

## XII. Verwaltungsrechtspflege

### 89    **Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts.**

- **Keine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung von vermögensrechtlichen Streitigkeiten aus Arbeits- und Dienstverhältnissen in der evangelisch-reformierten Landeskirche.**
- **Die Kantonsverfassung verpflichtet die Landeskirchen zur Einrichtung eines kircheneigenen Rechtsschutzes zu Gunsten der Konfessionsangehörigen und der Kirchgemeinden. Die evangelisch-reformierte Landeskirche hat in ihrem Organisationsstatut auf diese Jurisdiktion nicht verzichtet.**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 11. März 2002 in Sachen H. gegen die Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde M.

### *Aus den Erwägungen*

1. Das Verwaltungsgericht urteilt im Klageverfahren als einzige kantonale Instanz über vermögensrechtliche Streitigkeiten, an denen der Kanton, eine Gemeinde oder eine öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Anstalt des kantonalen oder kommunalen Rechts beteiligt ist, sofern nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben oder ein Zivil- oder Spezialrekursgericht zuständig ist. Ausgenommen sind Staatsbeiträge und jene Streitigkeiten, auf welche die Bestimmungen über die Rechtspflege in Sozialversicherungssachen zur Anwendung kommen (§ 60 Ziff. 3 VRPG). Unter diese Bestimmung fallen nach dem Willen des Gesetzgebers auch die vermögensrechtlichen Ansprüche aus dem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis (Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 3. Mai 1967 zum VRPG; AGVE 1997, S. 161). Die auf den 1. November 2000 in Kraft getretenen Vorschriften des Personalgesetzes, namentlich die darin enthaltenen Rechtsschutzbestimmungen (§§ 37 ff. i.V.m. § 48

PersG), gelangen im vorliegenden Fall, in dem die streitigen Forderungen aus einem bereits im Frühjahr 1999 beendeten Dienstverhältnis, welche am 12. Juli 2000 eingeklagt wurden, nicht zur Anwendung (vgl. § 87 Satz 2 VRPG i.V.m. § 60 Ziff. 3 VRPG in der Fassung vom 1. November 2000).

Vorliegend streitig sind vermögensrechtliche Ansprüche aus einem kirchlichen, öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis.

2. a) Die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Landeskirche sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 109 Abs. 1 KV). Sie können sich im Rahmen der Verfassung nach demokratischen Grundsätzen selbständig organisieren (§ 110 KV), und sie sind auch für einen genügenden Rechtsschutz der Konfessionsangehörigen und der Kirchgemeinden besorgt (§ 114 Abs. 1 KV). Letztinstanzliche Entscheide der landeskirchlichen Behörden sind nach Massgabe der Gesetzgebung an staatliche Organe weiterziehbar. Diesen steht die Kontrolle hinsichtlich der Übereinstimmung der Entscheide mit der Verfassung und dem Organisationsstatut zu (§ 114 Abs. 2 KV). Gegenstand der innerkirchlichen Organisation und damit des landeskirchlichen Rechtsschutzes sind u.a. auch das kirchliche Dienstrecht (vgl. Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38-72 VRPG, Zürich 1998, § 59b N 6, 25 ff.; Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986, § 114 N 2).

Seitens der Verfahrensbeteiligten ist unbestritten, dass nicht Vermögensrechte betreffende Streitigkeiten aus kirchlichen, öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen (wie Nicht(wieder)wahl, Entlassung, Versetzung oder die Anordnung anderer disziplinarischer Massnahmen) von den zuständigen innerkirchlichen Instanzen zu beurteilen sind (vgl. §§ 140 ff. der Kirchenordnung der evangelisch-reformierten Landeskirche vom 22. November 1976/8. Dezember 1993). Gegen letztinstanzliche Verfügungen und Entscheide landeskirchlicher Behörden kann Beschwerde beim Regierungsrat erhoben werden, der darüber endgültig entscheidet (§ 59b Abs. 1 VRPG; vgl. dazu auch AGVE 1997, S. 158 f.; ferner VGE II/87 vom

9. November 2000 [BE.2000.00339] in Sachen K.). Entgegen der Ansicht der Rekurskommission, hat sich das Verwaltungsgericht noch nicht dazu geäußert, ob es letztinstanzlich zur Beurteilung landeskirchlicher Entscheide zuständig ist. Beim verwaltungsgerichtlichen Entscheid vom 5. September 1997 in Sachen G. ging es um die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Beschwerdeverfahren nach § 53 VRPG. Das Verwaltungsgericht hat jenen Fall auch nicht materiell (d.h. inhaltlich) beurteilt, sondern seine fehlende Zuständigkeit in der Sache festgestellt und nur die geltend gemachten Verfahrensmängel nach § 53 VRPG untersucht (AGVE 1997, S. 158). Zu klären ist somit die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bei vermögensrechtlichen Ansprüchen, welche aus einem kirchlichen Dienstverhältnis resultieren.

b) Der Kläger erachtet die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Klageverfahren als gegeben. Dies folge einerseits aus dem klaren Wortlaut von § 60 Ziff. 3 VRPG und andererseits aus dem Umstand, dass das kirchliche Rechtsschutzsystem kein Klageverfahren kenne. Er beruft sich für seinen Standpunkt auch auf die ständige Praxis der Rekurskommission der evangelisch-reformierten Landeskirche. Danach ist für vermögensrechtliche Streitigkeiten aus dem Arbeits- oder Dienstverhältnis nicht die Rekurskommission oder der Kirchenrat zuständig, sondern bei privatrechtlichen Streitigkeiten das Arbeitsgericht, bei öffentlichrechtlichen Streitigkeiten hingegen das Verwaltungsgericht und zwar - mangels eines Anfechtungsobjekts - im Klageverfahren nach § 60 Ziff. 3 VRPG. Die Rekurskommission begründet ihre Rechtsauffassung vor allem mit der fehlenden Vollstreckbarkeit des kirchlichen Entscheids einerseits und mit den praktischen Schwierigkeiten der kirchlichen Instanzen bei der Beweiserhebung (fehlenden Amtsgewalt, fehlende personelle und finanzielle Mittel) andererseits (vgl. Entscheid der Rekurskommission vom 8. April 1999, S. 4 ff.).

Die Beklagte wendet sich gegen die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Klageverfahren im Wesentlichen mit der Begründung, das kirchliche Dienstrecht gehöre unbestrittenermassen zu den eigenen Angelegenheiten der Landeskirche und unterstehe damit der kirchlichen Jurisdiktion. Für eine separate vermögensrechtliche

Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts in kirchlichen Angelegenheiten bleibe kein Raum. Wohl sehe die Kirchenordnung kein Klageverfahren vor; dies bedeute jedoch nicht ein qualifiziertes Schweigen. Vielmehr seien zur Eröffnung des innerkirchlichen Instanzenzugs vom kirchlichen Dienstnehmer behauptete Lohnansprüche auf Ansprache hin zu verfügen. Ein Verzicht der Landeskirche auf die Beurteilung vermögensrechtlicher Streitigkeiten zu Gunsten der staatlichen Gerichtsbarkeit sei weder ausdrücklich noch stillschweigend erfolgt. Die Abtrennung führt nach Auffassung der Beklagten überdies dazu, dass das Verwaltungsgericht bei der Beurteilung eines Klagebegehrens die Frage der Zulässigkeit einer sich finanziell auswirkenden Massnahme des kirchlichen Dienstnehmers (vorfrageweise) erneut zu prüfen hätte, somit entgegen der Kantonsverfassung über innerkirchliche Fragen entscheiden würde.

3. a) In die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit können u.a. vermögensrechtliche Streitigkeiten fallen, an denen eine öffentlichrechtliche Körperschaft des kantonalen oder kommunalen Rechts beteiligt ist (§ 60 Ziff. 3 VRPG). Die Beklagte ist als evangelisch-reformierte Kirchgemeinde kraft staatlicher Anerkennung eine selbstständige, öffentlichrechtliche Körperschaft des kantonalen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 109 i.V.m. § 112 Abs. 2 KV; Eichenberger, a.a.O., § 112 N 3). Der Wortlaut von § 60 Ziff. 3 VRPG schliesst somit die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Klageverfahren im kirchlichen Bereich nicht von vornherein aus.

b) aa) Gemäss Art. 14 des Organisationsstatuts der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Aargau vom 25. November 1981/26. März 1985 können Beschlüsse, Verfügungen und Entscheide kirchlicher Behörden durch Beschwerde weitergezogen werden (Abs. 1). Für das Verfahren gelten sinngemäss die Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, soweit in der Kirchenordnung nichts anderes bestimmt ist (Abs. 2). Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Kantonsverfassung, des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und anderer staatlicher Erlasse über den Weiterzug landeskirchlicher Verfügungen und Entscheide an den Regierungsrat und das Verwaltungsgericht (Abs. 3). Gemäss § 140 Abs. 1 der Kirchenordnung kann jedermann Verfügungen und Entscheide der Or-

gane der Landeskirche und der Kirchgemeinden durch Verwaltungsbeschwerde anfechten, der ein schutzwürdiges, eigenes Interesse geltend macht. Ebenfalls mit Beschwerde angefochten werden können gemäss § 141 Abs. 1 der Kirchenordnung allgemein verbindliche Erlasse sowie Verwaltungsakte, die nicht in die persönlichen Verhältnisse eingreifen (Wahlen, Ausgabenbeschlüsse).

bb) Weder im Organisationsstatut noch in der Kirchenordnung ist ein kirchliches Klageverfahren vorgesehen. Während der Kläger im Fehlen des Klageverfahrens einen bewussten Verzicht der Landeskirche auf die autonome kirchliche Jurisdiktion in Bezug auf vermögensrechtliche Streitigkeiten erkennt und von einer Rechtsschutzlücke in der innerkirchlichen Ordnung ausgeht, bei der die staatlichen Organe kraft Justizgewährleistungspflicht die Rechtsanwendung sicherstellen müssen, erachtet die Beklagte den kirchlichen Rechtsschutz auch für vermögensrechtliche Streitigkeiten als genügend, da die vom kirchlichen Dienstnehmer behaupteten Lohnansprüche auf Ansprache hin beschwerdefähig zu verfügen seien und dann im Beschwerdeverfahren vollumfänglich überprüft werden könnten.

cc) Es stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit eines Klageverfahrens für vermögensrechtliche Ansprüche. Aus gesetzgeberischer Sicht unabdingbar ist das Klageverfahren (als ursprüngliche Gerichtsbarkeit) nur dort, wo der Staat wegen der besonderen Natur der Sache nicht selber ein Rechtsverhältnis durch verbindliche, formelle Verfügung regeln darf. Dies ist u.a. dann der Fall, wenn sich ein Gemeinwesen und ein Individuum als gleichgeordnete Rechtssubjekte gegenüberstehen und dem Gemeinwesen keine Verfügungsbefugnis zukommt (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/ Martin Röhl, VRG, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 81-86 N 3; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 1038). Bei öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen ist diese Gleichordnung der beteiligten Rechtssubjekte nicht gegeben; dem Gemeinwesen kommt als Arbeitgeber weitgehend Verfügungskompetenz zur Begründung und Gestaltung des öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses zu. Dies

gilt grundsätzlich auch in Bezug auf die vermögensrechtlichen Ansprüche aus dem Dienstverhältnis (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., Vorbem. zu §§ 74-80d N 8; vgl. auch §§ 3 Abs. 3 und 38 Abs. 1 PersG). Dass zur Beurteilung von solchen Ansprüchen daher nicht zwingend ein Klageverfahren zur Verfügung stehen muss, zeigt die Regelung im Kanton Zürich. Hier wurde die verwaltungsrechtliche Klage für vermögensrechtliche Streitigkeiten aus öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen abgeschafft; die Beurteilung erfolgt durch das Verwaltungsgericht als Personalrekursgericht und zwar primär im Anfechtungsverfahren (§ 74 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich] vom 24. Mai 1959; vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., Vorbem. zu §§ 81-86 N 4). Nur subsidiär, d.h. nur soweit dem Gemeinwesen als Arbeitgeber die Verfügungskompetenz fehlt, sind vermögensrechtliche Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis mit Klage geltend zu machen (Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., § 74 N 8, § 79 N 1 f.). Auch im Bund wurden Streitigkeiten über vermögensrechtliche Leistungen aus Dienstverhältnissen vom Klageverfahren ausgenommen und auf eine Beschwerdeinstanz übertragen (vgl. Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 1040). Der Dualismus von Beschwerde- und Klageverfahren im Bereich des öffentlichen Dienstrechts wird somit zunehmend beseitigt (vgl. auch §§ 38 und 39 PersG). Nach Kölz/Bosshart/Röhl entspricht das Anfechtungsverfahren dem Gebot, für Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis einen einfachen und raschen Rechtsschutz zu gewährleisten, weit besser (a.a.O., § 79 N 4).

dd) Allein aus dem Umstand, dass das landeskirchliche Rechtsschutzsystem das Klageverfahren nicht ausdrücklich vorsieht, kann zumindest in Bezug auf vermögensrechtliche Streitigkeiten aus dem kirchlichen Dienstverhältnis nicht auf eine Rechtsschutzlücke geschlossen werden. Solche Streitigkeiten sind der Beurteilung im innerkirchlichen Beschwerdeverfahren grundsätzlich durchaus zugänglich. Für die Annahme eines bewussten Verzichts bzw. eines qualifizierten Schweigens der kirchlichen Regelungen in dem Sinne, dass vermögensrechtliche Streitigkeiten bewusst vom innerkirchlichen Rechtsschutz ausgenommen und ausschliesslich der staatlichen

Jurisdiktion unterstellt werden sollten, müssen deshalb klare Anhaltspunkte gegeben sein.

4. a) Gemäss Art. 14 Abs. 2 des Organisationsstatuts gelten für das Verfahren sinngemäss die Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, soweit in der Kirchenordnung nicht etwas anderes bestimmt ist. Nach Art. 14 Abs. 3 des Organisationsstatuts bleiben die Bestimmungen der KV, des VRPG und anderer staatlicher Erlasse über den Weiterzug landeskirchlicher Verfügungen und Entscheide vorbehalten. § 142 der Kirchenordnung bestimmt die Zuständigkeit von Kirchenrat und Rekurskommission. § 143 der Kirchenordnung regelt das Verfahren, indem gemäss Abs. 1 die Verfahren vor den Organen der Kirchgemeinden und der Landeskirche (grundsätzlich) kostenlos sind, und gemäss Abs. 2 im Übrigen die Bestimmungen des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege gelten. Während für das Verfahren somit zweimal ausdrücklich auf die subsidiäre Geltung des VRPG verwiesen wird, enthalten weder das Organisationsstatut noch die Kirchenordnung bezüglich der Zuständigkeit irgendwelche Vorbehalte zu Gunsten einer erstinstanzlichen staatlichen Jurisdiktion in Bezug auf vermögensrechtliche Streitigkeiten.

Sowohl das Organisationsstatut als auch die Kirchenordnung enthalten demgegenüber zahlreiche Bestimmungen, welche eine innerkirchliche Autonomie und Zuständigkeit in vermögensrechtlichen Angelegenheiten des Dienstrechts statuieren: So ordnet die Landeskirche ihre Angelegenheiten und insbesondere auch ihr Vermögen und ihre Einkünfte frei und selbständig im Rahmen von Verfassung und Gesetz (Art. 1 Abs. 3 und 4 des Organisationsstatuts). Für die Anstellung der haupt- und nebenamtlichen Mitarbeiter (§ 44 Ziff. 4 Kirchenordnung) und deren Besoldung (§ 47 Kirchenordnung) ist die Kirchenpflege zuständig. Gemäss § 96 Ziff. 11 der Kirchenordnung ist die Synode zur Festsetzung der Besoldung der Beamten und Angestellten der Landeskirche sowie der Mindestbesoldung und der Dienstalterszulagen der Pfarrer zuständig. Weiter entscheidet der Kirchenrat bei der Einstellung eines fehlbaren Pfarrers in seinem Amt über den weiteren Besoldungsgenuss und er kann die Kosten einer Vertretung ganz oder teilweise aus der Besoldung

des fehlbaren Pfarrers bezahlen lassen (§ 137 Abs. 6 der Kirchenordnung). Aus dieser Zuständigkeitsordnung folgt, dass die innerkirchlichen Institutionen sehr wohl auch im Bereich des vermögensrechtlichen Dienstrechts zum Erlass von Verfügungen zuständig sind.

b) Die Landeskirchen haben für einen genügenden Rechtsschutz der Konfessionsangehörigen und der Kirchgemeinden besorgt zu sein (§ 114 Abs. 1 KV) und nur die letztinstanzlichen Entscheide der landeskirchlichen Behörden sind nach Massgabe der Gesetzgebung an staatliche Organe weiterziehbar. Der Verfassungsauftrag verlangt von den Landeskirchen einen genügenden Rechtsschutz mit landeskirchlichen Organen zumindest in einer Rechtsschutzinstanz mit voller Kognition (vgl. Eichenberger, a.a.O., § 114 N 1 und 3). Die Kantonsverfassung verpflichtet mithin die Landeskirchen, einen kircheneigenen Rechtsschutz zu Gunsten der Kirchgemeinden und der Konfessionsangehörigen einzurichten (Eichenberger, a.a.O., Vorbem. zum 7. Abschnitt N 7). Gemäss § 114 Abs. 2 KV sind nur die letztinstanzlichen Entscheide der landeskirchlichen Behörden an kantonale Organe weiterziehbar. Der staatliche Rechtsschutz ist zudem auf eine Rechtskontrolle beschränkt. Die Überprüfung der kirchlichen Justizentscheide beschränkt sich auf die Bundes- und Kantonsverfassung sowie die kirchliche Organisationsregelung (vgl. Eichenberger, a.a.O., § 114 N 5). Diese Verfassungsordnung schliesst einen stillschweigenden Verzicht auf die kirchliche Gerichtsbarkeit aus. Sie steht auch einer Auslegung der Verweisungsnormen von Art. 14 Abs. 2 des Organisationsstatuts und § 143 der Kirchenordnung der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde, welche nach ihrem Wortlaut nur die massgebende Verfahrensordnung und nicht die Zuständigkeit regeln, entgegen. Die Zuständigkeitsbestimmungen im Organisationsreglement (Art. 10 für die Kirchgemeinde, Art. 7 für die Synode, Art. 8 für den Kirchenrat und Art. 9 für die Rekurskommission) und die innerkirchlichen Justizzuständigkeiten in der Kirchenordnung (§ 142) sind zudem umfassend und abschliessend formuliert. Der Vorbehalt der Kantonsverfassung, des VRPG und anderer kantonaler Erlass in Art. 14 Abs. 3 des Organisationsstatuts beschränkt sich auf den *Weiterzug* landeskirchlicher Verfügungen und Entscheide. Mithin ist von einer erschöpfenden Regelung der Zu-



ständigkeiten in den massgebenden kirchlichen Ordnungen auszugehen (Merker, a.a.O., § 59b N 29). Entgegen der Ansicht des Klägers lässt sich aus dem Verweis in Art. 14 Abs. 2 des Organisationsstatuts somit keine staatliche Entscheidungskompetenz herleiten.

c) Für die Annahme eines Verzichts der evangelisch-reformierten Landeskirche auf die Jurisdiktion in vermögensrechtlichen Angelegenheiten bestehen keine weiteren Anhaltspunkte. Der Geltungsbereich des VRPG erfasst wohl auch die Verwaltungsbehörden von Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts, indessen sind gemäss § 1 Abs. 2 VRPG Sonderbestimmungen in andern Erlassen vorbehalten. Vor allem aber schliesst zusätzlich zur verfassungsrechtlich geordneten Selbständigkeit des kirchlichen Rechtsschutzes auch § 59b VRPG eine direkte Anwendung von Zuständigkeitsvorschriften des kantonalen Rechts über den erstinstanzlichen Rechtsschutz, wie dies § 60 VRPG darstellt, aus. Die staatliche Kontrolle landeskirchlicher Belange ist auf die Einhaltung der Verfassung und des genehmigten Organisationsstatuts beschränkt. Ergänzend kann auch auf die mit dem neuen Personalgesetz geschaffene Regelung verwiesen werden, mit der die staatliche Kontrolle im Bereich des öffentlichen Dienstrechts neu geregelt wurde. Gemäss § 48 Abs. 3 PersG beurteilt das Personalrekursgericht mit gemäss Verfassung (§ 114 Abs. 2 Satz 2 KV) beschränkter Kognitionsbefugnis *Rechtsmittel* gegen letztinstanzliche Entscheide von landeskirchlichen Behörden.

Auch die erwähnte Praxis der Rekurskommission, ihre Urteilskompetenz in vermögensrechtlichen Belangen zu verneinen, vermag - entgegen der Meinung des Klägers - keinen Verzicht der Landeskirche auf die Zuständigkeit zu begründen. Sie steht offenkundig im Widerspruch zur Rechtsauffassung des Kirchenrats, der die innerkirchliche Rechtsschutzzuständigkeit bei dienstrechtlichen Streitigkeiten vermögensrechtlicher Natur bejaht. Die Rekurskommission ist sodann zum Erlass von Zuständigkeitsbestimmungen des innerkirchlichen Rechtsschutzes nicht zuständig. Wollte die evangelisch-reformierte Kirche tatsächlich auf ihre Zuständigkeit im Bereich der vermögensrechtlichen Angelegenheiten verzichten, so bedürfte ein solcher Verzicht einer ausdrücklichen Regelung im Organisationsstatut.

Zuständig wäre die Synode (Art. 7 Abs. 4 des Organisationsstatuts und § 96 Ziff. 2 der Kirchenordnung) und der Verzicht müsste vom Grossen Rat genehmigt werden (§ 110 Abs. 1 KV).

5. a) Der Kläger erachtet den Rechtsschutz im innerkirchlichen Beschwerdeverfahren in Bezug auf vermögensrechtliche Streitigkeiten als ungenügend bzw. gar nicht anwendbar, da der Streitsache weder eine Verfügung noch ein Entscheid zu Grunde liege. Es widerspreche den in der Kantonsverfassung statuierten Grundsätzen der Übersichtlichkeit und der Einfachheit des Rechtsschutzes, eine Klagemöglichkeit in das kirchliche Rechtsschutzsystem hineinzuprojizieren. Das Schutzbedürfnis des Dienstnehmers als der schwächeren Partei würde missachtet, sofern er immer dann, wenn er ein beliebiges Recht aus dem Dienstverhältnis geltend machen wolle, auf einer beschwerdefähigen Verfügung der Gegenseite beharren müsste. Im vorliegenden Fall sei von der Beklagten denn auch keine beschwerdefähige Verfügung erlassen worden.

Auch die Rekurskommission begründet die Unzuständigkeit der kirchlichen Beschwerdeinstanzen u.a. mit dem Fehlen eines Anfechtungsobjekts.

b) Dieser Argumentation kann das Verwaltungsgericht nicht folgen. Es sind keine rechtlichen Gründe ersichtlich, wieso eine kirchliche Behörde, der gegenüber vermögensrechtliche Ansprüche aus einem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis geltend gemacht werden, zum Begehren nicht in Verfügungsform Stellung nehmen und so den kirchlichen Rechtsweg öffnen kann. Die Verfügungskompetenz der kirchlichen Behörde bei einem unbestrittenen öffentlichen Anstellungsverhältnis zwischen Pfarrer und Kirchgemeinde ist gegeben. Wird eine Verfügung unrechtmässig verweigert oder verzögert, kann wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung Beschwerde geführt werden. Dies folgt ausdrücklich aus § 40 Abs. 4 VRPG, der als Verfahrensvorschrift Kraft der Verweisung in § 143 Abs. 2 der Kirchenordnung subsidiär anwendbar ist, und überdies auch aus dem verfassungsrechtlich statuierten Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsverbot (Art. 29 Abs. 1 BV; René Rhinow, Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Basel 2000, S. 215; ferner Eichenberger, a.a.O., § 10 N 15).

Eine Rechtsschutzeinbusse für den kirchlichen Dienstnehmer ergibt sich durch den Umstand, dass er seine Ansprüche im Beschwerde- und nicht im Klageverfahren durchzusetzen hat, nicht. Ausserdem geht die Argumentation, dass das Klageverfahren einfacher sei, an der Sache vorbei. Die Zuständigkeit zur Beurteilung einer Streitsache wird durch das ihr zu Grunde liegende Rechtsverhältnis begründet und nicht durch die Tatsache, ob eine Verfügung erlassen worden ist oder nicht. Im Übrigen wird dem Rechtsschutzbedürfnis des Dienstnehmers im Beschwerdeverfahren mit einer formell korrekten Verfügung, welche auch eine Begründung und eine Rechtsmittelbelehrung enthalten muss, viel eher Genüge getan als mit einem formlosen Vorverfahren nach § 63 VRPG, wo der Dienstherr nicht einmal zu einer Antwort, geschweige denn zu einer genügenden Begründung, verpflichtet ist. Es ist auch nicht einsehbar, wieso alle nicht vermögensrechtlichen Anordnungen und Entscheide des öffentlichen Dienstverhältnisses im Beschwerdeverfahren abgehandelt werden, der Dienstnehmer aber ins kostenintensive Klageverfahren gedrängt werden soll, sobald es sich um vermögensrechtliche Ansprüche handelt. Der im kirchlichen Beschwerdeverfahren bestehende Rechtsschutz erweist sich jedenfalls auch für vermögensrechtliche Streitigkeiten aus Dienstverhältnissen als genügend und ist ohne Komplikationen zu verwirklichen (§ 114 Abs. 1 KV; vgl. Eichenberger, a.a.O., § 114 N 3).

c) Dass im vorliegenden Fall von der Beklagten (noch) keine Verfügung erlassen wurde, hat seine Ursache in der erwähnten Rechtsprechung der Rekurskommission.

d) Zu Recht weist die Beklagte auf die Problematik hin, die mit der Abspaltung der vermögensrechtlichen Komponente vom übrigen kirchlichen Dienstverhältnis verbunden ist (Merker, a.a.O., § 59b N 25). Die Beurteilung vermögensrechtlicher Ansprüche setzt regelmässig auch die Prüfung nichtvermögensrechtlicher Fragen voraus. So ist z.B. für die Frage der Lohnfortzahlung zu klären, ob eine vorzeitige Entlassung gerechtfertigt war oder nicht (AGVE 1993, S. 235 f.). Das Verwaltungsgericht käme im Klageverfahren somit häufig nicht umhin, zumindest vorfrageweise auch Aspekte zu prüfen, die unbestrittenermassen in den autonomen, innerkirchlichen Zuständig-

keitsbereich fallen. Unklar ist auch, ob und in welchem Umfang das Verwaltungsgericht bei seiner Beurteilung an die das fragliche Dienstverhältnis betreffenden, kirchlichen Beschlüsse und Entscheide gebunden wäre und wie weit die Kognitionsbefugnis des Verwaltungsgerichts durch § 114 Abs. 2 Satz 2 KV beschränkt ist (vgl. auch § 59 b VRPG). Es ist der Beklagten auch zuzustimmen, wenn sie vorbringt, dass das Auseinanderfallen dienstrechtlicher Streitigkeiten in einen nichtvermögensrechtlichen/kirchlichen und einen vermögensrechtlichen/weltlichen Bereich und damit die Prozessführung bei unterschiedlichen Instanzen dem Anliegen eines einfachen und effektiven Rechtsschutzes nicht entspricht. Ein solches Auseinanderklaffen des Rechtswegs bei dienstrechtlichen Streitigkeiten ist heute nicht mehr als zeitgemäss anzusehen. Dies zeigt auch die Schaffung einer einheitlichen Rechtsmittelinstanz in Personal- und Lohnfragen für das Personal des Kantons und der Gemeinden (§§ 38 ff. und § 48 PersG; vgl. auch die Regelung im Bund und im Kantons Zürich [vorne Erw. b/cc]). Nicht zu folgen ist daher dem Kläger, wenn er geltend macht, gegen die innerkirchliche Zuständigkeit bzw. die erstinstanzliche Beurteilung von vermögensrechtlichen Streitigkeiten durch den Kirchenrat spreche dessen Befangenheit im vorliegenden Fall, da er die Modalitäten des Amtsaustritts festgelegt habe. Falls der Kläger damit eine Vorbefassung des Kirchenrats meint, handelt es sich um ein institutionelles Problem, welches nicht kirchenspezifisch ist. So ist z.B. das Arbeitgericht, welches über die Zulässigkeit einer fristlosen Entlassung entschieden hat, auch zuständig, um über allfällige Entschädigungsansprüche aus der von ihm als ungerechtfertigt beurteilten, fristlosen Entlassung zu entscheiden. Eine allfällige Vorbefassung im Einzelfall hat mit der sachlichen Zuständigkeit einer Rechtsmittelinstanz nichts zu tun.

(Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 29. November 2002 [2P.118/2002] die staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgericht abgewiesen, BGE 129 I 91).

## **90 Beschwerdelegitimation.**

- **Legitimation der vom Bau einer Mobilfunkantenne Betroffenen (Erw. I/2).**