

BGer 2C 911/2022 vom 8. November 2024

Bundesgericht, 2024-11-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_911_2022

FR: TF 2C 911/2022 du 8 novembre 2024

IT: TF 2C 911/2022 del 8 novembre 2024

Regeste

Zulassung zum Lernvikariat | Unterrichtswesen und Berufsausbildung

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 und Art. 106 Abs. 1 BGG ; BGE 149 II 462 E. 1.1 ; 147 I 268 E. 1). Ebenso prüft es von Amtes wegen und frei, ob die Vorinstanz zu Recht auf das bei ihr eingereichte Rechtsmittel eingetreten ist (BGE 148 V 265 E. 1.1; 144 V 138 E. 4.1; 136 II 23 E. 3).

E. 1.2

Der angefochtene Entscheid stützt sich u.a. auf interkantonales Recht, nämlich auf das Konkordat vom 28. November 2002 betreffend die gemeinsame Ausbildung der evangelisch-reformierten Pfarrerinnen und Pfarrer und ihre Zulassung zum Kirchendienst (nachfolgend: Konkordat), auf die Ausbildungsordnung vom 14. Juni 2019 (nachfolgend: Ausbildungsordnung) und auf die Rekursverordnung vom 29. November 2018 (nachfolgend: Rekursverordnung). Das Konkordat ist ein interkantonaler Vertrag zwischen den dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund (SEK) angehörenden evangelisch-reformierten Landeskirchen der beteiligten Kantone (vgl. Art. 1 Konkordat). Die Ausbildungsordnung und die Rekursverordnung wurden gestützt auf Art. 5 lit. b bzw. lit. c Konkordat durch die Konkordatskonferenz erlassen, die ein interkantonales Organ bildet (vgl. Art. 3 lit. a Konkordat).

E. 1.3.1

Im Unterschied zu Erlassen des Gemeinwesens wird interkantonales Recht nicht regelmässig systematisch publiziert. Im vorliegenden Fall hängen die Voraussetzungen für das Eintreten auf die Beschwerde zu einem wesentlichen Teil von Bestimmungen der genannten interkantonalen Erlasse ab. Deshalb ist von Amtes wegen vorab zu prüfen, ob diese Erlasse die Publikationsanforderungen erfüllen, die für ihre Anwendbarkeit erforderlich ist. Diese Frage prüft das Bundesgericht frei (Art. 95 lit. e BGG).

E. 1.3.2

Das Publikationserfordernis ist ein allgemeines Prinzip, das sich aus Art. 5 BV ableiten lässt (Urteile 2C_1027/2020 vom 4. Mai 2022 E. 4.4.2; 2P.83/2002 vom 24. Juni 2003 E. 2.3). Die erforderliche Form der Publikation richtet sich nach der Gesetzgebung des jeweiligen Gemeinwesens (BGE 120 Ia 1 E. 4b mit Hinweisen; Urteile 2C_951/2014 vom 16. April 2015 E. 3.1.1; 2D_136/2007 vom 19. Juni 2008 E. 3.1). Sieht das einschlägige Recht keine amtliche Publikationsform vor, so setzt die Verbindlichkeit gegenüber dem

einzelnen Rechtsunterworfenen zumindest voraus, dass dieser die Möglichkeit hatte, vom betreffenden Rechtstext in irgendeiner Weise Kenntnis zu nehmen (Urteile 2C_951/2014 vom 16. April 2015 E. 3.1.1 und 3.1.3 [Kenntnisnahme über die Internetseite einer interkantonalen Fachhochschule]; 2D_136/2007 vom 19. Juni 2008 E. 3.1).

E. 1.3.3

Das Konkordat ist in der Gesetzessammlung des Kantons Zürich publiziert (LS 181.41). Die Ausbildungsordnung und die Rekursverordnung sind auf der Internetseite <www.bildungkirche.ch/rechtsgrundlagen> abrufbar, die von der Konkordatskonferenz mitbetrieben wird. Der Beschwerdeführer hat von den drei Erlassen offenkundig Kenntnis genommen, zumal er sich selbst explizit auf diese beruft.

E. 1.4

Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz für den angefochtenen Entscheid zuständig war und ob das Bundesgericht für die dagegen erhobene Beschwerde zuständig ist.

E. 1.4.1

Angefochten ist ein Entscheid der Rekurskommission des Konkordats (Art. 8 Abs. 1 lit. d Konkordat), der einen Entscheid der Konkordatskonferenz (Art. 4 lit. a Konkordat) zum Gegenstand hatte. Gemäss Art. 23 Satz 1 Konkordat und § 8 Abs. 1 lit. a Rekursverordnung beurteilt die Rekurskommission Rekurse gegen Entscheide des Büros der Konkordatskonferenz, der Ausbildungskommission, der Kommission für Kirchliche Eignungsklä rung und der Prüfungskommission im Rahmen von Prüfungs- und Zulassungsverfahren. Nicht vorgesehen ist hingegen der Rekurs gegen Entscheide der Konkordatskonferenz. Die Vorinstanz ging davon aus, dass der Rekurs gegen Entscheide der Konkordatskonferenz trotz fehlender Rechtsgrundlage im Konkordat und in der Rekursverordnung zulässig ist. Sie verwies dazu auf die Rechtsweggarantie in Art. 29a BV, wonach jede Person - unter Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen - bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat, und auf Art. 86 Abs. 2 BGG, wonach die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einzusetzen haben. Mangels einer anderen in Frage kommenden Instanz erachtete sich die Vorinstanz auch zur Beurteilung von Rekursen gegen Entscheide der Konkordatskonferenz als zuständig. Dieser Rechtsauffassung ist zuzustimmen, da der Rechtsweg aufgrund von Art. 29a BV auch gegen Entscheide der Konkordatskonferenz offenstehen muss (vgl. auch Urteil 1C_479/2018 vom 31. Januar 2019 E. 4.5 f. betreffend den Rechtsschutz gegen kircheninterne Akte). Art. 23 Konkordat, der den Rechtsweg gegen gestützt auf das Konkordat ergangene Entscheide regelt, ist deshalb auch auf Entscheide der Konkordatskonferenz anwendbar. Damit war die Rekurskommission zum Erlass des angefochtenen Entscheids zuständig.

E. 1.4.2

Im Zusammenhang mit der Zuständigkeit des Bundesgerichts bestreitet der Beschwerdeführer, dass die Vorinstanz die Anforderungen an ein Gericht nach Art. 86 Abs. 2 BGG, Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2) erfülle. Mit derselben Begründung rügt er eine Verletzung von § 97 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV/AG; SR 131.227). Nach dieser Bestimmung sind Gerichte "durch Gesetz übersichtlich und einfach einzurichten".

E. 1.4.3

Anders als das Büro der Konkordatskonferenz in seiner Vernehmlassung vom 13. Dezember 2022 annimmt, handelt es sich bei diesen Vorbringen nicht um unzulässige neue Begehren nach Art. 99 Abs. 2 BGG, sondern um neue Elemente der rechtlichen Begründung. Solche sind im Rahmen des Streitgegenstands grundsätzlich zulässig (BGE 136 V 362 E. 4.1; Urteil 8C_652/2020 vom 5. Februar 2021 E. 5.2.1). Im Bereich der verfassungsmässigen Rechte, für die das Rügeprinzip nach Art. 106 Abs. 2 BGG gilt, ist eine neue rechtliche Begründung vor Bundesgericht zulässig, soweit sie nicht die Verletzung von Verfahrensrechten betrifft, die der Beschwerdeführer vor der Vorinstanz bereits hätte rügen können und nach Treu und Glauben hätte rügen müssen (BGE 142 I 155 E. 4.4.6; Urteil 2C_509/2023 vom 4. Dezember 2023 E. 4.1.1). Die hier vorgebrachten Rügen betreffen die Frage, ob die Rekurskommission eine zulässige Vorinstanz des Bundesgerichts ist oder ob der angefochtene Entscheid vor dem Weiterzug an das Bundesgericht noch bei einer anderen Instanz hätte angefochten werden müssen. Dem Beschwerdeführer wurde erst mit der Rechtsmittelbelehrung des vorinstanzlichen Entscheids mitgeteilt, dass die Rekurskommission als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts entschieden hatte. Er war somit nach Treu und Glauben nicht gehalten, die Rügen bereits vor der Eröffnung des vorinstanzlichen Entscheids zu erheben. Sie sind folglich zu behandeln.

E. 1.4.4

Nach dem Prinzip der Territorialität der Normgeltung gelten Kantonsverfassungen nur innerhalb des jeweiligen Kantonsgebiets und binden nur die Behörden des betreffenden Kantons (dazu Rolf Bär, Extraterritoriale Wirkung von Gesetzen, in: Jenny/Kälin [Hrsg.], Die schweizerische Rechtsordnung in ihren internationalen Bezügen, 1988, S. 3 f.). Der vorliegende Fall weist keinen erkennbaren Bezug zum Hoheitsgebiet oder zu Behörden des Kantons Aargau auf und der Beschwerdeführer legt nicht dar, aus welchen Gründen die Verfassung des Kantons Aargau trotz dieses fehlenden Bezugs zur Anwendung kommen sollte. Er kann sich folglich nicht auf die KV/AG berufen.

E. 1.4.5

Nach Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen, sofern nicht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig ist. Kantonale Instanzen im Sinne dieser Bestimmung können auch interkantonale Instanzen sein (BGE 136 II 470 E. 1.1 mit Hinweisen; Urteil 2D_54/2014 vom 23. Januar 2015 E. 1.2; vgl. BGE 148 I 104 E. 1.4). Die unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts muss ein oberes Gericht sein (Art. 86 Abs. 2 BGG). Dies setzt voraus, dass sie für das gesamte Kantons- bzw. Konkordatsgebiet zuständig ist, keinem anderen kantonalen Gericht hierarchisch untergeordnet ist, in ihrem gesamten sachlichen Zuständigkeitsbereich auf kantonaler bzw. interkantonaler Ebene letztinstanzlich entscheidet und die Anforderungen an ein unabhängiges Judikativorgan erfüllt (BGE 136 II 470 E. 1.1; 135 II 94 E. 4.1; Urteil 8C_631/2016 vom 3. August 2017 E. 2.4.1). Nach Art. 30 Abs. 1 BV hat jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Abs. 1 Satz 2 UNO-Pakt II gewährleisten dasselbe (Urteil 1B_150/2017 vom 4. Oktober 2017 E. 4.3). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann grundsätzlich auch eine durch Konkordat geschaffene interkantonale Rekurskommission ein Gericht i.S.v. Art. 86 Abs. 2

BGG und Art. 30 Abs. 1 BV sein (BGE 148 I 104 E. 5.3.1 i.V.m. E. 4.2). Die unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts muss zudem den Sachverhalt frei prüfen und das massgebende Recht von Amtes wegen anwenden (Art. 110 BGG).

E. 1.4.6

Gemäss Art. 23 Satz 2 Konkordat sind Entscheide der Rekurskommission generell endgültig. Die Rekurskommission ist insofern eine letzte (inter-) kantonale Instanz i.S.v. Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG . Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ist nicht vorgesehen (vgl. Art. 33 lit. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG; SR 173.32]), womit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten insoweit zulässig ist. Die Rekurskommission ist eine ständige Kommission der Konkordatskonferenz (Art. 8 Abs. 1 lit. d Konkordat), deren Mitglieder von der Konkordatskonferenz gewählt werden (Art. 5 lit. j Konkordat). Sie ist nach Art. 23 Konkordat für die Rechtspflege zuständig und hat sonst keine weiteren Aufgaben (vgl. § 2 Rekursverordnung). Sie setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen und entscheidet über Rekurse in Dreierbesetzung (Art. 12 Abs. 1 Konkordat); sie konstituiert sich selbst (§ 3 Abs. 1 Rekursverordnung). Mit dem Rekurs können alle Mängel des Verfahrens und des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden (§ 10 Rekursverordnung). Die Rekurskommission ist in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig (§ 5 Abs. 1 Rekursverordnung). Die Mitgliedschaft in der Rekurskommission ist unvereinbar mit der Zugehörigkeit zu jedem anderen Organ des Konkordats oder einer Tätigkeit im Rahmen der vom Konkordat verantworteten kirchlichen Ausbildung (§ 4 Rekursverordnung). Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass die Vorinstanz für das gesamte Konkordatsgebiet und für alle Sachbereiche des Konkordats die alleinige Zuständigkeit zur Beurteilung von Rechtsmitteln gegen Entscheide der Konkordatsorgane hat. Sie ist in dieser Funktion von den übrigen Organen und Aufgaben des Konkordats unabhängig und entscheidet über Rekurse mit voller Kognition. Die Vorinstanz erfüllt somit die Anforderungen an ein Gericht i.S.v. Art. 86 Abs. 2 BGG und Art. 30 Abs. 1 BV (vgl. dazu auch BGE 129 I 91 E. 4.5). Der Beschwerdeführer hält dem nichts Substanzielles entgegen. Er beschränkt sich in seiner Begründung auf allgemeine rechtliche Ausführungen sowie die wörtliche Wiedergabe vorinstanzlicher Erwägungen und hält schliesslich fest, dass die Rekurskommission "nach alledem" nicht die Qualität eines auf formellem Gesetz beruhenden Gerichts genieisse. Diese Rüge ist unbegründet.

E. 1.4.7

Der Beschwerdeführer rügt ausserdem eine Verletzung von Art. 77 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211), wonach im Kanton Zürich für im Verwaltungsverfahren ergangene Anordnungen die wirksame Überprüfung durch eine Rekursinstanz sowie der Weiterzug an ein Gericht gesetzlich zu gewährleisten ist. Er leitet daraus ab, dass der Entscheid der Vorinstanz, entgegen der darin angebrachten Rechtsmittelbelehrung, vor dem Weiterzug an das Bundesgericht zuerst beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hätte anfechtbar sein müssen. Zur Begründung argumentiert er, die Konkordatskonferenz unterliege dem Verfassungsrecht des Kantons Zürich, weil sie ihren Sitz in Zürich habe und mit der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich organisatorisch sowie personell eng verflochten sei. Die Verfassung des Kantons Zürich bindet aufgrund der Territorialität der Normgeltung nur die Behörden des Kantons Zürich (vgl. vorne E. 1.4.4). Dementsprechend ist Art. 77 Abs. 1 Satz 1 KV/ZH nur auf Anordnungen von Behörden des Kantons Zürich anwendbar. Die

Konkordatskonferenz ist keine solche Behörde, sondern ein interkantonales Organ, das grundsätzlich nur dem zwischen den Konkordatsparteien vereinbarten interkantonalen Recht sowie dem übergeordneten Recht (Bundesrecht, Völkerrecht) unterliegt. Dass das Konkordat eine gewisse organisatorische Verflechtung mit dem Kanton Zürich aufweist (vgl. dazu Art. 4 Abs. 2 Konkordat und § 20 Rekursverordnung), hat nicht zur Folge, dass die KV/ZH bzw. deren Art. 77 Abs. 1 Satz 1 vorliegend anwendbar wäre, da die Konkordatsparteien keine entsprechende Regelung vereinbart haben. Damit das kantonale Verwaltungsgericht zur Beurteilung einer Beschwerde gegen den Rekursentscheid zuständig wäre, müsste diese Zuständigkeit in einer gesetzlichen Grundlage, namentlich im Konkordat oder im Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2), vorgesehen sein (vgl. BGE 148 I 104 E. 5.2 und 5.4.1). Das ist sie jedoch nicht. Die Rüge ist somit unbegründet und das Bundesgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 1.5

Nach Art. 83 lit. g BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig gegen Entscheide auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse, wenn sie eine nicht vermögensrechtliche Angelegenheit, nicht aber die Gleichstellung der Geschlechter betreffen. Diese Bestimmung bezieht sich auf Entscheide, die Rechte oder Pflichten aus einem bestehenden öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis betreffen oder die Begründung eines konkreten öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses zum Gegenstand haben (vgl. Urteile 8C_463/2019 vom 10. Juni 2020 E. 1; 8C_596/2017 vom 1. März 2018 E. 1.1; 8C_353/2013 vom 28. August 2013 E. 2; Thomas Häberli, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 169 f. zu Art. 83 BGG ; Hansjörg Seiler, in: Seiler/von Werdt/Güntherich/Oberholzer [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz [BGG], 2. Aufl. 2015, N. 68 zu Art. 83 BGG). Entscheide über die generelle Zulassung bzw. Nichtzulassung zu einer bestimmten Ausbildung oder Berufsausübung im betreffenden Hoheitsgebiet sind davon nicht erfasst; gegen sie ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (vgl. Urteil 2C_165/2011 vom 24. Juni 2011 E. 1). Das Lernvikariat gehört zur kirchlichen Ausbildung und ist in einer Kirchgemeinde zu absolvieren (Art. 16 Abs. 2 lit. b Konkordat). Ob das gegenüber einer Kirchgemeinde bestehende konkrete Vikariatsverhältnis ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis nach Art. 83 lit. g BGG darstellt, kann offenbleiben. Denn der angefochtene Entscheid hat kein konkretes Vikariatsverhältnis bei einer Kirchgemeinde zum Gegenstand, sondern die von der Konkordatskonferenz verfügte generelle Nichtzulassung zum Lernvikariat im gesamten Konkordatsgebiet. Diese fällt nicht unter die Ausnahme nach Art. 83 lit. g BGG , womit entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers auch die Streitwertgrenze von Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG nicht zu beachten ist. Der angefochtene Entscheid bezieht sich zudem nicht auf eine Fähigkeitsbewertung i.S.v. Art. 83 lit. t BGG, da nicht intellektuelle oder physische Fähigkeiten des Beschwerdeführers in Frage stehen (vgl. BGE 147 I 73 E. 1.2.1). Eine Ausnahme nach Art. 83 BGG liegt somit nicht vor.

E. 1.6

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid (Art. 90 BGG) in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG). Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheids zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG);

er hat ein nach wie vor aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung bzw. Änderung des angefochtenen Entscheids (lit. c), da die Zulassung zum Lernvikariat unter den Bedingungen von Art. 17 Abs. 3 Konkordat auch für über 58-Jährige möglich ist. Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (Art. 42 und Art. 100 Abs. 1 BGG), der Kostenvorschuss (Art. 62 BGG) wurde innert Nachfrist geleistet. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist somit unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen einzutreten. Auf die gleichzeitig erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist dementsprechend nicht einzutreten (Art. 113 BGG). Die darin vorgebrachten Rügen sind im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zu behandeln.

E. 1.7

Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet einzig der Entscheid der Rekurskommission vom 8. September 2022, der den Entscheid der Konkordatskonferenz vom 1. Juli 2022 ersetzt (sog. Devolutiveffekt; BGE 136 II 539 E. 1.2; 134 II 142 E. 1.4). Soweit der Beschwerdeführer auch die Aufhebung des Entscheids der Konkordatskonferenz verlangt, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Immerhin gelten Entscheide unterer Instanzen als inhaltlich mitangefochten (Urteil 2C_63/2023 vom 15. November 2023 E. 1.3).

E. 1.8

Soweit der Beschwerdeführer eventualiter die Leistung von Entschädigungszahlungen verlangt, liegt sein Begehren ausserhalb des durch den angefochtenen Entscheid definierten Streitgegenstands (vgl. BGE 132 II 382 E. 1.2.3; 124 II 361 E. 1c). Darauf ist nicht einzutreten.

E. 1.9

Feststellungsbegehren sind vor Bundesgericht zulässig, sofern an der Feststellung ein schutzwürdiges Interesse besteht und dieses nicht ebenso gut mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren gewahrt werden kann (Urteile 2C_83/2023 vom 26. März 2024 E. 1.2; 2C_985/2020 vom 5. November 2021 E. 1.2; vgl. BGE 129 III 503 E. 3.6). An dem vom Beschwerdeführer (subeventualiter) gestellten Antrag auf Feststellung, dass er in den von ihm aufgezählten verfassungsmässigen Rechten verletzt worden sei, besteht kein schutzwürdiges Interesse, das über die im Hauptpunkt beantragte Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Zuweisung des Beschwerdeführers in eine geeignete Vikariatsstelle hinausgehen würde. Auf das Feststellungsbegehren ist deshalb ebenfalls nicht einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann u.a. die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten und interkantonalem Recht gerügt werden (Art. 95 lit. a, b, c und e BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten, von kantonalem Recht und von interkantonalem Recht prüft es jedoch nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 149 I 105 E. 2.1 ; 142 I 99 E. 1.7.2). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern die angerufenen Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 147 I 47 E. 3.1 ; 143 I 1 E. 1.4; Urteil 2C_465/2023 vom 6. März 2024 E. 2.1).

E. 2.2

Die Anwendung kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht, ausser in den Fällen von Art. 95 lit. c und lit. d BGG, nur auf Verletzung von Bundesrecht, namentlich des Willkürverbots hin (Art. 95 lit. a BGG ; Urteil 2C_83/2023 vom 26. März 2024 E. 2.1). Die Anwendung von interkantonalem Recht prüft es hingegen mit freier Kognition (Art. 95 lit. e BGG ; BGE 147 I 47 E. 3.1; Urteile 2C_971/2022 vom 1. Juni 2023 E. 2; 1C_472/2017 vom 29. Mai 2018 E. 2.1).

E. 2.3

Seiner rechtlichen Beurteilung legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG), sofern diese Feststellung nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung i.S.v. Art. 95 BGG beruht (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

E. 3

Letztinstanzlich ist strittig, ob der Beschwerdeführer zum Lernvikariat zuzulassen ist. Die Vorinstanz begründete die Nichtzulassung zum einen damit, dass der in Deutschland wohnhafte Beschwerdeführer keinen Wohnsitz im Konkordatsgebiet habe. Seine Adresse in U._____ sei lediglich eine Zustelladresse. Dass er trotzdem als Mitglied der Kirchgemeinde U._____ und damit der Landeskirche beider Appenzell geführt werde, sei darauf zurückzuführen, dass Kirchgemeinde und Landeskirche anscheinend aufgrund seiner Adresse in U._____ irrtümlich davon ausgegangen seien, er habe in ihrem Gebiet Wohnsitz. Zum anderen sprach die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die für das Lernvikariat erforderlichen persönlichen Voraussetzungen ab. Dazu führte sie aus, die von der Konkordatskonferenz angeführten Gründe, dass der Beschwerdeführer die Mitgliedschaft und Empfehlung der Landeskirche beider Appenzell gestützt auf einen fiktiven Wohnsitz erlangt habe und dass er die beteiligten Kirchgemeinden beim Abschluss einer Vereinbarung über das Lernvikariat zumindest eventualvorsätzlich getäuscht habe, würden seine Vertrauenswürdigkeit und Integrität in Frage stellen.

E. 4

Der Beschwerdeführer macht in der Sache geltend, die Vorinstanz habe Art. 17 Abs. 1 Satz 1 Konkordat und § 75 Abs. 1 und Abs. 2 lit. f sowie § 76 Abs. 1 Ausbildungsordnung falsch angewendet, indem sie für die Zulassung zum Lernvikariat entgegen diesen Bestimmungen einen Wohnsitz im Konkordatsgebiet vorausgesetzt habe.

E. 4.1

Nach Art. 17 Konkordat hat die Anmeldung zum Lernvikariat über die Konkordatskirche zu erfolgen, welcher der Anwärter angehört (Abs. 1 Satz 1). Für die Anmeldung und damit die Zulassung zum Lernvikariat ist somit die Zugehörigkeit zu einer Konkordatskirche erforderlich. Weder Art. 17 Konkordat noch die angerufenen Bestimmungen der Ausbildungsordnung setzen explizit einen Wohnsitz im Konkordatsgebiet voraus. Es fragt sich daher, ob das Erfordernis eines Wohnsitzes im Konkordatsgebiet aus der Voraussetzung der Zugehörigkeit zu einer Konkordatskirche abzuleiten ist. Hierzu muss zunächst geprüft werden, ob diese Zugehörigkeit einen autonomen Begriff des interkantonalen Rechts darstellt oder ob dieser Begriff nach dem jeweils anwendbaren kantonalen Recht näher zu bestimmen ist. Diese Frage prüft das Bundesgericht frei (Art. 95 lit. e BGG).

E. 4.2

Die Auslegung interkantonaler Verträge erfolgt im Allgemeinen, soweit nicht nach Bundesrecht, Gewohnheitsrecht oder Vereinbarung etwas anderes gilt, nach den Grundsätzen des Völkerrechts (BGE 110 Ia 123 E. 1). Für rechtsetzende interkantonale Verträge wie das vorliegende Konkordat sind indessen auch die Grundsätze über die Auslegung von Gesetzesrecht zu beachten (BGE 110 Ia 123 E. 1; vgl. Urteil 2E_3/2009 vom 11. Juli 2011 E. 5.2.1). Das Bundesgericht hat sich bis jetzt nicht abschliessend mit der Frage befasst, welche Auslegungsmaximen auf interkantonales Recht anwendbar sind (BGE 110 Ia 123 E. 1; Urteil 2C_863/2017 vom 19. Juli 2018 E. 3.5). Diese Frage kann auch vorliegend offenbleiben, denn beide Methoden führen zum selben Ergebnis (vgl. hinten E. 4.5).

E. 4.3

Die Vorinstanz erwog, die Zugehörigkeit zu einer Konkordatskirche setze einen Wohnsitz i.S.v. Art. 23 ZGB voraus. Dies begründete sie damit, dass einer Konkordatskirche als öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaft nur angehören könne, wer auf deren Gebiet Wohnsitz hat; es gelte das "Territorialitätsprinzip". Diesbezüglich stützte sie sich weder auf kantonale noch auf sonstige weitere Rechtsbestimmungen ab. Sie scheint somit implizit von einem autonomen interkantonalrechtlichen Begriff der Zugehörigkeit auszugehen.

E. 4.4

Diese Auffassung wird durch das geltende Recht nicht gestützt. Die Kantone können die Mitgliedschaft in den von ihnen anerkannten Kirchen - unter Vorbehalt von übergeordnetem Recht - gestützt auf Art. 72 Abs. 1 BV frei regeln (BGE 129 I 68 E. 3.4; vgl. DIETER KRAUS, Schweizerisches Staatskirchenrecht, Tübingen 1993, S. 368, 404.). Die in Art. 17 Abs. 1 Konkordat vorausgesetzte Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Kirche setzt nicht schon begrifflich zwingend einen Wohnsitz im Kirchengebiet voraus, sodass es den Kantonen nicht mehr offenstünde, die Zugehörigkeit anders zu regeln. Kantonale Landeskirchen sind denn auch nicht durchgehend als (reine) Gebietskörperschaften organisiert, bei denen sich die Mitgliedschaft einzig nach dem Wohnsitz bestimmt. Sie können sich auch als Personalkörperschaften, die ihre Mitglieder nach bestimmten Eigenschaften in deren Person definieren, oder als Mischformen zwischen Gebiets- und Personalkörperschaften organisieren (vgl. BGE 139 II 90 E. 2.1; 125 II 177 E. 3a). Die Kirchgemeinde gilt als typisches Beispiel für eine Personalkörperschaft mit Zügen einer Gebietskörperschaft (Tschannen/ Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, S. 72 Rz. 197). So sieht z.B. die Verfassung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Basel-Stadt vom 21. November 2023 in § 10 die Möglichkeit einer externen Mitgliedschaft für Angehörige anderer Kirchen vor, die an keinen Wohnsitz im Kantonsgebiet gebunden ist (siehe in diesem Zusammenhang zur föderalistischen Ausgestaltung des Staatskirchenrechts UELI FRIEDERICH, Einführung in das schweizerische Staatskirchenrecht, in: Adrian Loretan [Hrsg.], Kirche-Staat im Umbruch, 1995, S. 26 ff.). Vor diesem Hintergrund muss die Zugehörigkeit zu einer Kirche als Begriff mit "Verweisungscharakter" verstanden werden (so Kraus, a.a.O., S. 380). Das Konkordat und die Ausbildungsordnung enthalten weder Anhaltspunkte dafür, dass die Zugehörigkeit zu einer Konkordatskirche zwingend nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz zu bestimmen ist, noch dafür, dass sie überhaupt autonom nach interkantonalem Recht zu bestimmen ist. Sie schreiben den kantonalen Organen auch nicht vor, wie sie die Zugehörigkeit zu ihren Landeskirchen zu regeln haben. Eine Auslegung, wonach Art. 17 Abs. 1 Satz 1 Konkordat

einen zivilrechtlichen Wohnsitz im Konkordatsgebiet voraussetzt, verkennt den "Verweisungscharakter" dieser Bestimmung. Sie ginge über deren Wortlaut hinaus und würde sich nachteilig auf die Autonomie der angeschlossenen Kirchen (dazu Art. 3, Art. 47 und Art. 72 Abs. 1 BV) auswirken: Diese wären nicht mehr frei, das Wohnsitzerfordernis zu regeln. Eine solche Interpretation wäre aufgrund der Rechtsprechung unzulässig (vgl. BGE 126 III 540 E. 2a/aa; 110 Ia 123 E. 1; ferner bezüglich Gesetzesauslegung 149 V 129 E. 4.1). Die in Art. 17 Abs. 1 Konkordat vorausgesetzte Zugehörigkeit zu einer Konkordatskirche ist deshalb nicht autonom, sondern nach dem jeweils anwendbaren kantonalen Recht zu bestimmen.

E. 4.5

Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei Mitglied der Kirchgemeinde U. _____, die dem Konkordat angehöre. Dementsprechend sind die Voraussetzungen der Zugehörigkeit zu einer Konkordatskirche nach dem Recht des Kantons Appenzell Ausserrhoden zu prüfen.

E. 4.5.1

Die Anwendung des kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht, soweit es sich nicht um kantonale verfassungsmässige Rechte (Art. 95 lit. c BGG) handelt, nur auf Willkür hin (vorne E. 2.2). Dies gilt auch im vorliegenden interkantonalen Kontext, in welchem die kantonalen Bestimmungen mangels einer interkantonalen Regelung zur Anwendung kommen. Da die konkordatsrechtlichen Bestimmungen keine Verweisung auf kantonales Recht enthalten, sind die kantonalen Bestimmungen nicht als ergänzendes interkantonales Recht, sondern als kantonales Recht anwendbar (vgl. zum gegensätzlichen Fall einer interkantonalen Verweisung BGE 148 I 104 E. 5.2).

E. 4.5.2

Nach Art. 109 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 (KV/AR; SR 131.224.1) ist die evangelisch-reformierte Kirche eine selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts (Abs. 1), die ihre inneren Angelegenheiten selbständig regelt (Abs. 2 Satz 1). Die Zugehörigkeit zu einer Kirche regelt sich gemäss Art. 110 Satz 1 KV/AR nach der Verfassung dieser Kirche. Auf den vorliegenden Sachverhalt ist die Kirchenverfassung der evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell vom 26. November 2000 anwendbar, die bis am 30. Juni 2022 in Kraft war (publiziert in der Gesetzessammlung dieser Landeskirche als "Kirchenverfassung 2000" mit der Ordnungsnummer 1.10; nachfolgend: Kirchenverfassung). Trotz der Bezeichnung als "Kirchenverfassung" handelt es sich bei diesem Erlass nicht um verfassungsmässiges kantonales Recht i.S.v. Art. 95 lit. c BGG , sondern um selbstgesetztes, internes Recht der Kirche. Dieses kommt aufgrund der Verweisung in Art. 110 Satz 1 KV/AR als ergänzendes kantonales Recht zur Anwendung, soweit es die Kirchenzugehörigkeit regelt. Das Bundesgericht prüft seine Anwendung mit derselben Kognition wie die Anwendung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht, d.h. nur auf Verletzung von Bundesrecht, konkret des Willkürverbots hin (Art. 95 lit. a BGG).

E. 4.5.3

Willkürlich (i.S.v. Art. 9 BV) ist die Rechtsanwendung nur, wenn sie offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid zudem nur

auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 148 III 95 E. 4.1 ; 144 I 113 E. 7.1).

E. 4.5.4

Die Kirchgemeinde U._____ gehört der evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell an (Art. 2 Abs. 1 Kirchenverfassung). Grundlage der Mitgliedschaft in der Landeskirche ist die Mitgliedschaft in einer Kirchgemeinde (Art. 2 Abs. 3 Kirchenverfassung). Die Kirchgemeinde umfasst einerseits die auf ihrem Gebiet wohnhaften oder ihr zugeteilten Personen evangelisch-reformierten Glaubens, die nicht schriftlich ihren Austritt oder ihre Nichtzugehörigkeit erklärt haben, und andererseits jene Mitglieder, die sich ihr angeschlossen haben (Art. 3 Kirchenverfassung). Jedem Mitglied mit Wohnsitz in Ausserrhoden steht es frei, durch schriftliche Erklärung in eine andere ausserrhodische Kirchgemeinde überzutreten (Art. 2 Abs. 4 Satz 1 Kirchenverfassung).

E. 4.5.5

Der Beschwerdeführer, der unbestrittenermassen nicht in U._____ wohnhaft ist, macht geltend, er gehöre der Kirchgemeinde U._____ an, weil er sich ihr mit Erklärung vom 5. Juni 2021 gegenüber dem damaligen Pfarrer der Kirchgemeinde angeschlossen habe. Er geht somit davon aus, dass nach Art. 3 Kirchenverfassung eine Mitgliedschaft in einer Kirchgemeinde durch eine entsprechende Anschlussklärung auch für Personen begründet werden kann, die bisher keinen Wohnsitz auf dem Gebiet der Landeskirche hatten und auch nach der Anschlussklärung keinen solchen Wohnsitz zu nehmen beabsichtigen. Das Büro der Konkordatskonferenz hält dem in seiner Vernehmlassung entgegen, der in Art. 3 Kirchenverfassung vorgesehene Anschluss an eine Kirchgemeinde beziehe sich nur auf den in Art. 2 Abs. 4 Kirchenverfassung geregelten Fall, dass sich ein Mitglied einer Appenzeller Kirchgemeinde - im Sinne der freien Wahl der Kirchgemeinde - einer anderen Appenzeller Kirchgemeinde anschliesst. Nicht möglich sei hingegen der Anschluss an eine Appenzeller Kirchgemeinde, ohne dass bereits eine Mitgliedschaft in einer (anderen) Appenzeller Kirchgemeinde besteht. Nach dieser Auslegung setzt die Mitgliedschaft in einer Konkordatskirche somit nach kantonalem Recht einen Wohnsitz im Konkordatsgebiet voraus. Im Ergebnis ist demnach aufgrund von Art. 17 Abs. 1 Satz 1 Konkordat auch für die Zulassung zum Lernvikariat ein Wohnsitz im Konkordatsgebiet erforderlich.

E. 4.5.6

Nach dem "Merkblatt Zulassung zum Lernvikariat und Äquivalenzprüfung" der Ausbildungskommission vom 28. März 2019 (abrufbar unter www.bildungkirche.ch/rechtsgrundlagen); nachfolgend: Merkblatt) wird für die Zulassung eine gute Vertrautheit mit schweizerischen Verhältnissen sowie ein nachweisbarer Bezug zu einer evangelisch-reformierten Konkordatskirche erwartet (Ziff. 1.2). Zudem sieht das Merkblatt in Ziff. 2.3 unter dem Titel "Weiteres Vorgehen nach Entscheid der Ausbildungskommission" nebst der Anmeldung zum Lernvikariat u.a. die Wohnsitznahme und den Eintritt in eine Landeskirche vor. Das Merkblatt ist kein Rechtserlass, da es sich nicht auf eine entsprechende Rechtsetzungsbefugnis der Ausbildungskommission abstützt. Dementsprechend kann es auch nicht Grundlage eines interkantonalrechtlichen Wohnsitzerfordernisses sein. Ein solches müsste in den interkantonalen Rechtsnormen selbst vorgesehen sein. Immerhin dient das Merkblatt aber als Grundlage für einen einheitlichen und rechtsgleichen Vollzug des interkantonalen Rechts (vgl. zur Bedeutung von Merkblättern BGE 139 II 470 E. 4.5; 129 II 125 E. 5.6;

ferner 146 I 105 E. 4.1). Aufgrund der genannten Hinweise ist anzunehmen, dass die Voraussetzung eines effektiven und tatsächlich genutzten Wohnsitzes im Konkordatsgebiet der Vollzugspraxis der Konkordatsorgane entspricht.

E. 4.5.7

Die vom Büro der Konkordatskonferenz geschilderte Auslegung von Art. 3 Kirchenverfassung, wonach mit dem Anschliessen nur der Wechsel zu einer anderen Kirchgemeinde innerhalb der Landeskirche gemeint ist, steht im Einklang mit dem Wortlaut dieser Bestimmung. Sie entspricht ferner der Systematik der Kirchenverfassung, die in Art. 2 Abs. 4 eine Übertrittserklärung den Mitgliedern mit Wohnsitz in Ausserrhoden vorbehält. Schliesslich stimmt die Auslegung der Konkordatskonferenz mit der Verwaltungspraxis überein, die einen effektiven und tatsächlichen Wohnsitz voraussetzt. Diese Auslegung des kantonalen Rechts ist demnach weder willkürlich noch führt sie zu einem willkürlichen Ergebnis, da der Wohnsitz kein sachfremdes Kriterium ist. Sie ist folglich bundesrechtskonform. Demnach wird das interkantonalrechtliche Erfordernis der Zugehörigkeit zu einer Konkordatskirche in der hier zu beurteilenden Konstellation durch die blosser Anschlussklärung nicht erfüllt. Die Vorinstanz hat daher, zumindest im Ergebnis, zutreffend eine Zugehörigkeit des Beschwerdeführers zu einer Konkordatskirche verneint.

E. 4.6

Das Erfordernis der Zugehörigkeit zu einer Konkordatskirche muss nach Art. 17 Abs. 1 Konkordat kumulativ zu den übrigen Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sein. Da der Beschwerdeführer bereits diese Bedingung nicht erfüllt, brauchen die Rügen, die er in Bezug auf weitere Zulassungsvoraussetzungen erhebt, namentlich die persönlichen Voraussetzungen nach Art. 17 Abs. 1 lit. b Konkordat (vgl. dazu vorne E. 3), nicht mehr geprüft zu werden. Die Beschwerde ist insoweit unbegründet.

E. 5

Der Beschwerdeführer rügt weiter, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV). Mit einem Schreiben der Ausbildungskommission vom 31. Oktober 2019 (sog. Äquivalenzbestätigung) und den darin aufgeführten Auflagen sei ein Vertrauenstatbestand geschaffen worden, sodass er davon habe ausgehen dürfen, dass er bei Erfüllung der Auflagen zum Lernvikariat zugelassen werde. Die Auflagen habe er unbestrittenermassen erfüllt. Wie der Beschwerdeführer selbst ausführt, wurde ihm die Zulassung zum Lernvikariat mit dem besagten Schreiben der Ausbildungskommission vom 31. Oktober 2019 nur unter der Bedingung in Aussicht gestellt, dass er die dort genannten Auflagen erfüllt. In diesem Schreiben wurde er explizit darauf hingewiesen, dass die Zulassung einen Wohnsitz im Konkordatsgebiet erfordert. Diese Bedingung hat der Beschwerdeführer nicht erfüllt. Seine Rüge ist offensichtlich unbegründet. Ein Verstoß gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) liegt nicht vor.

E. 6

Der Beschwerdeführer rügt zudem eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 2 Satz 2 BV sowie Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 lit. c des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I; SR 0.103.1). Er bringt vor, der angefochtene Entscheid verunmögliche ihm den freien Zugang zum privatwirtschaftlich ausgestalteten Lernvikariat und gewährleiste damit nicht, dass er den angestrebten Beruf des Pfarrers im Konkordatsgebiet ausüben kann,

obwohl er über eine entsprechende wissenschaftliche Ausbildung verfüge.

E. 6.1

In Bezug auf die behauptete Verletzung von Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 lit. c UNO-Pakt I enthält die Beschwerde keine Begründung, weshalb auf die Rüge insoweit nicht einzugehen ist.

E. 6.2

Die Wirtschaftsfreiheit ist nach Art. 27 Abs. 1 BV gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Der Schutzbereich dieses Grundrechts ist auf privatwirtschaftliche Tätigkeiten beschränkt (BGE 148 II 121 E. 7.1 ; 145 I 183 E. 4.1.2 ; 144 I 281 E. 7.2). Die Ausübung einer staatlichen Tätigkeit oder eines öffentlichen Amtes ist davon nicht erfasst (BGE 140 II 112 E. 3.1.1 ; 130 I 26 E. 4.1; Urteil 2C_532/2022 vom 17. Januar 2023 E. 7.2). Das Lernvikariat ist entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht eine privatwirtschaftliche, sondern eine staatliche Tätigkeit. Es wird in Kirchengemeinden als öffentlich-rechtlichen Körperschaften absolviert und dient als pfarramtliches Praktikum der Vorbereitung auf die Zulassung zum pfarramtlichen Kirchendienst (vgl. Art. 1 lit. c, Art. 14 Abs. 1 lit. a und lit. b, Art. 16 Abs. 2 lit. b Konkordat). Das Lernvikariat fällt somit nicht in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (vgl. in Bezug auf die Tätigkeit als Pfarrer Urteil 2P.384/1995 vom 4. Juni 1996 E. 2d), womit die Rüge unbegründet ist.

E. 6.3

Der Beschwerdeführer scheint in seiner Nichtzulassung zum Lernvikariat trotz abgeschlossenem Theologiestudium eine Verletzung von Art. 95 Abs. 2 Satz 2 BV zu sehen. Nach dieser Bestimmung hat der Bund zu gewährleisten, dass Personen mit einer wissenschaftlichen Ausbildung oder einem eidgenössischen, kantonalen oder kantonally anerkannten Ausbildungsabschluss ihren Beruf in der ganzen Schweiz ausüben können. Dabei handelt es sich - in erster Linie - um einen Gesetzgebungsauftrag an den Bund (vgl. Peter Hettich, in: Ehrenzeller u.a. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, N. 16 f. zu Art. 95 BV ; Giovanni Biaggini, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2017, N. 11 zu Art. 95 BV). Es ist daher fraglich, ob sich daraus Ansprüche ableiten lassen, die ohne vorgängige Umsetzung durch die Gesetzgebung direkt anwendbar sind (dazu Biaggini, a.a.O., N. 11 zu Art. 95 BV ; Felix Uhlmann, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 15 zu Art. 95 BV). Fraglich ist ausserdem, ob sich die Bestimmung nur auf privatwirtschaftliche oder auch auf gewisse staatliche Tätigkeiten bezieht (dazu Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 299 f.; Damiano Canapa, in: Commentaire romand, N. 31, 33 zu Art. 95 BV ; Uhlmann, a.a.O., N. 17 zu Art. 95 BV). Beides kann aber letztlich offen bleiben. Denn Art. 95 Abs. 2 BV schliesst jedenfalls nicht aus, dass das kantonale oder interkantonale Recht die Zulassung zu einer der Berufsausübung vorangehenden praktischen Ausbildung wie dem Lernvikariat von bestimmten Voraussetzungen wie einem Wohnsitz im betreffenden Gebiet abhängig macht (vgl. BGE 125 I 276 E. 5c.aa). Da der Beschwerdeführer das konkret geltende Wohnsitzerfordernis nicht erfüllt, kann er aus Art. 95 Abs. 2 BV nichts für sich ableiten.

E. 7

Weiter rügt der Beschwerdeführer eine Diskriminierung i.S.v. Art. 2 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA; SR 0.142.112.681) und Art. 9 Abs. 1 Anhang I FZA. Er macht geltend, er könne sich als Angehöriger des EU-Mitgliedstaates Deutschland zur Ausübung des Lernvikariats auf das FZA berufen.

E. 7.1

Nach Art. 2 FZA dürfen Staatsangehörige einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, bei der Anwendung des Abkommens nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Staatsangehörige einer Vertragspartei haben u.a. das Recht, sich im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufzuhalten und dort eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 4 FZA i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA). Ausländische Arbeitnehmer dürfen hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit anders behandelt werden als inländische (Art. 9 Abs. 1 Anhang I FZA). Im Bereich der staatlichen Erwerbstätigkeiten sind diese Rechte eingeschränkt: Unselbständigen kann eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung verweigert werden, sofern sie die Ausübung hoheitlicher Befugnisse umfasst und der Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften dient (Art. 10 Anhang I FZA); Selbständigen kann das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit verweigert werden, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden ist (Art. 16 Anhang I FZA).

E. 7.2

Eine Tätigkeit, die nicht in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV fällt, ist nicht automatisch auch vom Schutzbereich des Rechts auf Aufenthalt und Erwerbstätigkeit nach dem FZA ausgeschlossen (vgl. BGE 140 II 112 E. 3.3). Zu prüfen ist daher, ob das Lernvikariat vom Ausnahmetatbestand der Ausübung hoheitlicher Befugnisse (Art. 10 Anhang I FZA) erfasst ist. Der Begriff der öffentlichen Befugnisse ist eng auszulegen. Staatliche Tätigkeiten müssen mit Entscheidungsautonomie und einer gewissen Letztverantwortung verbunden sein, damit sie als Ausübung hoheitlicher Befugnisse qualifiziert werden können (BGE 140 II 112 E. 3.2.2, 3.2.3 und 3.5; vgl. 128 I 280 E. 3 S. 282).

E. 7.3

Die Tätigkeit von Pfarrpersonen und Lernvikaren erfolgt zwar in Kirchgemeinden als öffentlich-rechtlichen Einrichtungen. Sie wirkt sich jedoch nur auf die Interessen von Personen aus, die einer Kirche angehören oder sich an kirchlichen Aktivitäten beteiligen. Da die Zugehörigkeit zu einer Kirche ebenso wie die Beteiligung an kirchlichen Aktivitäten von Verfassungen wegen freiwillig ist (Art. 15 Abs. 4 BV), handelt es sich bei der Pfarrtätigkeit nicht um eine hoheitliche Tätigkeit mit Entscheidungsbefugnissen, die sich potenziell zwangsweise auf die Interessensphäre der Rechtsunterworfenen auswirkt. Dementsprechend fällt auch das Lernvikariat nicht unter den Ausnahmetatbestand der Ausübung hoheitlicher Befugnisse. Es ist folglich vom Schutzbereich des Rechts auf Aufenthalt und Erwerbstätigkeit erfasst. Zu prüfen bleibt, ob die Nichtzulassung zum Lernvikariat den Beschwerdeführer als deutschen Staatsangehörigen diskriminiert.

E. 7.4

Art. 2 FZA verbietet nicht nur unmittelbare (offene) Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle mittelbaren (verdeckten) Formen der Diskriminierung (BGE 140 II 112 E. 3.2.1 S. 118). Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn die Anwendung eines scheinbar neutralen Merkmals überwiegend nicht schweizerische, sondern EU-Staatsangehörige betrifft (BGE 140 II 364 E. 6.3; 136 II 241 E. 13.1). Das kann etwa der Fall sein, wenn eine Voraussetzung des nationalen Rechts zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit gilt, jedoch von inländischen Arbeitnehmern leichter zu erfüllen ist als von Wanderarbeitnehmern (BGE 145 V 266 E. 6.1.3; 131 V 209 E. 6.3 mit Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH). Die betreffende nationale Norm ist danach zu beurteilen, ob sie ihrem Wesen nach geeignet ist, die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten stärker zu beeinträchtigen als die eigenen Staatsangehörigen (BGE 145 V 266 E. 6.3.1; 136 II 241 E. 13.1; Urteil des EuGH vom 18. Juli 2007 C-213/05 Geven , Slg. 2007 I-6347 Rn. 19). Zur Feststellung, ob eine Norm indirekt zu einer Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit führt, kann zudem das Verhältnis zwischen Nichtinländern und Inländern innerhalb des benachteiligten Personenkreises demselben Verhältnis innerhalb einer Vergleichsgruppe von nicht benachteiligten Personen gegenübergestellt werden (BGE 140 II 364 E. 6.3; 131 V 209 E. 6.3 mit Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH). Keine (indirekte) Diskriminierung liegt vor, wenn die für In- und Ausländer ungleiche Regelung durch objektive, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängige Erwägungen gerechtfertigt ist und in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck steht, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird (BGE 145 V 266 E. 6.3.3; 136 II 241 E. 13.1; 131 V 209 E. 6.3; je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EuGH).

E. 7.5

Im vorliegenden Fall ist fraglich, ob das Wohnsitzerfordernis in Bezug auf die Zulassung zum Lernvikariat überhaupt eine Ungleichbehandlung zwischen inländischen und ausländischen Anwärtern bewirkt. Denn vorausgesetzt wird nicht ein Wohnsitz in der Schweiz, sondern im enger eingegrenzten Konkordatsgebiet. Diese Voraussetzung müssen inländische Anwärter gleichermassen erfüllen wie ausländische, d.h. schweizerische Staatsangehörige, die ausserhalb des Konkordatsgebiets wohnen und ein Lernvikariat absolvieren wollen, sind nach der fraglichen Vorschrift ebenfalls gehalten, ihren Wohnsitz in das Gebiet einer Konkordatskirche zu verlegen. Mittelbar könnte jedoch eine Ungleichbehandlung darin bestehen, dass schweizerische Staatsangehörige das Wohnsitzerfordernis in der Mehrheit der Fälle leichter erfüllen können als deutsche. Diese Frage kann aber letztlich offenbleiben, wenn das Wohnsitzerfordernis sachlich gerechtfertigt ist und in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verfolgten Zwecken steht.

E. 7.6

Die Zwecke des Erfordernisses der Zugehörigkeit zu einer Konkordatskirche (Art. 17 Abs. 1 Satz 1 Konkordat) lassen sich Art. 1 Konkordat entnehmen. Danach bestreben die beteiligten Landeskirchen u.a. die Förderung einer gleichwertigen Pfarrausbildung in den schweizerischen evangelischen Kirchen (lit. a), die Sicherstellung eines den Bedürfnissen entsprechenden Angebots für die kirchliche Ausbildung (lit. b) und die einheitliche Regelung der Zulassungsvoraussetzungen für den Kirchendienst (lit. c). Diese Zwecke sind unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Vikariatsanwärter. Das Wohnsitzerfordernis ist zu ihrer Erreichung geeignet, denn ein Wohnsitz im betreffenden Gebiet kann der

Bedürfnisgerechtigkeit und Gleichwertigkeit der Ausbildung dienen; die Nichtzulassung bei Fehlen dieser Voraussetzung ist die Konsequenz einer einheitlichen Regelung der Zulassungsvoraussetzungen. Das Wohnsitzerfordernis entspricht auch den Realitäten und praktischen Bedürfnissen des Pfarrberufes. Das Schweizer Staatskirchenrecht ist stark föderalistisch geprägt. Letztlich kennt jeder Kanton eine eigene Ordnung (FRIEDERICH, a.a.O., S. 26 ff.; vgl. auch KRAUS, a.a.O., S. 370 ff.). Die Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen gewinnt zunächst vor diesem föderalistischen Hintergrund an Bedeutung. Sie wird denn auch im Merkblatt (vorne E. 4.5.6) in Ziff. 1.2 als Voraussetzung der Zulassung zum Lernvikariat genannt. Weiter erfordert der Pfarrberuf eine physische Präsenz beim Kirchendienst und die rasche Erreichbarkeit im Rahmen der Seelsorge. Die Einheit von Arbeits- und Wohnort ("Pfarrhaus") entspricht daher einer Tradition des Pfarrberufs (dazu Urteil 2P.254/1998 vom 14. September 1999 E. 3c/cc). Das Leben und Wirken nach evangelisch-reformierter Tradition, die öffentliche Präsenz und die Begegnung mit Menschen sind zudem explizite Elemente des "Kompetenzstrukturmodell[s] für die Aus- und Weiterbildung der evangelisch-reformierten Pfarrerinnen und Pfarrer", das dem Lernvikariat als Leitfaden dient (abrufbar unter <www.bildungkirche.ch/dokumente-und-formulare-lernvikariat>", dort S. 11, 13, 17). Es ist daher sachgerecht und angemessen, dass diese praktischen Aspekte bereits bei der Ausbildung im Lernvikariat berücksichtigt werden. Das Wohnsitzerfordernis ist somit sachlich begründet und seinen Zwecken angemessen. Eine indirekte Diskriminierung liegt folglich nicht vor.

E. 8

Schliesslich macht der Beschwerdeführer in allgemeiner Weise geltend, der angefochtene Entscheid verletze das Prinzip der Verhältnismässigkeit nach Art. 5 Abs. 2 BV. Er bringt vor, anstatt ihm die Zulassung zum Lernvikariat zu verweigern, wäre es angemessener gewesen, entweder alle Beteiligten an einen Tisch zu holen, um die Sache zu erörtern, oder äusserstenfalls ihn einer anderen Vikariatsgemeinde zuzuweisen.

E. 8.1

Nach Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist zwar kein selbständiges verfassungsmässiges Recht, sondern ein Verfassungsprinzip. Es kann aber mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten - als Bundesrecht i.S.v. Art. 95 lit. a BGG - direkt und unabhängig von einem Grundrecht angerufen werden (BGE 148 II 475 E. 5 ; 141 I 1 E. 5.3.2). Es verlangt, dass die getroffene Massnahme für den vorgesehenen Zweck geeignet und notwendig sowie dem Betroffenen zumutbar ist (BGE 141 I 1 E. 5.3.2 ; 140 I 257 E. 6.3.1).

E. 8.2

Wie bereits festgehalten wurde, sind das Wohnsitzerfordernis und die Verweigerung der Zulassung zum Lernvikariat bei Nichterfüllung dieser Voraussetzung zur Erreichung der in Art. 1 Konkordat vorgesehenen Zwecke geeignet (vorne E. 7.6). Mildere Massnahmen, mit denen diese Zwecke ebenso gut zu erreichen wären, sind nicht ersichtlich. So ist insbesondere nicht ersichtlich, zu welchem zweckdienlichen Ergebnis das vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Erörterungsgespräch zwischen den Beteiligten führen sollte. Die Zuweisung zu einer anderen Vikariatsgemeinde ist ebenfalls keine zweckdienliche Ersatzmassnahme, solange der Beschwerdeführer die für das ganze

Konkordatsgebiet geltende Voraussetzung der Zugehörigkeit zu einer Konkordatskirche (Art. 17 Konkordat) nicht erfüllt. Die Nichtzulassung war somit erforderlich. Sie ist dem Beschwerdeführer auch zumutbar, zumal es ihm offenstünde, die Zulassungsvoraussetzungen durch entsprechende Wohnsitznahme zu erfüllen, und das Lernvikariat überdies keinen grundrechtlich geschützten Anspruch betrifft. Damit ist auch die Rüge der Unverhältnismässigkeit unbegründet.

E. 9

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist demnach abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist nicht einzutreten. Der Beschwerdeführer hat als unterliegende Partei die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.