

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

Geschäfte Nrn. 2015-04 und 2015-05

**Rekursentscheid  
der 2. Abteilung vom 5. April 2016**

**Mitwirkende:**

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

In Sachen

**Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde A.**  
vertreten durch B., Kirchenpflegepräsident,

Rekurrentin 1

und

**Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde C.**  
vertreten durch D., Kirchenpflegepräsident,

Rekurrentin 2

gegen

**Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des  
Kantons Zürich**  
Hirschengraben 50, Postfach, 8024 Zürich

Rekursgegner

**betreffend Zuteilung von Pfarrstellen für die Amtsperiode 2016-2020**

hat sich ergeben:

- I. Die Kirchgemeinden A., C., E., F., G. und H. stellten am 18. Juni 2015 beim Kirchenrat ein gemeinsames Gesuch betreffend die Zuteilung der Gemeindepfarrstellen für die Amtsdauer 2016 bis 2020. Das Gesuch enthielt den Hauptantrag, es sei die Zuteilung der Pfarrstellen für jede der sechs Kirchgemeinden im bisherigen Umfang zu belassen; eventualiter beantragten die Gesuchstellerinnen die Zuteilung einer Ergänzungspfarrstelle an die am Projekt KirchGemeindePlus X. mitbeteiligten Kirchgemeinden A., C., E. und F. im Umfang von 60% und die Zuteilung der Stellenprozente auf diese Kirchgemeinden je im Umfang der jeweils vorgesehenen Reduktion der einzelnen Pfarrstellen.

Den Kirchgemeinden A. und C., die bisher je über eine Pfarrstelle mit einem Pensum von 70% verfügten, wurde mit Kirchenratsbeschlüssen vom 8. Juli 2015 je eine ordentliche Pfarrstelle mit 60 Stellenprozent zugeteilt. Gegen diese zwei Beschlüsse erhoben die Kirchgemeinden A. und C. mit gemeinsamer Eingabe Einsprache beim Kirchenrat.

Mit Beschlüssen vom 16. September 2015 wies der Kirchenrat die Einsprachen der Kirchgemeinden A. und C. ab und bestätigte die Zuteilung von je 60 Stellenprozent ordentliche Pfarrstelle für die Amtsdauer 2016-2020. Einem allfälligen Rekurs gegen die Beschlüsse wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

- II. Gegen diese Beschlüsse erhoben die Kirchgemeinden A. und C. mit einer gemeinsamen Rekurseingabe vom 16. Oktober 2015 Rekurs bei der Landeskirchlichen Rekurskommission mit folgenden Anträgen:

„Es sei den Kirchgemeinden A. und C. je eine Pfarrstelle im Umfang von 70% zuzuteilen, d.h. die Zuteilung der Pfarrstellen für jede unserer beiden Kirchgemeinden im bisherigen Umfang zu belassen.

Eventualantrag

Es sei den am Projekt KirchGemeindePlus X. mitbeteiligten Kirchgemeinden A. und C. für die Amtsdauer 2016-2020 eine Ergänzungspfarrstelle im Umfang von je 10% zuzuteilen,

eventualiter [Subeventualantrag]

Es sei den am Projekt KirchGemeindePlus X. mitbeteiligten Kirchgemeinden A. und C. eine Projektpfarrstelle von je 10% für die Jahre 2016 bis 2018 zu bewilligen.“

Mit Beschluss vom 4. November 2015 trat die Geschäftsleitung der Rekurskommission auf die vorliegenden zwei Rekurse vorläufig ein und wies sie der 2. Abteilung zur Behandlung zu.

Der Kirchenrat beantragte in seiner Rekursantwort vom 23. November 2015, die Rekurse seien abzuweisen, soweit auf diese eingetreten werden könne, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentinnen.

Mit gemeinsamer Replik vom 14. Dezember 2015 hielten die Rekurrentinnen an ihren in der Rekurschrift gestellten Anträgen fest und beantragten zudem, die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Rekursverfahrens seien vom Kirchenrat zu bezahlen. Mit Duplik vom 18. Dezember 2015 hielt der Kirchenrat an seinen Anträgen fest. Die Rekurrentinnen äusserten sich in einer weiteren gemeinsamen Eingabe vom 21. Januar 2016.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

**1.**

**1.1** Erstinstanzliche Anordnungen des Kirchenrates unterliegen gemäss Art. 228 Abs. 1 lit. c der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 (KiO; LS 181.10) dem Rekurs an die Rekurskommission. Obwohl es bei den vorliegenden Rekursen um Personalstellen geht, handelt es sich nicht um eine personalrechtliche Streitigkeit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, für welche die Rekurskommission gemäss Art. 228 Abs. 2 KiO nicht zuständig wäre. Die Zuständigkeit der Rekurskommission ist deshalb zu bejahen.

**1.2** Mit den zwei angefochtenen Beschlüssen des Kirchenrates vom 16. September 2015 wurden der Kirchgemeinde A. und der Kirchgemeinde C. Pfarrstellen für die Amtsdauer 2016-2020 in geringerem Umfang als beantragt zugesprochen. Die Rekurrentinnen sind durch die angefochtenen Beschlüsse in ihren schutzwürdigen Interessen berührt und zum Rekurs legitimiert. Die Rekurse sind innert der Rekursfrist von 30 Tagen eingereicht worden. Es ist somit darauf einzutreten.

## **2.**

**2.1** Die Rekurrentinnen rügen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Sie bemängeln, dass keinerlei Gespräche mit ihnen stattgefunden hätten, obwohl ihnen dies in Aussicht gestellt worden sei. Anlässlich der Information der Präsidentinnen und Präsidenten im Kirchgemeindehaus Enge in Zürich vom 26. Mai 2015 hätten der Kirchenratspräsident und der Kirchenratsschreiber mündlich zugesichert, dass die Gemeinden bei Einsprachen angehört würden, was ihnen Grund zur Annahme gegeben habe, dass in einem solchen Fall Gespräche stattfinden würden. Während mit den Kirchgemeinden I. und K. beispielsweise Gespräche geführt worden seien, sei dies mit den Rekurrentinnen nicht geschehen. Es handle sich um einen Verfahrensmangel, weil die Rekurrentinnen berechtigterweise davon ausgegangen seien, dass vor einem Einspracheentscheid Anhörungen stattfinden.

Dem hält der Rekursgegner in seiner Rekursantwort entgegen, das Angebot, Kirchgemeinden vor einem Einspracheentscheid anzuhören, habe sich ausdrücklich auf Kirchgemeinden bezogen, die durch eine Nichtgewährung der beantragten Stellenpensen in eine schwierige Situation gelangen würden. Eine solche Situation liege bezüglich der Rekurrentinnen nicht vor. Es sei auch nicht ersichtlich, dass sich die Situation der Rekurrentinnen im Gespräch bzw. mittels einer Anhörung hätte besser oder anders klären lassen. Die Rekurrentinnen hätten ihre Situation im Stellenzuteilungsgesuch und in der Einsprache eingehend darlegen können und davon Gebrauch gemacht in ihren Eingaben vom 18. Juni und 7. August 2015. Es habe, da es um die Zuteilung von Stellenpensen und nicht um die Besetzung von Pfarrstellen gegangen sei, nicht der Gewinnung eines persönlichen Eindrucks seitens des Rekursgegners bedurft. Da für den Rekursgegner in Bezug auf die Rekurrentinnen kein Spielraum bei der Stellenzuteilung bestehe, habe aus seiner Sicht kein Anlass bestanden, mit den Rekurrentinnen das persönliche Gespräch zu führen.

**2.2** Zum verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 8. April 1999 [BV; SR 101]) gehört das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern. Aus dem Äusserungsrecht ergibt sich grundsätzlich kein Anspruch auf mündliche Anhörung. Eine solche kann jedoch geboten sein, wenn sich

persönliche Umstände nur aufgrund einer mündlichen Anhörung klären lassen, wenn es auf den persönlichen Eindruck von einer Partei ankommt oder wenn sich eine mündliche Anhörung aus anderen Gründen als unabdingbar erweist (Alain Griffel, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, 3. Auflage, § 8 N. 31). Im Verfahren vor dem Kirchenrat betreffend Zuteilung der Pfarrstellen konnten sich die Rekurrentinnen schriftlich äussern. In ihrem Stellenzuteilungsgesuch vom 18. Juni 2015 (act. 8/3/2, 8/4/2) und in ihrer Einsprache vom 7. August 2015 (act. 8/3/6, 8/4/6) begründeten sie ihre Anträge und legten ihre Situation dar. Es sind keine besonderen Gründe ersichtlich, welche eine mündliche Anhörung der Rekurrentinnen als unabdingbar erscheinen liessen. Den Rekurrentinnen stand daher aufgrund der Verfassungsgarantie des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) kein Anspruch auf mündliche Anhörung zu. Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährt zwar grundsätzlich einen Anspruch auf mündliche Anhörung. Es ist aber nicht ersichtlich und die Rekurrentinnen machen auch selber nicht geltend, dass das vorliegende Verfahren in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt.

- 2.3** Die Rekurrentinnen machen geltend, sie hätten auf die Zusicherung des Kirchenrates, dass die Gemeinden bei Einsprachen angehört werden, vertrauen dürfen. Damit berufen sie sich sinngemäss auf Vertrauensschutz. Das aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) fliessende Prinzip des Vertrauensschutzes gilt auch zwischen zwei Behörden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, 2016, Rz. 658). Zu den allgemeinen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes gehört das Vorliegen einer Vertrauensgrundlage. Die Rekurrentinnen stützen sich auf mündliche Äusserungen des Kirchenratspräsidenten und des Kirchenratschreibers an einer Informationsveranstaltung vom 26. Mai 2015 und auf ein Schreiben des Kirchenrates von Mitte Januar 2015 (act. 13/2). Eine verbindliche Zusicherung einer mündlichen Anhörung der Rekurrentinnen lässt sich daraus nicht ableiten. Es kann offen bleiben, ob das mündliche Angebot des Kirchenrates vom 26. Mai 2015 sich an die Rekurrentinnen richtete oder nicht, und auf die beantragte Zeugeneinvernahme kann deshalb verzichtet werden. Zu berücksichtigen ist, dass der Kirchenrat in den Zuteilungsbeschlüssen vom 8. Juli 2015 (act. 8/3/5 und act. 8/4/5) in Dispositiv Ziff. 2 anordnete, dass schriftlich Einsprache erhoben werden kann und dass diese einen Antrag und dessen Begründung

enthalten müsse. Die Rekurrentinnen durften aufgrund dieser Rechtsmittelbelehrung nicht darauf vertrauen, dass sie nach Einreichen einer schriftlichen Einsprache vom Kirchenrat mündlich angehört würden und weitere Argumente vorbringen könnten. Sie können sich daher nicht mit Erfolg auf Vertrauensschutz berufen. Selbst wenn man davon ausgehen würde, die Rekurrentinnen hätten im Vertrauen auf eine mündliche Anhörung im Einspracheverfahren auf eine umfassende Einsprachebegründung verzichtet, ist nicht ersichtlich, welchen Nachteil sie daraus erlitten haben, da sie ihre Argumente im vorliegenden Verfahren noch vorbringen konnten.

- 3.** In der gemeinsamen Replik (act. 12) kritisieren die Rekurrentinnen, dass der Kirchenrat das gemeinsame Zuteilungsgesuch der damals sechs am Projekt KirchGemeindePlus X. beteiligten Kirchgemeinden nicht einheitlich behandelt, sondern für jede einzelne Kirchgemeinde separat entschieden habe. Die antragstellenden Gemeinden hätten darauf aufmerksam gemacht werden müssen, dass je ein separates Gesuch hätte eingereicht werden müssen und dass kein gemeinsamer Entscheid gefällt werde.

Gemäss Art. 116 Abs. 1 KiO sind die ordentlichen Pfarrstellen den einzelnen Kirchgemeinden zuzuteilen. In Bezug auf die Ergänzungspfarrstelle beantragten die Gesuchstellerinnen ausdrücklich die Aufteilung der Stellenprozente auf die vier Kirchgemeinden A., C., E. und F. Sie verlangten nicht die Zuteilung in einem einzigen Beschluss für alle beteiligten Kirchgemeinden gemeinsam. Es ist unter diesen Umständen, entgegen der Ansicht der Rekurrentinnen, nicht zu beanstanden, dass der Kirchenrat die Stellenzuteilung an die einzelnen Kirchgemeinden im Rahmen von separaten Entscheiden vornahm. Die Trennung bzw. die Einzelbehandlung der verschiedenen Gesuche macht Sinn vor dem Hintergrund der für jede Kirchgemeinde unterschiedlich zu beurteilenden gesetzlich relevanten Kriterien (vgl. § 6 EPfVO). Die Rekurrentinnen erwähnen keine Nachteile, die ihnen aufgrund der Trennung in sechs Einzelverfahren entstanden sind; solche Nachteile sind denn auch nicht ersichtlich.

- 4.** Die Rekurrentinnen beanstanden weiter, der Kirchenrat sei auf ihre Argumente in keiner Art und Weise eingegangen, er habe sehr formalistisch entschieden und zu ihren Argumenten nicht detailliert Stellung bezogen.

Gemäss § 10 Abs. 1 VRG müssen schriftliche Anordnungen begründet werden. Es ist nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 29 Abs. 2 BV nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (BGE 141 II 28 E. 3.2.4 mit Hinweisen).

Soweit die Rekurrentinnen eine Verletzung der Begründungspflicht im Zuteilungsbeschluss (act. 8/3/5 bzw. 8/4/5) rügen, kann ihnen schon deswegen nicht gefolgt werden, weil Entscheide, die der Einsprache unterliegen, gemäss § 10a lit. c VRG nicht begründungspflichtig sind. Der Einsprachebeschluss selber (act. 8/3/7 bzw. 8/4/7) erfüllt die Anforderungen an die Begründungspflicht: Der Kirchenrat hat die wesentlichen Argumente der Rekurrentinnen in Ziff. 2 zusammengefasst und hernach in Ziff. 3 zu Recht festgehalten, dass die vorgebrachten Argumente vor dem Hintergrund der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen (§ 70 PfrVO und § 6 f. EPfVO) nicht einschlägig seien. Damit erübrigte sich eine weitergehende Auseinandersetzung mit diesen Vorbringen.

5. Der Kirchenrat teilte den Rekurrentinnen aufgrund ihrer Mitgliederzahlen (jede Rekurrentin hat unter 500 Mitglieder) je 60 Stellenprozent ordentliche Pfarrstelle für die Amtsdauer 2016-2020 zu. Strittig ist vorliegend die Frage, ob den Rekurrentinnen zusätzlich je 10 Stellenprozent zuzuteilen sind.

Gemäss Art. 116 Abs. 1 KiO besteht in jeder Kirchgemeinde ein Pfarramt. Den Kirchgemeinden werden ordentliche Pfarrstellen in Abhängigkeit von der Anzahl ihrer Mitglieder zugeteilt (Art. 116 Abs. 2-4 KiO). In Kirchgemeinden mit weniger als 1000 Mitgliedern beträgt das Pensum der ordentlichen Pfarrstelle mindestens 60%. Gestützt auf die Ermächtigung in Art. 116 Abs. 2 KiO hat der Kirchenrat in § 70 Abs. 1 der Verordnung über das Pfarramt in der Landeskirche vom 3. September 2014 (PfrVO; LS 181.402) das Pensum der ordentlichen Pfarrstelle in einer Kirchgemeinde mit weniger als 1000 Mitglieder grundsätzlich auf 60% festgelegt. Weiter ist in § 70 Abs. 2 PfrVO vorgesehen, dass der Kirchenrat dieses Pensum auf höchstens 80% erhöhen kann, wenn besondere Verhältnisse für die pfarramtliche Tätigkeit vorliegen.

Eine Ergänzungspfarrstelle kann der Kirchenrat gemäss Art. 118 Abs. 1 KiO in einer Kirchengemeinde errichten, wenn die Mitgliederzahl dies rechtfertigt oder für die pfarramtliche Tätigkeit besondere Verhältnisse vorliegen. In der gestützt auf Art. 118 Abs. 2 KiO erlassenen Verordnung über die Ergänzungspfarrstellen vom 16. Dezember 2009 (EPfVO; LS 181.421) hat der Kirchenrat die Voraussetzungen für die Errichtung von Ergänzungspfarrstellen im Detail geregelt. Gemäss § 6 EPfVO gelten als besondere Verhältnisse für die pfarramtliche Tätigkeit:

- a. eine besonders anspruchsvolle soziale Struktur der Kirchengemeinde, insbesondere aufgrund einer ausgeprägten Fluktuation unter den Gemeindegliedern oder eines ausgeprägt multireligiösen Umfelds,
- b. durch die Gemeindestruktur bedingte Aufteilung der kirchlichen Dienste und Veranstaltungen auf verschiedene Gemeindeteile,
- c. mehrere oder grosse Alters- und Pflegeheime mit einem erheblichen Anteil an auswärtigen Bewohnerinnen und Bewohnern, soweit die Betreuung vom Pfarramt der gesuchstellenden Kirchengemeinde aus zu geschehen hat,
- d. Spitäler, Pflegezentren und Kliniken ohne Reformierte Spitalseelsorge, soweit die Betreuung vom Pfarramt der gesuchstellenden Kirchengemeinde aus zu geschehen hat,
- e. ausgeprägte Zentrumsfunktion der Kirchengemeinde mit Aufgaben von übergemeindlicher Bedeutung,
- f. andere aussergewöhnliche Anforderungen an die pfarramtliche Tätigkeit in der Kirchengemeinde,
- g. die Verfolgung eines oder mehrerer Projekte im Rahmen eines besonders nachhaltigen Gemeindeaufbaus mit überprüfbaren Ergebnissen und Ausstrahlung über die Kirchengemeinde hinaus.

§ 7 EPfVO regelt, welche Kriterien für eine Stellenzuteilung erfüllt sein müssen und welche weiteren Gesichtspunkte dabei berücksichtigt werden. Gemäss § 7 Abs. 1 lit. b EPfVO kann eine Ergänzungspfarrstelle errichtet werden, wenn in einer Kirchengemeinde die Voraussetzungen gemäss § 6 lit. g oder mindestens zwei Voraussetzungen gemäss lit. a-f gegeben sind.



## 6.

**6.1** Mit den angefochtenen Beschlüssen hat der Kirchenrat die Zuteilung einer Ergänzungspfarrrstelle und die Erhöhung des Stellenpensums der ordentlichen Pfarrstelle abgelehnt, da die Einsprecherinnen abgesehen von der Mitarbeit im Projekt KirchGemeindePlus keine besonderen Verhältnisse gemäss § 6 lit. a-f EPfVO oder § 70 Abs. 2 PfrVO geltend gemacht hätten. Mithin seien die rechtlichen Voraussetzungen für die Zuteilung einer Ergänzungspfarrrstelle oder die Erhöhung des Pensums der ordentlichen Pfarrstelle nicht erfüllt. Soweit subeventualiter die Schaffung einer Projekt-Ergänzungspfarrrstelle gestützt auf § 6 lit. g EPfVO zur Unterstützung des Projekts KirchGemeindePlus X. beantragt werde, wies der Kirchenrat darauf hin, dass die Kirchgemeinden E. und F. hierfür je 20 Stellenprozent mit Beschlüssen vom 8. Juli 2015 zugeteilt erhielten. Diese Kirchgemeinden seien gehalten, die insgesamt 40 Stellenprozente zugunsten des Zusammenschlussprojekts und auch zur Entlastung der Pfarrämter der Rekurrentinnen durch verstärkte Zusammenarbeit einzusetzen. Soweit sich aus der Kürzung der Pfarrstellenpensum eine Mehrbelastung der Kirchenpflege ergebe, sei dies nicht durch die Erhöhung der Pfarrstellenpensum auszugleichen, sondern es seien Massnahmen im Rahmen des kirchlichen Projekts KirchGemeindePlus zugunsten zusammenschlusswilliger Kirchgemeinden vorgesehen. Darüber werde die Kirchensynode im November bzw. Dezember 2015 beschliessen.

**6.2** Die Rekurrentinnen wenden in ihrer gemeinsamen Rekurschrift (act. 1) ein, ihres Wissens sei in den Entscheiden der Kirchgemeinden E. und F. keine Rede davon, dass die insgesamt 40 Stellenprozente zugunsten des Zusammenschlussprojekts und auch zur Entlastung der Pfarrämter der Rekurrentinnen durch verstärkte Zusammenarbeit einzusetzen seien. Es sei unzulässig, die Kirchgemeinden E. und F., deren Entscheide zwischenzeitlich in Rechtskraft erwachsen seien, nachträglich in Beschlüssen, welche diese Gemeinden nicht beträfen, zu verpflichten. Die Rekurrentinnen hätten auf solche Arbeitseinsätze von E. und F. keinen rechtlichen Anspruch und könnten diesen aufgrund der sie betreffenden Beschlüsse nicht geltend machen bzw. durchsetzen. Im Fall der Kirchgemeinde I. habe der Kirchenrat, im Gegensatz zu den Fällen der Rekurrentinnen, die Situation der Pfarrperson offenbar genau untersucht, was die Rekurrentinnen als Ungleichbehandlung betrachten. Bei einem Gespräch hätten sie insbesondere ebenfalls geltend machen können, dass sich die Pfarrperson der Rekurrentin 2 schon mehrmals

dahin gehend geäussert habe, dass sie in Erwägung ziehe, sich im Verlauf der kommenden Amtsperiode in den vorzeitigen Ruhestand zu begeben, und dass die Pfarrperson der Rekurrentin 1 sich bis anhin massgeblich bei der Notfallseelsorge engagiert habe und dafür aufgrund der bestehenden Situation mehr als die ursprünglich vorgesehenen 21 Tage Dienst leisten müsse. Der Kirchenrat habe ohne Prüfung des konkreten Einzelfalles entschieden, was nicht zulässig sei, wenn über sozial einschneidende Massnahmen entschieden werde. Der Entscheid bedeute für die betroffenen Pfarrpersonen angesichts der gleichbleibenden finanziellen Belastung, z.B. Miete des Pfarrhauses, eine faktische Lohnreduktion.

**6.3** Der Rekursgegner führt in der Rekursantwort (act. 7) aus, das Stellenpensum der ordentlichen Pfarrstelle bei Kirchgemeinden mit weniger als 1'000 Mitgliedern betrage gemäss Art. 116 Abs. 4 KiO 60 Stellenprozent und könne gemäss § 70 PfVO nur bei Vorliegen besonderer Verhältnisse für die pfarramtliche Tätigkeit erhöht werden. Diese Regelung sei am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Gemäss der bis Ende 2014 geltenden Regelung habe das Stellenpensum für die Amtsdauer 2012-2016 noch 70 Stellenprozent betragen. Da die Kirchgemeinde H. nach den Sommerferien 2015 aus dem Projekt KirchGemeindePlus X. ausgestiegen sei, habe dieses bedauerlicherweise eine erhebliche Redimensionierung erfahren. Dies wirke sich auch auf den Ressourcenbedarf der verbleibenden Kirchgemeinden aus. Von den beantragten insgesamt 60 Stellenprozent für das Projekt KirchGemeindePlus X. seien den beteiligten Kirchgemeinden 40 Stellenprozent gewährt und je hälftig den Kirchgemeinden E. und F. zugesprochen worden. Diese 40 Stellenprozent seien ausdrücklich für die regionale Zusammenarbeit vorgesehen. Sollten die Kirchgemeinden E. und F. sie nicht für die regionale Zusammenarbeit verwenden, so wäre es Aufgabe des Kirchenrates, aufsichtsrechtlich einzuschreiten, sobald er davon Kenntnis erhalte. Für das Projekt KirchGemeindePlus im Bezirk L. mit elf beteiligten Kirchgemeinden und rund 25'000 Mitgliedern habe der Kirchenrat nur gerade 30 Stellenprozent in Aussicht gestellt. Im Vergleich damit seien die insgesamt 40 Stellenprozent für fünf Kirchgemeinden mit rund 4'500 Mitgliedern mehr als grosszügig bemessen. Die Situation der Kirchgemeinde I. unterscheide sich wesentlich von derjenigen der Rekurrentinnen. Mit Blick auf ihre schwierige, isolierte Situation im Prozess KirchGemeindePlus und auf den ordentlichen Altersrücktritt des Pfarrers per 31. Juli 2019 seien der Kirchgemeinde I. 70 Stellenprozent ordentliche Pfarrstelle zugeteilt worden, wobei die

zusätzlichen 10 Stellenprozent bis 31. Juli 2019 befristet seien und zudem für den Zusammenschluss der Kirchgemeinde I. mit anderen Kirchgemeinden verwendet werden müssten. Sollte sich die Kirchgemeinde I. bis 31. Juli 2019 nicht mit anderen Kirchgemeinden zusammenschliessen können, so würde die Pfarrstelle für den Rest der Amtsdauer 2016-2020 voraussichtlich auf 30-40 Stellenprozent gekürzt. Diese Sachlage habe der Kirchenratsschreiber mit der Präsidentin der Bezirkskirchenpflege M. besprochen. Die Rekurrentinnen hätten weder im Stellenzuteilungsgesuch noch im Einspracheverfahren erwähnt, dass die Pfarrerin von C. in Erwägung ziehe, von der Möglichkeit eines vorzeitigen Altersrücktritts Gebrauch zu machen; ihr ordentlicher Altersrücktritt werde erst 2021 erfolgen. Bei der Notfallseelsorge handle es sich um eine Amtspflicht der Pfarrfrauen und Pfarrer, weshalb sie bei der Stellenzuteilung nicht gesondert berücksichtigt werden könne. Ausserdem werde die zusätzliche Belastung, die sich für Pfarrfrauen und Pfarrer im Rahmen der Notfallseelsorge ergebe, durch eine Funktionszulage abgegolten. Die von den Rekurrentinnen geltend gemachte faktische Lohnreduktion für die betroffenen Pfarrfrauen sei nicht Gegenstand dieses Verfahrens; im Übrigen kämen die Pfarrpersonen in den Genuss einer günstigen Wohnlösung.

- 6.4** In der gemeinsamen Replik (act. 12) bringen die Rekurrentinnen vor, bei der Zuteilung der Stellenprozente gehe es nebst den Arbeiten für das Projekt KirchGemeindePlus auch um die Erledigung der ordentlichen Arbeiten, welche mit einer Reduktion mit Sicherheit nicht mehr gewährleistet sei. So würden bei der Rekurrentin 1 bei einer Zuteilung von nur noch 60 Stellenprozent zum Beispiel die Streichung des Konfirmandenlagers, der Seniorenferien usw. zur Diskussion stehen und nicht der Rückzug der Pfarrerin aus der Steuerungsgruppe des Projektes KirchGemeindePlus X. Die bei den Rekurrentinnen vorherrschenden besonderen Verhältnisse sollten nicht nur mit Verordnungsbestimmungen begründet werden. 70 Stellenprozent für ihre Pfarrfrauen seien objektiv betrachtet kein einziges Stellenprozent mehr, denn sie seien schon bisher zu 70% angestellt gewesen und hätten die entsprechende Arbeitszeit benötigt, auch ohne das laufende Projekt KirchGemeindePlus; erst recht gelte dies bei einem Einsatz im genannten Projekt. Die Anzahl der am Projekt KirchGemeindePlus angeschlossenen Kirchgemeinden und deren Mitglieder sei nicht entscheidend, denn die Arbeit für eine Person in einem solchen Projekt bleibe dieselbe. Dass den Kirchgemeinden E. und F. die zusätzlich zugesprochenen

40 Stellenprozent nicht zur freien Verfügung stünden, sei auch von den Kirchengemeindepräsidentinnen E. und F. nicht so verstanden worden, was aus der E-Mail der Kirchenpräsidentin von E. vom 4. Dezember 2015 (act. 13/1) hervorgehe. Es sei auch nicht klar, wie die zugeteilten 40 Stellenprozente künftig „aufgeteilt“ würden. Der Vergleich mit dem Projekt KirchGemeindePlus im Bezirk L. sei nicht aussagekräftig, weil es auf die Anzahl der angeschlossenen Kirchengemeinden und deren Mitglieder nicht ankomme. Das „Reservoir“ an amtlichen Mitgliedern, angestellten und freiwilligen Mitarbeitern, die für das Projekt gewonnen werden könnten, sei viel grösser. Dass sich die Kirchengemeinde I. in einer isolierten Situation befinde, habe sie sich selber zuzuschreiben. I. sei anlässlich des Startes von KirchGemeindePlus Y. nicht von Grossgemeinden umgeben gewesen. Der Kirchenpflege C. seien die Überlegungen der Pfarrerin von C. bezüglich Altersrücktritt bereits länger bekannt gewesen. Hätte ein Gespräch zwischen dem Kirchenrat und den Gesuchstellern stattgefunden, wäre dies sicher zur Sprache gekommen. In der Notfallseelsorge seien längst nicht alle Pfarrpersonen im ganzen Kanton tätig, obwohl es sich offenbar um eine Amtspflicht handle. Das Wohnen im Pfarrhaus sei eine Pflicht der Pfarrperson. Zum Mietanteil seien zusätzliche Kosten wie z.B. Gartenunterhalt usw. hinzuzurechnen. Ausserdem entspreche auf dem Land das Preisniveau der Mietzinse nicht demjenigen der Stadt oder der Agglomeration. Da der Rekursgegner mit seinem Verhalten dieses Verfahren hervorgerufen habe und dafür wesentlich verantwortlich sei, habe er die dadurch anfallenden Kosten zu bezahlen.

- 6.5** Der Rekursgegner hält in der Duplik (act. 15) an seiner Darstellung fest. Er führt aus, die Rekurrentinnen vermöchten nach wie vor nicht darzulegen, weshalb bei ihnen besondere Verhältnisse vorliegen, die einen Anspruch auf die Zuteilung von zusätzlichen Stellenprozenten rechtfertigen könnten. Bei den Angeboten wie den von den Rekurrentinnen erwähnten Seniorenferien oder Konfirmationslagern dränge sich eine übergemeindliche Zusammenarbeit auf. Damit liesse sich der Ressourcenbedarf der Rekurrentinnen spürbar mindern. Zudem stünden auch hierfür die den Kirchengemeinden E. und F. zusätzlich zugeteilten je 20 Stellenprozent im Pfarramt zur Verfügung. Bei der Pfarrstellenzuteilung sei bezüglich der Kirchengemeinde I. nicht massgebend, weshalb sich diese in einer isolierten Situation befinde, vielmehr sei auf die Ist-Situation und mögliche künftige Entwicklungen abzustellen. Die Rekurrentinnen hätten den Rekursgegner über die Überlegungen der Pfarrerin der Rekurrentin 2 zu einem vorzeitigen Altersrücktritt nicht

informiert und im Übrigen bestritten sie nicht, dass es sich lediglich um erste Überlegungen der Pfarrerin gehandelt habe. Zwar seien nicht alle Pfarrpersonen selber in der Notfallseelsorge tätig, sie seien jedoch gehalten, ihre Kolleginnen und Kollegen, die diese Aufgabe wahrnehmen, zu entlasten, wenn sie diese nicht selber wahrnehmen.

## 7.

- 7.1 Der Rekurskommission steht eine Überprüfung der Angemessenheit der angefochtenen Entscheide nicht zu. Sie könnte nur bei Rechtsverletzungen einschreiten (Art. 229 KiO in Verbindung mit § 50 VRG).

Gemäss dem 2010 in Kraft getretenen Art. 116 Abs. 4 Satz 1 KiO beträgt das Pensum der ordentlichen Pfarrstelle in Kirchgemeinden mit weniger als 1000 Mitgliedern mindestens 60%. Diese von der Kirchensynode statuierte und deshalb demokratisch legitimierte Bestimmung gewährt dem Kirchenrat einen grossen Ermessensspielraum bei der Festsetzung des Pfarrstellenpensums in den betroffenen Kirchgemeinden. Der Kirchenrat hat im Rahmen der Verordnungsgebung für Gemeinden mit weniger als 1000 Mitgliedern keine Pensen von weniger als 60% für die ordentliche Pfarrstelle vorgesehen (vgl. § 70 PfrVO). Damit hat er das ihm zustehende Ermessen klarerweise weder über- noch unterschritten. Eine Ergänzungspfarrstelle kann der Kirchenrat gemäss Art. 118 KiO in einer Kirchgemeinde errichten, wenn die Mitgliederzahl dies rechtfertigt oder für die pfarramtliche Tätigkeit besondere Verhältnisse vorliegen. Die Voraussetzungen und Zuteilungskriterien für eine Ergänzungspfarrstelle hat der Kirchenrat in der Verordnung über die Ergänzungspfarrstellen (EPfVO), welche von der Kirchensynode am 15. Juni 2010 genehmigt wurde, detailliert geregelt (vgl. §§ 6 und 7 EPfVO).

Vor dem Hintergrund dieser demokratisch legitimierten Rechtsbestimmungen kann es nicht Aufgabe der Rekurskommission sein zu prüfen, ob das gesetzlich seit 2010 vorgeschriebene Mindeststellenpensum von 60% im Einzelfall – insbesondere wenn das Pensum z.B. von 70% auf 60% reduziert wird – (noch) genügt, um die von den Kirchgemeinden zu erledigenden Aufgaben zu erfüllen. Dies gilt umso mehr, als von keiner Seite geltend gemacht wird und auch nicht ersichtlich ist, inwiefern Art. 116 Abs. 4 Satz 1 KiO gegen übergeordnetes Recht des Bundes oder des Kantons Zürich verstossen könnte. Damit beschränkt sich die Aufgabe der Rekurskommission auf die Prüfung folgender zwei Fragen: 1. Wurden die für das Stellenpensum relevanten Verordnungs-kriterien

(§ 70 PfrVO und §§ 6 f. EPfVO) im Fall der beiden Rekurrentinnen korrekt angewendet?;  
2. Hat der Kirchenrat sein Ermessen bei der Zuteilung der Stellenpensen *rechtsgleich* ausgeübt?

**7.2** Das Pensum der ordentlichen Pfarrstelle der Rekurrentinnen beträgt gemäss Art. 116 Abs. 4 KiO in Verbindung mit § 70 Abs. 1 PfrVO 60 Stellenprozent. Dieses Pensum kann vom Kirchenrat gemäss § 70 Abs. 2 PfrVO auf höchstens 80% erhöht werden, wenn besondere Verhältnisse für die pfarramtliche Tätigkeit vorliegen.

Der Kirchenrat hat das Vorliegen von besonderen Verhältnissen bei den Rekurrentinnen verneint. In Bezug auf das Projekt KirchGemeindePlus X. hat der Kirchenrat dargelegt, dass den Kirchgemeinden E. und F. aufgrund des gemeinsamen Gesuchs der beteiligten Kirchgemeinden je 20 Stellenprozent für die regionale Zusammenarbeit zugeteilt wurden, und dass diese Stellenprozente auch zur Entlastung der Rekurrentinnen zu verwenden sind. In den Beschlüssen des Kirchenrates vom 8. Juli 2015 betreffend die Kirchgemeinden E. und F. (act. 8/7 und 8/8) ist die Zweckbestimmung der zugeteilten zusätzlichen Stellenprozente für die regionale Zusammenarbeit in den Erwägungen festgehalten. Auch wenn die Beschlüsse in Bezug auf die konkrete Verwendung der zusätzlichen 20 Stellenprozente keine genauen Angaben enthalten, kann gestützt auf die Ausführungen des als Aufsichtsinstanz fungierenden Kirchenrates davon ausgegangen werden, dass diese Stellenprozente sich für die Rekurrentinnen entlastend auswirken. Den Einsatz der Pfarrperson der Rekurrentin 1 bei der Notfallseelsorge hat der Kirchenrat mit überzeugender Begründung nicht als Grund für eine Pensumserhöhung anerkannt, da die Notfallseelsorge zu den gesamtkirchlichen Aufgaben gehört, welche die Pfarrerinnen und Pfarrer gemäss § 88 der Personalverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche vom 11. Mai 2010 (LS 181.49) zu erfüllen haben. Aus der Stellenzuteilung an die Kirchgemeinde I. können die Rekurrentinnen nichts zu ihren Gunsten ableiten. Wie aus dem die Kirchgemeinde I. betreffenden Zuteilungsbeschluss des Kirchenrates vom 16. September 2015 (act. 8/9) und den Vorbringen im Rekursverfahren hervorgeht, unterscheiden sich die Verhältnisse der Kirchgemeinde I. von denen der Rekurrentinnen namentlich bezüglich der Situation der Kirchgemeinde im Prozess KirchGemeindePlus und

hinsichtlich des Zeitpunkts des ordentlichen Altersrücktritts der Pfarrperson. Damit liegen in wesentlichen Punkten unterschiedliche Sachverhalte vor. Der Vorwurf einer rechtsungleichen Behandlung, den die Rekurrentinnen erheben, ist daher unbegründet.

Hinsichtlich der vom Kirchenrat abgelehnten Erhöhung des Pensums der ordentlichen Pfarrstelle liegt somit keine rechtsverletzende Ermessensausübung vor.

- 7.3** Gemäss Art. 118 Abs. 1 KiO kann in einer Kirchgemeinde eine Ergänzungspfarrstelle errichtet werden, wenn die Mitgliederzahl dies rechtfertigt oder für die pfarramtliche Tätigkeit besondere Verhältnisse vorliegen. Für die Errichtung einer Ergänzungspfarrstelle, die nicht mit einem Projekt verbunden ist, müssen mindestens zwei der sechs Voraussetzungen gemäss § 6 lit. a-f EPfVO gegeben sein (§ 7 Abs. 1 lit. b EPfVO).

Nach der Beurteilung des Kirchenrates sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zuteilung einer Ergänzungspfarrstelle an die Rekurrentinnen nicht erfüllt. In den Zuteilungsentscheiden des Kirchenrates vom 8. Juli 2015 (act. 8/3/5 und 8/4/5) wurden die einzelnen Voraussetzungen gemäss § 6 lit. a-f EPfVO bezüglich der Rekurrentinnen beurteilt. Diese Bewertung haben die Rekurrentinnen weder in ihrer Einsprache an den Kirchenrat noch im Rekursverfahren bestritten. Zur Begründung ihrer Anträge machen die Rekurrentinnen in erster Linie ihre Mitarbeit im Projekt KirchGemeindePlus X. geltend. Wie oben (E. 7.2) ausgeführt, wurden für dieses Projekt den Kirchgemeinden E. und F. für die regionale Zusammenarbeit insgesamt 40 Stellenprozente zugeteilt, die auch zur Entlastung der Rekurrentinnen zu verwenden sind. Neben diesem Projekt bringen die Rekurrentinnen keine Sachverhalte im Sinne der in § 6 EPfVO spezifizierten besonderen Verhältnisse vor. Die erwähnte Notfallseelsorge gehört zu den Aufgaben des Gemeindepfarramts (oben E. 7.2). Die Rekurrentinnen haben im ganzen Verfahren betreffend die Stellenzuteilung nie gesagt, welche zwei Voraussetzungen gemäss § 6 lit. a-f EPfVO erfüllt seien. Besondere Verhältnisse im Sinne von § 6 EPfVO sind vorliegend weder dargetan noch ersichtlich. Der Kirchenrat ist in ermessenskonformer Anwendung der massgeblichen Bestimmungen davon ausgegangen, dass im Falle der Rekurrentinnen die erforderlichen Voraussetzungen für die Errichtung einer Ergänzungspfarrstelle, die nicht mit einem Projekt verbunden ist, nicht erfüllt sind und eine solche Ergänzungspfarrstelle daher nicht bewilligt werden kann.

- 7.4** Mit ihrem Subeventualantrag beantragen die Rekurrentinnen eine Projektpfarrstelle von je 10%. Gemäss § 6 lit. g EPfVO kann eine Projekt-Ergänzungspfarrstelle zugeteilt werden, wenn eine Kirchgemeinde eines oder mehrere Projekte im Rahmen eines besonders nachhaltigen Gemeindeaufbaus mit überprüfbaren Ergebnissen und Ausstrahlung über die Kirchgemeinde hinaus verfolgt. Dass sie ein Projekt in diesem Sinne verfolgten, machen die Rekurrentinnen nicht geltend. Ihre Vorbringen betreffen im Wesentlichen die Arbeiten für das Projekt KirchGemeindePlus X. und die ordentlichen Arbeiten, die von den Pfarrpersonen der Rekurrentinnen erledigt werden müssen. Für die regionale Zusammenarbeit hat der Kirchenrat je 20 Stellenprozent den Kirchgemeinden E. und F. zugeteilt. Dass die Zuteilung dieser zusätzlichen Stellenprozente, die für die regionale Zusammenarbeit vorgesehen sind, an die Kirchgemeinden E. und F. erfolgte, stellt keine Ungleichbehandlung der Rekurrentinnen dar. Im Rahmen seines Ermessens durfte der Kirchenrat berücksichtigen, dass die Kirchgemeinden E. und F. wesentlich höhere Mitgliederzahlen aufwiesen als die Rekurrentinnen. Anhaltspunkte für ein Projekt der Rekurrentinnen im Sinne von § 6 lit. g EPfVO sind nicht ersichtlich. Die Voraussetzungen gemäss § 6 lit. g EPfVO sind nicht erfüllt. Die Entscheide des Kirchenrates sind auch in diesem Punkt rechtskonform.
- 7.5** Zusammenfassend erweisen sich die angefochtenen Entscheide als rechtmässig. Die Rekurse sind daher abzuweisen.
- 8.** Ausgangsgemäss werden die Rekurrentinnen kostenpflichtig; eine Parteientschädigung steht ihnen nicht zu. Die Kostenerhebung richtet sich gemäss Art. 229 KiO 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. Der Rekursgegner beantragt ohne nähere Begründung eine Parteientschädigung. Eine solche wird Behörden nur ausnahmsweise zugesprochen (Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 17 N. 51). Besondere Umstände sind hier nicht ersichtlich. Entsprechend ist dem Kirchenrat keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demgemäss entscheidet die Landeskirchliche Rekurskommission:



1. Die Rekurse werden abgewiesen.
  
2. Die Verfahrenskosten werden festgesetzt auf:  
Fr. 2'000.--; die übrigen Kosten betragen:  
Fr. 150.-- Zustellkosten;  
Fr. 2'150.-- Total.
  
3. Die Verfahrenskosten werden den Rekurrentinnen 1 und 2 je zur Hälfte 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:
  - Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde A., Herr B. Kirchenpflegepräsident;
  - Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde C., Herr D. Kirchenpflegepräsident;
  - Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, Hirschengraben 50, Postfach, 8024 Zürich.

Für die 2. Abteilung der Landeskirchlichen Rekurskommission

Margreth Frauenfelder

Kaspar Plüss

versandt: 18.04.2016