

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

Geschäft Nr. 2017-02

**Rekursentscheid
der Geschäftsleitung vom 1. März 2017**

Mitwirkende:

Tobias Jaag (Vorsitz), Ursina Egli, Margreth Frauenfelder

In Sachen

Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde A.

Rekurrentin

vertreten durch B., Präsident der Kirchenpflege,

gegen

Kirchenrat des Kantons Zürich,

Rekursgegner

**betreffend Eröffnung eines Administrativverfahrens und
Anordnung einer Administrativuntersuchung**

hat sich ergeben:

- I. In der Kirchgemeinde A. bestehen seit längerer Zeit Spannungen zwischen den beiden Pfarrpersonen, zwischen einer Pfarrperson und der Kirchenpflege sowie innerhalb der Kirchenpflege. Dies führte zu verschiedenen Aufsichts- und Rechtsmittelverfahren vor der Bezirkskirchenpflege und dem Kirchenrat. Im Sommer 2016 wurde eine externe Begleitung für die Kirchenpflege, das Kirchenpflegepräsidium und den Pfarrkonvent bestellt und die externe Begleiterin wurde mit der Analyse der Situation der Kirchgemeinde beauftragt.

Diese Analyse wurde Ende Oktober 2016 abgeliefert. Sie kam zum Schluss, dass die Mitglieder der Kirchenpflege zwar einen grossen Einsatz leisteten, dass es aber [mehrere Probleme gebe]. Ein Mitglied der Kirchenpflege erschwere durch sein Verhalten die Arbeit in der Behörde, indem es bei Beschlüssen praktisch immer in Opposition zur Kirchenpflege gehe [...].

Die Ergebnisse der Analyse wurden mit dem Kirchenpflegepräsidenten, der gesamten Kirchenpflege und dem erwähnten Kirchenpflegemitglied eingehend besprochen und es wurden Massnahmen vorgeschlagen.

Die Kirchenpflege nahm zu dieser Analyse kritisch Stellung. Diese sei unvollständig, unfair und unausgewogen; sie enthalte eine sehr begrenzte, subjektiv gefärbte, in keiner Weise hinterfragte und von niemandem geprüfte Sicht der Dinge.

- II. In Anbetracht der andauernden Belastung der Zusammenarbeit in der Kirchenpflege und im Pfarrkonvent eröffnete der Kirchenrat mit Entscheid vom 18. Januar 2017 ein Administrativverfahren und ordnete in dessen Rahmen eine Administrativuntersuchung an. Mit der Leitung des Administrativverfahrens wurde der Kirchenratsschreiber beauftragt und ermächtigt, für dessen Durchführung und die Administrativuntersuchung geeignete Personen im Auftragsverhältnis beizuziehen und deren Auftrag zu formulieren. Gleichzeitig wurde im Sinne einer vorsorglichen Massnahme gemäss § 6 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom

24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) die vorläufige Einstellung im Amt des Kirchenpflegepräsidenten B. und des Kirchenpflegemitglieds C. sowie die aufsichtsrechtliche Einsetzung einer externen Person in Aussicht genommen, welche die Aufgaben des Kirchenpflegepräsidiums und allenfalls weitere Aufgaben in der Kirchenpflege interimistisch wahrnimmt. Zur Stellungnahme zu der in Aussicht genommenen Einstellung im Amt wurde dem Kirchenpflegepräsidenten und dem erwähnten Kirchenpflegemitglied eine einmalige, nicht erstreckbare Frist von zehn Tagen angesetzt.

- III.** Mit Schreiben vom 7. Februar 2017, eingetroffen bei der Rekurskommission am 13. Februar 2017, erhob die Kirchenpflege Rekurs gegen den Beschluss des Kirchenrates vom 18. Januar 2017 mit dem Antrag, der angefochtene Beschluss sei für nichtig zu erklären. Zur Begründung wies die Rekurrentin auf die langjährige gute Zusammenarbeit in der Kirchenpflege hin und legte die Ereignisse aus ihrer Sicht dar.

Die Geschäftsleitung zieht in Erwägung:

- 1.** Gemäss § 8 der Geschäftsordnung der Rekurskommission vom 18. Januar 2011 (LS 181.23) entscheidet die Geschäftsleitung über das vorläufige Eintreten oder das definitive Nichteintreten auf einen Rekurs.
- 2.** Der angefochtene Entscheid wurde am 19. Januar 2017 versandt. Der am 9. Februar 2017 der Post übergebene Rekurs ist demzufolge rechtzeitig innert der dreissigtägigen Rekursfrist erhoben worden.
- 3.**
- 3.1** Erstinstanzliche Anordnungen des Kirchenrates unterliegen gemäss Art. 228 Abs. 1 lit. c der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche vom 17. März 2009 (KO; LS 181.10) dem Rekurs an die Rekurskommission. Allerdings ist gegen Anordnungen im Bereich des Personalrechts der Rekurs an die Rekurskommission unzulässig (Art. 228 Abs. 2 KO); diese unterliegen gemäss § 18 Abs. 3

des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 (KiG; LS 180.1) der Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der angefochtene Entscheid im Rahmen einer Auseinandersetzung zwischen dem Kirchenrat und einer Gemeindekirchenpflege eine Anordnung im Bereich des Personalrechts darstellt.

- 3.2** Personalrechtliche Angelegenheiten sind Auseinandersetzungen des Personals der Landeskirche sowie der Kirchgemeinden mit ihren Arbeitgebern. Gemäss Art. 99 Abs. 2 und 3 KO erlässt die Kirchensynode für Pfarrerinnen und Pfarrer sowie für die Angestellten der Kirchgemeinden und der Landeskirche eine Personalverordnung; diese regelt insbesondere die Begründung, Ausgestaltung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses, die aus diesem sich ergebenden Rechte und Pflichten sowie die Grundzüge der Entlohnung. Entsprechend bestimmt § 1 der von der Kirchensynode erlassenen Personalverordnung vom 11. Mai 2010 (PVO; LS 181.40), dass dieser die Pfarrerinnen, Pfarrer und Angestellten von Kirchgemeinden, Kirchgemeindeverbänden und der Landeskirche unterstehen. Von Behörden und deren Mitgliedern ist im Zusammenhang mit dem Personalrecht weder in der Kirchenordnung noch in der Personalverordnung die Rede.

Analog ist die Rechtslage im kantonalen Recht. Dem Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG; LS 177.10) ist gemäss § 1 Abs. 1 und 3 das Personal des Staates unterstellt, nicht jedoch die Mitglieder des Regierungsrats, der obersten Gerichte sowie die Ombudsperson. § 3 PG definiert Angestellte als Personen, die unbefristet oder befristet mit einem vollen oder teilweisen Pensum im Staatsdienst stehen, eingeschlossen die gemäss Verfassung oder Gesetz vom Volk auf Amtsdauer gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

- 3.3** Aus diesen landeskirchlichen wie staatlichen Regelungen ergibt sich, dass Auseinandersetzungen zwischen einer Kirchenpflege und dem Kirchenrat nicht als personalrechtliche Angelegenheiten zu qualifizieren sind. Demzufolge findet Art. 228 Abs. 2 KO keine Anwendung. Für die Beurteilung des Rekurses ist somit die Rekurskommission zuständig.

4.

- 4.1** Der Kirchenrat führt in Ziff. 10.c seines Entscheids aus, die Eröffnung eines Administrativverfahrens und die Anordnung einer Administrativuntersuchung seien verfahrensleitende Zwischenentscheide, die keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) zur Folge hätten. Demzufolge seien sie gemäss § 41 Abs. 3 VRG nicht selbständig anfechtbar. Konsequenterweise hat der Kirchenrat seinem Beschluss keine Rechtsmittelbelehrung angefügt.
- 4.2** Gemäss Art. 299 KO richtet sich das Verfahren vor der Rekurskommission nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes über das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht. Gemäss § 41 VRG beurteilt das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Akte im Sinne von § 19 Abs. 1 und § 19a VRG. Das gleiche gilt somit auch für die Rekurskommission. Gemäss § 41 in Verbindung mit § 19 lit. a VRG unterliegen dem Rekurs unter anderem Anordnungen.
- 4.3** Der Begriff der Anordnung entspricht der Verfügung gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.001; vgl. dazu MARTIN BERTSCHI/KASPAR PLÜSS, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu §§ 4–31, N. 13 ff.). Eine Verfügung ist eine individuell-konkrete hoheitliche Anordnung, die auf die Herbeiführung von Rechtswirkungen ausgerichtet ist, indem sie Rechte und Pflichten begründet, ändert oder aufhebt (BERTSCHI/PLÜSS, N. 19 ff.).

Die Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens wie die Anordnung einer Administrativuntersuchung stellt gemäss Praxis des Verwaltungsgerichts keine anfechtbare Anordnung dar. Die Durchführung einer Administrativuntersuchung belastet zwar eine Behörde und deren Mitglieder in erheblicher Weise. Deren Rechtsstellung wird dadurch indessen nicht in rechtsverbindlicher Weise bestimmt. Aus diesem Grund verneint die Praxis den Anordnungscharakter und damit die An-

fechtbarkeit der Einleitung eines Verwaltungsverfahrens wie einer Disziplinar- oder Administrativuntersuchung (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts [VGer], VB.2014.00663 vom 29.1.2015, E. 2.2.1; VB.2012.00808 vom 29.5.2013, E. 1.1; JÜRIG BOSSHART/MARTIN BERTSCHI, in: Kommentar VRG, § 19 N. 3 und N. 7, S. 472). Auf den Rekurs ist daher mangels Anfechtungsobjekts nicht einzutreten.

- 4.4** Selbst wenn der angefochtene Entscheid als Anfechtungsobjekt in Frage käme, könnte auf den Rekurs aus den vom Kirchenrat in E. 10.c erwähnten Gründen nicht eingetreten werden. Die Eröffnung eines Administrativverfahrens und die Anordnung einer Administrativuntersuchung sind lediglich Zwischenentscheide, die kein Verfahren abschliessen und keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil im Sinn von § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG und Art. 93 Abs. 1 BGG darstellen (vgl. dazu den zitierten Entscheid VGer, VB.2014.00663, E. 2.2.2).

Anders wäre die Situation zu beurteilen, wenn der angefochtene Entscheid die Suspendierung der Kirchenpflege oder einzelner von deren Mitgliedern zum Gegenstand hätte. Dies ist jedoch nicht der Fall. Der kirchenrätliche Entscheid setzt dem Kirchenpflegepräsidenten und dem Kirchenpflagemitglied C. lediglich Frist an zur Stellungnahme im Hinblick auf die in Aussicht gestellte Suspendierung vom Amt. Daraus ist abzuleiten, dass möglicherweise anschliessend die Suspendierung im Amt erfolgt. Dazu bedarf es indessen eines neuen Entscheids, gegen den allenfalls Rekurs erhoben werden kann; die Aufforderung zur Stellungnahme macht den Entscheid nicht zu einer anfechtbaren Anordnung (VGer, VB.2014.00663, E. 2.2.3).

- 4.5** Aus diesen Gründen ist auf den Rekurs nicht einzutreten. Die Durchführung eines Schriftenwechsels erübrigt sich.
- 5.** Der Entscheid betreffend Nichteintreten auf einen Rekurs ist wie dessen Ablehnung für die Rekurrentin kostenpflichtig. Die Kosten richten sich nach der Gebührenordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010. Da der Nichteintretensentscheid ohne materielle Prüfung der Begehren erfolgt, ist eine reduzierte

Gebühr im Betrag von CHF 300.- zu erheben. Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen.

6. Der vorliegende Nichteintretensentscheid kann wie der Entscheid des Kirchenrates nur ausnahmsweise, bei Vorliegen eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils, mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheit an das Bundesgericht weitergezogen werden (vgl. VGer, VB.2014.00663, E. 4). Die Rechtsmittelbelehrung ist deshalb mit diesem Vorbehalt zu verbinden.

Demgemäss entscheidet die Geschäftsleitung der Rekurskommission:

1. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.
2. Die Verfahrenskosten werden festgesetzt auf CHF 300.-; die übrigen Kosten betragen CHF 30.-- Zustellkosten
CHF 330.-- Total
3. Die Kosten werden der Rekurrentin auferlegt. Rechnungsstellung und Zahlungskontrolle erfolgen durch die Kanzlei des Kirchenrates.
4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
5. Gegen diesen Entscheid kann nach Massgabe von Ziffer 6 der Erwägungen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde ist mit Anträgen und Begründung innert 30 Tagen von der Zustellung des vorliegenden Entscheids an gerechnet beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen und der Entscheid ist beizulegen.
6. Schriftliche Mitteilung (eingeschrieben) an:
 - Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde A.
 - Kirchenrat des Kantons Zürich

Für die Geschäftsleitung der Rekurskommission

Tobias Jaag

Ursina Egli

Versandt: 10.3.2017