

Evangelisch-reformierte Landeskirche
des Kantons Zürich

Martin Röhl
Leiter Rechtsdienst

Hirschengraben 50
Postfach
8024 Zürich
Tel. 044 258 92 21

martin.roehl@zhref.ch
www.zhref.ch

Personalrechtliche Massnahmen kirchlicher Behörden

1. Aufsichtsrechtliche Massnahmen im Allgemeinen

- 1.1 Die Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 (KO; LS 181.10) weist den Kirchenpflegen, den Bezirkskirchenpflegen und dem Kirchenrat je eigene aufsichtsrechtliche Befugnisse zu.
 - 1.1.1 Die *Kirchenpflege* ist die beaufsichtigende Behörde der Kirchgemeinde (Art. 159 Abs. 1 Satz 2 KO). Sie führt insbesondere die Aufsicht über das kirchliche Leben in der Gemeinde (namentlich den Gottesdienst und das religionspädagogische Handeln), über die Amtsführung der Pfarrerinnen und Pfarrer sowie über die Aufgabenerfüllung durch die Kirchgemeindeangestellten und Freiwilligen (Art. 164 KO).
 - 1.1.2 Die *Bezirkskirchenpflege* beaufsichtigt die Kirchgemeinden und ihre Organe umfassend hinsichtlich der Erfüllung ihrer Aufgaben, der Amtsführung der Pfarrerinnen und Pfarrer sowie der Aufgabenerfüllung durch die Kirchgemeindeangestellten (Art. 186 lit. b KO).
 - 1.1.3 Der *Kirchenrat* führt gemäss Art. 220 Abs. 2 lit. m KO die Oberaufsicht über die kirchlichen Behörden und Organe, die Pfarrerinnen und Pfarrer und die Angestellten der Kirchgemeinden.
- 1.2 In ihrem Zuständigkeitsbereich sind die Aufsichtsbefugnisse von Kirchenpflege, Bezirkskirchenpflege und Kirchenrat je *umfassend*.
- 1.3 Weder das Kirchengesetz noch die Kirchenordnung enthalten eine Aufzählung der zur Verfügung stehenden aufsichtsrechtlichen Massnahmen. Grundsätzlich steht den Aufsichtsbehörden das gesamte Spektrum von aufsichtsrechtlichen Massnahmen zur Verfügung. Die Verordnung über die Aufsicht und die Visitation in den Kirchgemeinden vom 26. Januar 2011 (AViVO; LS 181.43) nennt in § 9 Abs. 2 im Sinn einer nicht abschliessenden Aufzählung mögliche Massnahmen.
- 1.4 Die Aufsichtsbehörden haben im *Einzelfall* zu entscheiden, welches das *geeignete Mittel* ist, das den Grundsatz der *Verhältnismässigkeit* wahrt. Es ist immer nur die *mildest mögliche* Massnahme anzuordnen, die gerade noch zum Erfolg führt.

2. Personalrechtliche Massnahmen im Besonderen

- 2.1 Die personalrechtlichen Massnahmen kirchlicher Behörden (Kirchenpflege, Bezirkskirchenpflege, Kirchenrat) finden ihre Grundlage in erster Linie im Personalrecht der Landeskirche. Zusätzlich verfügen die kirchlichen Behörden über disziplinarrechtliche Befugnisse. Während sich Massnahmen aufgrund des Personalrechts nur gegen Pfarrerinnen, Pfarrer und Angestellte richten können, sind Disziplinar-massnahmen insbesondere auch gegenüber kirchlichen Behörden und ihren Mitgliedern und Freiwilligen möglich (§ 5 Abs. 3 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 [KiG; LS 180.1] in Verbindung mit dem Gesetz betreffend die Ordnungsstrafen vom 30. Oktober 1866 [OrdnungsstrafG; LS 312]).
- 2.2 Im Rahmen personalrechtlicher Verfahren sind disziplinarische und administrative Massnahmen zu unterscheiden. Während *disziplinarische Massnahmen* eine *verschuldete* Verletzung von Dienst- bzw. Amtspflichtverletzung durch die Person voraussetzen, gegen die sich die Massnahme richtet, sind *administrative Massnahmen* auch dann zulässig, wenn *kein Verschulden* vorliegt, z.B. bei mangelnder Eignung, fachlichem Unvermögen oder Untragbarkeit einer Person.
- 2.3 Das landeskirchliche Personalrecht sieht in § 84 Abs. 1 der Personalverordnung der Evangelisch-Reformierten Landeskirche vom 11. Mai 2010 (Personalverordnung, PVO; LS 181.40) für *Angestellte* die regelmässige Beurteilung von Leistung und Verhalten und die Auswertung einer bestehenden und den Abschluss einer neuen Zielvereinbarung in Form einer *Mitarbeiterbeurteilung* vor (auch als *Beurteilungs- und Fördergespräch* bezeichnet). Die Einzelheiten zu Zweck, Gegenstand, Vorgehen und Beurteilungsverfahren regeln §§ 25 ff. der Vollzugsverordnung zur Personalverordnung vom 6. Juli 2011 (VVO PVO; LS 181.401).
- 2.4 Mit *Pfarrerinnen und Pfarrern*, die im Pfarramt einer Kirchgemeinde tätig sind, führt die Dekanin oder der Dekan regelmässig ein *Fach- und Evaluationsgespräch* (§ 85 Abs. 1 PVO). Das Präsidium der Kirchenpflege nimmt sodann mit Pfarrerinnen und Pfarrern unter Mitwirkung der Dekanin oder des Dekans regelmässig eine *Standortbestimmung* vor (§ 85 Abs. 2 PVO). Die Einzelheiten dazu regeln §§ 28 ff. VVO PVO.
- 2.5 Bei Mitarbeitenden im Anstellungsverhältnis (Angestellte sowie Pfarrerinnen und Pfarrern in Institutionen) ist im Fall mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens im Rahmen einer Mitarbeiterbeurteilung eine *schriftliche Ermahnung* zusammen mit der *Androhung der Kündigung* auszusprechen. Zudem kann eine *Bewährungsfrist* angesetzt werden. Nach deren Ablauf ist eine weitere Mitarbeiterbeurteilung durchzuführen, bevor bei Nichtbewährung das Anstellungsverhältnis nach erfolgter Anhörung durch Kündigung aufgelöst werden kann (§ 34 PVO). Auf eine schriftliche Ermahnung oder Ansetzung einer Bewährungsfrist kann ausnahmsweise *verzichtet* werden, wenn feststeht, dass sie ihren Zweck nicht erfüllen kann (§ 34 Abs. 4 PVO).
- 2.6 Das Arbeitsverhältnis von Pfarrerinnen und Pfarrern kann während laufender Amtsdauer nur der Kirchenrat durch Abberufung aus dem Amt gemäss Art. 133 KO vorzeitig beenden.

- 2.7 Die Kirchenordnung weist den Kirchenpflegen, den Bezirkskirchenpflegen und dem Kirchenrat je in ihrem Zuständigkeitsbereich Massnahmenbefugnisse gegenüber den unter ihrer Aufsicht stehenden Personen zu.
- 2.7.1 Die *Kirchenpflege* kann Angestellte vorsorglich im Amt oder Dienst einstellen, wenn genügend Hinweise auf das Vorliegen eines wichtigen Grundes zur Kündigung des Anstellungsverhältnisses gemäss § 31 PVO bestehen, wenn gegen sie wegen eines Vergehens oder Verbrechens ein Strafverfahren eingeleitet worden ist oder wenn kirchliche oder öffentliche Interessen oder eine Administrativuntersuchung dies erfordern (§ 46 PVO).
- 2.7.2 *Kirchenpflegen* und *Bezirkskirchenpflegen* verfügen über die Disziplinarbefugnisse gemäss Ordnungsstrafengesetz. Als Massnahmen vorgesehen sind der *Verweis*, die *Geldbusse* und für die nicht vom Volk gewählten Beamten und Angestellten die *Einstellung in den Dienstverrichtungen* für die Dauer von höchstens zwei Monaten, unter Anordnung der Stellvertretung auf Kosten des Fehlbaren (§ 4 Abs. 1 Ziffer 3 OrdnungsstrafG). Massnahmen nach Ordnungsstrafengesetz setzen eine *schuldhaft Pflichtverletzung* voraus.
- 2.7.3 Dem Kirchenrat stehen ausser Verweis und Ordnungsbusse gemäss Ordnungsstrafengesetz die *Einstellung im Amt* (Art. 224 KO) sowie – nur gegenüber Pfarrerinnen und Pfarrern – die *Abberufung aus dem Amt* (Art. 133 KO) und der *Entzug der Wählbarkeit* (Art. 130 KO) zur Verfügung.
- 2.8 Kirchenordnung, landeskirchliches Personalrecht und Ordnungsstrafengesetz beinhalten grundsätzlich einen abschliessenden Katalog zulässiger Massnahmen. Dies schliesst nicht aus, dass die zuständige Aufsichtsbehörde im Einzelfall eine mildere, nicht ausdrückliche vorgesehene Massnahme trifft, wenn sich die strengere Massnahme rechtfertigen würde.
- 2.6 Weil personalrechtliche sowie Disziplinar-massnahmen im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit festgelegt werden, beinhaltet die nachfolgende Zusammenstellung lediglich eine nicht abschliessende Aufzählung.

Personalrechtliche Massnahmen

(geordnet nach zunehmender Schwere der Massnahme)

Begriff	Inhalt	Bemerkungen
Mitarbeitergespräch	Aussprache zur Erörterung der Beschäftigungssituation in bestimmten oder allen Belangen	Das Mitarbeitergespräch bildet Ausgangspunkt und Grundlage personalrechtlicher Massnahmen.
Mitarbeiterbeurteilung	Beurteilung von Leistung und Verhalten durch vorgesetzte Stelle	§ 84 Abs. 1 PVO. Nur bei Angestellten möglich (ohne gewählte Pfarrerinnen und Pfarrer). Dient zur Standortbestimmung. Gemäss § 34 PVO Voraussetzung für eine Kündigung wegen mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens.
Fach- und Evaluationsgespräch	Beurteilung der fachlichen Fähigkeiten durch Dekanin/Dekan	§ 85 Abs. 1 PVO. Nur bei gewählten Pfarrerinnen und Pfarrern möglich. Dient der Standortbestimmung in fachlicher Hinsicht.
Standortbestimmung	Beurteilung der Zusammenarbeit durch Kirchenpflegepräsidium unter Mitwirkung der Dekanin/des Dekans	§ 85 Abs. 2 PVO. Nur bei gewählten Pfarrerinnen und Pfarrern möglich. Dient der Standortbestimmung in der Kirchgemeinde.
Empfehlung	Ratschlag	Unverbindlich, nicht erzwingbar.
(An-)Weisung	Verbindliche Handlungs- oder Verhaltensanweisung	Verbindlich, erzwingbar, z.B. Duldung einer vertrauensärztlichen Untersuchung (vgl. §§ 176 f. VVO PVO).
Auflage	Mit einer formellen Anordnung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen	Selbständig erzwingbare Nebenbestimmung zu einer Anordnung, z.B. Absolvierung einer Weiterbildung, Inanspruchnahme einer persönlichen oder einer Fachbegleitung.
Bewährungsfrist	Aufgrund einer Mitarbeiterbeurteilung bei mangelnder Leistung oder unbefriedigendem Verhalten anzusetzen	Nur gegenüber Angestellten möglich (ohne gewählte Pfarrerinnen und Pfarrer). Kann ausserhalb von § 34 PVO auch Bestandteil einer Weisung oder Auflage sein.
Verwarnung/Ermahnung	«Gelbe Karte», meist in Verbindung mit der Androhung von weiteren aufsichtsrechtlichen Massnahmen	Voraussetzung für eine Kündigung wegen mangelnder Leistung oder unbefriedigendem Verhalten (§ 34 PVO). Mit der schriftlichen Ermahnung wird die Kündigungsandrohung ausgesprochen. In der Regel Voraussetzung für Einstellung im Amt oder im Dienst gemäss Art. 224 KO sowie für Entzug der Wählbarkeit und Abberufung aus dem Amt gemäss Art. 130 und 133 KO durch den Kirchenrat. Möglich auch in Verbindung mit Weisung und Auflage.

Begriff	Inhalt	Bemerkungen
Verweis	Ahndung einer rechtswidrigen und schuldhaften Verletzung der Dienstpflichten gemäss Ordnungstrafengesetz	Rechtsgrundlage: § 5 Abs. 3 KiG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Ziffer 1 OrdnungstrafG.
Ordnungsbusse	Ahndung einer rechtswidrigen und schuldhaften Verletzung der Dienstpflichten gemäss Ordnungstrafengesetz	Rechtsgrundlage: § 5 Abs. 3 KiG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Ziffer 1 OrdnungstrafG.
Unmittelbarer Zwang	Direkte Einwirkung gegen Personen oder Sachen, um eine gesetzliche Pflicht oder eine Anordnung durchzusetzen	Z.B. Wegweisung von Personen oder Entfernung von Sachen von bestimmten Örtlichkeiten.
Ersatzvornahme	Aufsichtsbehörde lässt vertretbare Handlungen, die von der pflichtigen Person nicht vorgenommen werden, auf deren Kosten durch eine amtliche Stelle oder durch einen Dritten verrichten	Kosten gehen in der Regel zulasten der säumigen Person.
Bestrafung wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen	«Beugestrafe» gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0), welche die pflichtige Person veranlassen soll, ihre Pflichten zu erfüllen	Anordnung, deren Missachtung bestraft werden soll, hat die Androhung einschliesslich des Wortlauts von Art. 292 StGB zu enthalten. Strafbar ist nur die vorsätzliche Missachtung der auferlegten Pflichten.
Vorsorgliche Einstellung im Amt oder im Dienst	Einstellung in den amtlichen oder dienstlichen Verrichtungen während der Dauer eines Verfahrens	Anordnung in Anwendung von § 46 PVO durch die Anstellungsinstanz bis zum definitiven Entscheid.
Einstellung im Amt oder im Dienst	(Vorübergehende) Einstellung in den amtlichen oder dienstlichen Verrichtungen	Anordnung in Anwendung von Art. 224 KO nur durch den Kirchenrat.
Kündigung	Auflösung des Anstellungsverhältnisses	Nur gegenüber Angestellten (ohne gewählte Pfarrerinnen und Pfarrer) wegen mangelhafter Leistung oder unbefriedigendem Verhalten (§ 34 PVO) oder fristlos aus wichtigen Gründen (§ 31 PVO) möglich.
Abberufung aus dem Amt	Zwangsweise Entfernung aus dem Amt	Anordnung gemäss Art. 133 KO nur gegenüber gewählten Pfarrerinnen und Pfarrern durch den Kirchenrat.
Entzug der Wählbarkeit	Entzug der Möglichkeit, in ein Pfarramt der Landeskirche gewählt werden zu können	Anordnung nur gegenüber Pfarrerinnen und Pfarrern durch den Kirchenrat (Art. 130 KO).

3. Vorgehen

- 3.1 Spannungen und Auseinandersetzungen sind in erster Linie durch *Aussprache* und *seelsorgliche Bemühungen* zu klären (Art. 148 und 186 lit. c KO).
- 3.2 *Personalrechtliche Massnahmen* sind wie alle verwaltungsrechtliche Sanktionen nur unter *bestimmten Voraussetzungen* zulässig:
 - 3.2.1 *Zuständigkeit* der die Massnahme anordnenden Behörde: In der Regel werden Massnahmen von derjenigen Behörde festgelegt, welche die zu vollstreckende Anordnung erlassen hat.
 - 3.2.2 *Gesetzliche Grundlage*: Wenn die Massnahme eine Verpflichtung darstellt, die an die Stelle derjenigen Verpflichtung tritt, welche die Pflichtigen nicht erfüllt haben, bedarf es keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. In diesen Fällen genügt es, wenn die ursprüngliche, nicht erfüllte Verpflichtung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Begründet dagegen die Massnahme eine neue Verpflichtung, die dem Pflichtigen mehr oder anderes gebietet als die zu vollstreckende Norm oder Anordnung, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Im Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und beaufsichtigter Behörde oder Person genügt als gesetzliche Grundlage für eine Massnahme unter Umständen bereits die Zuweisung der aufsichtsrechtlichen Zuständigkeit an die Aufsichtsbehörde.
 - 3.2.3 *Vollstreckbarkeit der Anordnung*: Eine rechtliche Verpflichtung lässt sich grundsätzlich erst durchsetzen, wenn sie vollstreckbar ist. Dies ist der Fall, wenn die Verpflichtung formell rechtskräftig ist oder nur noch mit einem Rechtsmittel angefochten werden kann, das keine aufschiebende Wirkung hat oder dem die aufschiebende Wirkung entzogen worden ist.
 - 3.2.4 *Verhältnismässigkeit*: Die Massnahme muss geeignet und erforderlich sein, die Erfüllung der verwaltungsrechtlichen Pflicht durchzusetzen und den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Ausserdem muss der Zweck der Massnahme deren Wirkung rechtfertigen: Das Interesse an der Durchsetzung der Pflicht muss gegenüber dem Interesse des Betroffenen am Verzicht auf die Massnahme überwiegen. Die Massnahme darf mithin nicht weiter reichen, als unbedingt erforderlich; es ist stets der *geringst mögliche* Eingriff anzustreben.
 - 3.2.5 *Androhung der Massnahme*: Eine Massnahme darf in der Regel erst nach vorgängiger Androhung bzw. Mahnung verhängt werden. Auf die Androhung kann bei Verwaltungsstrafen und Disziplinar-massnahmen verzichtet werden, ferner wenn Gefahr im Verzug ist oder wenn durch die Androhung der Massnahme vereitelt würde.
- 3.3 Vor der Verhängung einer Massnahme ist den hiervon betroffenen Personen und Behörden das *rechtliche Gehör* zu gewähren. Darauf kann nur ausnahmsweise bei zeitlicher Dringlichkeit oder Vereitelungsgefahr verzichtet werden. Die Massnahme ist zu *begründen* und soweit mit einer *Rechtsmittelbelehrung* zu versehen, als der Rekurs an die Bezirkskirchenpflege (bei einer Sanktion seitens der Kirchenpflege), an

den Kirchenrat (bei einer Sanktion seitens der Bezirkskirchenpflege) oder an das Verwaltungsgericht bzw. die landeskirchliche Rekurskommission (bei einer Sanktion seitens des Kirchenrates) zulässig ist. Anfechtbar ist in diesem Verfahrensstadium nur die Massnahme und nicht die ihr zugrunde liegende Verpflichtung. Es gilt folgende *Faustregel*: Wer durch eine Massnahme berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der Anordnung hat, hat Anspruch auf rechtliches Gehör und einen begründeten, mit einer Rechtsmittelbelehrung versehenen Entscheid.

- 3.4 Das Massnahmeverfahren richtet sich gemäss § 5 Abs. 3 KiG nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2).
- 3.5 Auskunft erteilt in Verfahrensfragen und bei Unklarheiten das Juristische Sekretariat des Kirchenrates.