

|                           |                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kirchengericht:</b>    | Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland                                                                                                                |
| <b>Entscheidungsform:</b> | Urteil (rechtskräftig)                                                                                                                                                                                    |
| <b>Datum:</b>             | 16.05.2022                                                                                                                                                                                                |
| <b>Aktenzeichen:</b>      | NK-VG I 6/2020                                                                                                                                                                                            |
| <b>Rechtsgrundlagen:</b>  | Artikel 45 Absatz 2 Verfassung, § 3 Absatz 1 Nr. 1 und § 4 Absatz 1 VerfVwGG, § 29 KKSynBG                                                                                                                |
| <b>Vorinstanzen:</b>      | vorangehend: Beschluss vom 03.03.2021 NK-VG I 5/2020;<br>nachfolgend Verfassungs- und Verwaltungsgericht der VELKD<br>Urteil vom 23.04.2024 RVG 5/2022; vgl. auch Urteil vom<br>20.11.2023 NK-VG I 5/2022 |

### **Leitsatz:**

Artikel 45 Absatz 2 der Verfassung räumt grundsätzlich nur der Synode selbst ein – dann ggf. auch im Wege des Organstreits geltend zu machendes – Recht auf Information ein, wobei dieser Anspruch sich naturgemäß gegen die Verwaltung des Kirchenkreises richten muss und durch die Synode, vertreten etwa durch ihr Präsidium, geltend zu machen ist.

### **Tenor:**

Die Klage wird abgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben; eine Auslagenerstattung findet nicht statt.

Der Gegenstandswert wird auf € 5.000,- festgesetzt.

### **Gründe:**

#### **Tatbestand**

Die Klägerin begehrt mit der vorliegenden Klage die Feststellung, dass die Beklagte in vielfacher Hinsicht ihr Informationsrecht als Synodalin aus Art. 45 Abs. 2 S. 2 der Verfassung der Nordkirche (Verf) verletzt habe, da sie sie im Zusammenhang mit einem Neubauvorhaben zur Unterbringung der Kirchenkreisverwaltung nicht ausreichend über die Planungen, den Fortschritt des Planungsprozesses, Alternativen zu einem Neubau sowie die finanzielle Lage des Kirchenkreises und schließlich hinsichtlich der Baukosten des Neubaus so fehlerhafte Unterlagen vorgelegt habe, dass diese zu einer sachgerechten Information komplett ungeeignet gewesen seien.

Die Klägerin hatte zunächst im Dezember 2020 um einstweiligen Rechtsschutz nachge- sucht, mit dem Petitum, das Neubauvorhaben vorläufig zu stoppen und festzustellen, dass bestimmte Planunterlagen untauglich seien, und sodann mit Schriftsatz vom 22.12.2020 Hauptsacheklage erhoben.

Die Verwaltung des Beklagten ist zur Zeit in zwei angemieteten Räumlichkeiten untergebracht; für das Mietobjekt K in L läuft der Mietvertrag Ende 2022 aus, für die Räume im M in L besteht bis Mai 2022 ein sich sodann monatlich verlängernder Mietvertrag.

Der Beklagte beabsichtigt, die gesamte Verwaltung in einem Neubau unterzubringen; die Planungen hierfür begannen im Herbst 2017. Im Oktober 2017 fasste die Kirchenkreissynode einen Grundsatzbeschluss für den Neubau eines Kirchenkreisverwaltungszentrums und den Ankauf eines entsprechenden Grundstücks.

Über zahlreiche Zwischenschritte entwickelte der Beklagte eine Entwurfsplanung des Gebäudes nebst Kostenberechnung, die im Mai 2020 durch den Bauausschuss freigegeben wurde.

Da der Beklagte keine wirtschaftlich vertretbare Alternative zum Neubau sah, bat er das Präsidium der Synode, die Beratung und Beschlussfassung über diesen auf die Tagesordnung der Tagung der Synodensitzung am 27.06.2020 zu setzen. Im Vorfeld dieser Tagung fanden zwei Informationsveranstaltungen für Synodale in N und L statt, auf denen über das Neubauprojekt informiert wurde; an einer dieser Veranstaltungen nahm die Klägerin teil.

Mit der Einladung zur Sitzung vom 27.06.2020 versandte der Beklagte auch Informationsmaterial zu dem Neubauvorhaben; in letzterer fand sich auch eine Prognose der Baukosten.

Das Projekt wurde sodann auf der Synode ausweislich des Sitzungsprotokolls erörtert. Die Klägerin beanstandete hierbei die vom Beklagten vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung und nannte andere, ihrer Auffassung nach zutreffende Zahlen, nach denen eine alternative Anmietung günstiger wäre als der beabsichtigte Neubau. Nach weiterer Erörterung stimmte die Synode dem Antrag des Kirchenkreisrates zum Neubau in geheimer Abstimmung mit 40 Ja-, 27 Nein-Stimmen und 3 Enthaltungen zu.

Der Beklagte ließ daraufhin seine Berechnungen und auch die der Klägerin durch einen Wirtschaftsprüfer und ein Ingenieurbüro untersuchen, die zu dem Ergebnis gelangten, dass die Zahlen der Klägerin falsch, die des Beklagten hingegen zutreffend seien. Hierüber wurden die Synodalen schriftlich informiert.

Auf einen Antrag der Klägerin und weiterer Synodalen auf nochmalige Einberufung einer Synodensitzung zur Frage des Neubauvorhabens entschloss sich der Beklagte, dieses Thema zum Schwerpunkt einer ohnehin für den 14.11.2020 anstehenden Synodensitzung zu machen, die sodann jedoch mit Rücksicht auf die Corona-Pandemie abgesagt wurde.

Der Beklagte fasste sodann den Beschluss vom 05.11.2020, die Umsetzung des dem Neubau zustimmenden Synodenbeschlusses vom 27.06.2020 befristet bis zur nächsten Synodensitzung auszusetzen und die eigentlichen Bauleistungen erst nach erneuter Befassung der Synode auszuschreiben und zu vergeben.

Am 20.03.2021 hat die Synode den Baubeschluss aus dem Juni 2020 mit deutlicher Mehrheit wiederholt.

Die Klägerin hat am 18.12.2020 den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz bei Gericht gestellt. Sie hat dort vorgebracht, dass sie – als Nichtmitglied in Kirchenkreisrat, Finanz- oder Bauausschuss – Konkretes über den Neubau erst aus den mit der Einladung zur Synodensitzung am 27.06.2020 übersandten Unterlagen erfahren habe; insbesondere sei ihr bis dahin unbekannt gewesen, dass der Neubau eine doppelt so große Fläche aufweisen sollte wie die bislang genutzten Mietungen und dass seinerzeit Kosten von ca. € X.XXX.XXX prognostiziert worden seien.

Die Informationsveranstaltung vor der Synodensitzung sei gänzlich unzureichend gewesen, da nur eine Stunde Zeit für Nachfragen zur Verfügung gestanden habe, die zudem nicht hinreichend beantwortet worden seien.

Die Richtigkeit der vom Beklagten genannten Zahlen hat sie mit Nichtwissen bestritten.

Auch habe der Beklagte keine weiteren materiellen und immateriellen Nachteile des Neubauvorhabens berücksichtigt, wie etwa mangelnde Flexibilität bei Nutzung eines eigenen Gebäudes, ggf. fehlende Vermietbarkeit etwa nicht benötigter (Teil-)Flächen, nicht genügender Restwert des Gebäudes etc.. Auch der Wirtschaftsprüfer, den der Beklagte mit der Angelegenheit befasst habe, habe ausweislich seiner Stellungnahmen Anl. AG 12 offenbar Bedenken gegen die Vorlage des Beklagten gehabt. Im Übrigen sei die wegfallende Verzinsung des einzusetzenden Eigenkapitals von ca. € X.XXX.XXX bei der Berechnung des Beklagten nicht beachtet worden.

Einem Antrag von 29 Synodalen vom 19.09.2020 auf Abhaltung einer Sondersynode habe der Beklagte – obwohl das für einen Anspruch auf eine solche Sondersynode erforderliche Quorum von 22 Synodalen überschritten gewesen sei – nicht entsprochen und stattdessen den Neubau erst auf die Tagesordnung der nächsten ordentlichen Sitzung am 14.11.2020 gesetzt, zu der es sodann nicht gekommen sei.

Die Klägerin hat behauptet, dass der Kirchenkreis ein günstiges Angebot für die Anmietung von Räumen der Synode nicht vorgestellt und grundlos abgelehnt habe. Die Gebäude einer ehemaligen Kaserne in L seien für die Zwecke des Kirchenkreises gut geeignet gewesen.

Weiter habe sie am 30.06.2020 und im August 2020 den Vorsitzenden des Beklagten auf verschiedene Mängel der den Synodalen vorgelegten „Wirtschaftlichkeitsberechnung“ und insbesondere die Missachtung von § 10 HhFG hingewiesen und sodann unter dem 06.12.2020 die Erstellung einer § 10 HhFG gerecht werdenden Wirtschaftlichkeitsberechnung eingefordert, was jedoch verweigert worden sei.

Sie hat sich in ihrem Recht auf zutreffende und umfassende Information über die von der Synode zu beschließenden Vorhaben des Beklagten verletzt gesehen, da dieser die Beschlussfassung der Synode zum Neubauprojekt auf der Sitzung vom 27.06.2020 mangel-

haft vorbereitet habe. Insbesondere sei den Synodalen keine den Anforderungen von § 10 Abs. 2 HhFG genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt worden. Vielmehr weisen diese Unterlagen mehrere Mängel auf: Die genannten Baukosten seien schon am 27.06.2020 überholt gewesen; zur Ermittlung der Baukosten hätten Anschaffungs- und Herstellungskosten addiert werden müssen, schließlich sei der Zinssatz der Bauunterhaltungskosten mit 0,6 % nicht belastbar und selbst nach Aussage des Autors der Berechnung „aus der Luft gegriffen“ gewesen.

Fehlerhaft seien zudem von den Herstellungskosten der Gebäude die Lebenszykluskosten abgezogen worden.

Schließlich habe nicht der Vergleich mit einem fiktiven Mietgebäude angestellt werden dürfen, vielmehr habe insoweit das Angebot zur Klageschrift berücksichtigt werden müssen, wobei dann entsprechend den Daten dieses Angebotes ein Mietpreis von nur X,XX €/m<sup>2</sup> und auch nur eine Fläche von 2.250 m<sup>2</sup> habe angesetzt werden dürfen.

Letztlich habe nicht schlicht angenommen werden dürfen, dass das neu zu errichtende Gebäude nach 50 Jahren einen erheblichen Restwert aufweisen würde, dies hätte untersucht werden müssen.

Eine Information auf derart mangelhafter Basis sei unzureichend und nehme ihr die Möglichkeit, bei der Entschlussfassung über die Neubaupläne ihrem Gelöbnis als Synodalin gem. § 29 Abs. 1 S. 2 KKSynBG gerecht zu werden, nachdem sie zur Übernahme von Verantwortung für die Kirche bereit sei, was jedoch voraussetze, dass sie vor wesentlichen Entscheidungen sachgerecht informiert werde.

Die Kammer hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (NK-VG I 5/2020) mit Beschluss vom 03.03.2021 zurückgewiesen.

Wegen der Begründung wird auf Ziffer II der Gründe dieses Beschlusses Bezug genommen.

Die Klägerin hat in der Hauptsache zunächst beantragt, festzustellen,

- 1.) dass der Beklagte, vertreten durch seinen Vorsitzenden Propst D, am 27.06.2020 verpflichtet war, den Synodalen des Kirchenkreises A zur Beratung über den Gegenstand TOP 13 (Verwaltungsneubau) eine den Anforderungen des § 10 Haushaltsführungsgesetz-Nordkirche entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen;
- 2.) dass der Beklagte, vertreten durch seinen Vorsitzenden Propst D, weiter verpflichtet ist, der Synode auf ihrer nächsten außerordentlichen oder ordentlichen Tagung eine ebensolche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen;
- 3.) dass diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. die finanziellen Auswirkungen
  - der Planung des Kombibüros,
  - der Planung eines Energiekonzepts mit einer ausgedehnten Photovoltaikanlage,
  - von künftigen Leerständen in L und N,

- eine vollständige Berechnung der Folgekosten des geplanten Neubaus,
  - eine Büroimmobilienbedarfsanalyse für L und N, die untersucht,
  - wie wertvoll eine Büroimmobilie in einem Gewerbegebiet in L im Verlauf der nächsten 50 Jahre ist,
  - welche Kosten auf den Kirchenkreis zukommen, falls er Flächen des Neubaus vermieten will,
  - ob dies auf Dauer kostendeckend möglich ist,
- umfassen muss.

Mit Rücksicht auf die Ausführungen der Kammer im Beschluss zum Eilantrag hat die Klägerin ihr Klagebegehren umgestellt und ihren Vortrag ergänzt und erweitert.

Sie ist weiterhin der Auffassung, dass der Beschluss der Synode zum Neubau des Verwaltungsgebäudes vom 27.06.2020 ergangen sei, ohne dass die Synodalen sich zuvor ein ausreichendes Bild von dem Bauvorhaben selbst, Alternativen hierzu und insbesondere der schlechten wirtschaftlichen Lage des Kirchenkreises hätten machen können. Durch den Vorversand von Unterlagen zur Tagung vom 27.06.2020 seien die Synodalen nur unzureichend unterrichtet worden. Soweit sich eine Information über Ansicht und Grundriss gefunden habe, sei diese nicht verbindlich gewesen; die Berechnung der Baukosten sei – wie schon ausgeführt – fehlerhaft gewesen; hinsichtlich der Informationen zur Beschaffung von Fremdmitteln habe ein Finanzierungsplan gefehlt; zum Bürokonzept sei nicht dargelegt worden, weshalb andere Konzepte ausgeschlossen seien.

Die Diskussion zu TOP 13 der Tagesordnung der Synode am 27.06.2020 sei ganz unzureichend gewesen, eine echte Gelegenheit zu Rede und Gegenrede sei nicht gewährt worden.

Details zu einer möglichen alternativen Mietung in O seien nur unvollständig berichtet worden, insbesondere sei der Synode verschwiegen worden, dass dem Kirchenkreis seit dem 25.06.2020 ein sehr genaues Mietangebot zum Gebäude Nr. 8 in P vorgelegen habe. Soweit das Protokoll der Sitzung ausweise, dass ein solches Angebot erwähnt worden sei, sei es falsch. Die Flächen in O seien für den Bedarf der Verwaltung des Kirchenkreises gut geeignet gewesen, was schon der Umstand zeige, dass in O inzwischen auch große Behörden untergebracht seien.

Unzureichend sei auch die Aufklärung der Synodalen über die Folgekosten des Neubaus gewesen. Soweit im Sachstandsbericht der Beklagten aus dem November 2020 mitgeteilt worden sei, dass dieser die bei Beschlussfassung im Juni 2020 vorgelegten Zahlen extern habe überprüfen lassen, sei nicht bemerkt worden, dass verschiedene einzelne Kostenpositionen nicht hinreichend berücksichtigt worden seien bzw. mit überholten Zahlen gerechnet worden sei.

Auch wenn der Beklagte in der Folge Fehler seiner Berechnungen erkannt und korrigiert habe, so hätten doch auch die Unterlagen für den 20.03.2021 noch zahlreiche Mängel aufgewiesen: Es seien noch nicht beantragte Fördermittel angesetzt worden; beim Vergleich mit einer Anmietung sei ein Mietzins von € X,XX/m<sup>2</sup> angesetzt worden, obwohl es in O ein verfügbares Gebäude zu € X/m<sup>2</sup> gebe, Erhaltungsaufwendungen seien nicht richtig berücksichtigt worden, die Bauunterhaltungspauschale von 0,79 % sei nicht nachvollziehbar, angemessen sei mindestens ein Betrag von 1 %; das Absinken der Mitgliederzahl der Gemeinden um voraussichtlich 1,5 % p.a. sei nicht berücksichtigt worden; Abschreibungen seien entgegen der Auffassung des Beklagten der Substanzerhaltungsrücklage zuzuführen, dies gebiete das Vorsichtsprinzip. Bei sachgerechter Addition aller Kosten ergebe sich ein Gesamtbaukostenbetrag von ca. € XX.XXX.XXX.

Tatsächlich seien die Kostenprognosen des Beklagten von ca. € XX.XXX.XXX im Juni 2020 über ca. € XX.XXX.XXX im August 2020 bis Februar 2021 auf ca. € XX.XXX.XXX angestiegen. Soweit auf Finanzierungsseite auch Drittmittel der Deutschen Bundesstiftung Umwelt sowie ein KfW-Darlehen berücksichtigt worden seien, seien bislang nicht einmal Anträge auf Gewährung dieser Mittel gestellt worden. Die Finanzierungsplanung habe weitere Mängel aufgewiesen, so bei der Angabe von Darlehenslaufzeiten und -umfang; ebenso bei der in der Planung berücksichtigten Gemeindegliederzahl.

Im März 2021 habe der Beklagte die Schätzung dann offenbar auf ca. € XX.XXX.XXX korrigiert; insoweit habe dem Beklagten offenbar ein Dokument vorgelegen, dass er den Synodalen nicht zugänglich gemacht habe.

Unter dem 06.12.2020 habe die Klägerin mit Rücksicht auf die vorgenannten Defizite und Unstimmigkeiten den Vorsitzenden des Beklagten gebeten, eine den Anforderungen des HhfG entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beizubringen, was dieser am 16.12.2020 verweigert habe.

Auch Informationen zur finanziellen Lage des Kirchenkreises hätten gefehlt, erst im November 2020 seien die Synodalen über die schlechte Situation aufgeklärt worden.

So sei seit dem Jahresabschluss 2017 den Synodalen der Stand der Rücklagen des Kirchenkreises nicht bekannt gegeben worden; auch über die Höhe des aktuell erwarteten Einbruchs der Kirchensteuern, der im Sommer 2020 auf mehr als 12 % geschätzt worden sei, sei den Synodalen nichts mitgeteilt worden.

Mit Rücksicht hierauf hätten 29 Synodale am 10.09.2020 eine detaillierte Information über die finanzielle Lage des Kirchenkreises eingefordert. Hierauf habe der Beklagte nicht reagiert.

Die Klägerin meint, dass nicht nur das Synodenpräsidium, sondern auch den Beklagten insoweit eine Informationspflicht treffe. Sie habe im Oktober 2020 den Bischof mit den Versäumnissen des Beklagten konfrontiert.

Im November 2020 habe der Beklagte dann den Sachstandsbericht zu (u. a.) Rücklagen und Kirchensteuerrückgang vorgelegt. In diesem Bericht seien die konkreten Auswirkungen des Kirchensteuerrückganges nicht hinreichend aufgeschlüsselt, erst fachkundige Interpretation lasse die tatsächlichen Auswirkungen für den Kirchenkreis erkennen.

Die mangelhafte Information verletze sie in ihrem Recht als Synodalin. Der Kirchenkreis werde nach Art. 44 Verf., § 4 KK-Satzung durch Kirchenkreisrat, Pröpste und Synode in gemeinsamer Verantwortung geleitet – dies aber und auch die Einhaltung ihres Gelöbnisses gem. § 29 KKSynBG setze eine umfassende und sachgerechte Information der Synodalen durch die Verwaltung voraus, denn nur dann könne der Synodale sich ein freies und selbstständiges Urteil bilden. Damit stehe ihr aus Art. 45 Abs. 2 S. 2 Verf auch ein subjektives öffentliches Recht auf hinreichende und sachgerechte Information zu.

Ein Interesse an den beantragten Feststellungen folge daraus, dass auch künftig, gerade mit Rücksicht auf die absehbar schwieriger werdende finanzielle Lage, Entscheidungen der Synode eine sehr gute und umfassende Information der Synodalen erfordere. Da der Beklagte dies in letzter Zeit mehrfach verweigert habe, bestehe zudem Wiederholungsgefahr.

Hinsichtlich des Feststellungsantrages zu 3 folge das Feststellungsinteresse daraus, dass der Neubau die Synode auch künftig noch beschäftigen werde. Erst auf den kommenden Tagungen solle etwa über die Darlehen entschieden werden.

Der Antrag zu 4 rechtfertige sich daraus, dass der Beklagte weiterhin nicht klar und deutlich auf die Auswirkungen der finanziellen Lage des Kirchenkreises und seines Ausgabeverhaltens auf die Kirchensteuerzuweisungen an Gemeinden, Dienste und Werke hingewiesen habe. Bezogen auf Antrag 5 sei von Wiederholungsgefahr auszugehen, da der Beklagte in der Vergangenheit keine pünktlichen Jahresabschlüsse und Haushaltspläne aufgestellt habe.

Mit Schriftsatz vom 02.06.2021 hat die Klägerin ihre Anträge nochmals umformuliert und konkretisiert.

Feststellungsinteresse und Rechtsschutzbedürfnis seien mit Rücksicht darauf gegeben, dass die (finanzielle) „Hungerzeit“ der Kirchengemeinden noch fort dauern werde, weshalb den Synodalen durch sachgerechte Information seitens der Verwaltung die Möglichkeit gegeben werden müsse, zu beraten und sich ein eigenes Bild davon zu machen, ob Möglichkeiten der Linderung bestünden.

Ihr insofern maßgebliches subjektives Recht folge aus Art. 45 Abs. 2 S. 2 Verf i. V. m. § 29 Abs. 1 KKSynBG (i. V. m. Art. 1 Abs. 3 und 4 und Präambel Verf): Dem dort vorgeschriebenen Gelöbnis könne der Synodale nur bei umfassender und sachgerechter Information durch die Verwaltung genügen.

Der von der Beklagten angestellte Vergleich zu den Regelungen betreffend die Landessynode greife nicht, da dort die Synodalen rechtzeitig, verantwortlich und vollständig in-

formiert würden, da dieser faktisch weitergehende Auskunftsmöglichkeiten zur Verfügung stünden als den Kirchenkreissynodalen.

Die Klägerin beantragt nunmehr festzustellen,

1.) dass der Beklagte, indem er am 19.03.2021 auf ihre telefonische Bitte an den Finanzleiter des Beklagten um Übersendung von drei, erst in der Informationsveranstaltung vom 12.03.2021 per Zoom eingeführten Unterlagen, nämlich

- einer Neuberechnung der Kosten des geplanten Verwaltungsneubaus anhand eines Schreibens des Landeskirchenamtes,
- eines Schreibens der Q-Bank und
- einer zusammengefassten Synopse der geltenden nordelbischen Baurichtlinien mit einer anderen Vorschrift

den Finanzleiter hat erklären lassen, dass auf Verabredung zwischen Präsidium, Pröpsten und der Verwaltung keine weiteren Unterlagen an die Synodalen gesandt werden, die Klägerin als Synodalin in ihrem Informationsrecht aus Art. 45 Abs. 2 S. 2 der Verfassung der Nordkirche am 19.03.2021 verletzt hat;

2.) dass der Beklagte, indem er auf die erneute telefonische Bitte der Klägerin am 26.03.2021 an den Finanzleiter des Beklagten um Übersendung der erst in der Informationsveranstaltung vom 12.03.2021 per Zoom eingeführten Dokumente, nämlich

- einer Neuberechnung der Kosten des geplanten Verwaltungsneubaus anhand eines Schreibens des Landeskirchenamtes,
- eines Schreibens der Q-Bank und
- einer zusammengefassten Synopse der geltenden nordelbischen Baurichtlinien mit einer anderen Vorschrift

diesen hat erklären lassen, dass nicht beabsichtigt sei, weitere Berechnungen vorzulegen, die Klägerin als Synodalin in ihrem Informationsrecht aus Art. 45 Abs. 2 S. 2 der Verfassung der Nordkirche am 26.03.2021 verletzt hat;

3.) dass der Beklagte, indem er der Klägerin nicht vor der Tagung vom 27.06.2020 und auf der Tagung selbst konkret und nachvollziehbar

- von den tatsächlichen Kosten des geplanten Verwaltungsneubaus,
- von dessen Finanzierungsplan,
- von Suchen nach Kauf- oder Mietobjekten,
- von einem Workshop mit Bauausschuss und Abteilungsleitungen,
- von der Erarbeitung eines Bürokonzepts,
- von einer Lernfahrt mit Leitungskräften,

- von einem Funktions- und Flächenplan,
- von den Anforderungen und dem Ergebnis des Architektenwettbewerbs,
- von der Neukonzeption des Gebäudes,
- von den verschiedenen Energiekonzepten

im Hinblick auf die Unterstützung der eigenständigen, informierten Entscheidung der Klägerin über die zukünftige Unterbringung der Kirchenkreisverwaltung in einem Neubau oder einer Alternative unterrichtete, die Klägerin als Synodalin im Vorfeld der Tagung vom 27.06.2020 und auf der Tagung selbst in ihrem Informationsrecht aus Art. 45 Abs. 2 S. 2 der Verfassung der Nordkirche verletzt hat;

4.) dass der Beklagte, indem er die Klägerin zur Bildung eines eigenständigen, informierten Urteils über die Finanzlage des Kirchenkreises und deren Auswirkungen auf die Kirchengemeinden, Dienste und Werke

- nicht mit den Jahresabschlüssen 2018, 2019 und 2020 sowie den jeweiligen Verzeichnissen der Rücklagen, des Anlagevermögens und der Kreditverpflichtungen des Kirchenkreises unterstützte,

- nicht auf den konkreten Mitgliederrückgang des Kirchenkreises A hinwies, ihn erläuterte und auf dessen nach der Freiburger Studie zu erwartenden weiteren Verlauf verwies,

- nicht den konjunktur- und pandemiebedingten Rückgang der Kirchensteuerzuweisungen vortrug und erläuterte,

- nicht auf das drohende Anwachsen des Gemeinschaftsanteils in der Kirchensteuerzuweisung des Kirchenkreises durch die Erhöhung der Pensionsverpflichtungen für Pastoren hinwies und

- nicht auf die zu erwartende weitere Entwicklung des Gemeinschaftsanteils in den folgenden Jahren verwies

die Klägerin als Synodale vor der Tagung am 27.06.2020, auf ihr und danach bis zum 24.02.2021, wegen der Jahresabschlüsse 2018, 2019 und 2020 bis heute in ihrem Informationsrecht aus Art. 45 Abs. 2 S. 2 der Verfassung der Nordkirche i. V. m. § 29 KKSynBG i. V. m. Art. 1 Abs. 3 und 4 Verfassung der Nordkirche verletzt hat;

5.) dass der Beklagte, indem er nicht durch Aufsicht und Organisation dafür gesorgt hat, dass die Jahresabschlüsse 2018, 2019, 2020 und 2021 fristgerecht erstellt und der Synode zum Beschluss vorgelegt wurden, die Klägerin als Synodalin im Vorfeld der Tagung vom 27.06.2020 und auf der Tagung selbst in ihrem Informationsrecht aus Art. 45 Abs. 2 S. 2 der Verfassung der Nordkirche i. V. m. § 29 KKSynBG i. V. m. Art. 1 Abs. 3 und 4 Verfassung der Nordkirche verletzt hat;

6.) dass der Beklagte, dadurch, dass seine Aufstellung der Baukosten des unter TOP 13 am 27.06.2020 beschlossenen und am 20.03.2021 erneut beratenen Neubaus mit

so vielen Fehlern behaftet war, dass sie als sachgerechte Information ungeeignet war § 29 KKSynBG i. V. m. Art. 1 Abs. 3 und 4 Verfassung der Nordkirche verletzt hat.

Mit Schriftsatz vom 24.06.2021 hat die Klägerin mit umfassendem Vortrag zum Haushaltsplan 2021 der Beklagten diverse Fehler dieser Planung gerügt. Sie meint, dass alle in ihren Klaganträgen benannten Handlungen der Beklagten in einen rechtlichen Bewertungszusammenhang zu stellen seien, da sie sämtlich aus der Missachtung ihrer Rechte als Synodaler resultierten und den weiteren Antrag gestellt, festzustellen,

7.) dass der Beklagte, indem er zum einen zur Synodentagung vom 11./12.06.2021 einen Haushaltsplan für das Jahr 2021 vorlegte, dessen Ergebnisplan inhaltlich vollständig dem Inhalt der Abschnitte „Erträge 2021“ und „Ausgaben 2021“ der Pflichtbeilage „Mehrjährige Finanzplanung 2021 – 2025“ widersprach und indem er zum anderen mit der Pflichtbeilage den Eindruck erweckte, im Jahre 2022 Einsparungen in Höhe von € X.XXX.XXX bei den „sonstigen Aufwendungen“ vornehmen zu können und deshalb nur einen Fehlbetrag von € X.XXX.XXX einplanen zu müssen, die Klägerin wieder in ihrem Kernrecht als Synodaler, dem Recht auf Bildung einer eigenständigen, informierten Entscheidung durch fehlerfreie, umfassende und rechtzeitige Information durch ihn selbst Art. 45 Abs. 2 S. 2 Verf i. V. m. § 29 KKSynBG i. V. m. Art. 1 Abs. 3 und 4 Verf verletzt hat.

Mit in der mündlichen Verhandlung zu Protokoll gereichtem Schriftsatz hat die Klägerin einen weiteren Antrag zu 8.) angebracht und Umformulierungen/Klarstellungen zu den bereits gestellten Anträgen eingeführt; wegen der Einzelheiten wird auf die Anlage zum Sitzungsprotokoll vom 16.05.2022 Bezug genommen;

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er ist zunächst der Auffassung, dass die Antragsumstellung der Klägerin nicht mehr als Klageänderung aufgefasst werden könne, sondern sich vielmehr als Antragsrücknahme kombiniert mit der Anbringung neuer Anträge darstelle, da die aktuellen Anträge sich auf völlig andersartige Streitgegenstände bezögen.

Die neuen Anträge seien sowohl unzulässig als auch unbegründet.

Auch hinsichtlich der neuen Anträge sei der kirchengerichtliche Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet, insbesondere sei kein Fall der enumerativen Zuständigkeiten des angerufenen Gerichts gem. § 7 Abs. 1 VerfVwGG gegeben.

Weiter seien sämtliche Anträge zu unbestimmt: So sei in den Anträgen zu 1 und 2 zwar auf bestimmte Telefonate Bezug genommen, aber nicht einmal angegeben, wem gegenüber die Klägerin ihre angebliche Bitte um weitere Informationen in welcher Form geäußert haben wolle; im Antrag zu 3 seien die Begriffe „Protokolle, Dokumentationen über wichtige Abwägungen, Planungen und Geschehnisse und Umstände“ viel zu unbestimmt, um

klar erkennbar zu machen, was genau eigentlich gemeint sei, zumal die Klägerin dann auch noch darauf abstellen wolle, dass diese – unbestimmten – Unterlagen/Informationen dann vom Antrag erfasst sein sollten, wenn sie „im Hinblick auf die Bildung einer eigenständigen, informierten Entscheidung der Klägerin“ erheblich seien, was wiederum völlig unbestimmt sei. Gleiches gelte für den im Antrag zu 4 verwandten Begriff der „unzureichenden Information“, im Antrag zu 5 hinsichtlich der „fortlaufenden“ Verletzung; der Antrag zu 6 schließlich beziehe sich seinerseits auf die vorherigen – unbestimmten Anträge. Sämtlichen Anträgen fehle zudem das Feststellungsinteresse, da die Klägerin allein auf vergangene und abgeschlossene Sachverhalte rekurriere, die das Gericht rückblickend bewerten solle – damit werde nicht auf ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis Bezug genommen, die Klägerin begehre unzulässigerweise ein retrospektiv zu erstellendes Rechtsgutachten.

Die Anträge seien sämtlich auch unbegründet. Aus Art. 45 Abs. 2 S. 2 Verf folge kein individueller Unterrichtsanspruch des einzelnen Synodalen.

Dies sei schon daraus zu erschließen, dass in Art. 45 Abs. 2 S. 2 Verf nicht nur das Recht auf Unterrichtung, sondern auch ein Recht, sich an die Öffentlichkeit zu richten geregelt sei – erkennbar handele es sich bei letzterem um eine Organkompetenz, da nicht angenommen werden könne, dass jeder einzelne Synodale das Recht haben solle, sich an die Öffentlichkeit zu wenden. Damit aber könne das im gleichen Satz geregelte Recht auf Unterrichtung nicht anders und folglich auch nur als ein dem Organ „Synode“ zustehendes Recht verstanden werden. Nur bei diesem Verständnis sei im Übrigen die Funktionsfähigkeit der Synode zu wahren.

Auch der Wortlaut spreche für diese Deutung, das Zusammenspiel der beiden Sätze von Art. 45 Abs. 2 Verf zeige, dass Subjekt und Adressat dieser Sätze die Kirchenkreissynode selbst und nicht die einzelnen Synodalen seien – eine individualrechtliche Ausgestaltung hätte ausdrücklich formuliert werden müssen.

In gleicher Weise spreche der systematische Vergleich mit der – insoweit wortgleichen – Regelung des Art. 78 S. 2 Verf für diese Auslegung – es wäre geradezu abwegig anzunehmen, dass die Norm jedem Synodalen gegenüber jedem Organ der Nordkirche jederzeit Unterrichtsansprüche zuwenden wolle. Noch abwegiger wäre die – nach dem Verständnis der Klägerin konsequente Annahme, dass jeder Synodale sich im Namen der Nordkirche an die Öffentlichkeit sollte wenden können.

Im Übrigen seien sämtliche Anträge auch inhaltlich unbegründet, tatsächlich seien die Synodalen in jeder Phase des Verfahrens sachgerecht und inhaltlich zutreffend informiert worden, wie den ihnen zugänglich gemachten Unterlagen zu entnehmen sei.

Im Ergebnis sei kaum jemals eine Entscheidung der Synode des Kirchenkreises derart intensiv vorbereitet worden wie die von der Klägerin beanstandete. Kein anderer Synodale habe insoweit Beanstandungen geltend gemacht.

## Entscheidungsgründe

### I.

Die Klage ist unzulässig.

Allerdings hält die Kammer an ihrer Auffassung fest, wonach die Klägerin hier in gem. §§ 3 Abs. 1 Nr. 1, 4 Abs. 1 VerfVwGG (i. V. m. Art. 127 Abs. 1 Verf. Nordkirche) statthafterweise einen Organstreit angestrengt hat, indem sie die Verletzung ihrer Rechte als Synodalin des beklagten Kirchenkreises gerügt hat.

Soweit die Klägerin im Laufe des Verfahrens mehrfach ihre Anträge umgestellt und erweitert hat und dabei insbesondere auch von ihr behauptete weitere Pflichtverletzungen des Beklagten zum Gegenstand ihrer Feststellungsanträge gemacht hat, hält die Kammer dies (noch) für sachdienlich im Sinne des § 91 VwGO (i. V. m. § 65 VwGG.EKD, § 6 VerfVwGG). Dies gilt zunächst soweit die Klägerin im Laufe des Verfahrens mehrfach auch Sachverhalte zum Gegenstand ihrer Klage gemacht hat, die sich im Fortgang des Planungsverfahrens über den streitigen Neubau zutragen, da insoweit in der Tat ein sachlicher Zusammenhang besteht. Es kann aber auch (noch) hinsichtlich des mit dem Schriftsatz der Klägerin vom 24.06.2021 neu eingeführten Sachverhalt gelten: Auch wenn dieser keinen direkten Sachbezug zu dem Neubau des Verwaltungsgebäudes mehr aufweist, so stellen sich die von der Klägerin beanstandeten Vorgänge doch aus ihrer Sicht als symptomatisch für die Missachtung von Rechten der Synodalen durch die Verwaltung der Beklagten dar. Insoweit dient es der Prozessökonomie und der Herstellung von Rechtsfrieden, auch diese Klagerweiterung noch zuzulassen und die Klägerin nicht auf den Weg einer selbstständigen, neuen Klage zu verweisen.

Gleiches gilt für den in der mündlichen Verhandlung angebrachten Antrag zu 8.); von der Darstellung der nach Auffassung der Klägerin erfolgten Klarstellungen der Anträge wird hier abgesehen: Sie sind im Hinblick auf die Unzulässigkeit der Klage nicht relevant.

Der Klägerin steht kein subjektives Recht im Sinne des § 4 Abs. 1 S. 3 VerfVwGG zu, dessen Verletzung sie vorliegend rügen könnte.

In Betracht kommt hier – wie die Kammer schon im Eilverfahren ausgeführt hat und worauf nunmehr auch die Klägerin abstellt – allein die Regelung des Art. 45 Abs. 2 Verf.: „Die Kirchenkreissynode berät und beschließt im Rahmen des Kirchenrechtes über die Angelegenheiten des Kirchenkreises. Sie kann sich über alle Angelegenheiten des Kirchenkreises unterrichten lassen und sich an die Öffentlichkeit wenden.“

Nach Auffassung der Kammer räumt die Vorschrift grundsätzlich nur der Synode selbst ein – dann ggf. auch im Wege des Organstreits geltend zu machendes – Recht auf Information ein, wobei dieser Anspruch sich naturgemäß gegen die Verwaltung des Kirchenkreises richten muss und durch die Synode, vertreten etwa durch ihr Präsidium, geltend zu machen ist.

Für diese Auslegung spricht zunächst der Wortlaut der Vorschrift: Das „Sie“ zu Beginn des Satzes 2 bezieht sich denkbar eindeutig auf die Synode an sich und nicht auf die einzelnen Synodalen.

Auch die Systematik der Vorschrift deutet eher auf ein dem Kollektiv der Synodalen zugewiesenes Recht hin: Wie die Beklagte zutreffend ausführt, liegt die Annahme, dass Art. 45 Abs. 2 S. 2 Verf das zweite dort geregelte Recht dem einzelnen Synodalen zuordnen wollte, eher fern, denn dies würde bedeuten, dass tatsächlich jedes einzelne Mitglied der Synode sich in deren Namen an die Öffentlichkeit wenden könnte – eine bei der in jedem vielköpfigen Gremium zu erwartenden Meinungsvielfalt (gerade zu umstrittenen Fragen) ganz fernliegende Annahme.

Auch ein Vergleich mit Regelungen aus dem staatlichen Bereich legt sehr nahe, dass der Informationsanspruch nicht dem einzelnen Synodalen zugewiesen ist.

Insbesondere ein Vergleich mit den Informationsrechten von Parlamentsabgeordneten verdeutlicht – auch wenn die Parallelen nur vorsichtig zu ziehen sind, da die Kirchenkreissynode eher einem Kreistag oder einer Gemeindevertretung vergleichbar ist –, dass ein Recht zur Einforderung von Informationen dem einzelnen Mitglied eines solchen Gremiums regelmäßig nicht kraft einer allgemeinen Regelung zur Information des Gremiums durch die Verwaltung zusteht, sondern dies vielmehr eine spezifische Regelung im Gesetz oder doch wenigstens in einer Geschäftsordnung des Gremiums voraussetzt.

So ist für den Bundestag anerkannt, dass – obgleich das Grundgesetz keinen Art. 45 Abs. 2 S. 2 Verf vergleichbaren expliziten Informationsanspruch enthält – der einzelne Abgeordnete zur Mitwirkung an den Aufgaben des Bundestages der dazu erforderlichen Informationen bedarf. Gleichwohl werden die in der Geschäftsordnung des Bundestages (insbesondere §§ 100 ff.) ausgestalteten Informationsrechte zwar als mitgliedschaftliche Rechte verstanden, deren Geltendmachung (so bei großen und kleinen Anfragen) aber an das Zusammenwirken mehrerer Abgeordneter geknüpft, um die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung zu sichern (vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz-Klein/Schwarz, Grundgesetz, 94. Lieferung Januar 2021, Art. 38, Rn. 261 m. w. N.). Fragen einzelner Abgeordneter lässt die Geschäftsordnung des Bundestages nur sehr eingeschränkt zu (§ 105 GO-BT i. V. m. Anl. 4).

Selbst soweit Landesverfassungen (so etwa die Thüringische Verfassung in Art. 53 Abs. 2 und Art. 67) dem einzelnen Abgeordneten ausdrücklich das Recht auf Anfragen an die Regierung einräumen, wird hieraus nicht die Befugnis zur Einforderung ganz konkreter Unterlagen hergeleitet (BVerfG, 2 BvQ 6/95, Beschluss vom 09.02.1995, BVerfGE 92, 130, 136) und vielmehr angenommen, dass zwar jeder Abgeordnete zur Mitwirkung an der Parlamentsarbeit berufen ist und daher auch die hierfür erforderlichen Informationen erhalten muss, dass aus dieser Stellung des Abgeordneten jedoch kein unmittelbares Rechtsverhältnis zwischen ihm und anderen Verfassungsorganen, aus dem er ggf. einen individuellen Informationsanspruch herleiten könnte, sondern nur zum Parlament selbst entsteht (BVerfG a. a. O., S. 135), mit der Folge, dass das Recht auf Einforderung der

erforderlichen Informationen dem Parlament zusteht und nach Maßgabe der dafür gesetzten Regelungen (etwa in Geschäftsordnungen) geltend zu machen ist.

Nicht anders ist Art. 45 Abs. 2 S. 2 Verf auszulegen – wie gerade das vorliegende Verfahren zeigt, wäre die Eröffnung eines Anspruches des einzelnen Synodalen auf Vorlage ganz bestimmter, von ihm definierter Informationen zum einen geeignet, die Gewichtung in der Verteilung der Aufgaben innerhalb des Kirchenkreises, wie sie in Art. 41 ff. Verf vorgesehen ist, zu verschieben. Ein umfassendes Recht auf Einforderung von Informationen, wie die Klägerin es hier geltend macht, wäre geeignet, innerhalb der Kirchenkreissynode die Funktionen des Präsidiums, dem nach Art. 50 Abs. 3 Verf. Nordkirche die Führung der Geschäfte der Kirchenkreissynode obliegt, auf den einzelnen Synodalen zu verlagern.

In gleicher Weise würde in die Befugnisse des Kirchenkreisrates eingegriffen, der gem. Art. 53 Abs. 1 S. 1 Verf Vertretung und Verwaltung aller Angelegenheiten des Kirchenkreises in eigener Verantwortung wahrnimmt, wozu bei der Durchführung von Verwaltungsmaßnahmen – wie etwa einem Neubau eines Dienstgebäudes – naturgemäß auch die Planung und Vorbereitung dieser Maßnahme und damit auch die Entscheidung darüber gehören muss, welche Informationen er – ebenfalls in „eigener Verantwortung“ – gem. Art. 53 Abs. 2 Nr. 1 Verf in Vorbereitung der Beschlussfassung der Synode zuleitet.

Damit ist es nicht Sache der einzelnen Synodalen – wie es vorliegend die Klägerin im Ergebnis erstrebt – über die Anforderung ganz bestimmter Unterlagen und Angaben das Verhalten des Kirchenkreisrates zu steuern.

Der Klägerin war es unbenommen, im internen Diskussionsprozess der Synode darauf hinzuweisen, dass und welche Unterlagen nach ihrer Auffassung fehlten oder fehlerhaft waren, dass und welche weiteren Informationen noch einzuholen waren – wie sie es im Rahmen der Sitzungen der Synode offenbar auch versucht hat. Soweit es ihr nicht gelungen ist, die Mehrheit der Synodalen zu überzeugen und über einen Beschluss der Synode deren Präsidium zur Einforderung weiterer Informationen von der Verwaltung zu bewegen, konnte sie dieses Ergebnis nicht auf dem Wege der Geltendmachung eines individuellen Informationsanspruches – wie im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erstrebt – konterkarieren bzw. nunmehr die Rechtswidrigkeit des Verhaltens der Beklagten feststellen lassen.

Konkrete Rechtsvorschriften, etwa im Sinne einer Geschäftsordnung oder dergleichen, auf die die Klägerin ihre Auslegung des Art. 45 Abs. 2 S. 2 Verf und damit ihr Begehren stützen könnte, bestehen nicht.

Aus den von der Klägerin in Bezug genommenen Vorschriften des § 29 KKSynBG i. V. m. Art. 1 Abs. 3 und 4 sowie der Präambel Verf ergibt sich nichts anderes.

Aus dem Gelöbnis, wie es die Synodalen nach § 29 KKSynBG abzulegen haben, kann sicherlich hergeleitet werden, dass die Synodalen das Amt bestmöglich zu führen und in diesem Rahmen Verantwortung zu übernehmen haben – konkrete Anforderungen an die

von der Verwaltung den Synodalen zu übermittelnden Informationen können hieraus nicht hergeleitet werden.

Das Gleiche gilt für Art. 1 Abs. 3 und 4 sowie die Präambel der Verfassung der Nordkirche. Damit ist die Klage abzuweisen.

II.

Gerichtskosten werden nicht erhoben (§ 22 Abs. 1 KiGG). Eine Auslagenerstattung nach § 6 VerfVwGG i. V. m. § 34a Abs. 3 BVerfGG ist nach dem Ausgang des Verfahrens nicht angezeigt.

Der Gegenstandswert wird nach billigem Ermessen auf € 5.000,- festgesetzt (§ 37 Abs. 2 RVG).

Dr. Kuhl-Dominik

(Präsident und Vorsitzender Richter)

Panten

(Rechtskundiger Richter)

Dr. Spiegelhalder

(Rechtskundige Richterin)

Dr. Dübbers

(Ordinierter Richter)

Dr. Pfaff

(Nichtordinierter Richter)

