

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

Geschäft Nr. 2017-04

**Rekursentscheid
der 2. Abteilung vom 3. Juli 2017**

Mitwirkende:

Margreth Frauenfelder (Vorsitz), Kaspar Plüss, Joachim Reichert.

In Sachen

A.,

Rekurrent

gegen

Kirchenrat des Kantons Zürich,

Hirschengraben 50, Postfach, 8024 Zürich

Rekursgegner

betreffend vorsorgliche Einstellung im Amt

hat sich ergeben:

- I. Am 13. Juli 2016 beschloss der Kirchenrat des Kantons Zürich aufgrund von verschiedenen Vorkommnissen, in der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde B. werde für ... eine externe Begleitung und Unterstützung eingerichtet. Mit der Begleitung und Unterstützung wurde C. beauftragt.

Am 18. Januar 2017 beschloss der Kirchenrat die Eröffnung eines Administrativverfahrens und die Anordnung einer Administrativuntersuchung in Bezug auf die Evangelisch-reformierte Kirchenpflege B., ... sowie den Rekurrenten (Mitglied der Kirchenpflege B.). ... Dem Rekurrenten wurde Frist angesetzt, um zur Frage einer in Aussicht gestellten vorsorglichen Amtseinstellung Stellung zu nehmen. Mit Eingabe vom 24. Januar 2017 nahm der Rekurrent zum Beschluss des Kirchenrats vom 18. Januar 2017 Stellung. Er hielt fest, dass er gegen das Administrativverfahren Rekurs und Einsprache erhebe. Ferner ersuchte er um vollständige Akteneinsicht, Rechtsmittelbelehrung und Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung. Am 27. und 31. Januar 2017 wurde der Rekurrent vom Kirchenrat darüber informiert, dass die Akten zur Einsichtnahme bereit lägen. Ferner wurde er aufgefordert, Unterlagen zu seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen einzureichen, damit das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege beurteilt werden könne.

- II. Am 8. Februar 2017 entschied der Kirchenrat, der Rekurrent werde mit sofortiger Wirkung für die Dauer des mit dem Beschluss vom 18. Januar 2017 eröffneten Administrativverfahrens, längstens aber bis zum Ablauf der Amtsdauer 2014/2018 der Kirchenpflege B., vorsorglich als Mitglied der Kirchenpflege B. im Amt eingestellt. Das Gesuch um Gewährung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands wies der Kirchenrat ab, und einem allfälligen Rekurs gegen den Beschluss wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. In der Rechtsmittelbelehrung gab der Kirchenrat an, der Beschluss könne innert 30 Tagen bei der Rekurskommission der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich (im Folgenden: Rekurskommission) angefochten werden.

- III.** Gegen den am 8. Februar 2017 ergangenen Beschluss des Kirchenrats erhob der Rekurrent am 22. Februar 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, was zur Eröffnung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens VB.2017.00133 führte.
- IV.** Ferner erhob der Rekurrent gegen den gleichen – am 8. Februar 2017 ergangenen – Beschluss des Kirchenrats am 6. März 2017 Rekurs bei der Rekurskommission. Er stellte folgende Anträge:
1. Die Einstellung im Amt (Suspendierung) sei aufzuheben und der Rekurrent wieder in sein Amt als Kirchenpfleger der Kirchgemeinde B. einzusetzen.
 2. Dem Rekurs sei die aufschiebende Wirkung zu gewähren.
 3. Das Administrativverfahren sei auf die Verwaltung der Zürcher Landeskirche im Hirschengraben 50 auszuweiten.
- V.** Die Geschäftsleitung der Rekurskommission beschloss am 13. März 2017, auf den Rekurs des Rekurrenten vom 6. März 2017 vorläufig einzutreten und das unter der Nummer 2017-04 eröffnete Geschäft der 2. Abteilung zur Behandlung zuzuweisen. Am 15. März 2017 lud die Vorsitzende der 2. Abteilung der Rekurskommission den Kirchenrat dazu ein, zum Rekurs und zum Antrag auf aufschiebende Wirkung Stellung zu nehmen.
- VI.** Ebenfalls am 15. März 2017 wies die Rekurskommission das Verwaltungsgericht auf den Geschäftsleitungsbeschluss vom 13. März 2017 hin und ersuchte das Verwaltungsgericht um Mitteilung, ob es die Zuständigkeitsfrage gleich beurteile. Anlässlich eines Telefonats vom 17. März 2017 informierte der Vorsitzende der 4. Abteilung des Verwaltungsgerichts (...) den Präsidenten der Rekurskommission (...) darüber, dass aus seiner Sicht die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gegeben sei. Mit Schreiben vom 20. März 2017 erläuterte der Präsident der Rekurskommission gegenüber dem Verwaltungsgericht die Gründe, die die Rekurskommission dazu bewogen hatten, auf den Rekurs vorläufig einzutreten bzw. für dessen Behandlung zuständig zu sein, und beantragte dem Verwaltungsgericht, auf die Beschwerde im Verfahren VB.2017.00133 nicht einzutreten. Am 22. März

2017 beschloss das Plenum der 4. Abteilung des Verwaltungsgerichts, es schliesse sich einhellig der Auffassung der Geschäftsleitung der Rekurskommission an, wonach die Zuständigkeit für die Behandlung des Rechtsmittels des Rekurrenten bei der Rekurskommission liege.

- VII.** Am 27. März 2017 reichte der Kirchenrat der Rekurskommission die Rekursantwort sowie die Verfahrensakten ein. Er beantragte, dem Rekurs sei die aufschiebende Wirkung nicht zu gewähren. Im Übrigen sei der Rekurs abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Rekurrenten.
- VIII.** Mit Verfügung vom 11. April 2017 wies die Vorsitzende der 2. Abteilung der Rekurskommission den Antrag des Rekurrenten um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab und lud ihn zugleich ein, zur Rekursantwort Stellung zu nehmen. Mit Replik vom 24. April 2017 äusserte sich der Rekurrent zur Rekursantwort. Mit Duplik vom 4. Mai 2017 nahm der Kirchenrat Stellung zur Replik. Am 13. Mai 2017 äusserte sich der Rekurrent zur Duplik des Kirchenrats. Dieser verzichtete am 17. Mai 2017 darauf, sich dazu vernehmen zu lassen.
- IX.** Am 10. Mai 2017 überwies die Vorsitzende der 2. Abteilung der Rekurskommission (...) das Verfahren an den Referenten des vorliegenden Entscheids (...). Dieser erkundigte sich am 17. Mai 2017 telefonisch beim Präsidenten der 4. Abteilung des Verwaltungsgerichts nach dem Stand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens VB.2017.00133 um zu prüfen, ob sich allenfalls eine Sistierung des Rekurskommissionsverfahrens rechtfertigen könnte bzw. ob die Gefahr eines positiven oder negativen Kompetenzkonflikts bestehen könnte. Der Abteilungspräsident teilte dem Referenten mit, dass das Verwaltungsgericht im Verfahren VB.2017.00133 voraussichtlich im Juni oder Juli 2017 ein Urteil fällen werde, wobei davon auszugehen sei, dass das Gericht an seinem Abteilungsplenarbeschluss vom 22. März 2017 (vgl. vorn, VI.) festhalten werde. Vor dem Hintergrund dieser Auskunft rief der Referent am 23. Mai 2017 den Rekurrenten an um sich zu erkundigen, ob dieser die Absicht habe, einen allfälligen Nichteintretensbeschluss des Zürcher Verwaltungsgerichts im Verfahren VB.2017.00133

beim Bundesgericht anzufechten. Der Rekurrent gab zur Auskunft, dass er eine solche Anfechtung im jetzigen Zeitpunkt nicht ausschliessen könne.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

- 1.** Die Zuständigkeit der Rekurskommission ist von Amtes wegen zu prüfen (Art. 229 Kirchenordnung vom 17. März 2009 [KO; LS 181.10] i.V.m. § 70 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2] i.V.m. § 5 Abs. 1 VRG).
- 1.1** Die beiden vom Rekurrenten angerufenen Rechtsmittelinstanzen (Verwaltungsgericht und Rekurskommission) sind im Rahmen eines Meinungs austausches zwischen dem Rekurskommissionspräsidenten und der 4. Abteilung des Verwaltungsgerichts übereinstimmend zum Schluss gekommen, dass die Rekurskommission zur Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit zuständig ist (vgl. Sachverhalt VI.). Zur Begründung wurde angeführt, die vorliegende Streitigkeit betreffe nicht eine Angelegenheit im Bereich des Personalrechts, die beim Verwaltungsgericht anzufechten wäre (Art. 228 Abs. 2 KO i.V.m. § 18 Abs. 3 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 [KiG; LS 180.1]), sondern eine nicht-personalrechtliche Anordnung des Kirchenrats, die gemäss § 228 Abs. 1 lit. c KO bei der Rekurskommission angefochten werden könne. Es sei nämlich davon auszugehen, dass der Begriff „Personalrecht“ in Art. 228 Abs. 2 KO mit jenem übereinstimme, der in Art. 99 KO (Marginalie „Personalrecht“) bzw. in § 1 der Personalverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche vom 11. Mai 2010 (PVO; LS 181.40) verwendet werde. Unter den kirchenrechtlichen Personalrechtsbegriff fielen aber gemäss § 99 Abs. 2 KO i.V.m. § 1 PVO lediglich Arbeitsverhältnisse von Pfarrerinnen und Pfarrern sowie von Angestellten der Kirchgemeinden und der Landeskirche, nicht jedoch Anstellungsverhältnisse von Behördenmitgliedern (vgl. act. ...).
- 1.2** Die 2. Abteilung der Rekurskommission schliesst sich der in E. 1.1 dargelegten Zuständigkeitsbeurteilung vollumfänglich an. Demnach ist die Rekurskommissi-

on zuständig, die vom Rekurrenten angefochtene Einstellung im Amt als *Kirchenpflegemitglied* zu beurteilen. Das Verwaltungsgericht ist demgegenüber zur Beurteilung der Einstellung im Amt von *Pfarrpersonen* zuständig (z.B. Verfahren VB.2017.00128).

1.3 Das vorliegende Verfahren ist spruchreif, auch wenn das verwaltungsgerichtliche Verfahren VB.2017.00133 noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist: Die Gefahr, dass das Bundesgericht im Falle einer Anfechtung des zu erwartenden verwaltungsgerichtlichen Nichteintretensbeschlusses zum Schluss gelangen könnte, zur Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit sei entgegen den vorstehenden Argumenten das Verwaltungsgericht zuständig, erscheint als derart klein, dass es sich nicht rechtfertigt, das vorliegende Verfahren bis zur Rechtskraft des erwähnten Parallelverfahrens zu sistieren, zumal im Zusammenhang mit der Anfechtung vorsorglicher Massnahmen ein qualifiziertes Beschleunigungsgebot gilt.

2. Zur Abgrenzung des Streitgegenstands ist auf die Rekursanträge des Rekurrenten einzugehen (vgl. Sachverhalt IV).

2.1 Mit dem ersten Rekursantrag verlangt der Rekurrent die Aufhebung seiner Amtseinstellung bzw. seine Wiedereinsetzung in das Amt als Kirchenpfleger der Kirchgemeinde B. Das Gesetz lässt einen solchen Antrag indessen nicht zu: Gemäss dem – gestützt auf Art. 229 KO i.V.m. § 63 Abs. 3 VRG sinngemäss anwendbaren – § 27a Abs. 1 VRG stellt die Rekursinstanz, wenn sie eine Kündigung, eine Einstellung im Amt oder eine vorzeitige Entlassung für nicht gerechtfertigt hält, dies fest und bestimmt von Amtes wegen die Entschädigung, die das Gemeinwesen zu entrichten hat. Die Entscheidbefugnis der Rekursinstanz beschränkt sich damit auf die Feststellung der Unrechtmässigkeit der Kündigung, Freistellung oder Amtsentlassung sowie – bejahendenfalls – auf die Bestimmung einer Entschädigung (vgl. VGer ZH, 17.3.2017, VB.2017.00128, E. 2.2; Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich [VRG], 3. Auflage, Zürich 2014 [im Folgenden: Kommentar VRG], § 63 N. 35 und 37). Die Aufhebung einer Einstellungs-

verfügung bzw. die Wiederherstellung des betroffenen Amtsverhältnisses kommt hingegen nicht in Frage, weil – so das Motiv des Gesetzgebers – das Vertrauensverhältnis zwischen den Parteien in solchen Fällen oft derart stark beeinträchtigt ist, dass eine Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses nicht sinnvoll wäre (vgl. Griffel, in: Kommentar VRG, § 27a N. 5 und 8). Die Wiedereinsetzung ins Amt durch eine Rechtsmittelinstanz kann somit weder bei „weltlichen“ Amtseinstellungen nach § 29 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG; LS 177.10) noch bei kirchlichen Amtseinstellungen nach Art. 224 KO verlangt werden – und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine vorsorgliche oder um eine definitive Amtseinstellung handelt.

Im vorliegenden Fall kann demnach nicht auf den Antrag des Rekurrenten eingetreten werden, er sei wieder in das Amt als Kirchenpfleger einzusetzen. Stattdessen lässt sich sein Antrag jedoch dahingehend auslegen, dass er verlangt, die Unrechtmässigkeit der vorsorglichen Amtseinstellung sei festzustellen und es sei (von Amtes wegen) eine Entschädigung zu bestimmen, die der Kirchenrat dem Rekurrenten entrichten müsse.

- 2.2** Der zweite Antrag des Rekurrenten (Gesuch um aufschiebende Wirkung) wurde von der Rekurskommission mit verfahrenleitender Verfügung vom 11. April 2017 bereits abschliessend beurteilt (vgl. Sachverhalt VIII). In diesem Zusammenhang als unbegründet erweist sich die vom Rekurrenten im Rahmen der Replik vorgebrachte Rüge, die Rekurskommission habe sein rechtliches Gehör verletzt, weil sie über die aufschiebende Wirkung des Rekurses entschieden habe, bevor er zur Rekursantwort habe Stellung nehmen können. Denn über den Entzug der aufschiebenden Wirkung ist in einem summarischen, einfachen und raschen Verfahren – ohne Verzug und regelmässig aufgrund der Akten bzw. ohne zusätzliche Beweiserhebungen – zu entscheiden. Das rechtliche Gehör der gesuchstellenden Person gilt deshalb (in Bezug auf den Entscheid über die aufschiebende Wirkung) als bereits durch das Gesuch selber gewahrt (vgl. BGE 139 I 189 E. 3.3; BGer, 10.3.2003, 2A.619/2002, E. 3; Kiener, in: VRG-Kommentar, § 25 N. 35 f.).

2.3 Auf den dritten Antrag des Rekurrenten (Ausweitung des Administrativverfahren auf die Verwaltung der Zürcher Landeskirche im Hirschengraben 50) kann nicht eingetreten werden: Die Einleitung einer Administrativuntersuchung stellt praxisgemäss keine Anordnung dar, mit der ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis für die Beteiligten verbindlich und erzwingbar festgelegt wird, weshalb es an einem zulässigen Anfechtungsobjekt i.S.v. Art. 229 KO i.V.m. § 41 Abs. 1 i.V.m. § 19 Abs. 1 VRG fehlt (VGer ZH, 29.1.2015, VB.2014.00663, E. 2.2.1; Bosshart/Bertschi, in: Kommentar VRG, § 19 N. 7). Aus dem gleichen Grund kann beispielsweise auch die Abweisung eines Antrags auf Einstellung eines Administrativverfahrens nicht angefochten werden (VGer ZH, 29.6.2006, VB.2006.00229, E. 2.2.1). Umso weniger betrifft der vorliegende Antrag des Rekurrenten, das am 18. Januar 2017 eröffnete Administrativverfahren sei auf zusätzliche Akteure auszuweiten, ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Der Kirchenrat macht in diesem Zusammenhang zu Recht geltend, dass einzig die Kirchensynode – als Aufsichtsinstanz gemäss Art. 214 lit. i KO – dazu befugt wäre, dem Kirchenrat Auflagen zum Gegenstand, Umfang und Ablauf der Administrativuntersuchung zu machen. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten steht auch ihm (und nicht nur dem Kirchenrat) das Recht zu, bei der Synode eine entsprechende Aufsichtsanzeige einzureichen. Eine diesbezügliche Überweisungspflicht der Rekurskommission besteht mangels Fristgebundenheit nicht (vgl. VGer ZH, 29.3.2012, VB.2012.00107, E. 2.2).

2.4 Soweit der Rekurrent sinngemäss einen Antrag um unentgeltliche Rechtsvertretung stellt und den angefochtenen Entscheid wegen deren Nichtgewährung kritisiert, erweist sich sein Rekurs als unbegründet: Die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung setzt (kumulativ) Mittellosigkeit, fehlende Aussichtslosigkeit sowie Vertretungsnotwendigkeit voraus (vgl. Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV] bzw. Art. 229 KO i.V.m. § 70 VRG i.V.m. § 16 Abs. 2 VRG). Der Rekurrent hat jedoch – bereits im Verfahren vor dem Kirchenrat – seine Mittellosigkeit unbestrittenermassen nicht belegt. Hinzu kommt, dass er sich in seinen Eingaben auf

juristisch nachvollziehbare Weise mit den relevanten Argumenten auseinander setzt, was zeigt, dass es an der Erforderlichkeit einer Rechtsvertretung fehlt.

2.5 Nicht näher einzugehen ist auf die Rüge des Rekurrenten, die Rechtmässigkeit der Vergabe des Coaching-Auftrags an C. sowie die Verteilung der Kosten für diesen Auftrag seien zu überprüfen. Die betreffenden Fragen wurden mit dem mittlerweile rechtskräftigen Beschluss des Kirchenrats vom 13. Juli 2016 entschieden (act. ...). Dieser Beschluss, der eine korrekte Rechtsmittelbelehrung enthielt (act. ...), war von keinem Verfahrensbeteiligten angefochten worden – auch nicht vom Rekurrenten. Die betreffenden Anordnungen können im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht mehr in Frage gestellt werden. Aus dem Kirchenratsbeschluss vom 13. Juli 2016 geht im Übrigen hervor, dass C. berechtigt ist, an den Sitzungen der Kirchenpflege mit beratender Stimme teilzunehmen, und dass die Kirchenpflegemitglieder C. alle Einladungen und Unterlagen für Sitzungen unaufgefordert zuzustellen und alle weiteren Unterlagen und Akten auf erstes Verlangen unverzüglich zur Verfügung stellen oder in diese Einsicht geben müssen (act. ...). Vor diesem Hintergrund und angesichts des bis Ende April 2017 bestehenden Auftragsverhältnisses (act. ...) ist entgegen der Auffassung des Rekurrenten nicht zu beanstanden, dass der Kirchenrat den vorliegend angefochtenen Amtseinstellungsbeschluss auch C. zustellte.

2.6 Nicht näher einzugehen ist schliesslich auf jene Rügen des Rekurrenten, die andere Personen (...) bzw. andere Verfahren (...) betreffen. Diesbezüglich ist auf den Rekurs mangels Beschwer nicht einzutreten.

3. Zu prüfen ist die Zulässigkeit des Anfechtungsobjekts.

3.1 Beim angefochtenen Kirchenratsbeschluss handelt es sich um einen selbständig eröffneten *Zwischenentscheid*: Die gegenüber dem Rekurrenten am 8. Februar 2017 angeordnete vorsorgliche – das Verfahren also noch nicht abschliessende – Amtseinstellung gilt nur während des laufenden Administrativverfahrens, längstens bis zum Ablauf der Amtsdauer 2014/2018. Die vorsorgliche Amtseinstellung wurde mithin nur für jenen Zeitraum angeordnet, der erforderlich ist,

um den Sachverhalt so abzuklären, dass ein definitiver Entscheid über die Amtseinstellung oder -wiedereinsetzung gefällt werden kann (vgl. angefochtener Entscheid E. 17c; siehe auch Kiener, in: Kommentar VRG, § 6 N. 32; Bertschi, in: Kommentar VRG, § 19a N. 31). Am Charakter als Zwischenentscheid ändert auch der Umstand nichts, dass die Wirkung der Amtseinstellung spätestens mit dem Ablauf der Amtsdauer 2018 endet, so dass aufgrund der befristeten Geltung nicht zwingend ein Endentscheid über die Amtseinstellung ergehen wird.

3.2 Gemäss Art. 229 KO i.V.m. § 41 Abs. 3 und § 19a Abs. 2 VRG i.V.m. Art. 93 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) kann ein Zwischenentscheid des Kirchenrats bei der Rekurskommission nur unter der Voraussetzung angefochten werden, dass er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann. Der Kirchenrat macht diesbezüglich geltend, der Rekurrent habe nicht aufgezeigt, inwiefern die vorsorgliche Amtseinstellung für ihn einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge habe: ... Ferner stehe es dem Rekurrenten frei, sich für die nächste Amtsperiode ... erneut ... zur Wahl zu stellen. Auf den Rekurs sei daher nicht einzutreten (...).

3.3 Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung obliegt es der gesuchstellenden Person darzutun, dass die Voraussetzung eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils i.S.v. Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG erfüllt ist – es sei denn, deren Vorliegen springe geradezu in die Augen (BGE 142 V 26 E. 1.2). Im kantonalen Verfahren – also auch im vorliegenden Fall – gelten allerdings weniger strenge Anforderungen an die Substanziierungslast als vor Bundesgericht. Insbesondere gegenüber nicht rechtskundigen Personen dürfen keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Vielmehr genügt es, wenn das Gericht in die Lage versetzt wird, einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zu erkennen (VGer ZH, 21.5.2014, VB.2014.00055, E. 1.3.1; Bertschi, in: Kommentar VRG, § 19a N. 47).

3.4 Beim Erlass vorsorglicher Massnahmen droht gemäss der (allerdings nicht einheitlichen) Praxis des Bundesgerichts regelmässig ein nicht wieder gutzumachender Nachteil (vgl. BGE 137 III 324 E. 1.1; Bertschi, in: Kommentar VRG,

§ 19a N. 48). Nach der Praxis des Zürcher Verwaltungsgerichts genügt bei der Anfechtung vorsorglicher Massnahmen ein schutzwürdiges *tatsächliches*, insbesondere wirtschaftliches Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Änderung der in Frage stehenden Anordnung (Kiener, in: Kommentar VRG, § 6 N. 36). So bejahte das Verwaltungsgericht einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil beispielsweise in einem Fall einer vorsorglichen Hundebeschlagnahmung – mit der Begründung, dass der Beschwerdeführerin während der Zeit der vorsorglichen Beschlagnahme bei Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses die Haltung ihrer Hunde verwehrt werde (VGer ZH, 22.10.2015, VB.2015.00387, E. 5.2).

In einem kürzlich ergangenen Urteil verneinte das Zürcher Verwaltungsgericht einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil allerdings im Zusammenhang mit einer Beschwerde einer Pfarrerin, die sich gegen eine vorsorgliche Amtseinstellung gewehrt hatte. Zur Begründung führte das Gericht aus, das blosses Vorbringen der Pfarrerin, ihr sei mit der Amtseinstellung Unrecht geschehen bzw. es handle sich um eine einschneidende Massnahme, belege noch keinen irreparablen Schaden. Ferner könne nicht gesagt werden, dass durch die Amtseinstellung der Eindruck eines besonders unkorrekten Verhaltens der Pfarrerin entstanden sei, denn gegenüber den Medien sei nur die Anordnung der vorsorglichen Massnahme erwähnt worden, ohne dass auf ein unkorrektes Verhalten der Pfarrerin hingewiesen worden wäre. Im Übrigen sei die Amtseinstellung bereits erfolgt, und es lasse sich nicht erkennen, welcher irreparable Nachteil – zusätzlich – entstehen könnte, wenn eine Unrechtmässigkeit nicht schon jetzt, sondern erst bei einer Beschwerde gegen den Endentscheid konstatiert würde (VGer ZH, 17.3.2017, VB.2017.00128, E. 2.2).

- 3.5** Demgegenüber bejaht das Bundesgericht regelmässig einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil i.S.v. Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG, wenn sich eine beschwerdeführende Person gegen ein vorsorgliches Berufsausübungsverbot wehrt. Begründet wird diese Praxis damit, dass Zwischenentscheide einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könnten, wenn damit in die Rechtsstellung

(namentlich in Grundrechte) eingegriffen wird und dieser Eingriff faktisch nicht rückgängig gemacht werden kann. Diese Voraussetzung sei im Fall eines vorsorglichen Berufsausübungsverbots erfüllt, denn zum Einen greife ein solches Verbot in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) der betroffenen Person ein, zum anderen könnte die berufliche Einschränkung bis zum endgültigen Entscheid über das Berufsverbot bei einem für die betroffene Person günstigen Ausgang des Hauptverfahrens später weder zur Überprüfung gebracht noch rückgängig gemacht werden (BGer, 18.12.2012, 2C_866/2012, E. 1.2.2 mit Hinweisen).

3.6 Vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (E. 3.5) ist im vorliegenden Fall davon auszugehen, dass dem Rekurrenten ein nicht wieder gutzumachender Nachteil i.S.v. Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG drohen kann bzw. dass er zum jetzigen Zeitpunkt ein schutzwürdiges Interesse daran hat, die Unrechtmässigkeit der vorsorglichen Amtseinstellung durch die Rekurskommission feststellen zu lassen. Würde die Rekurskommission nämlich – analog zum Verwaltungsgericht im Verfahren VB.2017.00133 (vgl. E. 3.4) – einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil verneinen, so könnte die Rechtmässigkeit der vorsorglichen Amtseinstellung des Rekurrenten nicht mehr überprüft werden, wenn der Kirchenrat später – gestützt auf die Administrativuntersuchung – zum Schluss käme, der Rekurrent sei wieder in sein Amt einzusetzen, oder wenn bis zum Ende der maximalen Dauer der vorsorglichen Massnahme (d.h. bis zum Ablauf der Amtszeit im Jahr 2018) kein die Amtseinstellung betreffender Entscheid ergehen würde. Ein schutzwürdiges Interesse des Rekurrenten an der Feststellung der Unrechtmässigkeit der vorsorglichen Amtseinstellung ist insoweit gegeben, als die Amtseinstellung einen Eingriff in die Grundrechte des Rekurrenten darstellt, namentlich in seine geistige Unversehrtheit (Art. 10 Abs. 2 BV; vgl. Triplik), je nach Umfang und Entschädigung der Amtstätigkeit auch in seine Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Abs. 1 BV). Die Gutheissung des vorliegenden Rekurses würde zwar keine unmittelbare Wiedereinsetzung in das Kirchenpflegeamt bedeuten (vgl. E. 2.1). Doch einerseits dürfte sie die Bereitschaft des Kirchenrats erhöhen, den Rekurrenten wieder in das Amt einzusetzen. Andererseits würde die Feststellung der Unzulässigkeit der vorläufigen Amtseinstellung

dem Rekurrenten Genugtuung in moralischer Hinsicht verleihen (vgl. zum analogen Interesse, Verletzungen des Beschleunigungsgebots feststellen zu lassen, BGE 138 II 513 E. 6.5) und könnte gegebenenfalls Entschädigungsansprüche auslösen (vgl. E. 2.1). Vor diesem Hintergrund ist im vorliegenden Fall von einem zulässigen Rekursobjekt auszugehen, ohne dass näher geprüft werden müsste, ob und inwiefern die vorläufige Amtseinstellung für den Rekurrenten eine Ruf- oder Geschäftsschädigung zur Folge hat(te).

- 3.7** Auf den Rekurs ist somit einzutreten – im Umfang, der in E. 2 dargelegt wurde.
- 4.** Soweit der Rekurrent die Unabhängigkeit der Rekurskommission in Frage stellt und damit sinngemäss eine Verletzung von Art. 30 Abs. 1 BV geltend macht, ist auf Art. 227 Abs. 1 KO zu verweisen, wonach die Rekurskommission in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet ist. Die Rekurskommission wird von der Kirchensynode gewählt (Art. 216 lit. a Ziff. 2 KO), und die Mitgliedschaft in der Rekurskommission ist mit jedem anderen Amt und jeder Anstellung in der Landeskirche unvereinbar (Art. 225 Abs. 3 KO). Das Bundesgericht hielt entsprechend in einem 2013 ergangenen Urteil fest: *„Als von der Legislative gewähltes Organ erfüllt die Rekurskommission die Voraussetzungen, die hinsichtlich der Unabhängigkeit an eine Gerichtsbehörde des kantonalen Rechts gestellt werden. Sie ist ein ‚Gericht‘ im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG“* (BGer, 25.11.2013, 2C_124/2013, E. 1.3.2).
- 5.**
- 5.1** In verfahrensrechtlicher Hinsicht macht der Rekurrent geltend, er habe keine Einsicht in das zentrale Aktenstück, den Coaching-Bericht von C., erhalten. Weder am 22. November noch am 6. Dezember 2016 noch zu seinem sonstigen Zeitpunkt habe er diesen Bericht einsehen können, und es stimme nicht, dass ihm dieser Bericht mündlich eingehend dargelegt worden sei.
- 5.2** Der Kirchenrat hielt im angefochtenen Entscheid vom 8. Februar 2017 fest, der Rekurrent habe keinen Anspruch auf Einsicht in den Analysebericht von C. vom 27. September 2016. Die umstrittene vorsorgliche Amtseinstellung sei nämlich

nicht gestützt auf diesen Analysebericht erfolgt. Vielmehr habe dieser Bericht nur ein Element unter vielen gebildet, die den Kirchenrat zur Eröffnung eines Administrativverfahrens veranlasst hätten. Im Übrigen sei der Inhalt des Berichts dem Rekurrenten in der Aussprache mit der Kirchenpflege vom 22. November 2016 (act. ...) und im Gespräch mit dem Rekurrenten vom 6. Dezember 2016 von C. und vom Kirchenratsschreiber eingehend dargelegt worden, wobei der Rekurrent die Protokollierung des letzteren Gesprächs verweigert habe (act. ...). Sodann sei darauf hinzuweisen, dass der Inhalt des Analyseberichts in E. 6 des Beschlusses vom 18. Januar 2017 (Eröffnung des Administrativverfahrens) wiedergegeben worden sei. In der Rekursantwort bringt der Kirchenrat weiter vor, am 8. März 2017 habe er dem Rekurrenten per A-Post den Bericht zur Situation in der Kirchgemeinde B. vom 3. Dezember 2016 (act. ...) geschickt, der gestützt auf den Analysebericht von C. erstellt worden sei. Der Rekurrent habe somit noch vor Ablauf der Rekursfrist Gelegenheit erhalten, zu diesem Bericht Stellung zu nehmen, wobei ihm der Inhalt wie gesagt bereits am 22. November und am 6. Dezember 2016 eingehend dargelegt worden sei. In der Duplik macht der Kirchenrat schliesslich geltend, dank dem am 8. März 2017 zugestellten Bericht vom 3. Dezember 2016 habe der Rekurrent vom Inhalt des Analyseberichts von C. soweit Kenntnis erhalten, als nicht der Persönlichkeitsschutz ... (der weiteren involvierten Personen) Auslassungen erfordert hätten. Die ausgelassenen Textstellen beträfen zudem nicht den Rekurrenten und könnten mangels Offenlegung auch nicht im vorliegenden Verfahren verwendet werden.

- 5.3** Der Anspruch auf Akteneinsicht, den die Rechtsprechung aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ableitet (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 229 KO i.V.m. § 70 VRG i.V.m. § 8 Abs. 1 VRG), räumt den Parteien eines Verfahrens das Recht ein, die für den Entscheid der Behörde relevanten Unterlagen einzusehen. Der Anspruch bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden. Die Akteneinsicht ist demnach auch zu gewähren, wenn die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache nicht zu beeinflussen vermag. Die Einsicht in die Akten, die für ein bestimmtes Verfahren erstellt oder beigezogen wurden, kann demnach nicht mit der Begrün-

dung verweigert werden, die fraglichen Akten seien für den Verfahrensausgang belanglos. Es muss vielmehr dem Betroffenen selber überlassen sein, die Relevanz der Akten zu beurteilen (vgl. BGE 132 V 387 E. 3.1 und E. 3.2; Griffel, in: Kommentar VRG, § 8 N. 12).

- 5.4** Das Akteneinsichtsrecht gilt nicht absolut. Ausgeschlossen von diesem Recht sind einerseits verwaltungsinterne Akten; eingeholte Amtsberichte oder Gutachten stellen allerdings keine verwaltungsinternen Akten dar (vgl. BGer, 10.10.2014, 1C_159/2014, E. 4.3 und E. 4.4). Ferner findet das Akteneinsichtsrecht seine Grenzen in öffentlichen Interessen des Staates oder in privaten Geheimhaltungsinteressen (vgl. Art. 229 KO i.V.m. § 70 VRG i.V.m. § 9 Abs. 1 VRG). Es sind diesfalls – im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips – die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits gegeneinander abzuwägen und es ist die mildest mögliche Massnahme zu treffen. In Bezug auf entgegenstehende private Interessen stehen der Schutz der Persönlichkeit sowie die Wahrung von Geschäfts- oder Berufsgeheimnissen im Vordergrund (Griffel, in: Kommentar VRG, § 9 N. 9). Stehen der Akteneinsicht überwiegende Interessen entgegen, so bedeutet dies nicht automatisch, dass die Einsichtnahme gänzlich zu verweigern ist. Vielmehr muss – nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) – der wesentliche Inhalt eines Aktenstückes insoweit mitgeteilt werden, als dies ohne Verletzung der zu schützenden Interessen möglich ist (vgl. Art. 229 KO i.V.m. § 70 VRG i.V.m. § 9 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die Einschränkung darf nicht weiter gehen als in sachlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht erforderlich. Gegebenenfalls sind – als mildere Massnahme gegenüber der gänzlichen Verweigerung der Einsichtnahme – bestimmte Passagen abzudecken oder zu anonymisieren (Griffel, in: Kommentar VRG, § 9 N. 12; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage 2013, Rz. 504; Waldmann/Oeschger, in: *Praxiskommentar VwVG*, 2. Auflage 2016, Art. 27 N. 40).

5.5 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) wird ferner eine allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden abgeleitet, als Gegenstück zum Akteneinsichts- und Beweisführungsrecht der Parteien (BGE 142 I 86 E. 2.2). Die Behörden haben alles in den Akten festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann (BGE 130 II 473 E. 4.1). Zur Aktenführungspflicht gehört auch die Pflicht zur Protokollierung entscheidrelevanter Abklärungen, Einvernahmen und Verhandlungen im Rechtsmittelverfahren. Das Protokoll dient einerseits der betroffenen Behörde als Gedächtnisstütze und soll es ihr ermöglichen, die Ausführungen der Parteien tatsächlich zur Kenntnis zu nehmen und pflichtgemäss zu würdigen; andererseits soll es Auskunft über die Einhaltung der Verfahrensvorschriften geben und die Rechtsmittelinstanzen in die Lage versetzen, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen (BGE 142 I 86 E. 2.2).

5.6 Im vorliegenden Fall ist der Kirchenrat seiner Aktenführungspflicht sowie dem Akteneinsichtsrecht des Rekurrenten insoweit nicht bzw. verspätet nachgekommen, als er erst nach Erlass des angefochtenen Entscheids vom 8. Februar 2017 – am 8. März 2017 – der Aufforderung des Rekurrenten nachkam, den Analysebericht von C. zu den Akten zu nehmen (vgl. act. ...). Dies, obwohl es sich klarerweise um ein möglicherweise (mit-)entscheidrelevantes Aktenstück handelte, auf das der Kirchenrat denn auch im angefochtenen Entscheid (act. ...) sowie in der Rekursantwort (act. ...) Bezug nahm (vgl. zur Entscheidungsrelevanz des Analyseberichts auch hinten, E. 8.4 und 8.6). Indem der Kirchenrat den Analysebericht trotz dieser Umstände nicht zu den Akten des Amtseinstellungsverfahrens nahm, verletzte er seine Aktenführungspflicht und damit das rechtliche Gehör des Rekurrenten (vgl. E. 5.5).

Ferner verletzte der Kirchenrat seine Aktenführungspflicht auch dadurch, dass die Akten keine konkreten Hinweise zum Gespräch vom 6. Dezember 2016 zwischen dem Kirchenrat und dem Rekurrenten enthalten, das gemäss der Begründung des angefochtenen Beschlusses entscheidrelevant war. Aus den Akten geht einzig hervor, dass sich der Rekurrent mit Mail vom 5. Dezember 2016

weigerte, das Gespräch vom 6. Dezember 2016 protokollieren zu lassen (act. ...). Dies hätte den Kirchenrat jedoch nicht daran hindern dürfen, im Nachgang zum Gespräch zumindest eine auf das Gedächtnis gestützte Aktennotiz zum Inhalt des Gesprächs zu erstellen und diese zu den Akten zu legen. Vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (E. 5.5) genügte das Vorgehen des Kirchenrats den aus Art. 29 Abs. 2 BV abgeleiteten Anforderungen an die Protokollierungspflicht jedenfalls nicht.

Schliesslich verletzte der Kirchenrat auch das Akteneinsichtsrecht des Rekurrenten: Vor dem Hintergrund der Lehre und Rechtsprechung (E. 5.4) versties es gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip, dass der Kirchenrat die Akteneinsicht des Rekurrenten während des erstinstanzlichen Verfahrens gänzlich verweigerte und sich auf die Mitteilung des wesentlichen Inhalts des Analyseberichts im Rahmen von Gesprächen (22. November und 6. Dezember 2016) sowie von zusammenfassenden Texten (E. 6 des angefochtenen Entscheids sowie des Beschlusses vom 18. Januar 2017 betreffend Eröffnung eines Administrativverfahrens) beschränkte.

- 5.7** Es stellt sich die Frage nach den Konsequenzen der festgestellten Verletzung des rechtlichen Gehörs des Rekurrenten. Gemäss der Rechtsprechung ist selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führt, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren sind (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2). Dies gilt auch für den vorliegenden Fall: Die Verletzung des rechtlichen Gehörs des Rekurrenten kann als geheilt erachtet werden, da der Kirchenrat dem Rekurrenten nachträglich – am 8. März 2017, also kurz vor Ablauf der Rekursfrist – den Analysebericht von C. zukommen liess (act. ...), wobei er jene Passagen, die die Persönlichkeitsrechte von Drittpersonen tangierten, zulässigerweise (gestützt auf § 9 Abs. 1 VRG) wegliess. Beim Dokument, das der Kirchenrat dem Rekurrenten zukommen liess, handelt es sich zwar nicht um das Original bzw.

eine identische Kopie des Analyseberichts vom 27. September 2016, sondern um einen vom Kirchenrat am 3. Dezember „gestützt auf den Analysebericht“ erstellten „Bericht“ (act. ...). Vor dem Hintergrund der Ausführungen des Kirchenrats in der Duplik ist jedoch davon auszugehen, dass dieses Dokument die relevanten Passagen des Analyseberichts wörtlich wiedergibt. Der Rekurrent konnte zu diesem Dokument im Rahmen des vorliegenden Verfahrens Stellung nehmen; er hat dies in der Replik und Triplik denn auch getan. Auch zum – aktenmässig nicht erfassten – Gespräch mit dem Kirchenrat vom 6. Dezember 2016 konnte sich der Rekurrent zur Genüge äussern. Unter diesen Umständen würde es sowohl in Bezug auf die mangelhafte Gewährung der Akteneinsicht als auch in Bezug auf die Mängel bei der Aktenführungspflicht einen formellen Leerlauf bedeuten, den angefochtenen Entscheid wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.

6.1 Was die gesetzlichen Grundlagen der vorliegend umstrittenen Amtseinstellung angeht, stützte sich der Kirchenrat auf Art. 224 Abs. 1 KO. Gemäss dieser Bestimmung kann der Kirchenrat (u.a.) Mitglieder der Kirchenpflegen längstens bis zum Ablauf ihrer Amtsdauer im Amt einstellen, wenn sie ihre kirchlichen, amtlichen oder behördlichen Obliegenheiten in schwerwiegender Weise vernachlässigen, in anderer Weise die rechtlichen Vorschriften missachten oder gegen sie ein Strafverfahren eingeleitet worden ist. Vorsorgliche Massnahmen richten sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und der Personalverordnung (Art. 224 Abs. 3 KO). Gemäss § 6 Satz 1 VRG trifft die Verwaltungsbehörde die nötigen vorsorglichen Massnahmen.

6.2 Vorsorgliche Massnahmen i.S.v. § 6 VRG sind auf Situationen der Dringlichkeit zugeschnitten. Sie gelten nur vorläufig, und ihre Regelungswirkung tritt nur vorübergehend ein. Sie ergehen in der Regel aufgrund einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage, denn weder Sachverhalt noch Rechtsfragen werden in diesem Rahmen endgültig geklärt. Der Zweck vorsorglicher Massnahmen liegt darin, den tatsächlichen oder rechtlichen Zustand während der

Hängigkeit des Verfahrens einstweilen zu regeln. Sie gewähren also vorläufigen Rechtsschutz, bis das Rechtsverhältnis definitiv geregelt ist (Kiener, in: Kommentar VRG, § 6 N. 1 f.). Die vorsorglichen Massnahmen sind an den Zielsetzungen des vorläufigen Rechtsschutzes auszurichten und haben die allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns zu beachten, namentlich das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Die vorsorglichen Massnahmen dürfen nicht dazu führen, dass der Entscheid in der Sache präjudiziert wird. Damit vorsorgliche Massnahmen angeordnet werden dürfen, müssen besondere Gründe vorliegen: 1. Die Massnahmen müssen dringlich sein, d.h. die Anordnung von Vorkehren muss nötig sein, bevor die Endverfügung getroffen werden kann; 2. die Massnahme muss der Erreichung eines legitimen Ziels dienen (Schutz wichtiger öffentlicher oder privater Interessen vor schweren, nicht wieder gutzumachenden Nachteilen); 3. die Massnahme muss geeignet und erforderlich sein, um die legitimen öffentlichen und privaten Interessen vor einem nicht leicht wieder gutzumachenden Nachteil zu schützen; 4. im Rahmen einer Interessenabwägung muss das Interesse am einstweiligen Rechtsschutz gegenüber den gegenläufigen Interessen überwiegen. Der vermutliche Ausgang des Verfahrens darf bei der Interessenabwägung lediglich dann berücksichtigt werden, wenn die Prozessaussichten eindeutig sind (Kiener, in: Kommentar VRG, § 6 N. 15-17).

6.3 Vor der Rekurskommission können Rügen der Rechtsverletzung sowie der unrichtigen und ungenügenden Feststellung des Sachverhalts vorgebracht werden. Die Angemessenheit eines Entscheids kann von der Rekurskommission hingegen nicht überprüft werden, zumal keine spezialgesetzliche Bestimmung existiert, die einen entsprechenden Anspruch gewährleisten würde (Art. 229 KO i.V.m. § 50 Abs. 1 und 2 VRG i.V.m. § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG). Auch die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV bzw. Art. 110 BGG) garantiert keinen Anspruch darauf, dass eine Gerichtsstanz prüft, ob der Entscheid einer Verwaltungsbehörde angemessen ist oder nicht (vgl. Donatsch, in: Kommentar VRG, § 20 N. 7). Im vorliegenden Fall sind demnach einzig die Sachverhalts- und die Rechtsverletzungsrügen des Rekurrenten zu prüfen.

7.

7.1 Der Rekurrent macht geltend, der Kirchenrat habe ihn im Beschluss vom 8. Februar 2017 zu Unrecht vorsorglich im Amt als Kirchenpflegemmitglied eingestellt. Die gegen ihn erhobenen Vorwürfe entbehrten jeglicher Grundlage. ... Die Amtseinstellung sei demnach willkürlich, missbräuchlich und unverhältnismässig.

7.2 In der Replik hielt der Rekurrent fest, ...

8.

8.1 Der Rekurrent scheint sich auf den Standpunkt zu stellen, seine vorsorgliche Einstellung im Amt als Kirchenpflegemmitglied sei mangels nachgewiesener strafrechtlich relevanter Vorwürfe unzulässig gewesen. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden: Eine Amtseinstellung setzt nicht zwingend eine Verletzung von strafrechtlichen oder anderen rechtlichen Vorschriften voraus, sondern kann sich gemäss Art. 224 Abs. 1 KO auch dann rechtfertigen, wenn ein Kirchenpflegemmitglied seine kirchlichen, amtlichen oder behördlichen Obliegenheiten in schwerwiegender Weise vernachlässigt. Im Rahmen von vorsorglichen Massnahmen muss die schwerwiegende Vernachlässigung solcher Pflichten zudem noch nicht nachgewiesen sein, sondern es genügt, dass bei summarischer Beurteilung der Sachlage hinreichende Indizien für das Vorliegen entsprechender Pflichtverletzungen vorliegen, soweit die weiteren Voraussetzungen gemäss § 6 VRG (dazu E. 6.2) erfüllt sind.

8.2 Ziel der vorliegend umstrittenen Amtseinstellung ist es, die Situation in der Kirchgemeinde B zu beruhigen, ... Auch der Rekurrent bestreitet im Grundsatz nicht, dass Massnahmen erforderlich sind, um ..., und anerkennt damit ein entsprechendes öffentliches Interesse. Er bestreitet lediglich, dass seine Amtseinstellung ein geeignetes und erforderliches Mittel ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

- 8.3** Gemäss dem Analysebericht von C. vom 27. September 2016 – in der vom Kirchenrat wiedergegebenen Fassung vom 3. Dezember 2016 (vgl. E. 5.7) – wird die Arbeit innerhalb der Kirchenpflege B. durch den Rekurrenten
- 8.4** Der Rekurrent ... [bezweifelt] die Aussagekraft des Analyseberichts von C. ... In diesem Zusammenhang ist vorab festzuhalten, dass der Kirchenrat diesen Analysebericht am 13. Juli 2016 in Auftrag gegeben hatte, um ... Dieser Beschluss wurde von keinem Verfahrensbeteiligten – auch nicht vom Rekurrenten – angefochten; die Unabhängigkeit und Fähigkeit der beauftragten Person wurden somit zumindest vor der Erstellung des Berichts nicht in Frage gestellt. C. wurde im Beschluss vom 13. Juli 2016 ein weitgehendes Untersuchungs- und Akteneinsichtsrecht gewährt sowie ein Recht, den Sitzungen der Kirchenpflege mit beratender Stimme teilzunehmen (vgl. E. 2.5). Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass sie sich – auch wenn ihre Beobachtungen auf eine Zeit von wenigen Monaten beschränkt waren – ein objektives Bild von der Situation machen konnte. Die Ausführungen von C. erscheinen sodann in sich schlüssig, und auch der Rekurrent konnte keine Widersprüche oder eindeutigen Fehler nachweisen. Vor diesem Hintergrund kommt den Ausführungen der als externe Beobachterin eingesetzten C. ein hoher Beweiswert zu.
- 8.5** Dieser Schluss gilt umso mehr, als die Einschätzung des Analyseberichts durch mehrere bei den Akten liegende Dokumente gestützt wird. So fällt auf, dass der Rekurrent ...
- 8.6** Vor dem Hintergrund des Mailverkehrs des Rekurrenten im Jahr 2016 sowie der Protokollauszüge ... (E. 8.5) ist nicht zu beanstanden, dass der Kirchenrat den Analysebericht und die Mail-Einschätzungen von C. (E. 8.4) im Rahmen einer vorläufigen summarischen Beweiswürdigung – wie sie bei Anordnung vorsorglicher Massnahmen geboten ist (E. 6.2) – insgesamt als glaubhafter erachtete als die gegenteiligen Aussagen des Rekurrenten. Der Kirchenrat war insbesondere nicht dazu verpflichtet, weitere Beweisabklärungen zu treffen und beispielsweise ... Vielmehr durfte er im Rahmen einer vorläufigen Beweiswürdigung gestützt auf die Angaben von C. davon ausgehen, dass der Rekurrent Vor die-

sem Hintergrund darf bei summarischer Beurteilung der Sach- und Rechtslage davon ausgegangen werden, dass Hinweise dafür vorliegen, dass der Rekurrent seine amtlichen oder behördlichen Obliegenheiten in schwerwiegender Weise vernachlässigen könnte, so dass sich gestützt auf Art. 224 Abs. 1 KO möglicherweise eine Amtseinstellung rechtfertigen könnte. ...

8.7 Ebensowenig ist zu beanstanden, dass der Kirchenrat gestützt auf § 6 VRG zum Schluss kam, dass sich eine *vorsorgliche* Amtseinstellung des Rekurrenten rechtfertige: Aufgrund ... bestand ohne Zweifel eine Dringlichkeit, noch vor Abschluss der am 18. Januar 2017 angeordneten Administrativuntersuchung Massnahmen zu ergreifen, um ... Vor dem Hintergrund des Analyseberichts von C. (E. 8.4), der wie gesagt als glaubhaft erachtet werden durfte (E. 8.7), ist sodann nicht zu beanstanden, dass der Kirchenrat die vorläufige Amtseinstellung des Rekurrenten als geeignete Massnahme erachtete, um ... Dem Kirchenrat kann vor diesem Hintergrund keine rechtsfehlerhafte Interessenabwägung vorgeworfen werden (vgl. E. 6.3), wenn er das Interesse an ... (einer Beruhigung der Situation) höher gewichtete als das Interesse des Rekurrenten, während der laufenden Administrativuntersuchung weiterhin im Amt zu bleiben. Das Interesse des Rekurrenten ist zwar nicht als unerheblich einzustufen, zumal ihn die vorsorgliche Amtseinstellung in seiner psychischen Integrität tangiert (vgl. E. 3.6). Der resultierende Grundrechtseingriff ist jedoch dadurch zu relativieren, dass ...

8.8 Der Rekurs erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

9.

9.1 Die Kostenerhebung richtet sich gemäss Art. 229 KO nach § 65a VRG sowie nach der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr; LS 175.252). § 65a Abs. 3 VRG sieht bei personalrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000 Kostenlosigkeit vor (vgl. z.B. VGer ZH, 17.3.2017, VB.2017.00128, E. 3). Diese Bestimmung wird von der Rechtspre-

chung grosszügig ausgelegt und auch auf Streitigkeiten betreffend Verfügungen angewendet, die das – in einem weiten Sinn zu verstehende – Beschäftigungsverhältnis zwischen einer Behörde und ihren Mitgliedern betreffen (vgl. Plüss, in: Kommentar VRG, § 65a N 23). Die vorliegende Streitigkeit betrifft ein solches Beschäftigungsverhältnis (und nicht etwa eine blosse Administrativuntersuchung, was praxisgemäss zur Verneinung der Kostenlosigkeit führen würde: VGer, 26.3.2008, PB.2008.00010, publiziert in RB 2008 Nr. 16, E. 3). Im vorliegenden Fall ist ungewiss, ob überhaupt von einem Streitwert auszugehen ist; dieser läge jedoch gegebenenfalls deutlich unter Fr. 30'000.-, weshalb in analoger Anwendung von § 65a Abs. 3 VRG keine Kosten zu erheben sind.

9.2 Der Kirchenrat beantragt die Zusprechung einer Parteientschädigung. Eine auf § 17 Abs 2 VRG gestützte Parteientschädigung wird Behörden jedoch nur ausnahmsweise zugesprochen (vgl. Plüss, in: Kommentar VRG, § 17 N 51). Der Aufwand, den der Kirchenrat für die Beantwortung des Rekurses und der weiteren Eingaben des Rekurrenten zu erbringen hatte, erscheint im vorliegenden Fall nicht als aussergewöhnlich. Dementsprechend ist dem Kirchenrat keine Parteientschädigung zuzusprechen.

9.3 Der vorliegende Entscheid kann unter bestimmten Voraussetzungen beim Bundesgericht angefochten werden. Zu beachten ist insbesondere, dass es sich um einen Zwischenentscheid betreffend vorsorgliche Massnahmen handelt, so dass die Anfechtung einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil i.S.v. Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG voraussetzt (vgl. vorn E. 3). Die Erhebung einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG setzt sodann einen Streitwert von mehr als Fr. 15'000.- voraus, soweit im vorliegenden Fall von einer vermögensrechtlichen Streitigkeit auszugehen wäre, die ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis betrifft (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG). Ginge man dagegen von einer Streitigkeit über ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis mit fehlendem Streitwert oder mit Streitwert unter Fr. 15'000.- aus, so könnte der vorliegende Entscheid nur mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG angefochten werden (vgl. Art. 83 lit. g und Art. 85 BGG). Die Rüge-

gründe wären bei beiden Rechtsmitteln auf die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten beschränkt (vgl. Art. 98 und Art. 116 BGG).

Demgemäss entscheidet die Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann im Sinn von E. 9.3 Beschwerde erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde ist mit Anträgen und Begründung innert 30 Tagen von der Zustellung des vorliegenden Entscheids an gerechnet beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, einzureichen und der Entscheid ist beizulegen.
5. Schriftliche Mitteilung (ingeschrieben) an:
 - den Rekurrenten
 - Kirchenrat des Kantons Zürich

Für die 2. Abteilung der Landeskirchlichen Rekurskommission

Margreth Frauenfelder

Kaspar Plüss

Versandt: 3.7.2017