

KVwG 1/2021
(ehemals KVwG 1/2021
und KVwG 2/2021)

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

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

1. der Ev.- Luth. Kirchgemeinde A

2. der Ev.-Luth. Kirchgemeinde B

- Klägerinnen -

prozessbevollmächtigt zu 1:

prozessbevollmächtigt zu 2:

gegen

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

- Beklagte -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Anfechtung der Verordnung eines Schwesterkirchverhältnisses (Strukturplanung für den Kirchenbezirk Z, Region ...)

hat das Verwaltungsgericht der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens durch den Vorsitzenden Dr. Hanns Christian John und die Beisitzer Thomas Ranft und Andreas Beuchel aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 3. Juli 2023

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass der Bescheid über die Verordnung eines Schwesterkirchverhältnisses der Beklagten vom 19. Juli 2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 5. Oktober 2021 nichtig ist.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Die Klägerinnen wenden sich gegen ihre Verpflichtung, miteinander ein Schwesterkirchverhältnis einzugehen.

Die Klägerinnen sind Kirchgemeinden in der Innenstadt. Das Gemeindegebiet der Klägerin zu 1 liegt im westlichen Bereich der historischen Altstadt und erstreckt sich nach Zusammenschluss mit der C-Kirchgemeinde im Jahr 2002 über den Z-Ring in westliche Richtung. Die namensgebende Kirche A. war langjährige Wirkungsstätte des A.-Kantors ..., der auch den A.-Chor, einen der ältesten Chöre der Welt, nachhaltig geprägt hat. Dieser ist auch nach dem Übergang in städtische Trägerschaft im Zuge der Reformation eng mit der Kirche und der Kirchgemeinde verbunden. Das Gemeindegebiet der Klägerin zu 2 liegt im östlichen Bereich der historischen Altstadt. Es erstreckt sich nach Zusammenschluss mit der D-Gemeinde im Jahr 2014 über den ...X-Platz und den Y-Ring in östliche Richtung. Die namensgebende Kirche ist die älteste und größte Kirche der Innenstadt. In ihr wurden seit Beginn der 1980-iger Jahre ununterbrochen wöchentlich Friedensgebete abgehalten. Die Kirche ist so einer der Ausgangspunkte der friedlichen Revolution von 1989 gewesen und ein wichtiger Erinnerungsort an dieses Ereignis geworden. Die Klägerin zu 1 hatte zum 31. Dezember 2022 4.432 Gemeindemitglieder; die Klägerin zu 2 hatte 2.536 Gemeindemitglieder.

Die Beklagte verfolgt angesichts sinkender Gemeindemitgliederzahlen in der Landeskirche und auch in den beiden klagenden Gemeinden das Ziel, durch organisatorische Maßnahmen innerhalb der Landeskirche Struktureinheiten zu schaffen, die perspektivisch bis zum Jahr

2040 auch bei sinkenden Gemeindemitgliederzahlen in der Lage sein sollen, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Die Kirchenleitung der Beklagten hat hierzu folgende Beschlüsse gefasst:

Die Konzeption "Damit die Kirche im Dorf bleibt" vom 7. September 2015 beschäftigt sich vornehmlich mit der Entwicklung kirchlicher Strukturen im ländlichen Raum. Deren "flächendeckende Versorgung" könne nur durch eine Reduzierung der "Dreigespanne", also der einer Pfarrstelle zugeordneten Gemeindepädagogen- und Kantorenstellen erfolgen. Bei den Strukturüberlegungen habe in den letzten Jahren der Begriff der Region als Planungsraum zunehmend an Bedeutung gewonnen. Er beschreibe durch gemeinsame Kriterien bestimmte örtliche Zusammenhänge, die auch historisch, landschaftlich oder infrastrukturell gekennzeichnet sein könnten, und in denen bereits jetzt gemeinsam gedacht und gearbeitet werde. Diese Räume sollten Planungs- und Gestaltungsraum der Kirchenbezirke für die übergreifende Personal-, Struktur- und Investitionsplanung sein. Wesentliches Gestaltungsziel bleibe die Bildung größerer struktureller Einheiten. Diese sollten eine Leitgröße ab 4.000 Gemeindemitglieder aufwärts umfassen.

Nach der am 17. Oktober 2016 vorgestellten Konzeption "Kirche mit Hoffnung in Sachsen" hätten sich die in den letzten zwei Jahrzehnten erfolgten Anpassungen der Struktur- und Stellenplanungen nachteilig für eine kontinuierliche Entwicklung der Arbeit in den Gemeinden erwiesen. Daher werde für die künftigen Planungen der Zeitraum bis 2040 betrachtet. Die Gemeindestrukturen sollten so geplant und angestrebt werden, dass sie auch nach 2040 mit einer dann prognostizierten Zahl von 415.900 Mitgliedern in der Landeskirche noch mehr als 4.000 Gemeindemitglieder umfassen. Im großstädtischen Bereich werde der Schlüssel über 6.000 Gemeindemitglieder für die Struktureinheit liegen müssen. Zur Gewinnung von Planungssicherheit müsse der Strukturprozess über Zwischenschritte bis 2025 abgeschlossen sein. Für den Kirchenbezirk Z werde ein Rückgang der Gemeindemitgliederzahl von erwarteten 75.880 im Jahr 2019 auf 66.410 Mitglieder im Jahr 2040 prognostiziert.

In der Konzeption "Kirche in der Großstadt" am 27. Februar 2017 wird die besondere Ausstrahlungswirkung von in den Innenstädten der Großstädte V, W und X gelegenen Kirchen betont. Die dortigen Kirchgemeinden sollten in den jeweiligen Kirchenbezirken nach näherer Maßgabe der Konzeption zusammenarbeiten. Für den Kirchenbezirk Z heißt es: "Die Ev.-Luth. Kirchgemeinden A und B können in ihren heutigen Raumgrenzen bestehen bleiben". Die nähere personelle Ausgestaltung im Rahmen der Planungsgrundlagen und Vorgaben für die Struktur- und Stellenplanung ab 2019 zu den City-Kirchen in den Innenstadtbereichen bleibe den Gremien der Kirchenbezirke vorbehalten.

Die Beklagte teilte dem Kirchenbezirk Z mit Schreiben vom 28. Februar 2017 die Planungsvorgaben zur Struktur- und Stellenplanung für den Zeitraum ab 2019 mit und gab ihm auf, Planungsregionen zu bilden. Die Planungen sollten beim Landeskirchenamt zur Prüfung und Bestätigung bis zum 31. März 2018 eingereicht werden. Die Bezirkssynode des Kirchenbezirks Z beschloss am 14. Dezember 2018 eine Struktur- und Stellenplanung 2020. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2018 übermittelte der Kirchenbezirk Z die beschlossene Stellenplanung 2020 an das Landeskirchenamt. Darin heißt es u.a., dass die Rückmeldungen aus den Regionen zur angestrebten Form der Zusammenarbeit bis Januar 2019 erwartet würden und dann dem Landeskirchenamt übermittelt werden sollte. Die Pfarramtsleitung werde bis auf die Region ... in den Regionen mit der ersten Pfarrstelle verbunden sein. Die Region ... wird aus den Klägerinnen gebildet. Mit Schreiben vom 31. Januar 2019 teilte der Kirchenbezirk Z dem Landeskirchenamt sodann mit, dass der Strukturausschuss der Kirchenbezirkssynode beraten habe. Dieser habe den Vorschlag abgelehnt, in der Region ... ein Schwesterkirchverhältnis zu bilden. Die Kirchenbezirkssynode habe bereits am 14. Dezember 2018 den Antrag der Region ... abgelehnt, die Klägerinnen in zwei selbständige Unterregionen aufzuteilen. An den Hinweis der Kirchenleitung zu möglichen Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Klägerinnen in der Konzeption vom 27. Februar 2017 werde erinnert, soweit es dort heiße, sie könnten in ihren heutigen Raumgrenzen bestehen bleiben.

Am 19. März 2019 beschloss das Engere Kollegium die vom Kirchenbezirk Z unterbreitete Strukturplanung für die geplanten Regionen "mit folgenden Maßgaben". Danach sollten die Klägerinnen in der Region ... ein Schwesterkirchverhältnis bilden. Die Maßgaben teilte das Landeskirchenamt dem Kirchenbezirk Z mit Schreiben vom 28. März 2019 mit und erteilte den Hinweis, dass die Stellenplanung zum 1. Januar 2020 umzusetzen sei.

Hiergegen erhob die Kirchenbezirkssynode unter dem 16. Mai 2019 "Teilwiderspruch", soweit mit dem Schreiben vom 28. März 2019 von der von der Kirchenbezirkssynode beschlossenen und mit Schreiben vom 18. Dezember 2018 mitgeteilten Planung abgewichen worden sei. Den Widerspruch wies das Landeskirchenamt mit Schreiben vom 27. Mai 2019, dem keine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt war, mit der Begründung zurück, dass die Kirchenbezirkssynode nicht befugt sei, einen Widerspruch zu erheben. Dies könne allein der Kirchenbezirk tun. Ein Rechtsbehelf wurde nicht eingelegt.

Die Klägerinnen haben sich unter dem 29. August 2019 an den Kirchenbezirk Z gewandt und mitgeteilt, die beiden Kirchenvorstände hätten sich in der Vergangenheit mehrfach und intensiv

über die Frage ihrer Zusammenarbeit beraten. Diese werde nicht verweigert, sondern praktiziert. Die Sinnhaftigkeit eines Zusammengehens werde allerdings nicht gesehen. Vielmehr bestünden gewichtige Gründe für die notwendige Selbstständigkeit beider Kirchgemeinden mit jeweils eigenen Pfarrämtern und Pfarramtsleitungen. Das entspreche auch dem einmütigen Beschluss der Kirchenbezirkssynode. Das Landeskirchenamt habe das ihm nach § 18 Abs. 2 Kirchengemeindestrukturegesetz (v. 2. April 1998, ABl. 1998 S. A 55, mit späteren Änderungen – KGStrukG) eingeräumte Ermessen nicht ausgeübt und jedenfalls nicht die ermessensleitenden Umstände erläutert. Der Kirchenbezirk hat dieses Schreiben an das Landeskirchenamt mit dem Bemerkten weitergeleitet, dass der Kirchenbezirksvorstand seine Aufgaben insoweit als erledigt betrachte.

Mit Schreiben vom 8. Juni 2021 hörte das Landeskirchenamt die Klägerinnen zur beabsichtigten Verordnung eines Schwesterkirchverhältnisses an. Darin ist auf die am 28. März 2019 bestätigte Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks Z Bezug genommen. Dem Antrag der Kirchgemeinden vom 29. August 2019 an den Kirchenbezirk Z sei dieser nicht nähergetreten. Unabhängig von der fehlenden Zuständigkeit des Kirchenbezirks Z zur Entscheidung über den Antrag hätte dieser aus den im Schreiben vom 23. Dezember 2020 dem Kirchenvorstand der Klägerin zu 1 benannten und im Gespräch am 10. Mai 2020 wiederholten Gründen keine Aussicht auf Erfolg gehabt. Da die Klägerinnen keine gemeinsame Struktureinheit bilden wollten und keine nach objektivierbaren Kriterien zu treffende Ausnahmegenehmigung erteilt werden könne, werde den Klägerinnen Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 9. Juli 2021 zur Verordnung eines Schwesterkirchverhältnisses oder zu einer anderen Strukturverbindung (Kirchgemeindevereinigung, Kirchspielbildung, Bildung eines Kirchengemeindebundes) zum 1. Januar 2022 gegeben. Das Schreiben vom 23. Dezember 2020 ist in dem Anhörungsschreiben auszugsweise wiedergeben. Ein Vermerk oder Protokoll über ein Gespräch vom 10. Mai 2020 befindet sich nicht bei den Akten.

Mit Schreiben vom 9. Juli 2021 äußerte die Klägerin zu 1 gegenüber dem Landeskirchenamt, dass sie nach dem Gespräch am 10. Mai 2020 der Auffassung gewesen sei, die Gespräche zwischen den Klägerinnen sollten fortgesetzt werden, was aufgrund verschiedener Umstände erst im September möglich sei. Mit Schreiben vom 5. Juli 2021, beim Regionalkirchenamt am 9. Juli 2021 eingegangen und dem Landeskirchenamt von dort am 20. Juli 2021 übermittelt, äußerte sich die Klägerin zu 2 in gleicher Weise und Wortwahl wie die Klägerin zu 1.

Mit dem hier angefochtenen Bescheid vom 19. Juli 2021 begründete die Beklagte nach § 1 Abs. 7 KGStrukG mit Wirkung vom 1. Januar 2022 zwischen den Klägerinnen ein Schwesterkirchverhältnis gemäß den Regelungen in der Anlage zum Bescheid (Ziffern 1 und 2). Den

Kirchenvorständen der Klägerinnen wurde aufgegeben (Ziffer 3), fünf Mitglieder der Kirchenbezirkssynode für die Zeit ab dem 1. Oktober 2021 bis zum Jahresablauf zu benennen, die ab dem 1. Januar 2022 ihr Mandat für das Schwesterkirchverhältnis fortsetzen. Zur Begründung gab die Beklagte an, die Klägerinnen seien nach § 1 Abs. 1 KGStrukG verpflichtet, auf der Grundlage der landeskirchlichen bestätigten Struktur- und Stellenplanung der Kirchenbezirke ihre Strukturen zu verändern und anzupassen. Die Verordnung beruhe auf § 1 Abs. 7 KGStrukG. Die Klägerinnen seien ihrer Verpflichtung zur Strukturveränderung nicht nachgekommen und hätten keine der möglichen Gestaltungsmöglichkeiten ernsthaft erwogen. Das hier verordnete Schwesterkirchverhältnis sei hier die geeignete Rechtsform der Zusammenarbeit der Klägerinnen im Rahmen des Kirchengemeindestrukturgesetzes. Wegen der weiteren Einzelheiten der Begründung wird auf den angefochtenen Bescheid Bezug genommen.

Die Klägerin zu 2 hat am 9. August 2021 Widerspruch erhoben. Der Bescheid sei formell rechtswidrig, weil ihre Äußerung auf das Anhörungsschreiben nicht berücksichtigt und im Verantwortungsbereich der Beklagten nicht weitergeleitet worden sei. Außerdem sei keine Kollegialentscheidung getroffen worden, obwohl es sich um eine wichtige Angelegenheit i. S. v. § 35 der Verfassung Ev.-Luth. Landeskirche Sachsens (v. 13. Dezember 1950, ABl. 1950 S. A 99, mit späteren Änderungen – KVerf) nicht nur für die betroffenen Kirchengemeinden, sondern für die gesamte Landeskirche handele. Inhaltlich verstoße der Bescheid gegen Beschlüsse der Kirchenbezirkssynode. Er sei auch offensichtlich ermessensfehlerhaft, weil er keine Ermessenserwägungen für eine Ausnahmeentscheidung nach § 18 Abs. 2 KGStrukG enthalte, die von der Klägerin mehrfach eingefordert worden sei. Wegen der näheren Einzelheiten des Vorbringens wird auf das Schreiben vom 9. August 2021 Bezug genommen. Die Klägerin zu 1 hat mit nahezu wortgleichem Schreiben vom 11. August 2021 ebenfalls Widerspruch erhoben.

Mit Widerspruchsbescheid vom 5. Oktober 2021 änderte die Beklagte den Bescheid vom 19. Juli 2021 hinsichtlich der in Ziffer 3 angegebenen Frist zur Bestimmung der Mitglieder der Bezirkssynode ab und wies im Übrigen die Widersprüche zurück. Wegen der Einzelheiten der Begründung wird auf den Widerspruchsbescheid verwiesen.

Die Klägerin zu 1 hat am 21. Oktober 2021 (KVwG 1/2021) und die Klägerin zu 2 hat am 5. November 2021 (KVwG 2/2021) Klage erhoben.

Die Klägerin zu 1 hält den angegriffenen Bescheid für nichtig, jedenfalls aber auch für rechtswidrig.

Die Nichtigkeit des Bescheids ergebe sich daraus, dass nach § 1 Abs. 7 KGStrukG i. V. m. § 10 Abs. 2 Satz 4 der Kirchgemeindeordnung (v. 13. April 1983, ABl. 1983 S. A 33, mit späteren Änderungen – KGO) die Bildung eines Schwesterkirchverhältnisses die Ausstellung einer entsprechenden Urkunde voraussetze, die im Amtsblatt bekanntzumachen sei. Daran fehle es dem angegriffenen Bescheid ebenso wie an einem Siegel, das nach § 1 und § 4 Abs. 1 Buchst. a) der Ordnung für das kirchliche Siegelwesen (v. 6. Januar 1976, ABl. 1976 S. A 9 – Siegelordnung) auf Urkunden anzubringen sei, durch die Rechte oder Pflichten begründet, anerkannt, aufgehoben oder verändert werden. Bei dem angegriffenen Bescheid handle es sich nicht um eine Urkunde i. S. v. § 10 Abs. 2 KGO, die im Amtsblatt bekanntgegeben werden müsse, weil es diesem schon am Begriff der Urkunde fehle. Außerdem sei die Verordnung nicht wie vorgegeben bekanntgemacht worden.

Die Anfechtung des Bescheids müsse aber auch Erfolg haben, weil das Kirchgemeindestrukturegesetz verfassungswidrig sei. Es werde in das aus § 10 Abs. 2 KVerf abgeleitete Selbstverwaltungsrecht der Klägerin eingegriffen. Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht müssten verhältnismäßig und der Kernbereich des kirchgemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes müsse unangetastet bleiben. Das angeordnete Schwesterkirchverhältnis treffe den Kernbereich ihres Selbstverwaltungsrechts und werde im Ergebnis dazu führen, dass die beiden Gemeinden ihre derzeit bestehenden Aufgaben nicht in dem eigenverantwortlich festgelegten Umfang weiter erfüllen könnten. Die Begründung für die Anordnung sei durchgehend von dem Selbstverständnis getragen, dass eine Reform zwingend sei und sie nur durch die Eingehung von Strukturverbindungen erfolgen könne, wozu jede Gemeinde zwingend verpflichtet sei. Weder im Gesetz noch in der Einzelanordnung sei aber erkennbar, warum in das Selbstbestimmungsrecht eingegriffen werde. Der Rückgriff auf die drei Konzeptionen der Kirchenleitung sei unzureichend. Diese Konzeptionen seien keine Gesetze und auch nicht von der Landessynode als kirchlichem Gesetzgeber beschlossen.

Die Tatbestandsvoraussetzungen von § 1 Abs. 7 KGStrukG lägen nicht vor. Eine Verpflichtung zur Strukturveränderung bestehe nicht generell, sondern nur, damit die Erfüllung der Aufgaben der Kirchgemeinde gewährleistet bleibe. Weiter bedürfe es einer bestätigten Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks und schließlich müssten über die Formulierung "im Rahmen der landeskirchlichen Grundsätze" die in anderen Gesetzen bzw. der Verfassung enthaltenen Vorgaben einbezogen werden, wozu auch die ausdrücklich in § 1 Abs. 7 KGStrukG genannte Kirchgemeindeordnung gehöre.

Im Fall der Klägerinnen sollten zwei funktionierende Kirchgemeinden, die ihre Aufgaben auch allein langfristig erfüllen könnten, zusammengefügt werden, ohne dass eine von beiden oder

beide oder noch die Landeskirche davon profitieren würde. Es liege auch keine bestätigte Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks vor. Hier sei lediglich die zur Bestätigung vorgelegte Planung des Kirchenbezirks abgeändert worden. Der kirchliche Gesetzgeber habe dem Landeskirchenamt aber nur ein Prüfungsrecht ("Bestätigung"), nicht jedoch ein Abänderungsrecht bei der Struktur- und Stellenplanung zugestanden. Der Strukturausschuss der Kirchenbezirkssynode und der Kirchenbezirksvorstand des Kirchenbezirks Z hätten am 23. Januar 2019 zur Region ... entschieden, dass die beiden Kirchgemeinden keine Strukturverbindung bilden sollten. Die Struktur- und Stellenplanung, auf welche sich die Beklagte berufe, stammte vom Landeskirchenamt, das dem Kirchenbezirk Z mit Schreiben vom 28. März 2019 eine eigene, abgeänderte Stellenplanung mitgeteilt habe. Eine bestätigte Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks existiere danach nicht. Schließlich sei auch nicht ersichtlich, weshalb in den Städten X und W als maßgebliche Größenordnung für gemeinsam verbundene Struktureinheiten die Zahl von 6.000 Gemeindegliedern festgesetzt worden sei. Auch in kleineren Struktureinheiten könne kontinuierlich und mit konzeptioneller Schwerpunktsetzung gearbeitet werden.

Die Ermessensentscheidung der Beklagten nach § 1 Abs. 7 KGStrukG sei fehlerhaft. Die Vorschrift sehe eine Ermessensentscheidung vor, bei der alle Belange umfangreich zu würdigen seien. Dem angegriffenen Bescheid könne nicht entnommen werden, dass die Beklagte ihr Ermessen ausgeübt habe. Aus dem Widerspruchsbescheid (dort S. 9) werde deutlich, dass die Beklagte alle Kirchgemeinden in den Blick habe nehmen wollen und nicht die konkrete Kirchgemeinde. Aus Sicht der Beklagten bestehe weder nach § 1 Abs. 1 KGStrukG noch nach anderen Normen ein Recht der Kirchgemeinden, sich der Einbindung in den gesamtkirchlichen Kontext der Veränderungsprozesse und Entscheidungen zu entziehen. Daraus werde deutlich, dass die Beklagte in der Sache keine Ermessensentscheidung getroffen habe. Es sei ganz offensichtlich nicht geprüft worden, ob diese überhaupt ergehen müsse und mit welchem Inhalt. Dass eine Anordnung dann nicht ergehen müsse, wenn die Kirchgemeinden eine Strukturreform von selbst eingehen, liege auf der Hand. Die Beklagte habe aber die Prüfung unterlassen, ob bei den beiden Gemeinden überhaupt die Notwendigkeit von Strukturveränderungen bestehe. Sollte die Beklagte doch eine Ermessensentscheidung getroffen haben, sei diese zumindest fehlerhaft, weil die Beklagte dem Widerspruchsbescheid zufolge lediglich das Kriterium der Gemeindegliederzahl angewandt habe, welches von den Klägerinnen erfüllt werde. Sämtliche anderen offensichtlich relevanten Kriterien seien nicht in die Betrachtung mit einbezogen worden. Schließlich habe die Beklagte zu Unrecht die Ausnahmenvoraussetzungen nach § 18 Abs. 2 KGStrukG nicht geprüft. Ihre Auffassung, solche Voraussetzungen nur dann prüfen zu können, wenn objektivierbare Kriterien bzw. verallgemeinerungsfähige Maßstäbe vorhan-

den wären, die für alle Kirchengemeinden gelten könnten, würden Sinn und Zweck einer Ausnahmeregelung verkennen. Denn bei Ausnahmeentscheidungen sei stets der jeweilige konkrete Einzelfall mit den dort vorliegenden Besonderheiten zu betrachten.

Die Klägerin zu 2 hält den angegriffenen Bescheid ebenfalls für nichtig, hilfsweise für rechtswidrig.

Die Nichtigkeit des Bescheids ergebe sich aus seiner fehlerhaften Bekanntmachung und weil er nicht in vorgeschriebener Form ergangen sei. Sie verweist insoweit auf die Regelungen in § 1 Abs. 7 KGStrukG und § 10 Abs. 2 KGO und die darin vorgesehene Genehmigung durch Urkunde, die im Amtsblatt der Landeskirche bekannt zu machen sei. Die Urkunde sei konstitutiver und nicht nur deklaratorischer Natur, weil erst sie das Schwesterkirchverhältnis begründe. Sinn und Zweck dieser strengen formalen Anforderung folge aus der besonderen Bedeutung der Begründung eines Schwesterkirchverhältnisses, das nicht nur inter partes, sondern erga omnes wirke. Eine dem entgegenstehende kirchliche Verwaltungspraxis, die das Entstehen eines Schwesterkirchverhältnisses durch Verwaltungsakt genügen lasse und bei der die Bekanntgabe einer Urkunde lediglich nachgeschoben werde, komme nicht in Betracht. Denn es gebe keinen tieferen Einschnitt in die Struktur bestehender Kirchengemeinden als ihre Neubildung, Veränderung, Aufhebung oder Vereinigung. Deshalb sehe § 10 Abs. 5 KVerf auch einen strengen Gesetzesvorbehalt vor. Dieser müsse auch in formaler Hinsicht eingehalten werden, was hier nicht geschehen sei.

Der Bescheid sei auch nach allgemein geltenden Rechtsgrundsätzen nichtig. Danach sei – wie etwa gemäß § 44 Abs. 2 Nr. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – oder § 32 Abs. 2 Nr. 2 Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetz der Evangelischen Kirche in Deutschland (v. 28. Oktober 2009, ABl. EKD 2009 S. 334, ABl. EKD 2010 S. 296 mit späteren Änderungen – VVZG-EKD) – ein Verwaltungsakt nichtig, der nach einer Rechtsvorschrift nur durch die Aushändigung einer Urkunde erlassen werden könne, dieser Form aber nicht genüge. Die genannten Vorschriften könnten zur Bestimmung der Nichtigkeit eines kirchlichen Verwaltungsaktes herangezogen werden, weil sich aus § 21 Abs. 1 und § 22 Abs. 1 Kirchliches Verwaltungsgerichtsgesetz (v. 3. April 2001, ABl. 2001 S. A 107 mit späteren Änderungen – KVwGG) ergebe, dass Verwaltungsakte auch nichtig sein könnten. Die Nichtigkeit folge aus den hohen Anforderungen an die Verordnung eines Schwesterkirchverhältnisses. Eine bloße Aushändigung der Urkunde – etwa an die unmittelbar betroffenen Kirchengemeinden – würde nicht genügen, wenn es sogar ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt der Landeskirche bedürfe.

Der Bescheid sei auch aufzuheben, weil er rechtswidrig sei. Er verletze sie, die Klägerin, in ihrem kirchgemeindlichen Selbstverwaltungsrecht nach § 10 Abs. 2 KVerf und § 2 KGO.

Der Bescheid sei formell rechtswidrig, weil die Beklagte sie entgegen ihrer Verpflichtung aus § 1 Abs. 7 Satz 1 KGStrukG und § 10 Abs. 2 Satz 4 KGO nicht angehört habe und dies nicht als unbeachtlich angesehen werden könne. Die Beklagte habe ihre auf dem Dienstweg fristgemäß dem Regionalkirchenamt vorgelegte Stellungnahme vom 5. Juli 2021 nicht beachtet.

Der Bescheid sei auch materiell rechtswidrig, weil die Tatbestandsvoraussetzungen von § 1 Abs. 7 Satz 1 KGStrukG nicht vorlägen. Insoweit teilt sie die Auffassung der Klägerin zu 1 zum Fehlen einer vom Landeskirchenamt bestätigten Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks für das Jahr 2020. Der Kirchenbezirk habe keine Bildung einer gemeinsamen Struktureinheit der beiden Kirchengemeinden in die Struktur- und Stellenplanung aufgenommen. Diese obliege nach § 14 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 KVerf, § 9 Abs. 2 Satz 2 lit. f und Abs. 3 lit. c Kirchenbezirksgesetz (v. 11. April 1989, ABl. S. A 43 mit späteren Änderungen – KBezG) allein der Kirchenbezirkssynode, die den Haushalt- und Stellenplan des Kirchenbezirks beschließe. Eine Beteiligung des Landeskirchenamts an dieser Beschlussfassung sehe das Kirchenrecht nicht vor. Die Klägerin zu 2 ist im Übrigen mit der Klägerin zu 1 der Auffassung, dass in ihrem Fall keine Pflicht zur Strukturveränderung nach § 1 Abs. 1 KGStrukG bestehe und dass die von der Beklagten geforderte Zusammenarbeit der beiden Kirchengemeinden bereits stattfinde. Sie teilt auch die Auffassung der Klägerin zu 1 zur Ermessensfehlerhaftigkeit der getroffenen Entscheidung und zum Ausbleiben einer Ausnahmeentscheidung nach § 18 Abs. 2 KGStrukG.

Die Klägerin zu 1 beantragt,

festzustellen, dass der Bescheid der Ev.-Luth. Landeskirche Sachsens vom 19. Juli 2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 5. Oktober 2021 nichtig ist,

hilfsweise, den Bescheid der Ev.-Luth. Landeskirche Sachsens vom 19. Juli 2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 5. Oktober 2021 aufzuheben

und die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Widerspruchsverfahren für notwendig zu erklären

sowie höchst hilfsweise im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage festzustellen, dass der angefochtene Bescheid der Beklagten vom 19. Juli 2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids der Beklagten vom 5. Oktober 2021 rechtswidrig gewesen ist.

Die Klägerin zu 2 beantragt,

festzustellen, dass der Bescheid über die Verordnung eines Schwesterkirchverhältnisses der Beklagten vom 19. Juli 2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 5. Oktober 2021 nichtig ist,

hilfsweise, den Bescheid vom 19. Juli 2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 5. Oktober 2021 aufzuheben und

höchst hilfsweise im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage festzustellen, dass der angefochtene Bescheid der Beklagten vom 19. Juli 2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids der Beklagten vom 5. Oktober 2021 rechtswidrig gewesen ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Strukturüberlegungen der Kirchenleitung und ihre Planungen seien in dem in der Kirchenverfassung vorgesehenen abgestuften System der Zuständigkeiten für Entscheidungen ergangen und hätten den mit Mehrheitsbeschlüssen endenden Prozess der Entscheidungsbeteiligung und -findung der Gremien der Beklagten durchlaufen. Die Klägerinnen hätten diese Mehrheitsbeschlüsse umzusetzen, selbst wenn sie von dem Sinn der Reform wohl nicht überzeugt seien. Deren Sinn sei in dem Rückgang der Gemeindegliederzahlen der ganzen Landeskirche begründet. Dieser Umstand könne nicht mit einem schlichten Bestreiten eines langfristigen Zusammenhangs zwischen dem Rückgang von Gemeindegliederzahlen und organisatorischen Auswirkungen in Frage gestellt werden. Es gehe dabei nicht nur um den Finanzhaushalt einer einzelnen Gemeinde, sondern eben auch um die Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden, um gemeinsam nutzbare Potentiale hauptamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und um die gemeindeübergreifende Koordinierung. Der Sinn und Zweck der Strukturreform beziehe sich nicht alleine auf ländliche oder kleinstädtische Gemeinden, von der sich "Leuchtturmgemeinden" ausnehmen könnten. Die Leistungen aus dem landeskirchlichen Haushalt an die Gemeinden machten den Sinn an deren struktureller Zusammenarbeit ganz offen sichtbar. Die Landeskirche finanziere sich in nicht unerheblichem Maße durch den Finanzausgleich der westdeutschen Gliedkirchen der EKD.

Zu der Struktur- und Stellenplanung in X betont die Beklagte, dass sie auch weiterhin die Eigenständigkeit der Klägerinnen bestätige. Ihnen drohe entgegen ihrer Außendarstellung bei der Begründung eines Schwesterkirchverhältnisses nicht der Verlust ihrer Eigenständigkeit. In einem Schwesterkirchverhältnis gebe es im besten Falle eine wechselseitige Besprechung und Wertung oder Prioritätensetzung und eine wechselseitige Unterstützung.

Der angefochtene Bescheid sei formell rechtmäßig. Insbesondere sei die Klägerin zu 2 vor seinem Erlass angehört worden, weil sie Gelegenheit zur Äußerung gehabt habe. Es gehe

nicht zu Lasten der Beklagten, dass die Äußerung der Klägerin zu 2 verspätet beim Landeskirchenamt eingegangen sei. Ihr Vorbringen sei mit demjenigen der Klägerin zu 1 im Wesentlichen wortgleich. Deren Vorbringen habe bei Bescheiderlass Berücksichtigung gefunden.

Der Bescheid sei auch materiell rechtmäßig. Der angegriffene Bescheid stehe in Einklang mit der Konzeption "Kirche in der Großstadt". Die Raumgrenzen und die Selbständigkeit der Klägerinnen blieben bestehen und würden nicht angetastet. Das Schwesterkirchverhältnis entspreche der Aufforderung in "Kirche in der Großstadt" nach einer strukturellen Zusammenarbeit der beiden Klägerinnen. Eine Distanzierung der Beklagten von oder einen Widerspruch zu ihrer Entscheidung zu der Konzeption "Kirche in der Großstadt" gebe es daher nicht.

Die in der Hauptsache erhobene Feststellungsklage sei unbegründet. Aus einer fehlenden Urkunde könne die Nichtigkeit des Bescheids nicht folgen, weil das Urkundserfordernis in § 10 KGO ganz anderen Zwecken diene. Dieses habe der Gesetzgeber eingeführt, um Grundbucheintragen bei Kirchengemeindevereinigungen zu erleichtern. Das ergebe sich aus der Gesetzesbegründung zum Dritten Kirchengesetz zur Änderung der Kirchengemeindeordnung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens (KGO) wo es u.a. heiße:

"Ausgangsbasis für die Änderungen in den § 4 und 10 KGO sowie in § 2 KGStrukG ist die Schaffung der Möglichkeit einer dinglich wirksamen Übertragung des Eigentums an kirchlichen Grundstücken bzw. einer Übertragung kirchlicher Erbbaurechte im Zusammenhang mit der Bestandsveränderung von Kirchengemeinden mittels eines Verwaltungsaktes des Landeskirchenamtes, der auf einer kirchengesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruht (...). In der Vergangenheit war von den Grundbuchämtern (...) meist eine notarielle Auflassungserklärung als Voraussetzung für die Eintragung von Eigentumsveränderungen (...) gefordert worden. Das verursachte nicht nur hohe Beurkundungskosten, sondern begründete auch die Pflicht zur Zahlung von Grunderwerbssteuer. (...) Dieser Verwaltungsakt muss die zu übertragenden Grundstücke (...) genau auflisten und den Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vermögensauseinandersetzung genau bestimmen. Er ist als Urkunde im Amtsblatt bekannt zu machen. (...)"

Daraus folge zudem, dass der Verwaltungsakt "als Urkunde im Amtsblatt bekannt zu machen", nicht jedoch als Urkunde gegenüber dem Adressaten zu erlassen sei. Die Urkunde diene der Bekanntmachung und sei beim Schwesterkirchverhältnis – da es nicht um die Zuordnung von Grundvermögen gehe – kein Verwaltungsakt mit Regelungsinhalt, sondern reine Bekanntmachung. Diese erfolge nach Bestandskraft des Bescheids, die hier bekanntlich noch nicht gegeben sei.

Auch die Anfechtungsklage sei unbegründet. Der von den Klägerinnen behauptete Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden liege nicht vor. Das in § 10 Abs. 2 KVerf verbrieft Selbstverwaltungsrecht habe Anspruch auf Beachtung, es sei vorliegend aber nicht verletzt.

Es erscheine fraglich, ob das Selbstverwaltungsrecht bei Veränderung einer Kirchgemeinde betroffen sei, da § 10 Abs. 5 KVerf Veränderung und Vereinigung von Kirchgemeinden als durch Kirchengesetz zu regeln ansehe. Dies spreche dagegen, hier einen Bereich der kirchenverfassungsgeschützten Selbstverwaltung als betroffen anzusehen, da im Schwesterkirchverhältnis die verbundenen Kirchgemeinden rechtlich selbständig blieben. Jedenfalls erkenne die Kirchenverfassung den Kirchgemeinden kein Recht auf Selbstverwaltung zu, das demjenigen der politischen Gemeinden gleichkäme. Die Kirchgemeinden seien in die gesamtkirchliche Ordnung weitaus stärker eingebunden als Kommunen in die staatliche Organisation. Landeskirche und Kirchgemeinde seien gleichermaßen Kirche und deren Auftrag verpflichtet. Bei der Erfüllung dieses Auftrags hätten sie als Dienstgemeinschaft zusammenzuwirken.

Entgegen der Auffassung der Klägerinnen lägen die Tatbestandsvoraussetzungen zur Änderung der Strukturen vor. Insoweit werde auf die diesbezüglichen Ausführungen im Widerspruchsbescheid Bezug genommen. Es liege auch keine fehlerhafte Ermessensentscheidung vor. Auf der Grundlage des § 1 Abs. 7 KGStrukG könne das Landeskirchenamt unter den dort geregelten kirchengesetzlichen Voraussetzungen eine Anordnung treffen. Die hier getroffene Entscheidung für das Schwesterkirchverhältnis erhalte den Klägerinnen die von ihnen verfolgte weitere rechtliche Selbständigkeit. Soweit sie meinten, ihre besondere Situation sei nicht beachtet worden, seien sie erneut daran zu erinnern, dass die Notwendigkeit zu umfassenden Strukturanpassungen innerhalb der gesamten Landeskirche bestehe und ihr alle Gemeinden zusammen mit der Landeskirche als Dienstgemeinschaft zu begegnen hätten. Die Beklagte weiche dabei auch nicht von den landeskirchlichen Konzeptionen, insbesondere nicht von der Konzeption "Kirche in der Großstadt" ab. Es liege auch kein Ausnahmefall i. S. d. § 18 Abs. 2 KGStrukG vor. Insoweit verweise die Beklagte auf ihre Ausführungen im Ausgangs- und Widerspruchsbescheid und ihren dort dargelegten Rechtsstandpunkt. Es müsse für die Annahme eines Ausnahmefalls nach der genannten Norm immer objektivierbare und nachvollziehbare Kriterien geben, die für alle Kirchgemeinden gelten könnten, die diese Kriterien erfüllen.

Das Gericht hat in der mündlichen Verhandlung beschlossen, die Klagen unter dem Aktenzeichen KVwG 1/2021 zu verbinden. Wegen der Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und die beigezogenen Akten der Beklagten (Akte Az.: 53 X Band 4a Lage 6 und zwei Heftungen – Kopien – Beschlüsse der Kirchenleitung und Kirchengesetzvorlagen) verwiesen, die vorgelegt und Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

Die Klagen sind zulässig. Insbesondere sind die Nichtigkeitsfeststellungsanträge statthaft.

Gemäß § 22 Abs. 1 KVwGG kann die Feststellung u. a. der Nichtigkeit eines kirchlichen Verwaltungsakts begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Die Feststellung kann nach § 22 Abs. 2 KVwGG nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Anfechtungs-, Verpflichtungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Dies gilt nicht, wenn die Feststellung der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes begehrt wird. Diese Voraussetzungen liegen hier insgesamt vor. Die Klägerinnen haben ein berechtigtes Interesse an der beehrten Feststellung der Nichtigkeit des angefochtenen Bescheids. Auf die Frage, ob dieser – nur – rechtswidrig ist oder gewesen ist, kommt es daher nicht an.

Die Klage ist begründet, weil der angefochtene Bescheid, ein Verwaltungsakt i. S. v. § 21 Abs. 3 Satz 1 KVwGG, nichtig ist.

Wann ein kirchlicher Verwaltungsakt nichtig ist, ergibt sich nicht aus unmittelbar anwendbaren Regelungen des kirchlichen Verwaltungs- bzw. Verwaltungsverfahrensrechts. Es sind daher zur Beurteilung der Nichtigkeit eines kirchlichen Verwaltungsakts die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts heranzuziehen. Hierbei können zur Bestimmung von Nichtigkeitsgründen insbesondere auch Regelungen des staatlichen Rechts oder des nicht auf den konkreten Fall anwendbaren kirchlichen Rechts herangezogen werden (vgl. VG EVLKS, Urt. v. 3. Dezember 2019 – KVwG 6/2018 –, S. 11 f., <https://engagiert.evlks.de/Rechtssammlung/Rechtssprechung/-02-03.12.2019-Verwaltungsgericht-KVwG-6-2018.pdf>). Letzteres trifft auf das Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetz der Evangelischen Kirche in Deutschland zu, da die Sächsische Landeskirche diesem Gesetz nicht nach Art. 10a Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Art. 26a Abs. 5 Satz 1 der Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland (v. 13. Juli 1948, Abl. EKD S. 233 – GO-EKD) zugestimmt hat. Gemäß § 32 Abs. 1 VVZG-EKD ist ein Verwaltungsakt nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet oder gegen Schrift und Bekenntnis verstößt und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist. Nach Absatz 2 Nr. 2 der Vorschrift ist ohne Rücksicht auf das Vorliegen der vorgenannten Voraussetzungen ein Verwaltungsakt nichtig, der nach einer Rechtsvorschrift nur durch die Aushändigung einer Urkunde erlassen werden kann, aber dieser Form nicht genügt. In nahezu wortgleicher Weise regelt auch das staatliche Verwaltungsverfahrensgesetz in § 44 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 2 VwVfG als Nichtigkeitsgründe einen besonders schwerwiegenden und offensichtlichen Fehler oder, ohne Rücksicht auf diese

Voraussetzungen, die unterbliebene Aushändigung einer durch Rechtsvorschrift vorgesehenen Aushändigung einer Urkunde als Voraussetzung zum Erlass eines Verwaltungsakts.

Hiervon ausgehend erweist sich die Verordnung eines Schwesterkirchverhältnisses als nichtig, weil darüber keine Urkunde ausgestellt und veröffentlicht worden ist. Dies ergibt sich aus den folgenden Erwägungen:

Nach § 1 Abs. 1 KGStrukG sind Kirchengemeinden auf der Grundlage der vom Landeskirchenamt im Rahmen der landeskirchlichen Grundsätze bestätigten Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks verpflichtet, nach Maßgabe des Kirchengemeindestrukturgesetzes ihre Strukturen so zu verändern, dass die Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleistet bleibt. Nach Absatz 2 der Vorschrift sind strukturelle Veränderungen die Bildung von Schwesterkirchverhältnissen, die Bildung von Kirchengemeindebünden, die Bildung von Kirchspielen und die Vereinigung von Kirchengemeinden. Nach § 1 Abs. 7 KGStrukG kann das Landeskirchenamt auf der Grundlage der von ihm bestätigten Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks nach Maßgabe der Kirchengemeindeordnung und des Kirchengemeindestrukturgesetzes u. a. die Bildung von Schwesterkirchverhältnissen verordnen, wenn betroffene Kirchengemeinden der ihnen nach Absatz 1 obliegenden Pflicht zur Strukturveränderung trotz Aufforderung nicht nachkommen. Dabei hat das Landeskirchenamt die jeweilige Ausgangslage zu berücksichtigen.

Das Gericht hat keine kirchenverfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Gültigkeit und Rechtswirksamkeit dieser Norm. Zwar räumt § 10 Abs. 2 KVerf den Kirchengemeinden das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der kirchlichen Ordnung als Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 10 Abs. 1 KVerf) ein. Es spricht auch einiges dafür, dass sich daraus – den Gemeinden des staatlichen Rechts vergleichbar (vgl. dazu etwa Mehde, in: Dürig/Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Stand Mai 2023, Art. 28 Rn. 178 ff.; Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 409) – eine institutionelle Rechtssubjektsgarantie sowie objektive und subjektive Rechte für die Kirchengemeinden ableiten lassen (vgl. näher VuVG-VELKD, Urte. v. 11. Dezember 2014 – RVG 3/2010 –, S. 13). Deren Tragweite im Einzelnen zu bestimmen gibt der vorliegende Fall jedoch keinen Anlass. Aus § 10 Abs. 3 KVerf ergibt sich, dass Gemeinden bereits aus sich selbst heraus als Glieder der ecclesia in die landeskirchliche Ordnung eingebunden sind, daher durch diese ihre rechtliche Ausformung erhalten und nur in dem so gesetzten Rahmen Selbstverwaltung und Selbstständigkeit genießen (so auch VuVG-VELKD a. a. O.). Schließlich – und hier insoweit maßgeblich – sieht § 10 Abs. 5 KVerfG vor, dass die Neubildung, Veränderung, Aufhebung und Vereinigung von Kirchengemeinden sowie die Bildung, Aufgaben und Arbeitsweise von Kirchspielen durch Kirchengesetz geregelt werden. Dem lässt sich nicht mit den Klägerinnen (unter Bezugnahme auf das Urteil des VuVG-VELKG a. a. O., S. 16) der

Kernbereich des kirchgemeindlichen Selbstverwaltungsrechts als Eingriffsgrenze für Maßnahmen zur Strukturveränderung entgegenhalten. Da § 10 Abs. 5 KVerf Strukturveränderungen aufgrund gesetzlicher Regelungen vorsieht, die wie etwa die Vereinigung von Kirchgemeinden auch in deren Kernbestand eingreifen können, hat sich ein etwaiger Eingriff in diesen Kernbestand stets an der Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen zu messen, ohne dass aber bereits allein wegen eines solchen Eingriffs die Frage der Verfassungsmäßigkeit des einschlägigen Kirchengesetzes geltend gemacht werden kann.

In Zusammenhang mit der nach § 36 Abs. 6 Nr. 18 KVerf vorgesehenen Aufgabe der Kirchenleitung, Grundsatzfragen zur Struktur- und Stellenplanung für die Landeskirche zu beraten, lässt sich aus § 10 Abs. 5 KVerf die Befugnis der Landeskirche ableiten, über Strukturmaßnahmen auf der Grundlage der dafür bestehenden Gesetze und in Übereinstimmung mit ihrer Struktur- und Stellenplanung auf administrativem Wege durch das dazu – in Ermangelung sonstiger Zuständigkeitsregelungen – nach § 32 Abs. 1 KVerf zuständige Landeskirchenamt zu entscheiden und diese ggf. anzuordnen. Dabei ergibt sich aus Sinn und Zweck der Regelung in § 36 Abs. 6 Nr. 18 KVerf, dass die Kirchenleitung nicht darauf beschränkt ist, Grundsatzfragen zur Struktur- und Stellenplanung für die Landeskirche lediglich zu beraten, sondern solche Fragen auch zu entscheiden, wenn und soweit – wie hier – keine gesetzliche Regelung der Landessynode in Ausübung ihrer Zuständigkeit nach § 18 Abs. 2 Satz 1 KVerf erfolgt ist.

Für die hier verordnete Änderung der Kirchengemeindestrukturen durch Begründung eines Schwesterkirchverhältnisses bedarf es dagegen keiner gesetzlicher Regelung. Dies lässt sich insbesondere nicht aus § 10 Abs. 5 KVerf herleiten. Bereits dessen Wortlaut spricht gegen eine Auslegung dahin, dass die dort genannten Veränderungen von Strukturen der Kirchgemeinden sowie der Aufgaben und Arbeitsweise von Kirchspielen einschließlich deren Bildung durch – und nicht lediglich aufgrund – Kirchengesetz erfolgen müssten. Denn dem Begriff der "Regelung durch Kirchengesetz" lässt sich entnehmen, dass sich nach der Verfassung die Verfahrensweise bei der Strukturveränderung auf gesetzlicher Grundlage zu bewegen hat. Demgegenüber kann der Verfassung nicht entnommen werden, für die genannten Strukturveränderungen und erst recht für die Veränderungen von Aufgaben und Arbeitsweisen bedürfe es jeweils einer Entscheidung des Gesetzgebers, der solche Änderungen durch Gesetz anordnet. Neben dem Wortlaut der Verfassung spricht dafür bereits die im Vergleich zur staatlichen Rechtsordnung stärkere Einbindung von Kirchgemeinden in den gesamtkirchlichen Aufbau (vgl. VuVG-VELKD a. a. O., S. 15 und VuVGG der Pfalz, Rechtsgutachten v. 27. Juni 2011 – XIII 102/09-157 –, S. 15). Auch § 10 Abs. 2 Satz 1 KGO, wonach Kirchgemeinden

Schwesterkirchverhältnisse vereinbaren können, die dann lediglich noch durch das Landeskirchenamt zu genehmigen sind, spricht gegen eine Auslegung der Verfassung dahin, Strukturänderungen könnten nur durch Gesetz erfolgen.

Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Verordnung eines Schwesterkirchverhältnisses haben hier vorgelegen.

Den Klägerinnen hat es obliegen, ihre Strukturen zu ändern. Das ergibt sich aus der vom Landeskirchenamt bestätigten Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks.

Hier hat zwar der Kirchenbezirk Z, wie sich aus seinen Schreiben vom 18. Dezember 2018 und vom 31. Januar 2019 an das Landeskirchenamt ergibt, den Vorschlag zur Bildung eines Schwesterkirchverhältnisses in der Region ... ebenso abgelehnt wie auch die Aufteilung der Region ... in zwei selbstständige und jeweils aus einer der Klägerin bestehenden Unterregionen. Diese Planung hat das Engere Kollegium am 19. März 2019 mit der Maßgabe bestätigt, dass in der Region ... eine gemeinsame Struktureinheit, bestehend aus den Klägerinnen, zu bilden sei. Der Auffassung der Klägerinnen, hierin könne wegen der Maßgaben im Beschluss der Kirchenleitung keine bestätigte Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks gesehen werden, kann das Gericht allerdings aus den nachfolgenden Erwägungen nicht beitreten.

Wie in einer derartigen Situation zu verfahren ist, ist vom kirchlichen Gesetzgeber offenbar nicht bedacht worden; jedenfalls aber fehlt es an einer ausdrücklichen und klaren normativen Bestimmung in Bezug auf die Letztentscheidungskompetenz bei einer Divergenz zwischen den Struktur- und Stellenüberlegungen der Kirchenbezirke und der Landeskirche. Der von der Beklagten vorgelegten Vorlage Nr. 39 der Kirchenleitung an die 24. Landessynode vom 12. März 1998 über den Entwurf eines Kirchengemeindestrukturgesetzes lässt sich zu dieser Frage nichts entnehmen. Eine Lösung erschließt sich aber aus dem Sinn und Zweck der nachstehend genannten Normen:

Soweit die Klägerinnen zur Begründung ihrer Auffassung unter Bezug auf den Begriff der Bestätigung in § 1 Abs. 7 Satz 1 KGStrukG der Sache nach geltend machen, die landeskirchenamtliche Bestätigung könne nur in der Anerkennung einer Planung des Kirchenbezirks nach vorgenommener Prüfung gesehen werden, nicht jedoch bei der Änderung einer zur Bestätigung vorgelegten Planung, verkennen sie mit der am Begriff der Bestätigung haftende Auslegung das Gefüge der hierarchisch aufgebauten Kirchenverwaltung. Denn das Landeskirchenamt führt nach § 32 Abs. 2 KVerf unbeschadet der Aufsichtsbefugnis anderer Stellen die oberste Aufsicht u. a. über die Kirchenbezirke und deren Organe und erteilt die sich daraus

ergebenden Genehmigungen. Daraus lässt sich ableiten, dass das Landeskirchenamt in Ausübung seiner Verwaltungstätigkeit nach § 32 Abs. 1 KVerf und bei der Umsetzung von Beschlüssen der Kirchenleitung, die diese hier auf der Grundlage von § 36 Abs. 6 Nr. 18 KVerf getroffen hat, befugt ist, Beschlüsse der Kirchenbezirke abzuändern, wenn diese nicht mit einer Entscheidung der Kirchenleitung in Einklang zu bringen sind. Ohne diese Änderungsbezugnis wäre das Landeskirchenamt verpflichtet, eine Bestätigung so lange zu verweigern, bis eine den Grundsätzen der Kirchenleitung entsprechende Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks vorgelegt wurde. Dies könnte zu einer gegenseitigen und rechtlich nicht auflösbaren Blockade der beteiligten Stellen führen. Um diese Situation zu verhindern muss es daher dem Landeskirchenamt als Minus zur vollständigen Ablehnung einer vom Kirchenbezirk beschlossenen Struktur- und Stellenplanung möglich sein, diese mit selbst vorgenommenen Änderungen ("Maßgaben") zu bestätigen.

Etwas anderes folgt auch nicht aus § 9 Abs. 2 Satz 2 Buchst. f) KBezG, wonach die Kirchenbezirkssynode insbesondere die Aufgabe zu erfüllen hat, bei der Entwicklung der Stellenstruktur im Kirchenbezirk mitzuwirken und dem Regionalkirchenamt und dem Landeskirchenamt Vorschläge u. a. für Struktur- und Stellenpläne zu unterbreiten. Bereits das Gebot der Mitwirkung legt nahe, dass dem Kirchenbezirk nicht die originäre Aufgabe übertragen ist, eigenständig Strukturen und Stellenpläne im Kirchenbezirk zu entwickeln. Auch der Aufgabe, den landeskirchlichen Behörden solche Pläne zu unterbreiten, kann dies nicht entnommen werden. Der Regelung lässt sich zwar einerseits entnehmen, dass der Kirchenbezirk zuständig und aufgefordert ist, in den genannten Bereichen aktiv tätig zu werden, andererseits kann ihr aber nicht die Befugnis des Kirchenbezirks entnommen werden solche Pläne auch verbindlich zu beschließen. Er ist vielmehr auf die Entwicklung und Vorlage von Vorschlägen beschränkt. Soweit sich die Klägerin zu 2 zur Begründung ihrer Auffassung noch auf § 9 Abs. 3 Buchst. c) KBezG bezieht ist zu bemerken, dass die dort geregelte Befugnis der Bezirkssynode zur Beratung und zum Beschluss über den Haushalt- und Stellenplan des Kirchenbezirks und seiner Einrichtungen sich nicht auf Haushalt- und Stellenpläne der Kirchengemeinden und sonstigen Struktureinheiten bezieht, die dem Kirchenbezirk angehören. Daraus lässt sich zwingend ableiten, dass dem Landeskirchenamt die Letztentscheidungskompetenz in Bezug auf Struktur- und Stellenpläne obliegt, was notwendig die Befugnis beinhaltet, von Vorschlägen der Kirchenbezirke abzuweichen und eigene Entscheidungen zu treffen.

Die Verordnung eines Schwesterkirchverhältnisses auf der Grundlage von § 1 Abs. 7 Satz 1 KGStrukG hat nach Maßgabe der Kirchengemeindeordnung zu erfolgen. Diese sieht in § 10 Abs. 2 Satz 4 KGO vor, dass das Landeskirchenamt ein Schwesterkirchverhältnis verordnen kann, wenn dafür ein dringendes kirchliches Bedürfnis vorliegt und wenn eine Vereinbarung über ein

Schwesterkirchverhältnis nicht zustande kommt. Ob und inwieweit dieses Bedürfnis selbstständige Bedeutung neben der aus § 1 Abs. 1 KGStrukG folgenden Pflicht zur Strukturänderung beim Vorliegen der dortigen Voraussetzungen hat, muss hier ebenso wenig entschieden werden wie die Frage, ob hier ein dringendes kirchliches Bedürfnis für die verordnete Strukturänderung vorliegt, namentlich, ob dieses aus der Sicht der beteiligten Kirchengemeinden oder aus landeskirchlicher Sicht zu beurteilen und zu begründen ist. Denn die weiteren Voraussetzungen nach § 10 Abs. 2 Sätze 5 und 6 KGO, wonach Verordnungen nach § 10 Abs. 2 Satz 4 KGO durch Urkunde erfolgen und diese bei der Bildung und Veränderung von Schwesterkirchverhältnissen im Amtsblatt der Landeskirche bekannt zu machen sind, liegen hier nicht vor.

Das in § 10 Abs. 2 Sätze 5 und 6 KGO enthaltene Urkundserfordernis beruht auf einer Gesetzesänderung, deren Hauptanliegen u. a. die Änderung des Umgemeindungsverfahrens war. Das ergibt sich aus der von der Beklagten vorgelegten Gesetzesbegründung der Kirchenleitung (Vorlage Nr. 29 an die 25. Landessynode v. 20. Oktober 2003) zum Dritten Kirchengesetz zur Änderung der Kirchengemeindeordnung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens, die von der Landessynode als Gesetz beschlossen worden ist. Danach zielten die im Änderungsgesetz enthaltenen Regelungen der § 1 Nr. 5 Buchst. c) bb) und § 2 Nr. 2 und 3 – diese betraf entsprechende Änderungen in den §§ 4 und 6 KGStrukG – darauf ab, durch das Urkundserfordernis die Möglichkeit zu schaffen, das Eigentum an kirchlichen Grundstücken sowie kirchliche Erbbaurechte bei Bestandsveränderungen von Kirchengemeinden dinglich wirksam zu übertragen, ohne zuvor notariell beglaubigte Auflassungserklärungen abgeben zu müssen. Dadurch sollten Beurkundungskosten sowie die Zahlung von Grunderwerbssteuern vermieden werden. Diese Veränderungen sollten künftig durch Verwaltungsakt des Landeskirchenamts mit der Bezeichnung der betroffenen Grundstücke und dem Zeitpunkt des Übergangs erfolgen. Die Verwaltungsakte sollten als Urkunde im Amtsblatt bekannt gemacht werden, um hernach eine Grundbuchberichtigung herbeiführen zu können.

Die Begrenzung des Urkundserfordernisses auf infolge der Bildung von Schwesterkirchverhältnissen erforderlichen Berichtigungen bzw. Umschreibungen von Grundbüchern lässt sich dem Wortlaut der Regelungen in § 10 Abs. 2 Sätze 5 und 6 KGO nicht entnehmen. Dieser schreibt vielmehr ohne Differenzierung vor, dass u. a. Verordnungen von Schwesterkirchverhältnissen ohne Rücksicht auf den mit der Ausstellung einer Urkunde verfolgten Zweck im Amtsblatt der Landeskirche bekannt zu machen sind. Richtig ist zwar der Einwand der Beklagten, dass die Regelungen nicht die Ausstellung und Übergabe einer Urkunde an den oder die Adressaten vorsehen. Dies ändert aber nichts an dem Urkundserfordernis und dem weiteren Erfordernis seiner Bekanntmachung im Amtsblatt der Landeskirche. Da hier keine Urkunde

erstellt und diese auch nicht im Amtsblatt der Landeskirche veröffentlicht worden ist, fehlt es an einem vom kirchlichen Gesetzgeber als wesentlich angesehenen Verfahrensschritt, der zur Nichtigkeit der getroffenen Verordnung des Schwesterkirchverhältnisses führt. Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass nach den oben angeführten Regelungen des staatlichen (§ 44 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG) und des kirchlichen (vgl. § 32 Abs. 2 Nr. 2 VVZG-EKD) Rechts die Nichtigkeitsfolge dann eintritt, wenn eine durch Rechtsvorschrift vorgesehene Aushändigung einer Urkunde als Voraussetzung zum Erlass eines Verwaltungsakts unterlassen worden ist, hier jedoch statt der Aushändigung die Veröffentlichung einer Urkunde vorgeschrieben ist. Denn die Nichtigkeitsfolge ergibt sich hier aus der fehlenden Veröffentlichung, die in den o. g. Regelungen an die Stelle der Aushändigung tritt und in vergleichbarer Weise einen konstitutiven und unerlässlichen Teil des Erlasses des Verwaltungsakts selbst bildet.

Ohne dass es darauf ankommt dürfte der angegriffene Bescheid auch aus einem weiteren Grund rechtlichen Bedenken begegnen. Unter der Annahme, dass die Klägerinnen entgegen einer dazu bestehenden Verpflichtung eine Strukturanpassung vorzunehmen versäumt haben, hat es die Beklagte nach Lage der Dinge unterlassen, bei der Verordnung des Schwesterkirchverhältnisses ihr Ermessen in rechtlich gebotener Weise auszuüben. Ihre Verpflichtung dazu ergibt sich aus § 1 Abs. 7 Satz 2 KGStrukG, wonach das Landeskirchenamt bei der Verordnung von Strukturänderungen die jeweilige Ausgangslage zu berücksichtigen hat. Diese Vorschrift könnte zwar auch so verstanden werden, dass sie sich lediglich auf die tatbestandlichen Voraussetzungen zur Verordnung einer Strukturänderung bezieht. Da das Verwaltungshandeln des Landeskirchenamts jedoch nach allgemeinen Grundsätzen einerseits von dem Amtsermittlungsgrundsatz geprägt ist, und ihm andererseits die Ausgangslage der Klägerinnen in Bezug auf ihre kirchliche und außerkirchliche Bedeutung sowie alle weiteren hier maßgeblichen Umstände wie z. B. deren Finanzkraft und der Anzahl der Gemeindemitglieder bestens bekannt sein dürfte, verpflichtet § 1 Abs. 7 Satz 2 KGStrukG die Beklagte ohne weiteres, Ermessenserwägungen zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit bei ihrer Entscheidungsfindung anzustellen. Es tritt hinzu, dass nach § 18 Abs. 2 KGStrukG das Landeskirchenamt in begründeten Fällen Ausnahmen von einzelnen Bestimmungen des Kirchengemeindestrukturgesetzes bewilligen kann. Der Auslegung dieser Vorschrift in dem von der Beklagten dargestellten Sinne, aus dem Wortlaut der Regelung ergebe sich, dass es sich bei den hier vorgesehenen Ausnahmen nicht um solche zur Regelung eines individuellen Falls handele, sondern um "regelhafte" Ausnahmen, die auf eine abstrakte Vielzahl von Fällen zutrifft, vermag das Gericht nicht zu folgen. Diese Beschränkung der Reichweite der Vorschrift kann ihrem Wortlaut nicht entnommen werden. Vielmehr bezieht sich die Regelung aus dem Gesamtzusammenhang des Gesetzes auf die in § 1 Abs. 1 KGStrukG vorgesehenen Fälle, in denen Kirchengemeinden

auf der Grundlage der landeskirchlich bestätigten Struktur- und Stellenplanung des Kirchenbezirks zu Strukturanpassungsmaßnahmen verpflichtet sind, um die Erfüllung ihrer Aufgaben weiterhin zu gewährleisten. Überlegungen, von welchen einzelnen Bestimmungen des Kirchengemeindestrukturgesetzes hier Ausnahmen hätten vorgesehen werden können, die dem Begehren der Klägerinnen zumindest entgegenkommen, sind hier nach Lage der Dinge augenscheinlich nicht angestellt worden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 72 i. V. m. § 75 KVwGG und § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit wegen der Kosten folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. § 709 Zivilprozessordnung – ZPO. Die Revision war nicht zuzulassen, weil hierfür keine Gründe nach § 63 Abs. 2 KVwGG vorliegen.