

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

Geschäft Nr. 2022-08

**Rekursentscheid
der 1. Abteilung vom 11. Mai 2023**

Mitwirkende:

Tobias Jaag (Vorsitz), Katrin Chanson-Hildebrandt, Kristiana Eppenberger Vogel

In Sachen

Pfarrer A.,
vertreten durch B., Rechtsanwalt,

Rekurrent

gegen

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

Rekursgegner

betreffend Erteilung eines Verweises

(Beschluss des Kirchenrates KR 2022-274 vom 15. Juni 2022)

hat sich ergeben:

- I. Pfarrer A. ist seit November 2016 als Pfarrer in der Kirchgemeinde C.-D. tätig.
- II. Mit Schreiben vom 3. Februar 2022 wandte sich ein Mitglied der Kirchgemeinde C.-D. an den Kirchenrat und erhob «Einspruch» (act. 8/1) gegen eine Unterschriftensammlung für Kandidierende der Kirchenpflege C.-D. anlässlich des Gottesdiensts vom Sonntag, 30. Januar 2022, in der Kirche C. Zum Ende des Gottesdiensts habe Pfarrer A. in der Kirche zwei Kandidaten für die neue Kirchenpflege gebeten, sich zu erheben, damit die anwesenden Gottesdienstbesucher diese einmal kennenlernen könnten. Beim Verlassen der Kirche sei die Einsprecherin von der Pfarrerin E. gefragt worden, ob sie schon unterschrieben habe. Als sie, die Einsprecherin, dies verneint habe, sei sie von der Pfarrerin zurück in die Kirche geschickt worden, wo sie dann eine Kandidatenliste (von neu Kandidierenden) unterschrieben habe. Dies hätte sie nicht getan, wenn sie gewusst hätte, dass die bisherigen Mitglieder der Kirchenpflege C.-D. ihr Engagement fortsetzen wollten. Sie, die Einsprecherin, fühle sich bewusst in die Irre geleitet und manipuliert und wolle ihre Unterschrift zurückziehen. Sie könne überhaupt nicht verstehen und auch nicht akzeptieren, dass sich Pfarrpersonen ihrer Gemeinde derart in die Aufstellung von Kandidaten für die Kirchenpflege einmischten. Sie bitte den Kirchenrat, hier tätig zu werden.

Die Kirchenratskanzlei überwies die Eingabe am 7. Februar 2021 (richtig wohl: 2022) zuständigkeithalber der Bezirkskirchenpflege F. zur Behandlung als Stimmrechtsrekurs und allenfalls als Aufsichtsbeschwerde.

- III. Mit Schreiben vom 4. Februar 2022 erhob ein weiteres Mitglied der Kirchgemeinde C.-D. eine Stimmrechtsbeschwerde bei der Bezirkskirchenpflege F. und rügte ebenfalls die Vorstellung von neuen Kandidierenden für die Kirchenpflege im Rahmen zweier Gottesdienste am 30. Januar 2022 durch Pfarrer A. sowie die Unterschriftensammlung für die Wahlvorschläge dieser neu Kandidierenden beim Verlassen der Kirche nach dem Gottesdienst in C.
- IV. Die Bezirkskirchenpflege wies die beiden Stimmrechtsreurse am 23. April 2022 ab und gab den Aufsichtsbeschwerden keine Folge. Sie hielt fest, dass insbesondere das Verhalten und die Aussagen von Pfr. A. im Gottesdienst vom 30. Januar 2022 in C. gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts als unzulässige Behördenintervention in ein Wahlverfahren zu beurteilen seien. Aufgrund der zeitlichen Distanz zum Urnengang vom 15. Mai 2022 sei allerdings nicht davon auszugehen, dass der Wählerwille in einem nicht mehr vertretbaren Ausmass

verfälscht worden sei. Die Beurteilung respektive die Sanktionierung des gerügten Verhaltens der Pfarrpersonen sei im Übrigen nicht Sache der Bezirkskirchenpflege, sondern des Kirchenrats im Rahmen seiner Personalverantwortung für Pfarrerrinnen und Pfarrer. Diesbezüglich seien die Aufsichtsbeschwerden subsidiär, weshalb diesen keine Folge gegeben werde.

- V. Der Kirchenrat ersuchte die Kirchenpflege C.-D., die Bezirkskirchenpflege F. und die Dekanin um Erstattung eines Amtsberichts zu den Vorfällen im Gottesdienst vom 30. Januar 2022 und stellte zugleich die Frage, ob das Verhalten von Pfr. A. und Pfrn. E. gegenüber der Kirchenpflege, dem Pfarrteam und den Mitarbeitenden der Kirchengemeinde auch anderweitig zu Beanstandungen Anlass gegeben habe.

Aus den Berichten vom 11., 23. und 25. Februar 2022 ergab sich, dass es zwischen dem Pfarrteam C., insbesondere Pfr. A., und der Kirchenpflege C. bzw. dem damaligen Kirchenpflegepräsidenten vor allem im Zusammenhang mit dem Zusammenschlussprojekt C.-D. wiederholt zu Meinungsverschiedenheiten und heftigen verbalen Auseinandersetzungen gekommen war.

Am 24. März 2022 führten der Kirchenratsschreiber, der Leiter Rechtsdienst und der Leiter Personalführung Pfarrschaft und Personalentwicklung ein Gespräch mit Pfr. A. Ein weiteres Gespräch fand am 4. April 2022 mit Pfrn. E. statt. Am 5. Mai 2022 wurde Pfr. A. Frist angesetzt, um zur beabsichtigten Erteilung eines Verweises gemäss § 4 Abs. 1 Gesetz über die Ordnungsstrafen vom 30. Oktober 1866 (OStG; LS 312) schriftlich Stellung zu nehmen. Pfr. A. liess sich mit Schreiben vom 18. Mai 2022 vernehmen.

Mit Beschluss vom 15. Juni 2022 erteilte der Kirchenrat Pfr. A. einen Verweis, im Wesentlichen mit der Begründung, er habe mit seinem Verhalten mehrfach gegen die Amts- und Dienstpflichten verstossen, indem er unzulässige behördliche Wahlhilfe geleistet, dafür den Gottesdienst genutzt und diesen für einen gemäss Kirchenordnung nicht vorgesehenen Zweck entfremdet habe. Sein Verhalten sei sodann als Verstoss gegen die Treuepflicht gemäss § 87 Abs. 1 PVO zu werten, d.h. gegen die Pflicht, sich rechtmässig zu verhalten und die Interessen der Landeskirche in guten Treuen zu wahren. Letzteren habe er namentlich dadurch geschadet, dass er den Gottesdienst widerrechtlich als Plattform für Wahlunterstützung zweckentfremdet habe, wobei der Anschein nicht von der Hand gewiesen werden könne, dass dies zur Verfolgung persönlicher Interessen geschehen sein könnte. Es habe sich um eine schuldhafte Dienstpflichtverletzung gehandelt. Als erfahrenem Pfarrer müsse Pfr. A. bewusst sein, dass der Gottesdienst nicht der Ort sein könne, um ausgewählte Kandidierende für die Kirchenpflege vorzustellen und die anwesenden Stimmberechtigten zur Unterzeichnung der betreffenden Wahlvorschläge einzuladen.

- VI. Hiergegen liess Pfr. A. mit Eingabe vom 12. Juli 2022 Rekurs bei der Rekurskommission erheben mit folgenden Anträgen:
1. Der mit Beschluss vom 15.06.2022 (KR 2022-274; 2022-68; 1.8.2) erteilte Verweis an Herrn Pfarrer A. sei aufzuheben und aus dessen Personalakte vollumfänglich zu entfernen.
 2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Gegenpartei.
- VII. Mit Beschluss vom 25. Juli 2022 trat die Geschäftsleitung der Rekurskommission vorläufig auf den Rekurs ein und wies diesen der 2. Abteilung zur Behandlung zu. Nach Feststellung eines Ausstandsgrunds in einem anderen Verfahren erfolgte am 8. August 2022 ein Abtausch zwischen der 1. und der 2. Abteilung. Dabei wurde das vorliegende Verfahren der 1. Abteilung zur Behandlung zugeteilt.
- Mit Schreiben vom 29. August 2022 reichte der Kirchenrat die Rekursantwort sowie die bisher ergangenen Akten mit Verzeichnis ein und beantragte, der Rekurs sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Rekursantwort sowie das Verzeichnis der eingereichten Beilagen wurden der Gegenpartei mit Schreiben vom 7. September 2022 zugestellt.
- Mit Schreiben vom 15. September 2022 liess sich der Rekurrent erneut vernehmen. Dieses wurde dem Kirchenrat mit Schreiben vom 16. September 2022 zugestellt.
- VIII. Mit Schreiben der Kirchenpflege C.-D. vom 5. Mai 2023 informierte diese den Kirchenrat über den unerwarteten Tod von Pfr. A. Die Rekurskommission wurde durch E-Mail des Leiters Rechtsdienst des Kirchenrats vom 7. Mai 2023 darüber in Kenntnis gesetzt.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1. Eintreten
 - 1.1. Gemäss Art. 228 Abs. 1 lit. c Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 (KO; LS 181.10) ist die Rekurskommission unter anderem zuständig für die Beurteilung von Rekursen gegen erstinstanzliche Anordnungen des Kirchenrats. Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) über das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht (Art. 229 Abs. 1 KO; §§ 41 ff. VRG).

- 1.2. Mit dem angefochtenen Beschluss wurde dem Rekurrenten eine schuldhafte Dienstpflichtverletzung vorgeworfen und ein Verweis gemäss § 4 Abs. 1 OstG erteilt. Des Weiteren wurde der Rekurrent darauf hingewiesen, dass er im Wiederholungsfall mit weitergehenden personalrechtlichen Folgen zu rechnen haben werde. Damit ist er durch den angefochtenen Beschluss berührt und hat er ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Gemäss § 49 in Verbindung mit (i.V.m.) § 21 Abs. 1 VRG ist er somit zum Rekurs berechtigt.
- 1.3. Da auch die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind, ist grundsätzlich auf den Rekurs einzutreten.

Mit dem Tod des Rekurrenten hat sich die Ausgangslage jedoch verändert. Das rechtliche Interesse des Rekurrenten an der Entscheidung ist weitgehend weggefallen. Aus diesem Grund könnte der Rekurs als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden (vgl. Alain Griffel, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich etc. 2014, § 28 N. 25 f.).

Da der Entscheid im Zeitpunkt des Todes des Rekurrenten jedoch weitestgehend vorbereitet und die Sitzung der Rekurskommission für die Beratung bereits anberaumt war, tritt die Rekurskommission trotzdem auf den Rekurs ein. Das rechtfertigt sich namentlich auch im Hinblick auf die Anträge der Parteien bezüglich der Entschädigungsfolgen, über die zu entscheiden ist.

2. Rechtsgrundlagen

- 2.1. Der Kanton anerkennt die Evangelisch-reformierte Landeskirche und ihre Kirchgemeinden (sowie die Römisch-katholische Körperschaft und ihre Kirchgemeinden und die Christkatholische Kirchgemeinde) als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 130 Abs. 1 lit. a Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV; LS 101]). Die erwähnten kirchlichen Körperschaften sind im Rahmen des kantonalen Rechts autonom (Art. 130 Abs. 2 KV). In diesem Rahmen haben sie die Kompetenz, das Stimm- und Wahlrecht in ihren eigenen Angelegenheiten nach rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen zu regeln, und zwar in einem Erlass, welcher dem obligatorischen Referendum untersteht (Art. 130 Abs. 2 lit. a KV). Dementsprechend hält das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (KiG; LS 180.1) in § 5 fest, dass sich die kantonalen kirchlichen Körperschaften im Rahmen des kantonalen Rechts autonom organisieren (Abs. 1) und dass sie ihre Organisation unter Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze festzulegen haben (Abs. 2). Wo die kantonalen kirchlichen Körperschaften keine eigenen Bestimmungen erlassen, haben sie das kantonale Recht sinngemäss anzuwenden (§ 5 Abs. 3 KiG). Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes sind auf die Kirchgemeinden sodann – unter Vorbehalt abwei-

chender Bestimmungen des Kirchengesetzes oder der Organisationsordnungen der kantonalen kirchlichen Körperschaften – sinngemäss anwendbar (§ 17 KiG).

- 2.2. Gestützt auf diese kantonalen Erlasse hält die Kirchenordnung fest, dass die Landeskirche in ihrer Organisation und in ihrem Handeln auf allen Ebenen demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze zu wahren hat (Art. 18 KO).

Gemäss Art. 220 Abs. 2 lit. k KO kommt dem Kirchenrat die Personalverantwortung für die Pfarrerinnen und Pfarrer der Landeskirche zu. Er ist – unter Vorbehalt der Rechte der Kirchenpflege und der Stimmberechtigten der Kirchgemeinde – Anstellungsinstanz bei gewählten Pfarrerinnen und Pfarrern (§ 6 Abs. 1 lit. c Personalverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche vom 11. Mai 2010 [PVO; LS 181.40]). Der Kirchenrat kann gewählte Pfarrerinnen und Pfarrer abberufen, die sich zur Weiterführung ihres Amtes als unfähig oder unwürdig erwiesen haben oder deren Verhalten Ursache schwerer Missstände in der Kirchgemeinde ist (Art. 133 KO). Ebenso liegen individuelle lohnmässige Rückstufungen der Pfarrerinnen und Pfarrer in der Kompetenz des Kirchenrats (§ 64 Abs. 1 PVO).

3. Parteistandpunkte

- 3.1. Der Rekurrent rügt im Wesentlichen eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör, weshalb der Beschluss aufzuheben sei. In den Erwägungen des Beschlusses sei nicht auf seine Stellungnahme eingegangen worden, entscheidende Argumente seien offenbar nicht gehört worden. Zudem seien selektiv «belastende» (act. 1) Berichte eingeholt worden, welche eine problematische Beziehung des Rekurrenten zur ehemaligen Kirchenleitung C. und dem zwischenzeitlich abgetretenen Präsidenten aufzeigen sollten. Zu diesen Berichten habe sich der Rekurrent nicht äussern können.

Sodann würden ausschliesslich Quellen angeführt, die sich nicht auf kirchliche Wahlprozesse beziehen würden, weshalb zwingend in Erwägung gezogen werden sollte, inwiefern sich das Wahlprozedere und die Position eines Pfarrers mit jenen von weltlichen Behörden vergleichen liessen.

Es werde bestritten, dass die Äusserungen des Rekurrenten in irgendeiner Weise als Wahlempfehlungen oder Wahlbemühungen zu verstehen gewesen seien. Sie seien nicht darauf ausgelegt gewesen, auf das Wahlprozedere Einfluss zu nehmen. Diesen Umstand habe er diverse Male wiederholt.

Als mildernder Umstand müsse dem Rekurrenten sodann zugutegehalten werden, einem unterschiedlichen kirchlich-kulturellen Hintergrund zu entstammen, in dem es nicht ungewöhnlich wäre, Kirchgemeindemitgliedern Wahlkandidaten vorzustellen

und ebenfalls bei der Rekrutierung derselben mitzuhelfen. Mit der Anstellung einer Pfarrperson mit teilweise fremdem kirchlich-kulturellem Hintergrund hätte sich die Kirchenleitung bewusst sein sollen, dass Missverständnisse in diesem Zusammenhang auftreten könnten. Umso mehr sollte die Person des Kirchenpflegepräsidenten in die Verantwortung genommen werden.

Schliesslich werde die Anwendbarkeit des Gesetzes betreffend die Ordnungsstrafen bestritten. § 5 Abs. 3 Kirchengesetz verweise pauschal auf das kantonale Recht, wo die kantonalen Körperschaften keine eigenen Bestimmungen erliessen. Die reformierte Kirche regle aber in der Personalverordnung als speziellem personalrechtlichem Erlass personalrechtliche Fragen. In § 14 werde für personalrechtliche Fragen, mangels Regelung in der Kirchenordnung, der Personalverordnung und den dazugehörigen Vollzugsbestimmungen auf das Obligationenrecht und nicht auf das Gesetz betreffend die Ordnungsstrafen verwiesen. Nur schon deshalb sei der Verweis aufzuheben.

- 3.2. Der Rekursgegner führt im Wesentlichen aus, der Rekurrent habe am 17. März 2022 zusammen mit seiner Amtskollegin Einsicht in die vollständigen Akten genommen. Auf Wunsch der beiden Pfarrpersonen habe der Leiter Rechtsdienst Kopien von verschiedensten Aktenstücken erstellt und diese per Post zugestellt. Darunter hätten sich auch die Amtsberichte der früheren Dekanin, der Bezirkskirchenpflege F. und der Kirchenpflege C.-D. befunden. Des Weiteren sei der Rekurrent mit Schreiben vom 5. Mai 2022 eingeladen worden, im Sinn einer abschliessenden Gewährung des rechtlichen Gehörs Stellung zu nehmen. Am 18. Mai 2022 habe er diese Möglichkeit wahrgenommen. Er habe somit die Möglichkeit gehabt, auch zu den erwähnten Amtsberichten ausführlich Stellung zu nehmen. Der angefochtene Beschluss sei eingehend begründet und stütze sich auf geltendes Recht.

4. Zur Sachverhaltsdarstellung durch die Parteien

Der Rekurrent macht zunächst geltend, die Sachverhaltsdarstellung in der angefochtenen Verfügung bedürfe insofern einer Berichtigung, als der Stimmrechtsrekurs in einem wesentlichen Schwerpunkt, nämlich bezüglich der Sammlung von Unterschriften für die Wahlvorschläge, nicht den Rekurrenten, sondern die Handlungen seiner Pfarrkollegin Frau E., betroffen habe und deshalb nicht mit dem Rekurrenten in Zusammenhang gebracht werden solle.

Entgegen den Vorbringen des Rekurrenten ist indes festzuhalten, dass beide Stimmrechtsreurse das Verhalten (auch) des Rekurrenten im Gottesdienst vom 30. Januar 2022 in C. rügten. So brachte das Mitglied der Kirchengemeinde C.-D. in seinem «Einspruch» vom 3. Februar 2022 vor, der Rekurrent habe zum Ende des Gottesdienstes in der Kirche zwei Kandidaten für die neue Kirchenpflege gebeten aufzustehen, damit

die anwesenden Gottesdienstbesucher diese einmal kennenlernen könnten, und rügte in der Folge ausdrücklich, «dass Pfarrpersonen unserer Gemeinde sich derart in die Aufstellung von Kandidaten für die Kirchenpflege einmischen» (act. 8/1).

5. Rechtliches Gehör

- 5.1. Auch die pauschal vorgebrachte Behauptung des Rekurrenten, sein Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden, indem im angefochtenen Beschluss nicht auf seine Stellungnahme eingegangen werde und er sich sodann zu den eingeholten Berichten der Dekanin vom 11. Februar 2022, der Bezirkskirchenpflege F. vom 23. Februar 2022 und der Kirchenpflege C.-D. vom 25. Februar 2022 nicht habe äussern können, lässt sich aufgrund der vorliegenden Akten ohne Weiteres entkräften. Der Rekurrent bestreitet nicht, dass er am 17. Mai 2022 – zusammen mit Pfrn. E. – Einsicht in die vollständigen Akten nahm. Auch bestreitet er nicht, dass auf Wunsch der beiden Pfarrpersonen Kopien verschiedenster Aktenstücke – darunter die Amtsberichte der früheren Dekanin, der Bezirkskirchenpflege F. und der Kirchenpflege C.-D. – erstellt und den Pfarrpersonen per Post zugestellt wurden. Aktenkundig ist schliesslich, dass der Rekurrent mit Schreiben vom 5. Mai 2022 eingeladen wurde, im Sinn einer abschliessenden Gewährung des rechtlichen Gehörs Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 nahm der Rekurrent diese Gelegenheit wahr und hatte damit auch die Möglichkeit, zu den Amtsberichten Stellung zu nehmen. Dass er dies unterliess, hat der Rekurrent selbst zu vertreten, wie der Rekursgegner zutreffend ausführt.
- 5.2. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss die Begründung von Verfügungen 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. Sie muss zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Entscheidinstanz hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt, und es muss grundsätzlich ersichtlich werden, wieso die Behörde vorgebrachte Äusserungen für unerheblich, unrichtig oder unzulässig hielt. Dabei darf sich die Begründung auf jene Aspekte beschränken, welche die Behörde aus sachlich haltbaren Gründen als wesentlich betrachtet. Nicht erforderlich ist deshalb, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Der Betroffene muss die Ausführungen der Entscheidinstanz nachvollziehen und in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren substantiiert bestreiten können, ohne dass er auf Spekulationen darüber angewiesen ist, aus welchen Gründen gegen seine Anträge entschieden wurde (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, § 10 N. 25).

Dies ist vorliegend der Fall. Der Rekurrent zog den Beschluss des Rekursgegners in Kenntnis der Sachlage an die Rekurskommission weiter und vermag ihn zu kritisieren, ohne dass er auf Spekulationen betreffend dessen Begründung angewiesen ist. Die angefochtene Verfügung ist demnach rechtsgenügend begründet.

5.3. Zusammenfassend ist eine Verletzung des Anspruchs des Rekurrenten auf rechtliches Gehör durch den Rekursgegner nicht ersichtlich.

6. Wahlempfehlungen

6.1. Des Weiteren rügt der Rekurrent, es würden ausschliesslich Quellen angeführt, die sich nicht auf kirchliche Wahlprozesse bezögen; die Organisation der Evangelisch-reformierten Landeskirche weiche entscheidend von jener von weltlichen Behörden ab, weshalb klarerweise nicht ohne Umschweife auf die genannte Literatur und Rechtsprechung abgestellt werden könne. Es müsse zwingend in Erwägung gezogen werden, inwiefern sich das Wahlprozedere und die Position eines Pfarrers mit denen von weltlichen Behörden vergleichen liessen.

6.2. Diesbezüglich verweist der Rekursgegner in der angefochtenen Verfügung auf die Garantie der politischen Rechte in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101), welche den Stimm- und Wahlberechtigten die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe gewährleistet. Weiter legt er die diesbezügliche Rechtsauffassung von Lehre und Praxis ausführlich dar. Damit kann zunächst festgehalten werden, dass die angefochtene Verfügung auch in dieser Hinsicht rechtsgenügend begründet ist.

6.3. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge auf zur Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone.

Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimm- und Wahlberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- bzw. Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es ist sicherzustellen, dass alle Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche

Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 140 I 394 E. 8.2 mit weiteren Hinweisen; vgl. dazu auch den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 16. März 2023, VB.2022.00772, E. 3.1 mit Hinweisen). Die staatlichen Organe haben sicherzustellen, dass die Meinung der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden kann (§ 6 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR; LS 161]).

Aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit leiten Praxis und Lehre ab, dass es den Behörden untersagt ist, sich in Wahlverfahren einzumischen und Wahlempfehlungen abzugeben. Dieses Verbot wird strikte angewendet; im Unterschied zu Abstimmungen gibt es dazu bei Wahlen kaum Ausnahmen (vgl. Yvo Hangartner/Andreas Kley/Nadja Braun Binder/Andreas Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, N. 2512 ff.; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich etc. 2020, N. 1393 ff.).

Die Kantonsverfassung und die kantonalen Gesetze statuieren, wie vorstehend (E. 2.1) dargelegt, dass die kantonalen kirchlichen Körperschaften ihre Organisation unter Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze festzulegen haben. Die Kirchenordnung hält sodann ausdrücklich fest, dass die Landeskirche in ihrer Organisation und in ihrem Handeln – und zwar auf allen Ebenen – demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze zu wahren hat (Art. 18). An die erwähnten rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätze haben sich auch die Pfarrerinnen und Pfarrer zu halten (Art. 150 Abs. 3 KO; § 87 Abs. 1 PVO).

- 6.4. Entgegen der Darstellung des Rekurrenten weicht die Organisation der Evangelisch-reformierten Landeskirche diesbezüglich nicht von derjenigen der weltlichen Behörden ab. Aus den einschlägigen Rechtsgrundlagen ergibt sich wie vorstehend dargelegt klar, dass sich auch die kirchlichen Institutionen den verfassungsmässigen Grundsätzen der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe zu unterziehen haben und dies durch die zuständigen Organe sicherzustellen ist.

Im kirchlichen Bereich kommt den Pfarrpersonen eine behördenähnliche Stellung zu, vor allem wenn sie kirchliche Funktionen ausüben wie im Gottesdienst. Ein Pfarrer hat sich demnach im Gottesdienst neutral zu verhalten. Er darf weder eine Wahlempfehlung abgeben noch die Wahlbemühungen der Kandidierenden in irgendeiner Weise unterstützen.

- 6.5. Der Rekurrent lässt bestreiten, dass seine Äusserungen in irgendeiner Weise als Wahlempfehlungen oder Wahlbemühungen zu verstehen gewesen seien. Weiter lässt er vorbringen, seine Äusserungen seien zu keinem Zeitpunkt darauf ausgelegt gewe-

sen, auf das Wahlprozedere Einfluss zu nehmen. Diesen Umstand habe er diverse Male wiederholt.

- 6.6. Vor dem Hintergrund der aktenkundigen Vorgeschichte betreffend den Fusionsprozess zwischen den Kirchgemeinden C. und D. sowie aufgrund der Korrespondenz des Rekurrenten mit verschiedenen Vertretern und Vertreterinnen der Kirchenpflege C. erscheinen diese Vorbringen des Rekurrenten indes als Schutzbehauptungen. So konfrontierte der Rekurrent die Kirchenpflege C. in einer empörten E-Mail vom 20. Dezember 2021 mit verschiedenen Vorwürfen und hielt abschliessend ausdrücklich Folgendes fest: «Bitte wundert Euch nicht, wenn ich offensiv um weitere KandidatInnen für unsere Kipf [Kirchenpflege] werbe. Denn wir mögen zwar nominell genügend Kräfte an Bord haben. Aber ich habe keine Lust, mit den verbliebenen Personen in C. über den Sommer hinaus weiter zu arbeiten.» (act. 8/17/2 S. 2). Auch daraus ergibt sich jedenfalls nicht, dass Äusserungen des Rekurrenten nicht darauf ausgelegt gewesen seien, auf das Wahlprozedere Einfluss zu nehmen und nicht als Wahlempfehlung oder Wahlbemühung zu verstehen gewesen seien. Aufgrund der Akten, namentlich aufgrund der E-Mail-Korrespondenz des Rekurrenten mit Mitgliedern der Kirchenpflege, ist im Gegenteil davon auszugehen, dass der Rekurrent beabsichtigte, bestimmte ihm genehme (neu) Kandidierende zu unterstützen.
- 6.7. Dass eine Pfarrperson, die – ausgestattet mit der besonderen Autorität dieser Rolle – im Rahmen eines Gottesdienstes, sozusagen von der Kanzel herab, ausgewählte Kandidierende für die Kirchenpflege einlädt, sich der anwesenden Gemeinde vorzustellen, die Wahlbemühungen (ausschliesslich) der vorgestellten Kandidaten unterstützt und insofern das Neutralitätsgebot verletzt, ist offensichtlich. Ebenso werden zweifellos die Wahlbemühungen (ausschliesslich) der vorgestellten Kandidierenden unterstützt, wenn Listen mit den betreffenden Kandidierenden aufliegen, die im Anschluss an den Gottesdienst zu unterschreiben die Gottesdienstbesucher eingeladen werden. Dies musste dem Rekurrenten, der über eine akademische Ausbildung und langjährige Berufserfahrung verfügt, klar sein.

7. Unterschiedlicher kirchlich-kultureller Hintergrund

Daraus, dass der Rekurrent einem «unterschiedlichen kirchlich-kulturellen Hintergrund» entstamme (act. 1 S. 3), in welchem es (gemäss Darstellung des Rekurrenten) nicht ungewöhnlich wäre, Kirchgemeindemitgliedern Wahlkandidaten vorzustellen und bei der Rekrutierung derselben mitzuhelfen, lässt sich nichts zu seinen Gunsten ableiten. Von einer Pfarrperson – die eine hochqualifizierte (akademische) Ausbildung durchlaufen hat – darf erwartet werden, dass ihr die grundlegenden rechtlichen Rahmenbedingungen im Land bzw. am Ort ihrer Anstellung bekannt sind respektive dass sie sich darüber informiert hat. Der Rekurrent war zu diesem Zeitpunkt sechs

Jahre in der Schweiz bzw. in C. tätig und hatte somit Zeit und Gelegenheit genug, sich mit den rechtsstaatlichen und (direkt-) demokratischen Vorgaben und Verfahren in der Schweiz zu befassen. Zudem war er im Zusammenhang mit dem Fusionsprozess zwischen den Kirchgemeinden C. und D. u.a. auch über die geltenden Rechtsgrundlagen informiert worden, wie sich aus der diesbezüglichen E-Mail-Korrespondenz des Rekurrenten mit Mitgliedern der Kirchenpflege ergibt.

8. Vorgängige Konsultation des Kirchenpflegepräsidenten

8.1. Laut Darstellung des Rekurrenten legt der Sachverhalt «unbestrittenermassen die vorgängige Konsultation und Zustimmung des Kirchenpflegepräsidenten dar, was den Rekurrenten entscheidend entlastet» (act. 1 S. 2).

8.2. Auf welche Art und in welchem Umfang der Rekurrent den Präsidenten der Kirchenpflege «konsultiert» haben will, führt der Rekurrent nicht aus. Die Kirchenpflege C. legt in ihrem Amtsbericht vom 25. Februar 2022 diesbezüglich dar, der damalige Präsident der Kirchenpflege sei dabei gewesen, die ankommenden Gottesdienstbesucher auf dem Vorplatz der Kirche zu begrüssen und mit ihnen noch ein paar Worte zu wechseln, als der Rekurrent hinzugekommen sei und ihm (dem Präsidenten der Kirchenpflege) beiläufig mitgeteilt habe, dass ein Kirchenpflege-Kandidat im Gottesdienst anwesend sein werde. Dieser wolle nach dem Gottesdienst die nötigen Unterschriften einholen. Der Präsident der Kirchenpflege habe dies jedenfalls nicht als Frage oder Einholung einer Erlaubnis verstanden. Das Sammeln von Unterschriften nach dem Gottesdienst sei nicht mit der Kirchenpflege abgesprochen oder gar bewilligt worden, sowenig wie die Vorstellung von neuen Kandidatinnen und Kandidaten für die Kirchenpflege im Gottesdienst. Zudem habe der Rekurrent nicht damit rechnen können, dass der Präsident der Kirchenpflege an diesem Gottesdienst anwesend sein werde.

8.3. Damit steht fest, dass die «Konsultation» des Präsidenten der Kirchenpflege durch den Rekurrenten kurz vor dem Gottesdienst und für ersteren völlig überraschend erfolgte. Der Rekurrent konnte ausserdem nicht mit der Anwesenheit des Kirchenpflegepräsidenten rechnen; soweit eine «Konsultation» überhaupt erfolgte, wäre dies rein zufällig geschehen und jedenfalls unterblieben, wenn der Präsident der Kirchenpflege nicht zum Gottesdienst gekommen wäre. Weiter ist festzuhalten, dass die Situation – vor der Kirche, kurz vor Beginn des Gottesdienstes und in Anwesenheit zahlreicher Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gottesdienstes – denkbar ungeeignet ist für eine derartige «Konsultation» wie auch für eine sachgerechte Reaktion der angesprochenen Person (des Präsidenten der Kirchenpflege), da es sich um einen öffentlichen Ort handelt. An diesen hatte sich der Präsident der Kirchenpflege zudem im Hinblick auf die Teilnahme am Gottesdienst begeben, nicht um mit dem Rekurren-

ten über «die politische Vertretbarkeit und Rechtssicherheit» (act. 1 S. 2) einer von diesem offenbar geplanten Aktion zu diskutieren. Anzumerken bleibt, dass die behauptete «Konsultation» äusserst kurzfristig erfolgt wäre.

- 8.4. Der Rekurrent reichte keinerlei Belege dafür ein, dass er die zuständige Behörde oder den Präsidenten der Kirchenpflege konsultiert hätte, geschweige denn dafür, dass die zuständige Behörde oder der Präsident der Kirchenpflege mit dem Vorgehen des Rekurrenten einverstanden gewesen wäre. Die diesbezügliche Sachdarstellung des Rekurrenten bleibt unsubstantiiert. Die Kirchenpflege C. bestreitet die rekurrentische Darstellung.

Enthält das materielle Recht keine Beweislastregeln, so gilt als allgemeine Regel gestützt auf eine analoge Anwendung von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB) der Grundsatz, dass jene Partei die Folgen der Beweislosigkeit trägt, die aus der unbewiesen gebliebenen Tatsache Rechte für sich ableitet. Bleiben diese Tatsachen unbewiesen, so fällt dies grundsätzlich zu ihrem Nachteil aus (Plüss, in: Kommentar VRG, § 7 N. 159). Dementsprechend lässt sich vorliegend aus der behaupteten «Konsultation» des Kirchenpflegepräsidenten durch den Rekurrenten respektive aus der behaupteten «Zustimmung» des Präsidenten nichts zu Gunsten des Rekurrenten ableiten.

- 8.5. Anzumerken bleibt im Übrigen, dass es an der Zuständigkeit des Präsidenten hinsichtlich der behaupteten «Konsultation» fehlte, was dem Rekurrenten als Pfarrperson klar sein musste (vgl. Art. 163 KO; vgl. auch vorstehend E. 6.7 und E. 7).

9. Verweis

- 9.1. Der Rekursgegner erteilte dem Rekurrenten einen Verweis gemäss § 4 Abs. 1 Ziff. 1 OstG. Als Begründung führte er an, der Rekurrent habe mehrfach gegen die Amts- und Dienstpflichten verstossen, indem er einerseits unzulässige behördliche Wahlhilfe geleistet habe und hierfür den Gottesdienst genutzt und für einen gemäss Kirchenordnung nicht vorgesehenen Zweck entfremdet habe. Zum anderen sei sein Verhalten als Verstoss gegen die Treuepflicht gemäss § 87 Abs. 1 PVO zu werten, d.h. gegen die Pflicht, sich rechtmässig zu verhalten und die Interessen der Landeskirche in guten Treuen zu wahren. Den Interessen der Landeskirche habe er dabei namentlich dadurch geschadet, dass er den Gottesdienst widerrechtlich als Plattform für Wahlunterstützung zweckentfremdet habe, wobei der Anschein nicht von der Hand gewiesen werden könne, dass dies zur Verfolgung persönlicher Interessen geschehen sein könnte. Gleichzeitig wies der Rekursgegner den Rekurrenten darauf hin, dass er im Wiederholungsfall mit weitergehenden personalrechtlichen Folgen zu rechnen haben werde.

- 9.2. Entgegen den Vorbringen des Rekurrenten ist das Gesetz betreffend die Ordnungsstrafen vorliegend anwendbar, da die Landeskirche keine eigenen disziplinarrechtlichen Bestimmungen erlassen hat (vgl. § 5 Abs. 3 KiG) und kein Ausschlussgrund gemäss § 1 Abs. 2 OStG vorliegt. Als Disziplinarfehler gilt jede rechtswidrige und schuldhaftige Verletzung der Dienstpflichten, insbesondere jedes Verhalten, das geeignet ist, den ordnungsgemässen Gang, die Vertrauenswürdigkeit oder das Ansehen der behördlichen Tätigkeit zu beeinträchtigen (vgl. § 2 lit. a OStG). Zu entscheiden, ob und inwieweit disziplinarrechtliche oder personalrechtliche Massnahmen zu ergreifen sind, liegt in der Kompetenz des Rekursgegners als (übergeordneter) Anstellungs- und personalverantwortlicher Instanz (§ 1 Abs. 1 OStG i.V.m. § 6 Abs. 1 lit. c PVO respektive mit Art. 220 Abs. 2 lit. k KO; vgl. auch vorstehend E. 2.2 Absatz 2).

Das Disziplinarrecht soll den ordnungsgemässen Gang der Verwaltung sichern sowie deren Vertrauenswürdigkeit und Ansehen in der Öffentlichkeit erhalten. Es verfolgt einen präventiven Ordnungszweck. Dementsprechend sind Disziplinarsanktionen weder zivil- noch strafrechtlicher, sondern verwaltungsrechtlicher Natur. Zu sanktionierende Disziplinarfehler können nicht nur in der Erfüllung bestimmt umschriebener Tatbestände, sondern auch darin liegen, dass ein dem Disziplinarrecht Unterworfener mit seiner Stellung verbundene, jedoch nur allgemein umschriebene Pflichten verletzt. Demnach kann die Verletzung von Dienstpflichten aufgrund einer "disziplinarrechtlichen Generalklausel" geahndet werden (Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 18. November 2009, PB.2009.00027, E. 3.1 mit weiteren Hinweisen). Mit dem Verweis wird die Pflichtverletzung des Betroffenen ausdrücklich und hoheitlich festgestellt und formell missbilligt.

- 9.3. Der Rekurrent missachtete das Verbot der behördlichen Wahlpropaganda als Aspekt der Wahl- und Abstimmungsfreiheit und versties gegen die einschlägigen Normen des Kirchengesetzes sowie der Kirchenordnung (vgl. vorstehend E. 6). Auch hat er gegen seine Pflicht als Pfarrperson verstossen, die Rechte der Mitglieder der Landeskirche – nämlich deren Recht auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung – zu achten (vgl. § 87 Abs. 1 PVO).

Mit seinem Verhalten missachtete der Rekurrent sodann grundlegende Vorgaben der (arbeitnehmerischen) Treuepflicht gegenüber der Landeskirche. Diese Treuepflicht gebietet (auch) den Pfarrpersonen, die Interessen der Landeskirche in guten Treuen zu wahren (§ 87 Abs. 1 PVO), indem sie sich beispielsweise nicht in einer Art und Weise verhalten, dass das Vertrauen namentlich der Mitglieder der Gemeinde in die Landeskirche beeinträchtigt wird (vgl. PB.2009.00027, E. 3.3). Es ist aktenkundig, dass die einseitige Unterstützung einiger ausgewählter Kandidierenden für die zu wählende Kirchenpflege im Rahmen eines Gottesdienstes durch den Rekurrenten erhebliche Unruhe innerhalb der Gemeinde verursachte und insofern das Vertrauen in die Lan-

deskirche und die Kirchgemeinde nachhaltig beeinträchtigte, zumal im Raum stand, dass das Verhalten des Rekurrenten weder den geltenden Gesetzen entsprach noch verfassungskonform war.

- 9.4. Nach dem Gesagten ist im Verhalten des Rekurrenten eine offensichtliche Dienstpflichtverletzung zu erblicken (vgl. namentlich Art. 150 Abs. 3 KO). Diese ahndete der Rekursgegner mit der mildesten der im Gesetz vorgesehenen Sanktionen, einem Verweis. Damit erweist sich die verhängte Massnahme ohne Weiteres als verhältnismässig.

10. Fazit

Zusammenfassend erweist sich der angefochtene Verweis als rechtens. Er hat somit in der Personalakte des Rekurrenten zu verbleiben. Der Rekurs ist demnach vollumfänglich abzuweisen.

11. Kosten- und Entschädigungsfolgen

- 11.1. Vorliegend geht es um eine personalrechtliche Streitigkeit ohne Streitwert. Wie bei einem Streitwert unter CHF 30'000 sind gestützt auf § 65a Abs. 3 VRG keine Gebühren zu erheben (vgl. Plüss, in: Kommentar VRG, § 65a N. 29).
- 11.2. Ausgangsgemäss ist dem Rekurrenten keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

Der Kirchenrat beantragt die Zusprechung einer Parteientschädigung. Die Beantwortung von Rechtsmitteln gehört indes zu den üblichen Tätigkeiten einer Behörde, weshalb diese sich so zu organisieren hat, dass sie Verwaltungsstreitsachen selbst durchfechten kann. Zudem übersteigt der in einem Rechtsmittelverfahren entstandene Aufwand vielfach jenen nicht wesentlich, der im vorangehenden nichtstreitigen Verfahren ohnehin erbracht werden musste (Plüss, in: Kommentar VRG, § 17 N. 51 ff.). Es liegen keine Umstände vor, welche die ausnahmsweise Zusprechung einer Parteientschädigung rechtfertigen. Entsprechend ist der Antrag auf Zusprechung einer Parteientschädigung an den Rekursgegner abzuweisen.

12. Rechtsmittel

Gegen personalrechtliche Entscheide ohne Streitwert ist ein Weiterzug mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht nur möglich, falls es um die Gleichstellung der Geschlechter geht (Art. 83 lit. g Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Das ist hier nicht der

Fall. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten steht somit nicht zur Verfügung.

Wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte käme die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG infrage. Die Rechtsmittelbelehrung erfolgt unter ausdrücklichem Hinweis darauf, dass das Bundesgericht kaum auf eine Beschwerde eintreten wird.

Demgemäss entscheidet die Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Es werden keine Parteienschädigungen zugesprochen.
4. Gegen diesen Beschluss kann – entsprechend den Ausführungen in Erwägung 12 – subsidiäre Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte nach Art. 113 ff. BGG erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung des vorliegenden Entscheids an gerechnet, beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, einzureichen. Der Entscheid ist beizulegen.
5. Schriftliche Mitteilung (eingeschrieben) an:
 - RA B.
 - Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, Hirschengraben 50, Postfach, 8024 Zürich

Für die 1. Abteilung der Landeskirchlichen Rekurskommission

Tobias Jaag

Katrin Chanson-Hildebrandt

Versand: 25. Mai 2023