

Kirchengericht:	Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche im Rheinland
Entscheidungsform:	Urteil
Datum:	11.09.2009
Aktenzeichen:	VK 10/2009
Rechtsgrundlagen:	§ 2 Abs. 2 PfdG; § 27 Abs. 1 PfdG; § 27 Abs. 2 PfdG; § 87 Abs. 2 PfdG; § 90 Abs. 2 PfdG; Beschluss Nr. 9 der Landessynode vom 10.01.2007; Richtlinien zum zentralen Bewerbungsverfahren für den Pfarrdienst vom 29.11.2007
Vorinstanzen:	keine

Leitsatz:

1. Grundsätzlich verstößt der Widerruf eines Beschäftigungsauftrages nicht gegen den Fürsorgegrundsatz. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit eines Beschäftigungsauftrages als Pflicht einer Pfarrerin oder eines Pfarrers im Wartestand im Interesse der Kirche und nicht als Recht auf Verlängerung des Wartestandes geregelt, wie sich in § 90 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 PfdG zeigt.
2. Bei der Entscheidung, ob ein Beschäftigungsauftrag erteilt wird oder ein erteilter Auftrag widerrufen wird, steht dem Landeskirchenamt ein Ermessensspielraum zu. Im Rahmen des Ermessensspielraums kann sich die Kirchenleitung bei ihrer Entscheidung maßgeblich von dem Beschluss Nr. 9 der Landessynode vom 10.01.2007 leiten lassen.
3. Eine in der Vergangenheit eingeführte Verwaltungspraxis kann grundsätzlich aufgrund sachlicher Erwägungen geändert werden, wenn dies unter Berücksichtigung aller Umstände als geboten erscheint.
4. Die Landessynode kann die Besetzung landeskirchlicher mbA-Stellen zeitlich begrenzen und den Kreis der Bewerberinnen und Bewerber auf solche eingrenzen, die ein zentrales Auswahlverfahren durchlaufen haben. Die Möglichkeit der zeitlichen Begrenzung folgt aus § 27 Abs. 1 und 2 PfdG und die Möglichkeit einer Eingrenzung des Kreises der Bewerberinnen und Bewerber auf diejenigen, die das zentrale Auswahlverfahren durchlaufen haben, ergibt sich aus §§ 27 Abs. 2, 106 Satz 1 PfdG. Das von der Landessynode beschlossene Wartestandskonzept stellt eine Bestimmung i.S.d. § 106 Satz 1 PfdG dar.
5. Die Richtlinien zum zentralen Bewerbungsverfahren für den Pfarrdienst vom 29.11.2007 sind ermessensleitende Richtlinien, die die Ausübung des Auswahlermessens bei der Besetzung der landeskirchlichen Pfarrstellen näher bestimmen und Anforderungsprofile für Stellenbewerberinnen und Stellenbewerber, sowie Grundsätze, anhand derer die Bewerberinnen und Bewerber beurteilt werden, vorgeben. Daher stellen sich das Wartestandskonzept und die sich darauf beziehenden Richtlinien als

ermessensbindende Richtlinien dar, die die gesetzlichen Regelungen nicht ändern, sondern ausschöpfen und die keiner Gesetzesform bedürfen.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der 1950 geborene Kläger ist in 2. Ehe verheiratet und Vater von drei Kindern, einer Tochter (geb. 1979) und zweier Stiefkinder, die 1976 und 1978 geboren sind. Er legte in Wiederholung des ersten Examens 1979 seine erste und 1983 – ebenfalls in Wiederholung – seine zweite theologische Prüfung ab. Danach war er von 1983 bis 1985 Pastor im Hilfsdienst in V., später in W.. Ende Dezember 1986 übernahm er eine Pfarrstelle in W., die er bis 30.06.1994 innehatte. Mit Wirkung zum 01.07.1994 wurde er gemäß § 54 Abs. 1 PfdG a.F. in den Wartestand versetzt. Er erhielt dann nach einer Reihe von fehlgeschlagenen Bewerbungen auf Pfarrstellen für die Dauer von 5 Jahren einen Beschäftigungsauftrag im Kirchenkreis X. im Archivwesen. Dieser ursprünglich auf 100 % angelegte Beschäftigungsauftrag wurde mit Wirkung zum 01.01.1996 auf 75 % reduziert, weil die Landessynode Sparmaßnahmen beschlossen hatte. Nach einem Widerspruch des Klägers wurde die Reduzierung rückgängig gemacht. Mit Wirkung ab 01.09.1998 bis 30.06.1999 wurde ihm ein Beschäftigungsauftrag von 100 % in der Kirchengemeinde Z., ab 01.07.1999 ein solcher für zwei Jahre im Kirchenkreis Y. zur Wahrnehmung von Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit und der Altenheimseelsorge erteilt. Dieser Beschäftigungsauftrag wurde mit Wirkung zum 01.07.2001, zum 01.07.2003 und zum 01.07.2005 jeweils um weitere zwei Jahre verlängert. Nach der letzten Verlängerung sollte der Beschäftigungsauftrag am 30.06.2008 auslaufen.

Mit Beschluss Nr. 9 beschloss die Landessynode der Beklagten am 10.01.2007, für Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand und für aus der Pfarrstelle Abberufene ein zentrales Auswahlverfahren durchzuführen. Für Pfarrerrinnen und Pfarrer, die das zentrale Auswahlverfahren erfolgreich absolviert hatten, sollen auf landeskirchlicher Ebene Pfarrstellen mit besonderem Auftrag (mbA-Stellen) errichtet werden. Nach Nr. II.5. des Beschlusses werden Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand, die nicht in eine mbA-Stelle berufen worden sind, gemäß § 91 PfdG in der Regel nach drei Jahren in den Ruhestand versetzt.

Mit Schreiben vom 25.01.2008 wurde der Kläger aufgefordert, verschiedene Unterlagen für das Auswahlverfahren vorzulegen. Mit Bescheid vom 14.01.2008 wurde der Beschäf-

tigungsauftrag im Kirchenkreis Y. ab 01.03.2008 bis zu dem Zeitpunkt verlängert, an dem das Ergebnis des zentralen Auswahlverfahrens vorliegen würde.

Der Kläger nahm auf seinen Antrag vom 15.02.2008 hin am 04.09.2008 an dem zentralen Auswahlverfahren teil.

Mit Bescheid vom 09.09.2008 teilte das Landeskirchenamt dem Kläger mit, aufgrund der Empfehlungen der Auswahlkommission habe das Kollegium des Landeskirchenamtes in seiner Sitzung am 09.09.2008 den Beschluss gefasst, ihn nicht in eine mbA-Stelle zu berufen, weil eine entsprechende Eignung von der Auswahlkommission nicht festgestellt worden sei. Der Kläger habe von den maximal möglichen 60 Punkten nur 22,6 erreicht, mithin entsprechend der Notwendigkeit weniger als die Hälfte der maximalen Punktzahl. Zudem habe er in allen acht Kompetenzbereichen nicht die erforderliche Mindestpunktzahl von 3 bzw. 4 Punkten erreicht.

Gleichzeitig kündigte die Beklagte den Widerruf des Beschäftigungsauftrages an und räumte dem Kläger eine Frist zur Stellungnahme bis 30.09.2008 ein. In einem Schreiben vom 19.09.2008 übersandte der Kläger eine „Darstellung der Zusammenhänge: Entstehung des Wartestandes“, in der er darauf hinwies, dass er der Wartestandsregelung unter der Voraussetzung der Zusage von bestehendem Gehalt und später voller Rente zugestimmt habe. Er habe sich, weil er kurzfristig seinerzeit das Pfarrhaus verlassen musste, ein Haus gekauft und dieses finanziert. Das entsprechende Darlehen könne erst mit seinem vollendeten 65. Lebensjahr unter Einbeziehung einer Kapitallebensversicherung getilgt werden. Mit Schreiben vom 20.09.2008 nahm der Kläger zu dem beabsichtigten Widerruf des Beschäftigungsauftrages Stellung, gegen den er Widerspruch einlegte. Er berief sich dabei auf seinen Status als Beamter auf Lebenszeit mit der entsprechenden Besitzstandswahrung, zumal gegen ihn weder ein Lehrzucht- noch ein Disziplinarverfahren durchgeführt worden sei. Ein Widerruf des Beschäftigungsauftrages bedeute für ihn eine unüberschaubare finanzielle Belastung.

Mit Bescheid der Beklagten vom 02.10.2008 wurde der Beschäftigungsauftrag des Klägers zum 31.10.2008 gemäß § 90 Abs. 2 PfdG widerrufen, da der Kläger nicht in eine mbA-Stelle berufen werden könne. Denn die Richtlinien, die die Landessynode im Januar 2008 beschlossen habe, sähen vor, dass in diesem Fall gemäß § 91 Abs. 1 PfdG drei Jahre nach Beginn des Wartestandes die Versetzung in den Ruhestand zu erfolgen habe. Die Abteilung 1 habe beschlossen, dass die Beschäftigungsaufträge der Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand nach Feststellung des Ergebnisses des Auswahlverfahrens einheitlich zum Ende des auf die Entscheidung bzw. Bekanntgabe folgenden Monats beendet werden. Der dem Kläger erteilte Beschäftigungsauftrag im Evangelischen Kirchenkreis Y. werde deshalb mit Ablauf des 31.10.2008 widerrufen.

Gegen den Widerruf legte der Kläger am 15.10.2008 handschriftlich Widerspruch ein. An diesem Tag fand auch ein Gespräch zwischen ihm und Oberkirchenrat U. im Landeskirchenamt statt. Dabei wies Oberkirchenrat U. den Kläger darauf hin, dass er auf eigenen

Antrag in den Wartestand versetzt worden sei, ferner auf die Möglichkeit, sich auch weiterhin auf Pfarrstellen zu bewerben. Eine schriftliche Zusage, bis zur Pensionierung Beschäftigungsaufträge mit 100 % wahrzunehmen, gebe es nicht.

In seinem den Widerspruch vom 15.10.2008 begründenden Schreiben vom 04.12.2008 wies der Kläger unter anderem darauf hin, dass der Beschluss Nr. 9 der Landessynode 2007 eine lange Geschichte habe, die ihm aber nicht bekannt gewesen sei. Dieser Beschluss sei aber kein rechtsgültiges Gesetz, nach dem sich alle zu richten hätten. Er kenne auch den angezogenen § 90 Abs. 2 PfdG nicht. Er könne auch angesichts der Gehaltsminderung von 800,- € monatlich nicht nachvollziehen, dass bei ihm kein Härtefall vorliege.

Mit Bescheid des Landeskirchenamtes vom 12.03.2009 wies die Kirchenleitung der Beklagten die Widersprüche vom 20.09.2008 und 15.10.2008 zurück. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus: Die Nichtberufung des Klägers in eine Pfarrstelle mit besonderem Auftrag sei rechtmäßig. Gemäß § 27 Abs. 4 PfdG richte sich die Übertragung einer Pfarrstelle bei Beachtung der Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 bis 3 PfdG nach gliedkirchlichem Recht. Nach dem Recht der Beklagten stehe die Übertragung einer Pfarrstelle, die dem Besetzungsrecht der Landeskirche unterliege, im pflichtgemäßen Ermessen der Kirchenleitung. In Ausübung dieses Ermessens habe die Kirchenleitung zur Besetzung der landeskirchlichen Pfarrstellen mit besonderem Auftrag Richtlinien erlassen. Zum Erlass dieser Richtlinien, mit denen der Beschluss der Landessynode vom 10.01.2007 umgesetzt werde, sei die Kirchenleitung gemäß § 106 i.V.m. § 27 PfdG ermächtigt. Die Entscheidung, den Kläger nicht in eine Pfarrstelle mit besonderem Auftrag zu berufen, sei auf der Grundlage der Richtlinien und unter Berücksichtigung des Ergebnisses des Auswahlverfahrens getroffen worden.

Auch der Widerruf des Beschäftigungsauftrages sei rechtmäßig. Er finde in § 90 Abs. 2 PfdG seine Rechtsgrundlage. Grundsätzlich sei der Widerruf eines erteilten Beschäftigungsauftrages möglich. Bei der Ermessensentscheidung darüber sei die Kirchenleitung an den Beschluss Nr. 9 vom 10.01.2007 der Landessynode gebunden gewesen, wonach Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand, die nicht in eine mbA-Stelle berufen worden sind, gemäß § 91 PfdG in der Regel nach drei Jahren in den Ruhestand versetzt werden. Ohne den Widerruf des Beschäftigungsauftrages wäre der Lauf der Frist gehemmt und die im Beschluss der Landessynode vorgesehene Versetzung in den Wartestand (gemeint sein dürfte: Ruhestand) nicht möglich. Soweit dem Landeskirchenamt noch ein begrenzter Ermessensspielraum zur Verfügung gestanden habe, habe es davon Gebrauch gemacht und in der Begründung des angegriffenen Bescheides dargelegt, welche Ermessenserwägungen der Entscheidung zu Grunde liegen. Aus dieser Darlegung ergebe sich, dass das Landeskirchenamt sowohl den Beschluss der Landessynode als auch die persönliche Lage des Widerspruchsführers berücksichtigt habe. Der Widerruf des Beschäftigungsauftrages verletze auch nicht die Fürsorgepflicht, da diese dem Dienstherrn nur gebiete, den Pfarrerrinnen und Pfarrern im Wartestand bei der Übertragung einer Pfarrstelle behilflich zu sein, sich

aus ihr aber kein Anspruch auf Erteilung von Beschäftigungsaufträgen ergebe. Ein Verstoß gegen den gebotenen Vertrauensschutz bestehe gleichfalls nicht. Nach der gesetzlichen Regelung sei ein unbefristeter Auftrag jederzeit widerrufbar und auch in der Vergangenheit seien Beschäftigungsaufträge widerrufen worden. Zudem sei im Bereich der Beklagten schon ab Januar 2005 über die Möglichkeit der Reduzierung der Anzahl von Pfarrern und Pfarrerinnen im Wartestand diskutiert worden. Zur Rechtmäßigkeit des Bescheides des Landeskirchenamtes im Übrigen werde auf eine Stellungnahme des Landeskirchenamtes vom 15.09.2008 zur gutachterlichen Stellungnahme des Prozessbevollmächtigten des Klägers vom 15.04.2008 bzw. zu einem Rechtsgutachten von Prof. Dr. Dr. L. vom 14. Juli 2008 Bezug genommen.

Der Widerspruchsbescheid wurde dem Kläger gegen Zustellungsurkunde am 18.03.2009 zugestellt.

Mit Schreiben vom 25.03.2009, gerichtet an die Postanschrift der Verwaltungskammer, Eingangsstempel der Verwaltungskammer 27.03.2009, hat der Kläger durch seinen Verfahrensbevollmächtigten Klage erhoben.

Zur Begründung der Klage trägt der Kläger im Wesentlichen vor: Die Bescheide des Landeskirchenamtes vom 09.09.2008, 02.10.2008 und 12.03.2009 seien rechtswidrig und verletzen ihn in seinen Rechten.

Das von der Landessynode 2007 beschlossene „Wartestands-Konzept“ stelle eine wesentliche Modifizierung der Rechtsstellung der im Wartestand befindlichen Pfarrerinnen und Pfarrer dar. Für eine solche Modifizierung des Status enthielten die einschlägigen Bestimmungen der §§ 88 - 91 PfdG keinerlei Anhaltspunkte für eine gliedkirchliche Regelung. Es sei damit eine gliedkirchliche Unzuständigkeit zu rügen. Außerdem stünden die Regelungen in Widerspruch zum Wartestandsrecht der Union, das nach §§ 88 - 91 PfdG nicht vorsehe, dass die Verwendung im Wartestand und insbesondere die erneute Übertragung einer Pfarrstelle von einem zentralen Auswahlverfahren abhängig gemacht werden kann. Der Widerspruch werde noch dadurch verstärkt, dass die Bedeutung der theologischen Prüfungen für die Entscheidung über eine Berufung auf eine mbA-Stelle zu einer vernachlässigbaren Größe werde.

Angesichts dessen, dass das „Wartestands-Konzept“ ganz wesentlich in den Status der Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand eingreife, wäre, wenn überhaupt eine gliedkirchliche Kompetenz anzunehmen wäre, der Erlass eines Kirchengesetzes erforderlich gewesen. Die Verfassung der Rheinischen Landeskirche gehe davon aus, dass grundlegende Bestimmungen abstrakt - genereller Art dem „Parlamentsvorbehalt“ unterliegen. Angesichts dessen, dass das Auswahlverfahren die bisher jederzeit mögliche Wiederverwendung im Pfarrdienst nachhaltig in Frage stelle, reiche ein einfacher Synodenbeschluss, ergänzt durch ermessenslenkende Richtlinien, nicht aus. Es hätte vielmehr einer kirchengesetzlichen Regelung mit den damit verbundenen Verfahrenssicherungen bedurft.

Der Widerruf des Beschäftigungsauftrages sei rechtswidrig. Der Widerruf der Beschäftigungsaufträge sei weder von den Landessynoden 2007 bzw. 2008 vorgegeben noch in den daraufhin von der Kirchenleitung erlassenen Richtlinien zur Umsetzung des Wartestands-Konzeptes, die die Landessynode 2008 gutgeheißen habe, vorgesehen. Soweit in Parallelverfahren auf eine Entscheidung der Abteilung I des Landeskirchenamtes verwiesen werde, wonach die Beschäftigungsaufträge einheitlich zum Ende des auf die Entscheidung bzw. Bekanntgabe folgenden Monats beendet werden, zeige dies, dass von einem Ermessen kein Gebrauch gemacht worden sei. Im Übrigen beruhe der Widerruf im Wesentlichen auf der Absicht, das neue Wartestands-Konzept umzusetzen. Da dieses aber aus den vorgenannten Gründen rechtlich keinen Bestand haben könne, sei auch der Widerruf rechtswidrig.

Das „Wartestands-Konzept“ stelle zudem einen so deutlichen Widerspruch zu der pfarrdienstgesetzlich vorgeschriebenen Fürsorgepflicht der Kirchenleitung gegenüber den im Wartestand befindlichen Pfarrerinnen und Pfarrern dar, dass es auch wegen dieses Normwiderspruchs keinen Bestand haben könne. Aufgrund des Konzeptes verzichte die Kirchenleitung im Ergebnis auf die Wahrnehmung ihrer gesteigerten Fürsorgepflicht gegenüber sämtlichen „Warteständlern“ und zwingt sie stattdessen, sich in ihrer biographischen Lebensmitte, unter maßgeblicher Relativierung der ihnen bereits vor Jahren und Jahrzehnten bestätigten Anstellungsfähigkeit, einem „Zentralen Auswahlverfahren“ zu unterziehen. Dadurch werde die Fürsorgepflicht von einer Bringschuld zu einer Holschuld, die sich an der Grenze des Zumutbaren bewege. Diejenigen, die sich dem zentralen Auswahlverfahren nicht stellten oder dort durchgefallen seien, müssten mit der Aufkündigung der ihnen erteilten Beschäftigungsaufträge sowie damit rechnen, dass sie ohne irgendwelche weitere Hilfestellungen seitens der Kirchenleitung nach Ablauf von drei Jahren in den Ruhestand versetzt werden.

Der mit Blick auf das Wartestands-Konzept ausgesprochene Widerruf des Beschäftigungsauftrages bedeute auch eine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes. Wenn das Pfarrdienstverhältnis nach den gesetzlichen Regelungen von vornherein mit der „Hypothek“ des (unverschuldeten) Wartestandes und einer gegebenenfalls nachfolgenden, frühzeitigen Zur-Ruhe-Setzung belastet sei, so sei diese Last zwar den angehenden Pfarrerinnen und Pfarrern als spezielles Berufsrechts- und Dienstrechtsrisiko bekannt. Mit der Verpflichtung, sich nach Eintritt in den Wartestand grundsätzlich einem zentralen Auswahlverfahren unterziehen zu müssen und nur nach dessen erfolgreicher Absolvierung und nach Berufung auf eine mbA-Stelle die Chance zu haben, eine neue Pfarrstelle übertragen zu erhalten, hätten die Betroffenen indes bisher nicht rechnen müssen. Es hätte zumindest eine Übergangsregelung getroffen werden müssen, um das neue Konzept auch auf Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand anwenden zu können.

Letztlich seien auch die Tauglichkeit und der Aussagewert des Auswahlverfahrens zu beanstanden. Das folge bereits daraus, dass der Notendurchschnitt bei den theologischen

Prüfungen lediglich einen 10 %-Anteil bei der Gesamtbewertung ausmache. Dies bedeute eine nicht zu rechtfertigende Relativierung der bereits in der Vergangenheit erbrachten Nachweise und betone das Auswahlverfahren für Warteständler als neue, vom Pfarrdienstrecht der Union nicht vorgesehene Eignungsprüfung. Auch die Bewährung in den bisher wahrgenommenen Pfarrstellen und im Wartestand, insbesondere bei der Erfüllung der Beschäftigungsaufträge, werde völlig unzureichend berücksichtigt. Mit der Minderbewertung der theologischen Prüfungen und der beruflichen Bewährung korrespondiere die absolut unverhältnismäßige Berücksichtigung der Präsentation der Prüflinge am Auswahltag, die mit 60 % in die Gesamtbewertung eingehe. Die Einführung eines gewissermaßen frei schwebenden „Assessment-Centers“ für Pfarrfrauen und Pfarrer in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis auf Lebenszeit, im vorgerückten Alter und nach jahrzehntelanger Bewährung in verschiedenen Verwendungen, sei weder zumutbar noch zulässig. Dies habe auch die Kirchenleitung mittlerweile erkannt. Ausweislich ihres vor der Landesynode 2009 abgegebenen Berichtes würden Konsequenzen aus der vorläufigen Auswertung des zentralen Auswahlverfahrens überlegt. Zwar seien diese noch nicht umgesetzt. Festzustellen sei aber, dass die Durchfallquote im zentralen Auswahlverfahren deutlich zurückgegangen sei. Dies spreche für einen deutlichen Wechsel der Bewertungsmaßstäbe, was einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz darstelle.

Zur weiteren Begründung bezieht sich der Kläger auf die gutachterliche Stellungnahme seines Prozessbevollmächtigten vom 15.04.2008 sowie ein im Auftrag des Verbandes der Vereine evangelischer Pfarrer und Pfarrfrauen in Deutschland e.V. „Zur Problematik der Abberufung und Wartestandsversetzung von Geistlichen sowie der Einführung eines Zentralen Auswahlverfahrens in der Evangelischen Kirche im Rheinland“ erstelltes Rechtsgutachten des Prof. Dr. Dr. L., E., vom 14.07.2008. Eine gegenteilige Stellungnahme des Landeskirchenamtes vom 15.09.2008 könne nicht überzeugen.

Der Kläger beantragt,

die Bescheide des Kollegiums des Landeskirchenamtes der Beklagten vom 09. September 2008 und vom 02. Oktober 2008 in der Fassung des Widerspruchsbescheides ihrer Kirchenleitung vom 12. März 2009 aufzuheben

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung ihres Klageabweisungsantrages verweist sie auf die Gründe des Widerspruchsbescheides, die Stellungnahme des Landeskirchenamtes vom 15.09.2008 zum Rechtsgutachten des Prof. Dr. Dr. L. und zur gutachterlichen Stellungnahme des Prozessbevollmächtigten des Klägers sowie auf ein im Auftrag des Landeskirchenamtes zu „Rechtsfragen des Wartestands-Konzepts der Evangelischen Kirche im Rheinland“ erstelltes Rechtsgutachten der Rechtsanwaltes Dr. B. vom 26.11.2008.

Wegen der Einzelheiten im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakten, der genannten gutachterlichen Stellungnahmen sowie der von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge ergänzend Bezug genommen.

Gründe:

Die Klage hat keinen Erfolg.

Die Klage ist gemäß § 19 Abs. 1 VwGG zulässig. Das Vorverfahren ist ordnungsgemäß durchgeführt und die Klage form- und fristgerecht bei der Verwaltungskammer erhoben worden.

Die Klage ist jedoch nicht begründet. Die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 71 VwGG in Verbindung mit § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Das folgt daraus, dass

1. der dem Kläger erteilte Beschäftigungsauftrag grundsätzlich widerrufbar war,
2. der Widerruf mit der erfolglosen Teilnahme des Klägers am zentralen Auswahlverfahren begründet werden konnte und
3. die Widerrufsentscheidung nicht wegen unzureichender Berücksichtigung sonstiger Umstände des Einzelfalles zu beanstanden ist.

Zu 1.

Grundsätzlich war der dem Kläger erteilte Beschäftigungsauftrag widerrufbar. Zwar enthielt er keinen entsprechenden Hinweis. Er war dem Kläger als Warteständler jedoch unter Bezug auf § 90 Abs. 2 PfdG erteilt worden, der die Möglichkeit der Übertragung einer widerruflichen Tätigkeit regelt. Jedenfalls außerhalb der 6-Monatsfrist (§ 90 Abs. 2 S. 2 PfdG) ist damit ein solcher Beschäftigungsauftrag widerrufbar (Urteile der Kammer vom 25.06.1996 – VK 17/1995 und VK 18/1995 –).

Vertrauensgesichtspunkte stehen dem grundsätzlich nicht entgegen. Die Widerrufbarkeit ergibt sich aus dem Gesetz und deshalb muss ein Warteständler mit der Möglichkeit eines Widerrufs rechnen. Auch Fürsorgegesichtspunkte stehen im Grundsatz einem Widerruf nicht entgegen. Die allgemeine Fürsorgepflicht (§ 2 Abs. 2 S. 2 PfdG) und selbst die besondere Fürsorgepflicht gegenüber abberufenen Pfarrerinnen und Pfarrern (§ 87 Abs. 2 S. 2 PfdG) können die Versetzung eines Warteständlers nach Ablauf von drei Jahren, wenn ihm bis dahin keine neue Pfarrstelle übertragen worden ist und der Lauf der Frist nicht durch eine auftragsweise Beschäftigung gehemmt worden ist (§ 91 Abs. 1 S. 1 und 2 PfdG), nicht verhindern (VGH, Urt. v. 11.05.1990 – VGH 14/89 – RsprB ABI.EKD 1992, 20; Urt. v. 01.03.2002 – VGH 6/99 – RsprB ABI.EKD 2003, 7; B. v. 15.09.2005 – VGH 10.03 -). Eine Einschränkung gilt nur bei einer – hier nicht gegebenen – rechtsmissbräuchlichen Vereitelung der Bemühungen eines Pfarrers um eine neue Stelle durch das Landeskirchenamt. Folgt mithin aus dem Fürsorgegrundsatz weder ein Rechtsanspruch auf die Übertragung einer neuen Pfarrstelle noch auf die Übertragung eines Beschäftigungsauf-

rages, so kann grundsätzlich auch der Widerruf eines Beschäftigungsauftrages nicht gegen den Fürsorgegrundsatz verstoßen. Bestätigt wird dies letztlich auch durch § 90 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 PfdG. Die Vorschriften zeigen, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit eines Beschäftigungsauftrages als Pflicht eines Warteständlers im Interesse der Kirche und nicht als Recht auf Verlängerung des Wartestandes geregelt hat.

Zu 2.

Bei der Entscheidung, ob ein Beschäftigungsauftrag erteilt wird oder ein erteilter Auftrag widerrufen wird, steht dem Landeskirchenamt ein Ermessensspielraum zu. Gerichtlich ist die Entscheidung nur darauf zu prüfen, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten oder hiervon in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist (§ 46 VwGG).

Aus der Konzeption des Gesetzes (Eintritt in den Ruhestand nach drei Jahren, es sei denn, es wurde erneut eine Pfarrstelle übertragen, bei einer auftragsweisen Beschäftigung, die zudem widerruflich ist, tritt indes lediglich eine Hemmung der Frist für die Zeit der Beschäftigung ein) wird deutlich, dass ein Beschäftigungsauftrag nach dem Pfarrerdienstrecht der UEKK – auch wenn die landeskirchliche Praxis offensichtlich lange anders war – als zeitlich begrenzte Zwischenzeit gedacht ist. Und aus § 90 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 PfdG wird zudem - wie ausgeführt - deutlich, dass die Entscheidung über einen Beschäftigungsauftrag wesentlich an dienstlichen Aspekten zu orientieren ist.

Im Rahmen des so gekennzeichneten Ermessensspielraums hat sich die Kirchenleitung bei ihrer Entscheidung maßgeblich von dem Beschluss der Landessynode 2007 leiten lassen: Anhaltspunkte dafür, dass der Beschluss dabei in unzutreffender Weise ausgelegt worden ist, bestehen nicht. Der Beschluss zielt gerade auch auf die im Bereich der Beklagten besonders gravierende Wartestandsproblematik (ursprünglich rund 120 Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestandsstatus). Die Lösung wird u.a. in Abschnitt I Ziffer 12 und Abschnitt II des Beschlusses 2007 vorgegeben (Ausweitung des Vorschlags- und Besetzungsrechts der Kirchenleitung, die dabei ausschließlich Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand, bevorzugt aus den Gruppen, die entweder das in dem Beschluss aufgezeigte zentrale Auswahlverfahren erfolgreich absolviert haben, Abschnitt II Ziffer 2, oder die davon befreit sind, Abschnitt II Ziffer 3, vorschlagen soll). Abschnitt II Ziffer 5 des Beschlusses („...werden gemäß § 91 PfdG in der Regel nach drei Jahren in den Ruhestand versetzt“) verdeutlicht, dass die Synode eine Änderung der bisherigen Praxis anstrebte, nach der Warteständler offensichtlich in großem Umfang mittels Beschäftigungsaufträgen über drei Jahre hinaus im Wartestand verbleiben konnten. Die in dem Beschluss verwendete Formulierung „in der Regel“ wurde dabei nach den Erläuterungen der Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung, an denen zu zweifeln kein Anlass besteht, zur Verdeutlichung verwendet, dass dies für Pfarrerrinnen und Pfarrer gilt, die nicht bereits vor dem den Fristenlauf hemmenden Beschäftigungsauftrag anzurechnende Wartestandszeiten hat-

ten. Falls solche Zeiten vorliegen, sollen diese auf den in Ziffer 5 des Beschlusses genannten Dreijahreszeitraum angerechnet werden und ihn entsprechend verkürzen.

Den Beschluss der Landessynode hatte die Kirchenleitung, unterstützt durch das Landeskirchenamt (Art. 159 Abs. 1 KO), bei ihrer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen (Art. 148 Abs. 3a KO).

Rechtliche Bedenken gegen den Beschluss bestehen nicht:

Das gilt zunächst hinsichtlich des dem Beschluss zu entnehmenden Zieles, die Zahl der Warteständler mit Beschäftigungsauftrag zurückzuführen. Denn die Entscheidung über Beschäftigungsaufträge steht, wie ausgeführt, im Ermessen des Landeskirchenamtes, das vornehmlich an dienstlichen Belangen zu orientieren ist, und Beschäftigungsaufträge sind widerrufbar. Ein Verstoß gegen einen Grundsatz der Unversetzbarkeit von Geistlichen liegt darin nicht, wie sich schon aus der gesetzlichen Regelung über eine Widerrufbarkeit eines Beschäftigungsauftrages ergibt.

Bestand grundsätzlich – wie ausgeführt – schon bisher für einen Warteständler kein Vertrauensschutz in den Fortbestand eines Beschäftigungsauftrages, so gilt dies auch angesichts des neu beschlossenen Wartestandskonzeptes. Die Widerrufbarkeit nach § 90 Abs. 2 S. 1 PfdG verdeutlicht die mit einem Beschäftigungsauftrag verbundene unsichere Rechtsposition. Zu deren Festigung war und ist die erfolgreiche Bewerbung auf eine unbefristete Stelle erforderlich. Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass künftig keine Veränderungen der Bewerbungsvoraussetzungen eintreten, bestand und besteht nicht. Grundsätzlich kann eine in der Vergangenheit eingeführte Verwaltungspraxis aufgrund sachlicher Erwägungen geändert werden, wenn dies unter Berücksichtigung aller Umstände als geboten erscheint.

Rechtliche Bedenken bestehen auch nicht hinsichtlich der Vorgabe, auf landeskirchlicher Ebene Pfarrstellen mit besonderem Auftrag (mbA - Stellen) zu errichten. Die Berechtigung zu dieser Vorgabe folgt aus der Leitfunktion der Landessynode (Art. 128 Abs. 1 KO), speziell auch für das Haushaltswesen (Art 129 Abs. 1 d - g KO). Die Umsetzung im Einzelnen konnte der Kirchenleitung übertragen werden, die für die Errichtung von Pfarrstellen der Landeskirche zuständig (§ 1 Abs. 1 PStG). Einer weiteren gesetzlichen Regelung für die Errichtung der speziellen landeskirchlichen Pfarrstellen bedurfte es nicht.

Die Synode konnte auch beschließen, dass die mbA - Stellen nur mit Pfarrerinnen und Pfarrern im Wartestand zeitlich begrenzt besetzt werden sollen, die ein zentrales Auswahlverfahren durchlaufen haben, und dass die Kirchenleitung bei Ausübung des Besetzungsrechts ausschließlich Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand, bevorzugt aus den in Abschnitt II Ziffer 2 und 3 genannten Gruppen, vorschlagen soll. Die Möglichkeit einer zeitlichen Begrenzung (mind. sechs Jahre) folgt aus § 27 Abs. 1 und 2 PfdG. Die Möglichkeit einer Eingrenzung des Kreises der Bewerber auf die, die das zentrale Auswahlverfahren durchlaufen haben, ergibt sich aus §§ 27 Abs. 2, 106 Satz 1 PfdG. Das von der

Synode beschlossene Wartestandskonzept stellt eine Bestimmung i.S.d. § 106 Satz 1 PfdG dar.

Grundsätzlich steht der Landeskirche bei der Besetzung der landeskirchlichen Pfarrstellen, wie auch bei der Ausübung des Vorschlagsrechts, ein Auswahlermessen zu. Dazu können auch ermessensleitende Richtlinien erlassen werden. Um solche handelt es sich hier. Auch solche ermessensleitende Richtlinien sind gerichtlich nur im Rahmen des § 46 VwGG überprüfbar. Im Rahmen dieser eingeschränkten Prüfung kann hier der Beschluss nicht beanstandet werden. Es steht im Ermessen eines Dienstherrn, Anforderungsprofile für Stellenbewerber zu erstellen und Grundsätze zu entwickeln, anhand derer die Bewerber beurteilt werden. Das von der Synode vorgegebene Konzept hat die Kirchenleitung durch die „Richtlinien zum zentralen Auswahlverfahren für Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand und für aus der Pfarrstelle Abberufene“ vom 29.11.2007, zuletzt geändert am 02.04.2009, ausgefüllt.

Das neu beschlossene „Wartestandskonzept“ stellt bei alledem keine Regelung dar, die die Rechtsverhältnisse von Pfarrerrinnen und Pfarrern im Wartestand abweichend von den gesetzlichen Vorschriften in gliedkirchlicher Unzuständigkeit regelt. Das Konzept einschließlich der von der Kirchenleitung beschlossenen Richtlinien hat vielmehr den Charakter ermessensbindender Richtlinien, die die gesetzlichen Regelungen nicht ändern, sondern ausschöpfen und die keiner Gesetzesform bedürfen. Die Befugnis zum Erlass solcher untergesetzlicher Richtlinien gibt § 106 Satz 1 PfdG. Es geht nicht um die Errichtung einer gesetzlich nicht geregelten Zugangsschwelle, sondern die Frage, mit welchen der zahlreichen Bewerber, die die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beschäftigung im pfarramtlichen Dienst erfüllen, die wenigen freien Stellen ermessensgerecht besetzt werden sollen. Die Detailplanung konnte die Synode dabei der Kirchenleitung übertragen und sich – wie erfolgt – auf eine Kontrolle beschränken. Ein gerichtlich zu beanstandender Ermessensfehler liegt darin nicht.

Die Richtlinie zielt auf eine Bestenauslese und ist dazu geeignet.

Das gilt zunächst für die Besetzung des Auswahlausschusses nach Ziff. 3 der Richtlinie. Dabei ist es nicht sachwidrig, jeweils auch zwei Gemeindemitglieder in einen Auswahlausschuss aufzunehmen. Immerhin geht es um die Frage der Berufung auf eine Stelle im Rahmen eines Stellenpools, der letztlich der künftigen Sicherstellung eines pfarramtlichen Dienstes dienen soll. Dabei ist auch die Vermittelbarkeit eines Bewerbers gegenüber der Gemeinde von Bedeutung. Schließlich wirken auch bei einem Besetzungsrecht der Gemeinde Laien mit.

Soweit die Richtlinien der Kirchenleitung für das Auswahlverfahren zwei Elemente vorsehen (Bewertung der schriftlichen Unterlagen und das Ergebnis eines Auswahltages), ist auch dieses nicht zu beanstanden. Soweit der Kläger eine zu geringe Bewertung der theologischen Prüfungen rügt, kann die Beklagte dem nachvollziehbar entgegen halten, dass ein bei Warteständlern in der Regel länger zurückliegendes Prüfungsergebnis in seiner

Bedeutung gegenüber jüngeren Erkenntnissen relativiert werden kann. Im Übrigen hat der Kläger zumindest die zweite theologische Prüfung nicht mit einem Ergebnis absolviert, das ihm gegenüber Mitbewerbern einen deutlichen Vorsprung vermitteln müsste. Soweit der Kläger rügt, die Ergebnisse seiner bisherigen Tätigkeit würden nicht ausreichend berücksichtigt, kann der Beklagte dem entgegenhalten, dass diese bei der Bewertung der schriftlichen Unterlagen von Bedeutung sind und in die Bewertung der Ergebnisse des Auswahltages mit einfließen. Ein „zentrales“ Auswahlverfahren rechtfertigt es im Übrigen, unter vergleichbaren Voraussetzungen unmittelbar gewonnene Erkenntnisse stärker zu berücksichtigen als in der Vergangenheit unter unterschiedlichen Voraussetzungen erbrachte Leistungen, zumal dienstliche Beurteilungen nicht erteilt wurden.

Der vom Kläger geäußerte Zweifel am Aussagewert der Ergebnisse des Auswahltages vermag die Annahme einer Ermessensfehlerhaftigkeit der Richtlinien gleichfalls nicht zu begründen. Die erfolgreiche Teilnahme an Auswahltagen ist allgemein bei beruflichen Bewerbungen – unabhängig vom Alter der Bewerber – nicht unüblich, auch nicht in der durch die beanstandeten Richtlinien vorgenommenen Gewichtung. Dabei ist nicht ersichtlich, dass die für den Auswahltag vorgesehenen acht Kompetenzbereiche, die zu beurteilen sind, sachwidrig oder unvollständig sind und sie nicht auf die Beurteilung der Eignung und Befähigungen gerichtet sind, die für den pfarramtlichen Dienst von Bedeutung sind.

Soweit der Kläger rügt, offensichtlich in Reaktion auf die allgemeine Beanstandung des Prüfungsverfahrens hätten sich über die Zeit offensichtlich die Maßstäbe zu Gunsten der Bewerber verändert, weil die Ergebnisse zunehmend positiv ausfielen, und darin liege eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, kann darin keine Beanstandung des Konzeptes liegen, sondern nur von dessen Anwendung. Statistische Verschiebungen der Erfolgsquoten sind in der Prüfungspraxis indes allgemein und immer wieder festzustellen. Sie können vielfältige Gründe haben, vor allem auch abhängig von der Qualifikation der jeweiligen Kandidaten. Ein einklagbarer Anspruch eines schlechter beurteilten Bewerbers folgt daraus nicht. Eine nennenswerte Änderung einer vorgegebenen Beurteilungspraxis ist nicht erkennbar.

Zu 3.

Die Widerrufsentscheidung dürfte auch nicht wegen unzureichender Berücksichtigung sonstiger Umstände des Einzelfalles zu beanstanden sein, jedenfalls beeinträchtigt sie nicht (mehr) eigene Rechte des Klägers. Zwar bestehen erhebliche Bedenken, ob der in dem Bescheid vom 02.10.2008 erwähnte Beschluss der Abteilung I des Landeskirchenamtes, Beschäftigungsaufträge der Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand nach Feststellung des Ergebnisses des Auswahlverfahrens einheitlich zum Ende des auf die Entscheidung bzw. Bekanntgabe folgenden Monats zu beenden, eine ausreichende Grundlage für die hinsichtlich des Widerrufs vorzunehmende Ermessensentscheidung darstellt. Die Darlegung berücksichtigt weder dienstliche Belange der Beschäftigungsstelle des Klägers noch seine persönlichen Umstände. Der Beschluss der Abteilung I findet auch keine Grundlage in

dem Beschluss der Synode oder den Richtlinien der Kirchenleitung. Gleichwohl kann dies nicht zum Erfolg der Klage führen. Mit Bescheid vom 14.01.2008 wurde der Beschäftigungsauftrag im Kirchenkreis Y. ab 01.03.2008 bis zu dem Zeitpunkt verlängert, an dem das Ergebnis des zentralen Auswahlverfahrens vorliegen würde. Dies hatte zur Folge, dass der Kläger über den 31.10.2008 hinaus weiter unter Fortzahlung der Bezüge und mit der hemmenden Wirkung des § 91 Abs. 1 S. 2 PfdG seinen Beschäftigungsauftrag erfüllen konnte. Bei Würdigung der wechselseitigen Belange ist nicht ersichtlich, dass dem Kläger im konkreten Einzelfall eine längere Frist bis zum Ausscheiden aus dem Beschäftigungsauftrag, als er sie tatsächlich erhalten hat, hätte gewährt oder gänzlich von einem Widerruf hätte abgesehen werden müssen.

Dem Kläger ist auch zu keinem Zeitpunkt schriftlich oder sonst erkennbar zugesichert worden, dass er bis zum Ende seiner Dienstzeit einen Beschäftigungsauftrag zu 100 % erhalten werde. Aus den Akten ergibt sich vielmehr, dass er jeweils befristete Aufträge erhielt, wobei auch jeweils soziale Belange des Einzelfalles gewürdigt wurden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Hauskauf in unmittelbarer Nähe von W. bei der Kirchenleitung auf wenig Verständnis gestoßen ist, was gegenüber dem Kläger auch deutlich gemacht wurde. Dabei wurde ihm gegenüber auch erklärt, dass der Hauskauf bei der Frage, ob nur Wartegeld gezahlt werden könne, kein Gesichtspunkt sein könne, wie sich aus dem Vermerk vom 27.06.1994 ergibt.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 66 Abs. 1 VwGG.

Die Revision war gemäß § 3 Abs. 2 Verwaltungskammergesetz wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen.

