

VERWALTUNGSGERICHTSHOF

der Evangelischen Kirche der Union

VGH 15/98 (VG 15/97)

URTEIL

In der kirchlichen Verwaltungsrechtssache

des Pfarrers ***

Klägers und Berufungsbeklagten,

Prozeßbevollmächtigter:

Rechtsanwalt ***

gegen

die Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg, vertreten durch das Konsistorium,
Bachstraße 1-2, 10555 Berlin,

Beklagte und Berufungsklägerin,

hat der Verwaltungsgerichtshof der Evangelischen Kirche der Union auf die
mündliche Verhandlung vom 12. November 1999 durch

den Richter am Bundesverwaltungsgericht ***,

den Richter am Bundesverwaltungsgericht ***,

den Superintendent i.R. ***,

den Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht i.R. ***

und die Pfarrerin ***

für Recht erkannt:

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts der
Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg vom 25. Juni 1998 wird
zurückgewiesen.

(Seite 2)

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Gründe:

I.

Der Kläger ist - nachdem er zuvor schon in anderen Kirchengemeinden tätig war
- seit dem 1. Februar 1994 Inhaber der (ehemals 2.) Pfarrstelle der
***kirchengemeinde in *** Der 11 ordentliche Mitglieder umfassende
Gemeindekirchenrat faßte auf seiner Sitzung am 7. Januar 1997 in Abwesenheit
des Klägers und des Superintendenten *** zum Tagesordnungspunkt
"Regionalisierung" mit 8/0/0 Stimmen folgende Beschlüsse:

a) der GKR beschließt zur Verringerung des Stellenvolumens gemäß
Sollstellenplan folgende kw-Vermerke

Stelle Ist kw Stelleninhaber

Pfarrer 1 0,5.....***

Pfarrer 0,5 0,5 ***

Katechetin

Kirchenmusik

Küster

Kirchenwart

b) Der GKR sieht in der Arbeit des Pfarrers *** keine Perspektive für die ***kirchengemeinde mehr und beschließt, bei der Kirchenleitung auf seine Ablösung hinzuwirken. Sup. ***, Dr. *** und Herr *** werden beauftragt, diesbezüglich im Konsistorium vorstellig zu werden.

(Seite 3)

Am 14. Januar 1997 beschloß der Gemeindegemeinderat nach Erläuterung der Gründe des den Kläger betreffenden Beschlusses und nachdem der Kläger erklärt hatte, daß er keinen Anlaß sehe, seine Arbeit in der ***kirchengemeinde für gescheitert anzusehen und daraus die Konsequenzen zu ziehen, weiterhin:

Der GKR bekräftigt den Beschluß von 07.01.97 und beantragt die Abberufung von Pf r. *** nach § 84 des Pfarrerdienstgesetzes vom 15. Juni 1996.

Der GKR bittet den Kreiskirchenrat, das Anliegen des GKR der ***gemeinde mit einem gleichlautenden Antrag nach § 84 (2) an die Kirchenleitung zu unterstützen.

An der Abstimmung über diesen ebenfalls mit 8/0/0 Stimmen gefaßten Beschluß nahm Superintendent *** nicht teil.

Der Kreiskirchenrat *** beschloß am 11. Februar 1997 mit den Stimmen aller 11 ordentlichen Mitglieder einhellig:

Der KKR *** beantragt bei der KL der EKIBB entspr. § 84 (2) des Pfarrerdienstgesetzes vom 15. Juni 96 die Abberufung des Pfarrers *** aus seiner Pfarrstelle an der ***kirchengemeinde. Der KKR macht sich damit den Antrag des GKR der ***kirchengemeinde zu eigen (§ 84 (I).2.

Weitere Beschlüsse des Kreiskirchenrats und Gemeindegemeinderats führten dazu, daß das Konsistorium den Kläger mit Beschluß vom 25. Februar 1997 gemäß § 86 PFDG n.F. beurlaubte.

(Seite 4)

Am 26. März 1997 fand eine Anhörung des Gemeindegemeinderats gemeinsam mit dem amtierenden Generalsuperintendenten und dem Personaldezernenten statt. In dem darüber gefertigten Vermerk vom 27. März 1997 hielt der Personaldezernent u.a. folgendes fest:

Als Ergebnis des Gesprächsgangs steht fest, daß das gedeihliche Zusammenwirken zwischen der Gemeinde und Pfr. *** nicht mehr gewährleistet ist. Den Erwartungen der Gemeinde kann Pfr. *** nicht entsprechen. Ursache dafür ist, daß Pfr. *** Fehlleistungen nicht einräumt und Tatsachen, die auf seine Fehler verweisen, verleugnet. Er weicht Konflikten aus, und wenn Kritik an ihm doch geäußert wird, nimmt er eine Schutzhaltung ein, so daß ein Gespräch nicht mehr möglich ist. ... Seine eigenen Fehler versucht er zu verbergen, indem er anderen unterstellt, deren Verursacher zu sein. ...

Unterlagen über die Anhörung des Klägers durch das Konsistorium, die am 5. und 12. Mai 1997 stattgefunden haben soll, sowie über die Anhörung des Kreiskirchenrats und des Generalsuperintendenten finden sich in den

Personalakten nicht. Der Kläger trat jedoch ausweislich dieser Akten alsbald und verschiedentlich schriftlich an die Kirchenleitung heran und erklärte: Während seiner gesaroteten Dienstzeit in der ***kirchengemeinde habe er mit keinem Kreis und keiner Gruppe Krach oder Ärger gehabt, ausgenommen hiervon die Gremienarbeit des GKR. Die Ältesten hätten niemals mit ihm über empfundene Spannungen oder Ärgernisse das Gespräch gesucht (Bl. 14 d. PA). Seit November 1995 seien nennenswerte Spannungen aufgetreten. In erster Linie habe es zunehmende Konflikte mit Superintendent *** gegeben. Dieser habe verschiedentlich Fehlentscheidungen verursacht. Trotz seiner gelegentlichen Warnungen sei es im Gemeindegemeinderat nie dazu gekommen, daß die Mehrheit anders abgestimmt hätte als

(Seite 5)

der Superintendent, so daß Gegnerschaften von Nachbargemeinden, Gemeindepädagogen, Eltern der Kita und auch Teilen der aktiven Gemeindeglieder zum Gemeindegemeinderat entstanden seien. Er sei so in eine Außenseiterposition geraten. (Bl. 44 d. PA). Mündlich erklärte er am 27. Februar 1997 gegenüber dem Personaldezernenten außerhalb einer förmlichen Anhörung:

Die Tatsache, daß die Sekretärin des Superintendenten und Amtsbruders des Klägers, Superintendent ***, zugleich Vorsitzende des Gemeindegemeinderats sei, erschwere die Lage. Er fühle sich infolge dieser bestehenden Zusammenarbeit zwischen Superintendent und Sekretärin in der Gemeinde alleine-gestellt (Bl. 21 d. PA). Der Kläger und andere Gemeindeglieder baten die Kirchenleitung wiederholt schriftlich um eine Gemeindegemeinderat, Supervision, Mediation o.ä. (Bl. 15, 52, 72 b d. PA). Der Kläger verwies auch "auf das Problem unserer Kirche, kaum einen anderen geeigneten Arbeitsplatz" für ihn zu haben (Bl. 44 R d. PA).

Die Kirchenleitung beschloß in ihrer Sitzung am 16. Mai 1997, den Kläger aus seiner Pfarrstelle der ***kirchengemeinde *** gemäß § 84 Abs. I Ziff. 2, Abs. 2 in Verbindung mit § 85 Abs. I PfdG n.F. abuberufen. Zur Begründung heißt es in dem Bescheid vom 26. Mai 1997, das gedeihliche Wirken in der Gemeinde sei nicht mehr gewährleistet. Dies finde in den einstimmig gefaßten Beschlüssen des Gemeindegemeinderats und des Kreiskirchenrats seinen Ausdruck. Die Kirchenleitung habe bei ihrer Entscheidung das Ergebnis der Anhörungen des Gemeindegemeinderats, des Kreiskirchenrats und des Klägers berücksichtigt. Der Gemeindegemeinderat habe in seiner Anhörung zum Ausdruck gebracht, daß die Vorstellungen des Klägers vom Leben in der Gemeinde mit jenen des Gemeindegemeinderats nicht in Übereinstimmung zu bringen gewesen seien. Es sei dem Gemeindegemeinderat zu keinem Zeitpunkt gelungen, dem Kläger zu vermitteln, in welcher Weise die Gemeinde nach Ansicht des Gemeindegemeinderats zu leiten sei. Der Grund für diese Schwierigkeiten in der Kommunikation liege darin, daß der Kläger gegenüber dem Gemeindegemeinderat

(Seite 6)

Wahrnehmungsschwierigkeiten bewiesen habe. Das alles habe Spannungen zur Folge gehabt, die wegen der gestörten Kommunikation nicht hätten behoben werden können. Auch dem Kreiskirchenrat seien von verschiedener Seite Spannungen vorgetragen worden, die zwischen dem Kläger und dem Gemeindegemeinderat bestanden hätten. Der Kläger selbst räume ein, sich dem Druck des Gemeindegemeinderats ausgesetzt zu fühlen und Schwierigkeiten mit dessen einzelnen Mitgliedern empfunden zu haben. Zu einer

Aussprache darüber sei es nach eigenen Aussagen des Klägers nicht gekommen. Dadurch seien die Probleme in der Zusammenarbeit mit der Gemeinde erschwert worden.

Hiergegen hat der Kläger Klage erhoben mit dem Antrag, den Bescheid der Kirchenleitung vom 26. Mai 1997 aufzuheben. Er hat Verfahrensfehler gerügt. Insbesondere sei ihm weder vom Gemeindegemeinderat noch vom Kreiskirchenrat rechtliches Gehör gewährt worden. Der Sachverhalt sei auch von der Kirchenleitung nicht richtig aufgeklärt worden, insbesondere fehle es an einer schriftlichen Stellungnahme des Generalsuperintendenten. Schon deswegen sei die Ermessensentscheidung fehlerhaft. Es lägen aber auch keine Abberufungsgründe vor.

Die Beklagte ist dem entgegengetreten und hat zur Frage der Anhörung des Generalsuperintendenten vorgetragen: Durch dessen Teilnahme an der Anhörung des Gemeindegemeinderats, durch wiederholte Gespräche mit dem Personaldezernenten in dieser Sache sowie schließlich durch die Mitwirkung bei der Beschlußfassung der Kirchenleitung sei dem Erfordernis ausreichend Genüge getan.

Das Verwaltungsgericht der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg hat der Klage mit folgender Begründung stattgegeben. Die Voraussetzungen des § 84 Abs. 2 PfdG n.F. seien zwar erfüllt. Insbesondere seien die Beschlüsse des Gemeindegemeinderats und des Kreiskirchenrats formell ordnungsgemäß und mit der gesetzlich vorausgesetzten Mehrheit zustandege-

(Seite 7)

kommen. Auch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch den Gemeindegemeinderat oder Kreiskirchenrat sei nicht festzustellen. Nach § 27 Satz 1 PfdAG obliege die Anhörung der am Abberufungsverfahren Beteiligten allein dem Konsistorium. Wie sich mittelbar aus dem Schweigen in der Begründung des Bescheids ergebe, fehle es jedoch an der ordnungsgemäßen förmlichen Anhörung des Generalsuperintendenten nach § 85 Abs. 2 Satz 2 PfdG n.F.. Erforderlich sei dessen eigenständige Stellungnahme. Eine solche lasse sich hier nicht aus der Niederschrift über die unter seiner leitenden Mitwirkung durchgeführte Anhörung des Gemeindegemeinderats herleiten. Auch zusätzliche Besprechungen mit dem Personaldezernenten könnten nicht ausreichen, wenn sie nicht in einer für die Kirchenleitung und das Gericht nachvollziehbaren Weise zeitnah aktenkundig gemacht worden seien. Ebenso wenig reiche die Teilnahme des Generalsuperintendenten an der entscheidenden Sitzung der Kirchenleitung aus. Denn der Generalsuperintendent sei nach Art. 82 Abs. 1 Nr. 3 GO ohnehin geborenes Mitglied der Kirchenleitung. Wenn das Gesetz gleichwohl seine Anhörung vorsehe, könne dies nur den Sinn haben, daß das Ergebnis dieser Anhörung schon vor der Sitzung der Kirchenleitung, also bei Abschluß der Vorbereitung der Beschlußfassung vorliegen solle. Dieser Verfahrensfehler müsse auch als wesentlich angesehen werden, weil angesichts der nur begrenzten Überprüfbarkeit der Entscheidung nach § 84 Abs. 2 PfdG n.F. der Einhaltung der Förmlichkeiten des Verfahrens besondere Bedeutung zukomme.

Angesichts des festgestellten Verfahrensfehlers bedürfe es keiner Entscheidung über materielle Bedenken gegen die Abberufung. Auf sie sei aber hinzuweisen. § 84 Abs. 2 PfdG n.F. stelle insoweit einen selbständigen Abberufungsgrund dar, als bei Vorliegen der Voraussetzungen die fehlende Gewährleistung eines gedeihlichen Wirkens des Pfarrers in der Pfarrstelle gesetzlich vermutet werde.

Eine an die qualifizierte Antragstellung anknüpfende Automatik der Abberufung dürfe es aber mit Blick auf die Aufgaben und die Stellung

(Seite 8)

des Gemeindepfarrers nach der Grundordnung nicht geben. Daher habe die Kirchenleitung im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens eine angemessene Abwägung der Interessen der Gemeinde und des Betroffenen vorzunehmen. Das setze voraus, daß die Standpunkte der Beteiligten in nachvollziehbarer Weise dargestellt und gewürdigt seien. Diese Würdigung solle die förmliche Anhörung ermöglichen. Es erscheine daher bedenklich, wenn in der Vorlage für die Kirchenleitung ausschließlich wertende Begriffe verwandt würden wie "fehlende Teamfähigkeit", "mangelnde Wahrnehmungsfähigkeit" oder "unterschiedliche Vorstellungen von der Art, eine Gemeinde zu leiten". Sie müßten durch konkrete Ereignisse oder detaillierte Beschreibungen der Erwartungen an den Pfarrer nachvollziehbar gemacht werden. Auf diesen Nachvollzug seien die Kirchenleitung, der Betroffene und das Gericht angewiesen. Daher habe schon das Konsistorium in der Anhörung auf derartige Konkretisierungen zu drängen.

Zur Begründung ihrer Berufung hat die Beklagte vorgetragen:

Der Auffassung des Verwaltungsgerichts zur notwendigen Anhörung des Generalsuperintendenten durch das Konsistorium vor Abfassung der Beschlußvorlage für die Kirchenleitung sei fehlerhaft. Sie übersehe, daß das PfdAG dem Konsistorium die Leitung des Abberufungsverfahrens und damit zugleich ein Verfahrensermessen eingeräumt habe. Das Konsistorium sei frei darin, daß Ergebnis der Anhörung des Generalsuperintendenten aktenmäßig festzuhalten oder aber ihn dieses Ergebnis selbst vortragen zu lassen. Auch nach dem Normzweck des § 85 PfdG n.F. müsse es ausreichen, wenn die Meinung des Generalsuperintendenten zum Abberufungsantrag der Kirchenleitung vor ihrer Entscheidung in einer Weise bekanntgegeben werde, daß sie von der Kirchenleitung gewürdigt werden könne. Das sei hier geschehen. Superintendent *** als amtierender Generalsuperintendent habe nicht nur das Verfahren laufend begleitet, sondern auch selbst Gelegenheit genommen, sowohl mit dem Gemeindegemeinderat als auch mit dem Kläger zu sprechen. Seine abschließende Meinung habe er vor der Entschei-

(Seite 9)

dung der Kirchenleitung in deren Sitzung mündlich vorgetragen. Verständlicherweise sei ihr ein außerordentliches Gewicht zugekommen. An der Abstimmung seien auch nur Mitglieder der Kirchenleitung beteiligt gewesen, die an der Sitzung teilgenommen hätten.

Zu den materiellen Hinweisen des Verwaltungsgerichts sei zu bemerken: Die Kirchenleitung habe sich bei ihrer Entscheidung von Umständen leiten lassen, die nicht in vollem Umfang in die Begründung des Abberufungsbescheides eingegangen seien. Daß weitere Informationen, Ansichten und Aussagen im Zuge der Beratung in der Kirchenleitung eine erhebliche Rolle gespielt hätten, sei offenkundig. Von ihrer schriftlichen Erörterung in der Begründung sei abgesehen worden, um die Darstellung der unerfreulichen Seiten des Streites zu vermeiden. Es sei weder Aufgabe der Kirchenleitung noch des Konsistoriums, mit der Abberufung auch noch eine Demontage der Betroffenen zu bewirken. Im übrigen habe der Kläger Spannungen zwischen ihm und dem Gemeindegemeinderat selbst eingeräumt. Bei der Anwendung des selbständigen Abberufungstatbestandes könne es aus systematischen Gründen nicht darum gehen, auf einzelne Vorwürfe

einzuwenden. Die zu bewertenden Vorkommnisse und Tatsachen seien nur ursächlich für das Abberufungsverfahren, nicht jedoch begründend. Von dem in § 84 Abs. 2 PfdG n. F. eingeräumten Ermessen sei hinreichend Gebrauch gemacht, wenn wertend festgestellt werde, daß die Anträge der Gremien nicht willkürlich gestellt worden seien und daß allein Gründe, die in der Person des Betroffenen, hier des Klägers, lägen, zu den Anträgen der beteiligten Gremien geführt hätten. In das Ermessen sei hingegen nicht die Beurteilung einzubeziehen, ob ein gedeihliches Wirken des betroffenen Pfarrers noch gewährleistet sei oder nicht. Das Ermessen beziehe sich ausschließlich auf die Willkürfreiheit der Gremienbeschlüsse zum Abberufungsantrag.

Die Beklagte beantragt,

(Seite 10)

das angefochtene Urteil aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil. Insbesondere hält er die Bedenken des Verwaltungsgerichts für begründet, daß auch ein Ermessensfehlergebrauch vorliege.

II.

Die Berufung der Beklagten ist nicht begründet. Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Anwendung des § 84 PfdG n. F. treffen im wesentlichen zu; das gilt insbesondere auch für die strengen Anforderungen an das Verwaltungsverfahren (I.). Es kann aber offen bleiben, ob hier der vom Verwaltungsgericht angenommene Verfahrensfehler einer unzureichenden Anhörung des Generalsuperintendenten durch das Konsistorium vorgelegen hat (2.). Ebenso kann dahinstehen, ob nicht doch der Kreiskirchenrat den Kläger vor der Beschlußfassung über die Antragstellung nach § 84 Abs. 2 PfdG n. P. hätte hören müssen (3.). Denn jedenfalls ist die Entscheidung der Kirchenleitung materiell ermessensfehlerhaft, weil sowohl die Begründung des Bescheides vom 26. Mai 1997 als auch die dazu im Gerichtsverfahren gegebenen Erläuterungen der Beklagten die gebotene Abwägung der beteiligten Interessen nicht erkennen lassen (4.).

I. Die Vorschrift des § 84 PfdG n.F. ist ohne Vorbild. Nach ihr können Gemeindepfarrer auch abberufen werden, wenn der Gemeindegemeinderat und zusätzlich der Kreiskirchenrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln des ordentlichen Mitgliederbestandes dies beantragt hat. Die Vorschrift ist im Schrifttum insbesondere vor dem Hintergrund, daß ihre Anwen-

(Seite 11)

derung ohne ein förmliches Verfahren in den vorzeitigen Ruhestand führen könne, scharf kritisiert worden (von Tiling ZevKR 1998, 55 ff.; Stein, Kirche und Recht 310, S. I ff.). Die Regelung komme praktisch einer Abwahlmöglichkeit gleich; ein derart eröffneter Weg in den Ruhestand entferne sich einerseits vom Typenzwang der im staatlichen Recht mit Verfassungsrang ausgestatteten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums; andererseits konfligiere er auch mit dem Grundsatz von der Unversetzbarkeit des Pfarrers, der nach gemeinem Kirchenrecht nur in engen Ausnahmefällen und nur unter besonderen verfahrensrechtlichen Anforderungen durchbrochen werden dürfe (von Tiling

a.a.O. s. 67 ff.). Der Pfarrer werde nach der neuen Vorschrift wie ein "politischer Beamter" behandelt, ohne durch Besoldungs- und Versorgungsbezüge in entsprechender Höhe gesichert zu sein; gegenüber anderen Arbeitnehmern werde er schlechter gestellt, weil der Verlust des Arbeitsplatzes im Arbeitsrecht einen "wichtigen Grund" voraussetze, der benannt werden müsse und von den staatlichen Gerichten überprüft werden könne, so daß ein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz statfinde (Stein a.a.O. S. 5 f.).

Die Kritik erschöpft nicht einmal sämtliche Defizite, die im Vergleich zum staatlichen Arbeitsrecht bestehen. Man denke nur an die dort vorgesehenen Abmahnungserfordernisse und die obligatorischen Schlichtungsversuche. Die Kritik übersieht auch nicht die Besonderheiten des arbeitsrechtlichen Tendenzschutzes, weil § 84 Abs. 2 PfdG n.F. Sachverhalte erfaßt, die - anders als die rechte Verkündigung des Glaubens - regelmäßig außerhalb des Tendenzschutzes liegen. Sie ist vor allem deshalb ernst zu nehmen, weil es für einen Pfarrer, wenn er auf diesem Wege frühzeitig in den Ruhestand gelangt, wegen seiner speziellen Ausbildung nicht gerade leicht fallen wird, sich beruflich umzuorientieren und eine andere Arbeit zu finden. Gleichwohl meint der Senat, daß es möglich ist, die gesetzliche Regelung im Einzelfall unbedenklich anzuwenden. Denn als Ermessensvorschrift beläßt die

(Seite 12)

Regelung Raum für eine Rechtsanwendung, die in formeller und materieller Hinsicht der potentiellen Bedeutung der Maßnahme für den betroffenen Pfarrer noch hinreichend Rechnung trägt. Nur eine daran orientierte Auslegung entspricht allerdings den Erfordernissen des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der auch im Kirchenrecht zu beachten ist. Mit Recht fordert von Tiling daher, daß ein ordnungsmäßiges Erhebungsverfahren mit entsprechenden Rechten des Betroffenen, eine sorgfältige Begründung und (soweit nicht durch den Gesetzeswortlaut und dessen Zweck abgeschnitten) eine Überprüfungsmöglichkeit durch das kirchliche Gericht nötig erscheinen (a.a.O. S. 69 f.; die Notwendigkeit kirchengerichtlichen Rechtsschutzes für derartige Fälle sieht auch Rohde ZevKR 1996, 369, 380).

2. Zweifelhaft erscheint dem Senat allerdings, ob dem Verwaltungsgericht für den vorliegenden Fall darin zu folgen ist, daß es an der ordnungsgemäßen förmlichen Anhörung des Generalsuperintendenten nach § 85 Abs. 2 Satz 2 PfdG n.F. fehle, weil von diesem stets eine eigenständige Stellungnahme zu fordern sei, die in einer für die Kirchenleitung und das Gericht nachvollziehbaren Weise zeitnah aktenkundig gemacht worden sei. Diese Forderung mag in der Regel berechtigt sein. Sind aber die Erhebungen des Konsistoriums vollständig und begleitet der Generalsuperintendent sie von Anfang bis Ende, gibt er schließlich vor Abfassung der Vorlage für die entscheidende Sitzung der Kirchenleitung zu erkennen, daß er die maßgeblichen Tatsachen als vollständig ermittelt ansehe und sich auch den Bewertungen in der Vorlage uneingeschränkt anschließe, bestätigt er dies zumindest während seiner Teilnahme an dieser Sitzung, so mag ausnahmsweise von einer eigenständigen Stellungnahme abzusehen sein, wenn auch ein derart angelegter Verfahrensgang der gesetzlichen Intention, unterschiedliche Sichtweisen in die Entscheidung einfließen zu lassen, nicht optimal entspricht.

(Seite 13)

In die Richtung einer solchen Ausnahme zielt das Vorbringen der Beklagten.

Dabei ist jedoch unklar geblieben, ob ein derartiger Verfahrensablauf so umfassend und in allen Einzelheiten substantiiert dargetan worden ist; vor allem ist strittig geblieben, ob ein solcher Sachverhalt wirklich vorgelegen hat. Um dies abschließend würdigen zu können, hätte es weiterer Tatsachenemittlungen bedurft. Davon konnte der Senat jedoch absehen, weil die Berufung aus anderen Gründen zurückzuweisen war.

3. Im Gegensatz zur Auffassung des Verwaltungsgerichts hat der Senat Zweifel, ob sich der Auffassung des Klägers, aus Gründen des rechtlichen Gehörs sei eine Anhörung des betroffenen Pfarrers durch den Kreiskirchenrat erforderlich, die Regelung des § 27 Satz I PfdAG entgegenhalten läßt. Zwar obliegt hiemach die Anhörung der am Abberufungsverfahren Beteiligten allein dem Konsistorium. Der Kreiskirchenrat ist jedoch selbst Verfahrensbeteiligter, nämlich - zusammen mit dem Gemeindekirchenrat - Antragsteller. § 27 Satz I PfdAG gilt daher möglicherweise nur für das erst durch die Antragstellung ausgelöste Verfahren. Die nachträgliche Anhörung durch das Konsistorium erübrigt auch wohl der Sache nach nicht die Anhörung des betroffenen Pfarrers durch den Kreiskirchenrat. Denn handelt es sich bei § 84 Abs. 2 PfdG n.F. um einen eigenständigen Abberufungstatbestand, der bei Vorliegen der Voraussetzungen die Überprüfungsbefugnis der Kirchenleitung im Vergleich zu den Fällen des § 84 Abs. 1 Nr. 2 PfdG n.F. einschränkt, so verschlechtert sich schon allein aufgrund des Beschlusses des Kreiskirchenrates die Rechtsstellung des betroffenen Pfarrers in ganz erheblicher Weise. Von daher könnte es naheliegen, dem Pfarrer einen Anspruch auf rechtliches Gehör gegenüber dem Kreiskirchenrat einzuräumen. Auch insoweit bedarf es jedoch keiner abschließenden Entscheidung, weil jedenfalls die Entscheidung der Kirchenleitung sich als ermessensfehlerhaft darstellt.

(Seite 14)

4. Wie schon das Verwaltungsgericht geht auch der Senat davon aus, daß es sich bei § 84 Abs. 2 PfdG n.F. um einen im Verhältnis zu § 84 Abs. 1 Nr. 2 PfdG n. F. selbständigen Abberufungstatbestand handelt, bei dessen Vorliegen die fehlende Gewährleistung eines gedeihlichen Wirkens des Pfarrers in der Pfarrstelle gesetzlich vermutet wird. Ausweislich der Entwurfsbegründung sollen durch die Neuregelung "unter Umständen sehr langwierige und für alle Beteiligten beschwerliche Verfahren, insbesondere Feststellungen eines 'nicht gedeihlichen Wirkens' vermieden werden", ist die entscheidende Kirchenleitung "aber auch in diesem. Fall nicht an die Vorentscheidungen der antragstellenden Organe gebunden" (zitiert nach Stein a.a.O. S. 5 mit Fußnote 19). Die Verwendung des Begriffs "können" verdeutlicht zweifelsfrei, daß der Kirchenleitung ein Ermessen eingeräumt ist.

Die Beklagte hat sich im vorliegenden Verfahren zu Recht auf den Standpunkt gestellt, daß sie sich anstelle von abschließenden Feststellungen zum angeblichen oder wirklichen Vorliegen eines "nicht gedeihlichen Wirkens" auf eine Mißbrauchskontrolle beschränken kann. Einem Mißbrauch ist wie folgt vorzubeugen:

Die Beschlüsse des Gemeindekirchenrats und des Kreiskirchenrats dürfen nicht zu anderen Zwecken als zu denen der Behebung eines Zustandes fehlenden gedeihlichen Wirkens in der Pfarrstelle gefaßt, worden sein. So ist das Abberufungsverfahren beispielsweise kein Instrument der Personal- und Stellenbewirtschaftung. Es ist auch nicht dazu geschaffen, eine frühere

Auswahlentscheidung zu revidieren und sich eines schwachen oder schwierigen Pfarrers zu entledigen, um so das Feld für einen vermeintlich besseren oder genehmeren Nachfolger zu ebnen. Ebenso wenig eignet es sich dazu, Maßnahmen wegen einer möglichen Dienstunfähigkeit zu umgehen und so den strengeren Verfahrensanforderungen an die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand auszuweichen. Es ist auch kein Ersatz für Disziplinar- oder Lehrbeanstandungsverfahren

(Seite 15)

(von Tiling a.a.O. S. 69). Auch im übrigen ersetzt es nicht die Dienstaufsicht, sondern setzt bei sonst dienstaufsichtlich beeinflussbarem Fehlverhalten des Pfarrers geradezu den vergeblichen Einsatz oder aber die vorhersehbare Wirkungslosigkeit der Mittel der Dienstaufsicht voraus: Werden Vorwürfe gegen den Pfarrer erhoben, die Verstöße gegen die Grundordnung, Kirchengesetze oder sonstige kirchenrechtliche oder staatliche (z.B. arbeitsrechtliche) Rechtsvorschriften zum Gegenstand haben, bleiben daher Weisungen und Abmahnungen weiterhin in Betracht zu ziehen.

Eine dem Mißbrauch vorbeugende Kontrolle hat im Rahmen des Ermessens stattzufinden. Das Konsistorium und die Kirchenleitung haben hier entsprechenden Anhaltspunkten nachzugehen. Darauf allein sind die Ermittlungen jedoch nicht zu beschränken. Zwar müssen die Ursachen langwieriger persönlicher Feindschaften und die Einzelheiten einer Zerrüttung der persönlichen Beziehungen in der Pfarrstelle nicht aufgeklärt werden. Die Voraussetzungen des § 84 Abs. 1 Nr. 2 PfdG sind nach Sinn und Zweck der Neuregelung nicht vollständig nachzuzeichnen. Jedoch hat die Kirchenleitung die Vertretbarkeit der Entscheidung des Gemeindegemeinderats und des Kreiskirchenrats dazu, daß ein gedeihliches Wirken des Pfarrers in der Pfarrstelle nicht mehr gewährleistet ist, anhand konkreter Stichproben zu überprüfen. Daß dies geschehen ist, muß im Interesse eines Minimums an gerichtlicher Überprüfbarkeit in den Gründen des Bescheides dargelegt und anhand wenigstens eines typischen Beispiels verdeutlicht werden.

Entgegen der im Berufungsverfahren verdeutlichten Auffassung der Beklagten darf sich jedoch die Ermessensausübung keineswegs auf die Mißbrauchskontrolle beschränken. Zusätzlich ist das klassische **Rechtsfolgeermessen** auszuüben, insbesondere ist die **Verhältnismäßigkeit** der vorgesehenen Maßnahme zu prüfen. Hieraus folgt zunächst, daß zu würdigen ist, ob die Abberufung erforderlich erscheint. Das ist nicht der Fall, wenn mildere

(Seite 16)

Mittel ernsthaft Erfolg versprechen. Als solch mildere Mittel sind ganz allgemein Abmahnungen, Beratungsgespräche und dergleichen in Betracht zu ziehen. Ferner sind die Folgen, die eine Abberufung bzw. das Unterbleiben einer Abberufung erwarten läßt, einander gegenüberzustellen und abzuwägen. Auf seiten des betroffenen Pfarrers ist zu berücksichtigen, was die Abberufung für ihn künftig bedeuten würde, z.B. wie groß - auch unter Berücksichtigung seiner bisherigen Laufbahn - die Aussichten sind, eine andere Pfarrstelle zu finden (vgl. § 87 Abs. 2 Satz 2 PfdG n.F.). Erscheint dies unsicher oder gar zweifelhaft, so ist weiterhin zu prüfen, wie sehr ein Wartestand und ein sich daran anschließender Ruhestand nach seinen persönlichen Verhältnissen (Alter, Familienstand, Zahl der Kinder u.s.w.) ihn und seine nächsten Angehörigen ansonsten belasten würden (§ 87 Abs. 2 Satz 4 PfdG n.F.). Auf seiten der Gemeinde ist zu berücksichtigen, ob

und wieweit der betroffene Pfarrer seine Aufgabe in der Gemeinde noch erfüllen kann. Bei dieser Prognose ist insbesondere zu berücksichtigen, welchen personellen Umfang der anlaßgebende Konflikt angenommen hat und wie sehr er sich erkennbar - etwa durch Zeitablauf - verfestigt hat. Bei unklarer Prognose hinsichtlich der Wirksamkeit milderer Mittel oder der Erträglichkeit der weiteren Entwicklung bei unveränderten Verhältnissen in der Gemeinde gilt: Je schwerer die vorhersehbaren Folgen für den Pfarrer wiegen und je mehr das Verhalten des Pfarrers beispielsweise durch dienstliche Weisungen oder Abmahnungen bzw. die Situation in der Gemeinde durch Beratungsgespräche oder ähnliches beeinflusbar erscheint, desto eher müssen derartige Maßnahmen als ein milderer Mittel in Betracht gezogen und versucht werden. Auch für die Ausübung des Rechtsfolgeemessens gilt im übrigen, daß die maßgeblichen Erwägungen im Interesse eines Minimums an gerichtlicher Überprüfbarkeit mit ihren wesentlichen Zügen in den Gründen des Bescheides dargelegt werden müssen.

In Anwendung dieser Grundsätze erweist sich die angefochtene Entscheidung der Kirchenleitung als ermessensfehlerhaft. Die

(Seite 17)

Beklagte hat nach ihrem schriftsätzlichen Vorbringen ausdrücklich nur eine Mißbrauchskontrolle für erforderlich gehalten. Dementsprechend schweigen die Gründe des Bescheides gänzlich zu den Erfolgsaussichten eines Versuchs, durch den Einsatz milderer Mittel ein gedeihliches Zusammenwirken zu ermöglichen. Zu derartigen Überlegungen hätte aber jedenfalls insoweit Veranlassung bestanden, als einerseits Beratungsgespräche o.ä. in Eingaben ernst zu nehmender Gemeindemitglieder angeregt worden waren, andererseits selbst in den Gründen des Bescheids vom 26. Mai 1997 Hinweise darauf enthalten sind, daß - aus welchen Gründen auch immer - es zu einer Aussprache über die Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des Gemeindegemeinderats nicht gekommen sein soll. Möglicherweise war auch zwischen den ersten Anzeichen eines Konflikts - nach Angaben des Klägers wurden sie erst im November 1995 erkennbar - und der Beschlußfassung des Gemeindegemeinderats ein unter Umständen noch als kurz zu bezeichnender Zeitraum verstrichen, der für sich gesehen eine unüberwindliche Verfestigung der gegensätzlichen Positionen noch nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit nahelegen mußte. Vor allem aber schweigen die Gründe des Bescheids vom 26. Mai 1997 ebenfalls gänzlich zu den nach den persönlichen Verhältnissen zu erwartenden Belastungen des Klägers. Das Alter des Klägers, sein Familienstand, der Stand seiner Versorgungsanwartschaften, seine Aussichten, eine andere Gemeinde zu finden, und die dafür maßgeblichen Umstände, etwa auch frühere Wechsel der Gemeinde, werden mit keinem Wort erwähnt. Der Kläger selbst hatte schon frühzeitig auf die ungünstige Situation hingewiesen, für ihn eine weitere Pfarrstelle zu finden. Die Berücksichtigung dieser Umstände war zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens unverzichtbar.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 66 Abs. 3 VwGG. Kosten des Verwaltungsgerichtshofs sind nicht entstanden.