

**Rekurskommission der
Evangelisch-reformierten Landeskirche
des Kantons Zürich**

Geschäft Nr. 2019-03

**Rekursentscheid
der 2. Abteilung vom 30. Januar 2020**

Mitwirkende:

Margreth Frauenfelder (Vorsitz), Stephan Kübler, Joachim Reichert.

In Sachen

Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde A.,

Rekurrentin

gegen

**Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des
Kantons Zürich,**

Rekursgegner

betreffend Zuteilung weiterer Pfarrstellenprozente

hat sich ergeben:

- I. Der Kirchgemeinde A. wurden mit Beschluss des Kirchenrates vom 8. Mai 2019 für die Amtsperiode der Pfarrerrinnen und Pfarrer 2020-2024 gestützt auf Art. 117 Abs. 1 der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17.

März 2009 (KO; LS 181.10) 50 Pfarrstellenprozente zugeteilt. Die Kirchgemeinde A. stellte mit Eingabe vom 11. Juni 2019 beim Kirchenrat ein Gesuch um Zuteilung von weiteren Stellenprozenten des Gemeindepfarrers gemäss Art. 117 Abs. 4 KO. Mit Beschluss vom 10. Juli 2019 lehnte der Kirchenrat das Gesuch der Kirchgemeinde A. ab. Gegen diesen Beschluss erhob die Kirchgemeinde A. am 8. August 2019 beim Kirchenrat Einsprache und beantragte die Zuteilung von 10 zusätzlichen Pfarrstellenprozenten gemäss Art. 117 Abs. 4 KO. Mit Beschluss vom 4. September 2019 wies der Kirchenrat die Einsprache ab.

- II. Gegen den Einspracheentscheid des Kirchenrates vom 4. September 2019 erhob die Kirchgemeinde A. mit Eingabe vom 3. Oktober 2019 Rekurs bei der Rekurskommission. Die Rekurrentin beantragt:

„Der Rekurs sei unter Kostenfolge gutzuheissen und der Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich sei zu verpflichten, das Pensum des Gemeindepfarrers B. bis zu seiner definitiven Pensionierung bei 60% (50% plus 10%) zu belassen. Eventualiter sei das Pensum bis zum Ende der nächsten Wahlperiode (2024) bei 60% zu belassen.“

- III. Am 11. Oktober 2019 trat die Geschäftsleitung der Rekurskommission vorläufig auf den Rekurs ein und wies ihn der 2. Abteilung zur Behandlung zu.

Der Kirchenrat reichte am 11. November 2019 eine Rekursantwort sowie die Verfahrensakten ein und beantragte, der Rekurs sei abzuweisen, soweit auf diesen eingetreten werden könne, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin.

Die Rekurrentin reichte mit Eingabe vom 9. Dezember 2019 eine Replik ein und hielt an ihrem Antrag vom 3. Oktober 2019 fest. Mit Duplik vom 6. Januar 2020 hielt der Kirchenrat an seinen Anträgen vollumfänglich fest. Die Duplik wurde mit Schreiben vom 21. Januar 2020 der Rekurrentin zur Kenntnis zugestellt.

Auf die Ausführungen der Parteien ist in den Erwägungen einzugehen.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1. Erstinstanzliche Anordnungen des Kirchenrates unterliegen gemäss Art. 228 Abs. 1 lit. c KO dem Rekurs an die Rekurskommission. Mit dem vorliegend angefochtenen Beschluss

des Kirchenrates vom 4. September 2019 wurde die Einsprache der Rekurrentin gegen den Entscheid des Kirchenrates vom 10. Juli 2019 abgewiesen. Die Rekurrentin ist durch diesen Beschluss in ihren schutzwürdigen Interessen berührt und zum Rekurs legitimiert. Der Rekurs ist innert der Rekursfrist von 30 Tagen eingereicht worden. Es ist somit darauf einzutreten.

2. Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren ist die Zuteilung von 10 zusätzlichen Pfarrstellenprozenten gemäss Art. 117 Abs. 4 KO. Die Zuteilung von 50 Stellenprozenten gestützt auf Art. 117 Abs. 1 KO gemäss Beschluss vom 8. Mai 2019 ist unbestritten und bildet nicht Gegenstand dieses Verfahrens.
3. Gemäss Art. 117 Abs. 4 KO kann der Kirchenrat im Rahmen des von der Kirchensynode bewilligten Kredites Kirchgemeinden befristet oder auf Amtsdauer weitere Stellenprozente im Pfarramt zuteilen, insbesondere zur Förderung eines projektorientierten Gemeindeaufbaus, zur Berücksichtigung besonderer Verhältnisse in der pfarramtlichen Tätigkeit und zur Vermeidung von Härtefällen. Die Regelung der Einzelheiten ist dem Kirchenrat übertragen.

Gestützt darauf hat der Kirchenrat in der Verordnung über das Pfarramt in der Landeskirche vom 3. September 2014 (PfrVO; LS 181.402) die Voraussetzungen für die Zuteilung weiterer Stellenprozente gemäss Art. 117 Abs. 4 KO genauer geregelt. § 52 PfrVO lautet:

"Der Kirchenrat kann einer Kirchgemeinde gemäss Art. 117 Abs. 4 KO weitere Stellenprozente insbesondere zuteilen, wenn

- a. sie diese zur Entwicklung eines kirchlichen Ortes oder einer neuen kirchlichen Form im Rahmen eines nachhaltigen Gemeindeaufbaus nach lebensweltlichen Gesichtspunkten und mit überprüfbaren Ergebnissen verwendet,
- b. sie eines oder mehrere Projekte im Rahmen eines besonders nachhaltigen Gemeindeaufbaus mit überprüfbaren Ergebnissen und Ausstrahlung über die Kirchgemeinde hinaus verfolgt,
- c. sich dies aufgrund aussergewöhnlicher Verhältnisse in einer Kirchgemeinde oder aus zwingenden Gründen aufdrängt,
- d. dies zur Vermeidung von Härtefällen bei Pfarrerinnen und Pfarrern notwendig ist.

Der Kirchenrat umschreibt die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 in geeigneter Weise näher."

4. Die Rekurrentin begründete ihr Gesuch vom 11. Juni 2019 um Zuteilung von weiteren Stellenprozenten gemäss Art. 117 Abs. 4 KO im Wesentlichen damit, ihr Gemeindepfarrer mit Jahrgang 1960 stehe kurz vor seiner Pensionierung und die Stellenreduktion per 2020 um 10% hätte Auswirkungen auf seine Pensionsleistungen.

Der Rekursgegner wies das Gesuch mit Beschluss vom 10. Juli 2019 ab mit der Begründung, als Härtefall qualifiziere gemäss den Kriterien des Kirchenrates eine Situation, in der einer Pfarrperson das Stellenpensum kurz vor dem Altersrücktritt gekürzt werde, der Pfarrer der Rekurrentin mit Jahrgang 1960 erreiche das Pensionsalter aber erst in der übernächsten Amtsperiode; der Rekursgegner gehe davon aus, dass der Pfarrer für die verbleibende Zeit noch die Möglichkeit habe, sich anders zu organisieren, wenn er das bisherige Gesamtpensum beibehalten möchte.

In ihrer Einsprache machte die Rekurrentin einen Härtefall im Sinne von Art. 117 Abs. 4 KO und § 52 Abs. 1 lit. d KO geltend. Sie begründete ihren Standpunkt im Wesentlichen damit, die ab 2012 erfolgten Reduktionen des Stellenpensums seien für ihren Pfarrer finanziell nur schwer kompensierbar gewesen; es sei ihrem Pfarrer zum Abschluss seiner ordentlichen Berufstätigkeit nicht zuzumuten, erneut nach weiteren Stellenprozenten Umschau zu halten; leider könnten auch die Stellenprozente als Spitalpfarrer nicht als sicher gelten.

Mit dem vorliegend angefochtenen Entscheid wies der Rekursgegner die Einsprache der Rekurrentin ab. Zur Begründung führte er im Wesentlichen an, gemäss Aussage der Leiterin Spezialseelsorge bleibe der Standort ... erhalten und damit auch die Stelle in der ... Seelsorge. Somit verfüge der Gemeindepfarrer insgesamt nach wie vor über 70 Stellenprozent in einem Pfarramt. Ein Härtefall liege gemäss kirchenrätlicher Praxis aber nur vor, wenn die Reduktion von Stellenprozenten für die betroffene Pfarrperson zu einer ökonomisch schwierigen Situation führe, insbesondere wenn sie massgeblich zum Einkommen einer Familie mit unterstützungsberechtigten Kindern beitrage. Zudem wies der Rekursgegner auf die Möglichkeit hin, wonach Kirchgemeinden gemäss § 54 Abs. 1 PfrVO gemeinsam weitere Stellenprozente beantragen können. Im Übrigen verwies der Rekursgegner auf die Begründung in seinem Beschluss vom 10. Juli 2019 und hielt an dieser fest.

- 5.1 Im Rekursverfahren hält die Rekurrentin daran fest, dass vorliegend ein Härtefall im Sinne von Art. 117 Abs. 4 KO und § 52 Abs. 1 lit. d PfrVO gegeben sei. Sie macht geltend, da die

zitierten Gesetzesbestimmungen keine konkreten Anwendungsfälle beschrieben, sei jeder Fall individuell zu beurteilen. Im Wesentlichen führt die Rekurrentin in ihrer Rekurschrift aus, die zweimalige Reduktion des Stellenpensums, 2012 von 80% auf 70% und 2016 von 70% auf 60%, habe für ihren Gemeindepfarrer B. mit Jahrgang 1960 zu beachtlichen und nur schwer kompensierbaren Lohnkürzungen geführt. Seine zusätzlichen Stellenprozente als ... Pfarrer im ... hätten es ihm zwar ermöglicht, diese teilweise aufzufangen, doch hätte die Gesamtreduktion bereits damals erheblichen Einfluss auf die künftige Pensionshöhe gehabt. Pfarrer B. sei seit Jahrzehnten als Pfarrer in verschiedenen Gemeinden des Kantons Zürich tätig gewesen und sein persönliches Engagement sei in all dieser Zeit weit überdurchschnittlich gewesen. Es sei ungewiss, zu welchen Pensen die ... Pfarrer künftig angestellt würden, ...; Pensumsveränderungen könnten aufgrund einer dreimonatigen Kündigungsfrist rasch und unwiderruflich erfolgen. Es sei Pfarrer B. zum Abschluss seiner Berufstätigkeit und aufgrund seines aktuellen Alters auch nicht zuzumuten, erneut nach weiteren oder gar neuen Stellenprozenten zu suchen. In Analogie zum Umstand, dass ein Härtefall dann vorliege, wenn die Pfarrperson zum Einkommen einer Familie mit unterstützungsberechtigten Kindern beiträgt, stelle ebenso die vorliegende Situation, dass eine alleinstehende Pfarrperson ihre künftige Rente in den ihr bis zur Pensionierung verbleibenden Jahren auch allein sichern müsse, klarerweise einen Härtefall dar. Die Lohnreduktionen 2012 und 2016 hätten Pfarrer B. bereits erheblich getroffen, da er damals noch familienrechtliche Unterhaltsbeiträge an seine Kinder zu leisten gehabt habe, wodurch der Aufbau einer angemessenen Altersvorsorge (ergänzende 3. Säule) damals bereits gefährdet gewesen sei. Pfarrer B. sei aus den angeführten Gründen sehr stark auf das 60%-Pensum in A. angewiesen. Der Zeitpunkt seiner Pensionierung stehe tatsächlich noch nicht fest, könne aber sehr wohl auf das Ende der nächsten Amtsperiode fallen. Selbst eine ordentliche Pensionierung im Jahr 2025 würde die nächste Wahlperiode nur marginal überschreiten. Kirchenratspräsident Michel Müller persönlich habe anlässlich der Präsidienkonferenz vom 8. November 2018 in Dürnten den damals Anwesenden glaubhaft versichert, dass eine solche Situation (Pensionierung in der nächsten Wahlperiode) als Härtefall gelte. Bereits 2014 und 2016 habe Michel Müller anlässlich der Pfarrkonferenz in Kappel und an einem Pfarrkapitel in ... den anwesenden Pfarrpersonen versprochen, dass die damaligen Pensumsreduktionen die letzten wären. B. sei seit fast zwanzig Jahren Dorfpfarrer in A. und in der ganzen Kirchgemeinde äusserst geschätzt und beliebt. In all seinen Amtsperioden habe sich der Kirchenrat nie mit Streitigkeiten oder sonstigen Problemen in der Kirchgemeinde A. zu beschäftigen gehabt. Die Beibehaltung

weiterer 10 Stellenprozente (jährlich rund Fr. 20'000.-) erscheine auch unter diesen Blickwinkel als für die reformierte Landeskirche des Kantons Zürich verkraftbar.

5.2 Der Rekursgegner führt in der Rekursantwort im Wesentlichen aus, die Kirchensynode bewillige jeweils auf Amtsdauer einen Rahmenkredit. Soweit dieser nicht bereits durch die rein rechnerische Zuteilung von Stellenprozenten an die Kirchgemeinden gemäss Art. 117 Abs. 1-3 KO beansprucht werde, könne der Kirchenrat weitere Stellenprozente gemäss Art. 117 Abs. 4 KO zuteilen. Dabei sollten die verfügbaren Mittel nicht bereits auf Beginn der Amtsdauer ausgeschöpft werden, sondern es müssten auch zur Förderung eines projektorientierten Gemeindeaufbaus Mittel verfügbar sein, wenn solche Gesuche während der laufenden Amtsdauer gestellt würden. Weiter führt der Rekursgegner aus, (...). Zutreffend sei, dass die Stellenprozente im Pfarramt der Rekurrentin seit 2012 von 80 auf 50 Stellenprozent gesunken seien; dies gründe auf der Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Angesichts der vorhersehbaren Reduktion der Stellenprozente im Pfarramt der Rekurrentin seit 2012 erstaune es, dass der - alleinstehende - Pfarrer der Rekurrentin sich nicht schon längst nach einer anderen Pfarrstelle in der Landeskirche mit einem höheren oder vollen Pensum umgesehen habe, zumal die Stellenangebote die Zahl der Stellensuchenden in den vergangenen Jahren stets übertroffen hätten. Hinzu komme, dass eine Faustregel besage, dass eine Pfarrperson alle 10-15 Jahre die Stelle wechseln sollte. Dies wäre dem alleinstehenden Rekurrenten zuzumuten gewesen. Zum Rechtlichen bringt der Rekursgegner vor, er habe bei der Beurteilung der Frage, ob ein Härtefall vorliege, nicht nur den Einzelfall zu berücksichtigen, sondern die Kriterien des Härtefalls auf alle Betroffenen rechtsgleich anzuwenden. Als eine mögliche Form des Härtefalls habe der Kirchenrat eine Stellenreduktion bei Pfarrpersonen bezeichnet, die im Lauf der Amtsdauer 2020-2024 pensioniert werden, d.h. das ordentliche Pensionierungsalter erreichen. Der Pfarrer der Rekurrentin erreiche das ordentliche Pensionierungsalter jedoch erst 2025, weshalb insoweit kein Härtefall vorliege. Die Stellensicherheit und damit die materielle Absicherung von gewählten Pfarrpersonen sei stets auf Amtsdauer begrenzt. Es hänge von den Beschlüssen der Kirchensynode für die Amtsdauer 2024-2028 der Pfarrfrauen und Pfarrer ab, in welchem Umfang den Kirchgemeinden dannzumal Pfarrstellenprozente zugeteilt werden könnten. Ein Härtefall könne nach der Praxis des Rekursgegners auch vorliegen, wenn die Reduktion von Stellenprozenten für die betroffene Pfarrperson zu einer ökonomisch schwierigen Situation führe, insbesondere wenn sie massgeblich zum Einkommen einer Familie mit unterstützungsberechtigten Kindern beitrage. Ein solcher Härtefall liege beim Pfarrer der Rekurrentin nicht vor. Die Rekurrentin

made nur geltend, dass es Pfarrer B. wegen der früheren familienrechtlichen Unterstützungspflichten nicht möglich gewesen sei, eine angemessene überobligatorische Altersvorsorge zu bilden. Dass er sich tatsächlich in einer wirtschaftlich schwierigen Situation befinde oder geraten würde, mache sie nicht geltend und bleibe dafür auch jeden Nachweis schuldig. Ein Pfarrlohn nach den Ansätzen der Landeskirche nach rund 30 Dienstjahren, selbst bei einem Pensum von 70 Stellenprozent, erweise sich mehr als existenzsichernd, zumal das Wohnen im Pfarrhaus zusätzliche finanzielle Vorteile biete.

- 5.3** Die Rekurrentin bringt in ihrer Replik im Wesentlichen vor, der Rekursgegner habe vorliegend das ihm zustehende Ermessen missbraucht. Die Argumentation des Rekursgegners, er habe für den zu beurteilenden Antrag gar kein Geld, verfange nicht, es sei Pflicht der Budgetbehörde, ausreichend finanzielle Mittel für mögliche Härtefälle im Budget einzustellen. Gegebenenfalls müsste der Kirchensynode ein Zusatzkredit beantragt werden. Die Kündigungsbestimmungen bei der Spitalseelsorge müsse der Rekursgegner bei seiner Härtefallentscheidung berücksichtigen. Die Faustregel, dass eine Pfarrperson alle 10 bis 15 Jahre die Stelle wechseln sollte, gebe es nicht. Die Wahlperiode eines Pfarrers betrage vier Jahre. Wenn die Pfarrperson ihre Arbeit gut mache oder wie im vorliegenden Fall ausgezeichnet verrichte, sei die Wiederwahl selbstverständlich. Der Rekursgegner sei darauf zu behaften, dass er als Form eines Härtefalls betrachte, wenn eine Pfarrperson im Laufe der Amtsperiode von 2020 bis 2024 pensioniert werde. Entsprechend sei denn auch der Eventualantrag der Rekurrentin formuliert. Gemeindepfarrer B. sei seinen zivilrechtlichen familiären Verpflichtungen zu jeder Zeit vollumfänglich nachgekommen, weshalb ihm nun für die Zukunft in der Altersvorsorge erhebliche Lücken entstanden seien. Diese könnten mit den zusätzlich zu gewährenden 10 Stellenprozenten zumindest teilweise geschlossen werden. Die Pensumskürzungen (-30%) hätten sich seit dem Jahr 2012 in kurzen zeitlichen Abständen realisiert, ohne dass diese im gesamten Umfang absehbar gewesen wären und so zeitgerecht hätten kompensiert werden können. Nur wenn Gemeindepfarrer B. in den kommenden Jahren mit 60 Stellenprozenten in seiner Hauptanstellung rechnen könne, werde ihm die Verbesserung seiner Altersvorsorge noch teilweise möglich sein. Mit dem gewährten Mietabzug von monatlich Fr. 1'700.- allein sei eine ausreichende Altersvorsorge klarerweise nicht sicherzustellen. Der Rekursgegner habe bei seiner Entscheidung, ob ein Härtefall vorliegt oder nicht, den Ermessensspielraum in reichlich unchristlicher Art und Weise überschritten. Wenn der Kirchenratspräsident langjährigen verdienten Pfarrpersonen mehrfach und vor Publikum versichere, dass nach 2016 bei

ihnen keine weiteren Pensumskürzungen vorgenommen würden, so liege im nachträglichen Entscheid, dass vorliegend kein Härtefall gegeben sein soll, ein Ermessensmissbrauch.

- 5.4** In der Duplik führt der Rekursgegner aus, er wende die Bestimmungen der Kirchenordnung und der Verordnung über das Pfarramt in der Landeskirche rechtsgleich an. Er sei deshalb zum Schluss gekommen, dass beim Pfarrer der Rekurrentin kein Härtefall vorliege. Der Rekurrentin als Behörde des öffentlichen Rechts müsse bekannt sein, dass die Zuteilung der Pfarrstellenprozente nicht in der Hand des Kirchenratspräsidenten liege, sondern durch Beschluss des Kirchenrates erfolge. Die behaupteten, nicht protokollierten Aussagen des Kirchenratspräsidenten vermöchten daher von vornherein keine anspruchsbegründende Vertrauensgrundlage zu schaffen. Der von der Kirchensynode bewilligte Rahmenkredit für die Pfarrstellenprozente könne nicht einfach aufgrund eines Bedarfs an Stellenprozenten verändert werden. Vielmehr berechneten sich die für die ganze Landeskirche insgesamt zur Verfügung stehenden Pfarrstellenprozente gemäss den Bestimmungen der Kirchenordnung. Eine Möglichkeit, die verfügbaren Stellenprozente mittels eines Zusatzkredites auszuweiten, sei vom Gesetz nicht vorgesehen. Der Kirchenrat verfüge insoweit über keinen Spielraum. Dass sich für kleinere und kleinste Kirchgemeinden Einbussen bei den zugeteilten Pfarrstellenprozenten ergäben, entspreche dem Willen der Kirchensynode und der Stimmberechtigten, die diesen Systemwechsel bezüglich der Zuteilung von Pfarrstellenprozenten beschlossen hätten. Bei der Faustregel, die Pfarrstelle alle 10-15 Jahre zu wechseln, handle es sich um eine seit Jahrzehnten bestehende Empfehlung, die von den Pfarrerinnen und Pfarrern vielfach befolgt werde. Der Pfarrer der Rekurrentin erreiche das ordentliche Pensionierungsalter unstreitig erst in der übernächsten Amtsdauer 2024-2028 der Pfarrerinnen und Pfarrer; ein vorzeitiger Altersrücktritt während der Amtsdauer 2020-2024 liege dem Rekursgegner nicht vor.
- 6.** Mit dem Rekurs an die Rekurskommission können Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung oder Ermessensunterschreitung sowie unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 229 KO in Verbindung mit § 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2]). Die Rüge der Unangemessenheit ist nur zulässig, wenn ein Gesetz dies vorsieht (§ 50 Abs. 2 VRG), was vorliegend nicht zutrifft.

7. Die Rekurrentin macht geltend, bei ihrem Pfarrer sei entgegen der Auffassung des Rekursgegners ein Härtefall im Sinne von Art. 117 Abs. 4 KO und § 52 Abs. 1 lit. d PfrVO gegeben. Da die zitierten Gesetzesbestimmungen keine konkreten Anwendungsfälle beschrieben, sei jeder Fall individuell zu beurteilen.

Nach Art. 117 Abs. 4 KO kann der Kirchenrat weitere Stellenprozente im Pfarramt insbesondere "zur Vermeidung von Härtefällen" zuteilen. Die Pfarrverordnung bestimmt in § 52 Abs. 1 lit. d PfrVO, der Kirchenrat könne weitere Stellenprozente gemäss Art. 117 Abs. 4 KO zuteilen, "wenn es zur Vermeidung von Härtefällen bei Pfarrerinnen und Pfarrern notwendig ist". Regelungen, welche die Härtefälle näher umschreiben, bestehen nicht. Was unter "Härtefällen" gemäss den genannten Bestimmungen zu verstehen ist, muss durch Auslegung ermittelt werden.

Bei der Formulierung "Vermeidung von Härtefällen" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff beziehungsweise um eine offene Normierung. Der Rekurskommission kommt grundsätzlich die volle Rechtskontrolle zu. Bei offenen Normierungen ist die richterliche Überprüfung jedoch eingeschränkt, wenn die Gesetzesauslegung ergibt, dass der Gesetzgeber mit der offenen Normierung der Entscheidbehörde einen zu respektierenden Beurteilungsspielraum einräumen wollte (vgl. Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG] § 50 N. 15 ff., N. 29). In Art. 117 Abs. 4 KO hat der Gesetzgeber die beispielhaft aufgezählten Zwecke der Zuteilung von weiteren Stellenprozente offen formuliert und dem Kirchenrat ausdrücklich die Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten übertragen. Mit der Kann-Vorschrift hat er dem Kirchenrat zudem ein Entschliessungsermessen eingeräumt. Daraus muss gefolgert werden, dass der Gesetzgeber dem Kirchenrat bei der Auslegung und Anwendung des Begriffs "Vermeidung von Härtefällen" gemäss Art. 117 Abs. 4 KO einen weiten Spielraum einräumen wollte. Die Rekurskommission hat daher vorliegend bei der Überprüfung Zurückhaltung zu üben.

8. Laut § 52 Abs. 2 PfrVO umschreibt der Kirchenrat die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 in geeigneter Weise näher. Der Rekursgegner hat im Rahmen der Zuteilung von weiteren Stellenprozente zwei Anwendungsfälle des Härtefalls gemäss § 52 Abs. 1 lit. d PfrVO definiert. Gemäss den Kriterien des Rekursgegners liegt ein Härtefall vor bei einer Stellenreduktion bei einer Pfarrperson, die im Lauf der Amtsdauer 2020-2024 das ordentliche Pensionierungsalter erreicht. Ferner kann ein Härtefall nach den Kriterien des Rekursgegners vorliegen, wenn die Reduktion von Stellenprozente für die betroffene Pfarrperson zu

einer ökonomisch schwierigen Situation führt, insbesondere, wenn sie massgeblich zum Einkommen einer Familie mit unterstützungsberechtigten Kindern beiträgt.

Der Rekursgegner hat bei der Beurteilung des Gesuchs der Rekurrentin die Kriterien gemäss seiner geltend gemachten Praxis angewendet. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) ist auch bei der Rechtsanwendung zu beachten. Wenn der Rechtssatz durch das Verwenden unbestimmter Rechtsbegriffe oder das Einräumen von Ermessen einen Spielraum offen lässt, hat die rechtsanwendende Behörde davon in allen gleich gelagerten Fällen gleichen Gebrauch zu machen. Eine rechtsanwendende Behörde verletzt dann den Gleichbehandlungsgrundsatz, wenn sie zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich beurteilt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, 2016, Rz. 587 mit Hinweisen).

9. Der Rekursgegner hat im vorliegenden Fall einen Härtefall wegen Stellenreduktion kurz vor der Pensionierung verneint, da der Pfarrer der Rekurrentin mit Jahrgang 1960 das ordentliche Pensionierungsalter gemäss Art. 132 Abs. 2 KO erst nach Ablauf der Amtsdauer 2020-2024 erreiche. Die Rekurrentin hält dagegen, mit der bevorstehenden ordentlichen Pensionierung ihres Pfarrers werde die Amtsdauer nur marginal überschritten; die Situation bei ihrem Pfarrer sei deshalb als Härtefall zu berücksichtigen.

Der Rekursgegner begründet die Ausrichtung des Härtefalls an der Amtsdauer der Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wesentlichen damit, dass die Stellensicherheit und damit die materielle Absicherung von gewählten Pfarrpersonen stets auf Amtsdauer erfolge, und dass es von den Beschlüssen der Kirchensynode für die jeweilige Amtsdauer der Pfarrerrinnen und Pfarrer abhängt, in welchem Umfang den Kirchgemeinden Pfarrstellenprozente zugeteilt werden könnten. Planungssicherheit hinsichtlich der Pfarrstellenprozente bestehe somit für den Rekursgegner nur bis Mitte 2024. Gemäss der Kirchenordnung erfolgt die Zuteilung der Pfarrstellenprozente im Rahmen des Rahmenkredits, den die Kirchensynode jeweils auf die Amtsdauer der Pfarrerrinnen und Pfarrer festsetzt (Art. 215 lit. b KO). Es ist daher sachlich begründet, wenn der Rekursgegner für die Annahme eines Härtefalls die Pensionierung in der nächsten Amtsdauer voraussetzt. Da der Pfarrer der Rekurrentin im Jahr 2025, somit in der übernächsten Amtsperiode, das ordentliche Pensionierungsalter erreicht, liegt keine rechtsungleiche Behandlung vor. Auch wenn der Pfarrer der Rekurrentin das ordentliche Pensionierungsalter bereits im Jahr 2025 erreicht, ist die Beurteilung des Rekursgegners, wonach kein Härtefall aufgrund der Pensionierung vorliegt,

vertretbar. Die Begrenzung des Härtefalls auf Pensionierungen in der nächsten Amtsperiode stellt eine gewisse Schematisierung dar, die jedoch sachlich vertretbar ist. Es liegt keine Rechtsverletzung vor.

Die Rekurrentin erwähnt in ihrer Rekurseingabe, der Zeitpunkt der Pensionierung ihres Pfarrers stehe noch nicht fest, könnte aber sehr wohl auf das Ende der nächsten Amtsperiode fallen. Einen tatsächlichen vorzeitigen Altersrücktritt ihres Pfarrers während der Amtsdauer 2020-2024 hat die Rekurrentin jedoch nicht geltend gemacht und ein vorzeitiger Altersrücktritt ist in den Akten auch nicht belegt. Allein aus der Möglichkeit eines vorzeitigen Altersrücktritts ihres Pfarrers kann die Rekurrentin nichts zu ihren Gunsten ableiten.

- 10.** Ein Härtefall wegen einer wirtschaftlich schwierigen Situation beim Pfarrer der Rekurrentin ist nach der Beurteilung des Rekursgegners nicht gegeben. Demgegenüber vertritt die Rekurrentin den Standpunkt, in Analogie zum Härtefall, der vorliege, wenn die Pfarrperson zum Einkommen einer Familie mit unterstützungsberechtigten Kindern beitrage, stelle ebenso die vorliegende Situation, dass eine alleinstehende Pfarrperson ihre künftige Rente in den ihr bis zur Pensionierung verbleibenden Jahren auch allein sichern müsse, einen Härtefall dar.

Beim Härtefall nach der Praxis des Rekursgegners geht es um die aktuelle wirtschaftliche Situation einer Pfarrperson, die zum Einkommen einer Familie mit Kindern beiträgt. Demgegenüber soll nach den Vorbringen der Rekurrentin ihrem alleinstehenden Pfarrer ermöglicht werden, seine Altersvorsorge zu verbessern. Es handelt sich damit um unterschiedliche Sachverhalte, die nach dem Rechtsgleichheitsprinzip nicht gleich zu behandeln sind. Da mit Bezug auf die aktuelle Lage der Pfarrperson relevante Unterschiede bestehen, kann auch nicht durch Analogie auf einen Härtefall geschlossen werden. Die Rekurrentin hat zudem keine Angaben zu den finanziellen Verhältnissen ihres Pfarrers gemacht und keinen Nachweis dafür erbracht, dass ihr Pfarrer sich tatsächlich in einer wirtschaftlich schwierigen Situation befindet oder in eine solche geraten könnte. Indem der Rekursgegner einen Härtefall aufgrund der geltend gemachten wirtschaftlichen Situation des Pfarrers der Rekurrentin verneint hat, hat er sein Ermessen rechtsfehlerfrei ausgeübt.

- 11.** Im angefochtenen Entscheid ist der Rekursgegner zum Schluss gekommen, dass die von der Rekurrentin geltend gemachte Situation ihres Pfarrers keinen Härtefall im Sinn von Art. 117 Abs. 4 KO und § 52 Abs. 1 lit. d PfrVO darstellt. Die Rekurrentin bringt vor, jeder

Fall sei individuell zu beurteilen. Damit macht sie sinngemäss eine Ermessensunterschreitung durch den Rekursgegner geltend. Eine Ermessensunterschreitung liegt vor, wenn die Behörde ihr Ermessen nicht ausschöpft, insbesondere wenn sie auf die Ermessensausübung ganz oder teilweise zum vornherein verzichtet (vgl. BGE 135 IV139, 145). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Der Rekursgegner hat die beiden Anwendungsfälle des Härtefalls nach seiner Praxis nicht als einzig mögliche Formen des Härtefalls im Sinn von Art. 117 Abs. 4 KO und § 52 Abs. 1 lit. d PfrVO bezeichnet. Er hat alle Argumente, mit denen die Rekurrentin einen Härtefall begründet, geprüft und sich mit ihren Vorbringen auseinandergesetzt. In seiner Gesamtbeurteilung ist er zum Schluss gekommen, dass die Situation beim Pfarrer der Rekurrentin nicht die Schwere eines Härtefalls hat. Seinen Entscheid hat der Rekurrent plausibel und nachvollziehbar begründet. Der Entscheid des Rekursgegners, der die Situation beim Pfarrer der Rekurrentin nicht als Härtefall gemäss Art. 117 Abs. 4 KO qualifiziert hat, steht nicht im Widerspruch zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Nicht jede nachteilige Auswirkung stellt einen Härtefall dar, sondern nur eine übermässig starke Benachteiligung. Dass der Rekursgegner eine solche bei der vorliegenden Situation des Pfarrers der Rekurrentin verneint hat, ist nicht unhaltbar. Der Rekursgegner hat mit dem angefochtenen Entscheid das ihm zustehende Ermessen nicht rechtsverletzend ausgeübt.

- 12.** Die Rekurrentin macht im Weiteren geltend, der Kirchenratspräsident habe anlässlich der Präsidienkonferenz vom 8. November 2018 in Dürnten den damals Anwesenden glaubhaft versichert, dass eine solche Situation (Pensionierung in der nächsten Wahlperiode) als Härtefall gelte. Bereits 2014 und 2016 habe er anlässlich der Pfarrkonferenz in Kappel und an einem Pfarrkapitel in ... den anwesenden Pfarrpersonen versprochen, dass die damaligen Pensumsreduktionen die letzten wären. Sinngemäss beruft sich die Rekurrentin mit diesen Vorbringen auf Vertrauensschutz. Der in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Vertrauensschutz, sofern die in Lehre und Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen für die Annahme schützenswerten Vertrauens erfüllt sind. Zu diesen Voraussetzungen gehören namentlich das Vorliegen einer Vertrauensgrundlage sowie eine Vertrauensbetätigung (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, 2016, Rz. 627ff.). Die behaupteten Aussagen des Kirchenratspräsidenten sind nicht schriftlich belegt. Selbst wenn man davon ausgeht, dass solche Aussagen gefallen sind, vermag die Rekurrentin daraus nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Die Auskunft einer Behörde kommt grundsätzlich nur

dann als Vertrauensgrundlage in Betracht, wenn die zuständige Behörde die Auskunft erteilt hat. Für die Zuteilung von weiteren Stellenprozenten ist gemäss Art. 117 Abs. 4 KO der Kirchenrat und nicht dessen Präsident zuständig, was der Rekurrentin bekannt sein musste. Die Rekurrentin macht ausserdem nicht geltend, aufgrund der Aussagen des Kirchenratspräsidenten habe sie Dispositionen getroffen oder unterlassen, die nicht ohne Schaden rückgängig gemacht oder nachgeholt werden könnten. Die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes sind daher vorliegend nicht gegeben.

- 13.** Zusammenfassend erweist sich der angefochtene Entscheid als rechtmässig. Entsprechend ist der Rekurs abzuweisen.

- 14.** Ausgangsgemäss wird die Rekurrentin kostenpflichtig; eine Parteientschädigung steht ihr nicht zu. Die Kostenerhebung richtet sich gemäss Art. 229 KO nach §§ 13-16 und § 65a VRG sowie nach der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr; LS 175.252) nach Zeitaufwand, Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert. Die Gebühr beträgt gemäss § 65a Abs. 1 VRG in der Regel Fr. 500 bis Fr. 50'000. Der Rekursgegner beantragt ohne nähere Begründung eine Parteientschädigung. Eine solche wird Behörden nur ausnahmsweise zugesprochen (Kaspar Plüss, in VRG Kommentar, § 17 N. 51). Besondere Umstände sind hier nicht ersichtlich. Entsprechend ist dem Rekursgegner keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demgemäss entscheidet die Landeskirchliche Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.

2. Die Verfahrenskosten werden festgesetzt auf:
Fr. 2'000.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 120.-- Zustellkosten;
Fr. 2'120.-- Total.

3. Die Verfahrenskosten werden der Rekurrentin auferlegt. Rechnungsstellung und Zahlungskontrolle erfolgen durch die Kanzlei des Kirchenrates.

4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5. Gegen diesen Beschluss kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

6. Schriftliche Mitteilung (eingeschrieben) an: ...

Für die 2. Abteilung der Rekurskommission:

Margreth Frauenfelder

Stephan Kübler

Versand: 09.04.2020