

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

Geschäft Nr. 2018-05

**Rekursentscheid
der 1. Abteilung vom 29. Oktober 2018**

Mitwirkende:

Tobias Jaag (Vorsitz), Ursina Egli, Kristiana Eppenberger Vogel

In Sachen

A.,

Rekurrent

gegen

Evangelisch-reformierte Kirchenpflege B.,

Rekursgegnerin

und

Bezirkkirchenpflege C.,

Vorinstanz

betreffend

Stimmrechtsrekurs

(Kirchgemeindeversammlung vom 25. April 2018)

hat sich ergeben:

- I. Für die Kirchgemeindeversammlung der Kirchgemeinde B. vom 25. April 2018 war die Wahl der Mitglieder der Kirchenpflege und der Rechnungsprüfungskommission traktandiert. Anlässlich der Kirchgemeindeversammlung stellte der Rekurrent dazu folgenden Antrag:

„Die heutigen Wahlen haben durch eine Wahl an der Urne gemäss § 47 aGG zu erfolgen.“

Der Kirchenpflegepräsident erklärte darauf, dass nach § 26 des neuen Gemeindegesetzes keine geheimen Wahlen an der Kirchgemeindeversammlung mehr stattfinden könnten. Der Rekurrent stellte sodann den Ordnungsantrag, es sei sofort über seinen Antrag abzustimmen. Diesem Antrag wurde nicht stattgegeben.

Der Präsident erklärte darauf die vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten für die Kirchenpflege und die Rechnungsprüfungskommission als gewählt; eine Wahl sei nicht nötig, da nicht mehr Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung stünden, als Sitze zu besetzen seien.

- II. Mit Eingabe vom 30. April 2018 erhob der Rekurrent bei der Bezirkskirchenpflege C. Rekurs gegen die Verhandlungsführung an der Kirchgemeindeversammlung vom 25. April 2018. Dabei stellte er den folgenden Antrag:

„Da beide Ordnungsanträge nicht behandelt wurden, über meinen Antrag nicht abgestimmt wurde, sondern von der Kirchenpflege abgelehnt wurden, sind alle Geschäfte dieser Kirchgemeindeversammlung zu sistieren. Die Kirchenpflege wird verpflichtet, eine neue Kirchgemeindeversammlung durchzuführen.“

Mit Zirkulationsbeschluss vom 16. Mai 2018 entzog die Bezirkskirchenpflege dem Rekurs die aufschiebende Wirkung.

Mit Beschluss vom 11. Juli 2018 wies die Bezirkskirchenpflege den Rekurs ab. Zur Begründung führte die Vorinstanz Folgendes aus: Das geltende Gemeindegesetz von 2015 (GG), das mangels diesbezüglicher eigener Vorschriften in der Kirchenordnung gemäss § 17 Kirchengesetz auch für die Kirchgemeinden massgebend sei, sehe keine geheime Wahl vor. Wenn gleich viele oder weniger Personen vorgeschlagen werden,

als Stellen zu besetzen sind, werden die Vorgeschlagenen in stiller Wahl, d.h. ohne Wahlakt, als gewählt erklärt (§ 26 Abs. 2 GG). Anders als unter dem alten Recht könne eine Auszählung der Stimmen nicht verlangt werden. In der Rechtsmittelbelehrung wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, innert 30 Tagen Rekurs bei der Rekurskommission zu erheben.

III. Mit Eingabe vom 27. August 2018 erhob der Rekurrent bei der Rekurskommission Rekurs gegen den Beschluss der Bezirkskirchenpflege C.. Darin stellt er den folgenden Antrag:

„Wenn die Abstimmungsverweigerung des Antrages und des Ordnungsantrages für den Ausgang der Versammlung relevant ist, soll mein Antrag wie bei der Bezirkskirchenpflege beantragt lauten: Sistierung der Versammlung, Neuansetzung mit Abstimmung, dann Wahlen.“

IV. Die Bezirkskirchenpflege hatte für das Rekursverfahren die aufschiebende Wirkung entzogen; für einen allfälligen Weiterzug an die Rekurskommission hat sie indessen keine entsprechende Anordnung getroffen. Um zu verhindern, dass die bereits im Amt befindlichen Mitglieder der Kirchenpflege und der Rechnungsprüfungskommission ihre Arbeit einstellen müssen, hat der Präsident der Rekurskommission mit Präsidialentscheid vom 12. September 2018 dem vorliegenden Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen.

V. Die Rekursgegnerin und die Vorinstanz haben mit Schreiben vom 30. September und vom 6. Oktober 2018 auf Stellungnahmen zum Rekurs verzichtet, die Vorinstanz unter Verweis auf die Begründung des angefochtenen Entscheids.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1. Gegenstand des vorliegenden Rekurses bildet die Verhandlungsführung an einer Kirchgemeindeversammlung. Der dagegen erhobene Rekurs wurde von der Bezirkskirchenpflege C. abgewiesen. Gemäss Art. 228 Abs. 1 lit. a der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche vom 17. März 2009 (KO; LS 181.10) unterliegen Rekursentscheide der Bezirkskirchenpflegen dem Rekurs an die Rekurskommission.

Das Verfahren vor der Rekurskommission richtet sich gemäss Art. 229 KO nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) vom 24. Mai 1959 (LS 175.2) über das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht.

Mit der Rüge des Rekurrenten, über seinen Antrag im Zusammenhang mit einem Wahlgeschäft sei zu Unrecht nicht abgestimmt worden, macht der Rekurrent sinngemäss eine Verletzung seiner politischen Rechte geltend. Sein Rekurs ist demzufolge ein Stimmrechtsrekurs im Sinne von § 49 in Verbindung mit § 21a VRG. Gemäss § 53 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 VRG beträgt die Rekursfrist in Stimmrechtssachen fünf Tage.

Der angefochtene Beschluss der Bezirkskirchenpflege ist dem Rekurrenten am 31. Juli 2018 zugegangen. Seinen Rekurs hat er am 28. August 2018 der Post übergeben. Damit hat er die fünftägige Rekursfrist nicht eingehalten. Da indessen in der Rechtsmittelbelehrung der Vorinstanz die Rekursfrist mit 30 Tagen angeführt und ausdrücklich auf den Stillstand während der Gerichtsferien hingewiesen wurde, kann dem Rekurrenten der Ablauf der Rekursfrist nicht entgegengehalten werden (Kaspar Plüss, in: Alain Grif-fel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 2014, § 10 N. 51, 53).

Als Adressat des angefochtenen Beschlusses ist der Rekurrent offensichtlich zum Rekurs legitimiert.

Demzufolge ist auf den Rekurs einzutreten.

2. In seinem Rekurs an die Bezirkskirchenpflege beantragte der Rekurrent, alle Geschäfte der Kirchgemeindeversammlung vom 25. April 2018 seien zu sistieren, da seine beiden Ordnungsanträge nicht behandelt worden seien; die Kirchenpflege sei zu verpflichten, eine neue Kirchgemeindeversammlung durchzuführen.

Die beiden Anträge des Rekurrenten an der Kirchgemeindefsammlung lauteten wie folgt:

1. „Die heutigen Wahlen haben durch eine Wahl an der Urne gemäss § 47 aGG zu erfolgen.“
2. „Es sei sofort über seinen ersten Antrag abzustimmen.“

Die Vorinstanz hat den Rekurs abgewiesen. Dabei befasste sie sich lediglich mit der Wahl der Kirchenpflege, ohne Ausführungen zur Rechnungsprüfungskommission. Der Entscheid ist indessen dahingehend zu verstehen, dass die Ausführungen sinngemäss auch für die Rechnungsprüfungskommission gelten.

Die Begründung des vorinstanzlichen Entscheids lautet wie folgt: Es hätten sich vier der benötigten fünf Personen für die Kirchenpflege zur Wahl gestellt. Diese vier Kandidierenden seien nach den geltenden Vorschriften gemäss § 26 Abs. 2 des Gemeindegesetzes von 2015 (GG) rechtmässig gewählt worden. Mangels eigener Vorschriften in der Kirchenordnung sei gemäss § 17 des Kirchengesetzes (KiG) vom 9. Juli 2007 (LS 180.1) das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (LS 131.1) auch für die Kirchgemeinden massgebend. Dieses sehe keine geheime Wahl mehr vor. Wenn gleich viele oder weniger Kandidaten vorgeschlagen werden, als Stellen zu besetzen sind, seien die Vorgeschlagenen in stiller Wahl, d.h. ohne Wahlakt, als gewählt zu erklären (§ 26 Abs. 2 GG). Anders als bisher könne eine Auszählung der Stimmen nicht verlangt werden. Entsprechend dieser klaren Rechtslage sei der Rekurs hinsichtlich der Wahl der Kirchenpflege offensichtlich unbegründet und deshalb abzuweisen.

3. Gemäss Art. 160 der Kirchenordnung wählen die Stimmberechtigten der Kirchgemeinde die Mitglieder und die Präsidentin oder den Präsidenten der Kirchenpflege an der Urne, sofern die Kirchgemeindeordnung nicht die Wahl in der

Kirchgemeindeversammlung vorsieht (Abs. 1); bei Erneuerungswahlen ist die stille Wahl ausgeschlossen (Abs. 2). Art. 167 Abs. 1 KO bestimmt, dass die Stimmberechtigten der Kirchgemeinde die Mitglieder und die Präsidentin oder den Präsidenten der Rechnungsprüfungskommission in der Kirchgemeindeversammlung wählen, sofern die Kirchgemeindeordnung nicht die Wahl an der Urne vorsieht. Gemäss Art. 160 Abs. 3 und Art. 167 Abs. 2 KO finden die Bestimmungen des Gemeindegesetzes und des Gesetzes über die politischen Rechte über Gemeindewahlen subsidiär Anwendung.

Nach den zitierten Bestimmungen der Kirchenordnung in Verbindung mit Art. 12 lit. k und r der Kirchgemeindeordnung B. vom 22. Juni 2011 (KGO) erfolgt die Wahl der Mitglieder der Kirchenpflege und der Rechnungsprüfungskommission an der Kirchgemeindeversammlung. Urnenwahlen sieht die Kirchgemeindeordnung nur für Pfarrerinnen und Pfarrer vor (Art. 6). Gemäss Art. 5 Abs. 3 KGO haben Wahlen an der Kirchgemeindeversammlung geheim zu erfolgen.

An dieser Rechtslage hat auch das Anfang 2018 in Kraft getretene Gemeindegesetz vom 20. April 2015 nichts geändert. Gemäss Art. 160 Abs. 3 und Art. 167 Abs. 2 KO gelten die Bestimmungen des Gemeindegesetzes sowie des Gesetzes über die politischen Rechte über Gemeindewahlen nur subsidiär, d.h. nur insoweit, als nicht die Kirchenordnung oder die Kirchgemeindeordnung eigene Regelungen enthalten. Auch nach § 17 KiG sind die Bestimmungen des Gemeindegesetzes sinngemäss anwendbar; „vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen dieses Gesetzes oder der Organisationsordnungen der kantonalen kirchlichen Körperschaften.“

4. Demzufolge ist gemäss Art. 160 Abs. 2 KO die stille Wahl der Mitglieder sowie der Präsidentin oder des Präsidenten der Kirchenpflege ausgeschlossen. Das bedeutet, dass nach Massgabe der Kirchgemeindeordnung B. eine geheime Wahl mit Auszählen der Stimmen durchgeführt werden muss. Diese Regelung hat Vorrang vor § 26 Abs. 2 GG, wonach die Vorgeschlagenen als gewählt erklärt werden, wenn gleich viele oder weniger Personen vorgeschlagen sind, als Stellen zu besetzen sind.

In einem Schreiben des Leiters Rechtsdienst des Kirchenrates betreffend Vorbereitung und Durchführung der Kirchgemeindeversammlung (Version 21.3.2018) wird unter

Ziff. 1.4 ausgeführt, vom Gemeindegesetz seien geheime Wahlen in der Kirchgemeindeversammlung nicht mehr vorgesehen. Diese Lücke werde die teilrevidierte Kirchenordnung ab Anfang 2019 schliessen. Bis dahin sei weiterhin § 49 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (aGG) anzuwenden; § 49 aGG regelt das Verfahren für geheime Wahlen an der Gemeindeversammlung. In Ziff. 6.4 des gleichen Schreibens wird sodann präzisiert, dass geheime Wahlen erfolgen, wenn dies in der Kirchenordnung so vorgesehen ist oder wenn ein Viertel der Anwesenden dies verlangt. Aus diesem Schreiben ergibt sich, dass der Rechtsdienst des Kirchenrates die dargelegte Rechtslage im Ergebnis gleich beurteilt.

Für die Wahl der Rechnungsprüfungskommission schliesst zwar Art. 167 KO die stille Wahl nicht aus. Die Kirchenordnung B. sieht die stille Wahl jedoch nicht vor; Art. 5 Abs. 3 KGO verlangt geheime Wahlen.

Somit hätte die Wahl der Kirchenpflege wie auch der Rechnungsprüfungskommission an der Kirchgemeindeversammlung im geheimen Verfahren mit Auszählung der Stimmen durchgeführt werden müssen, obwohl nicht mehr Personen kandidierten, als Sitze zu vergeben waren.

5. Der Rekurrent verlangte allerdings an der Kirchgemeindeversammlung nicht die formelle Wahl der Kirchenpflege und der Rechnungsprüfungskommission an der Kirchgemeindeversammlung, sondern an der Urne. Dabei stützte er sich auf § 47 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (aGG), das am 1. Januar 2018 durch das Gemeindegesetz von 2015 abgelöst worden war; § 47 Abs. 1 aGG bestimmte, dass an einer Kirchgemeindeversammlung, an welcher weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten anwesend sind, ein Drittel der Anwesenden zu Beginn einer Wahl verlangen können, dass diese an der Urne statt in der Versammlung erfolgen soll.

Diesen Antrag hat der Präsident der Kirchenpflege zu Recht nicht zur Abstimmung gebracht, da weder die Kirchenordnung B. noch die Kirchenordnung die Möglichkeit vorsehen, Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Kirchgemeindeversammlung an der Urne durchzuführen. Ob unter dem alten Gemeindegesetz gestützt auf Art. 160 Abs. 3 und Art. 167 Abs. 2 KO die Möglichkeit bestanden hätte, die Urnenwahl gemäss

§ 47 Abs. 1 aGG zu verlangen, kann dahingestellt bleiben. Das neue, im Zeitpunkt der Kirchgemeindeversammlung massgebende Gemeindegesetz sieht diese Möglichkeit nicht mehr vor.

Der Rekurrent stützt sich mit seinem Anliegen, die Wahlen seien an der Urne durchzuführen, auf das erwähnte Schreiben des Leiters des Rechtsdienstes des Kirchenrates. Dieses empfehle, zumindest in einer Übergangszeit weiterhin § 47 aGG anzuwenden. Dies beruht auf einer fehlerhaften Interpretation des erwähnten Schreibens. Dieses besagt lediglich, dass an der Kirchgemeindeversammlung geheim gewählt wird, wenn das Gesetz oder die Gemeindeordnung das so vorschreibt oder wenn ein Viertel der Anwesenden es verlangt; in den übrigen Fällen wird offen gewählt (§ 47 Abs. 2 und 3 aGG). Dagegen beziehen sich die Ausführungen im erwähnten Schreiben nicht auf § 47 Abs. 1 aGG betreffend Wahl an der Urne statt an der Gemeindeversammlung. Diese Bestimmung gilt heute nicht mehr und ist auch nach dem erwähnten Schreiben nicht mehr anwendbar.

Aus diesem Grund hat der Gemeindepräsident den Antrag des Rekurrenten, die Wahl der Kirchenpflege an der Urne durchzuführen, zu Recht nicht zur Abstimmung gebracht.

6. Obwohl der Rekurrent an der Kirchgemeindeversammlung vom 25. April 2018 ausdrücklich die Durchführung von Urnenwahlen beantragte, haben sowohl der Kirchenpflegepräsident als auch die Bezirkskirchenpflege den Antrag dahingehend behandelt, dass es um die Durchführung geheimer Wahlen an der Kirchgemeindeversammlung gehe. Dies dürfte daran liegen, dass der Rekurrent lediglich auf § 47 aGG verwies, wo sowohl die Wahl an der Urne (Abs. 1) als auch die geheime Wahl an der Gemeindeversammlung (Abs. 2) geregelt waren. Der Kirchenpflegepräsident und die Vorinstanz haben den Antrag des Rekurrenten nicht nach seinem Wortlaut verstanden, sondern nach einem davon abweichenden, aber durchaus möglichen Sinn. Während der Rekurrent an der Gemeindeversammlung noch klar die Durchführung einer Wahl an der Urne verlangte, lautete sein Antrag an die Bezirkskirchenpflege weniger eindeutig, die Geschäfte der Kirchgemeindeversammlung seien zu sistieren und die Kirchenpflege sei zu verpflichten, eine neue Kirchgemeindeversammlung durchzuführen. Im

vorliegenden Rekurs lautet sein Antrag: Sistierung der Versammlung, Neuansetzung mit Abstimmung, dann Wahlen.

Versteht man den Antrag des Rekurrenten in diesem Sinne als Antrag auf Durchführung geheimer Wahlen an der Kirchgemeindeversammlung, so ist er – wie dargelegt – gutzuheissen; die Beurteilung des Kirchenpflegepräsidenten wie der Bezirkskirchenpflege, geheime Wahlen seien an der Kirchgemeindeversammlung nicht zulässig, wenn nicht mehr Personen kandidieren, als Sitze zu besetzen sind, hat sich als unzutreffend erwiesen (vgl. vorne Erwägungen 3 und 4).

7. Aus diesen Gründen ist der Rekurs gutzuheissen. Die Kirchenpflege ist anzuweisen, anlässlich der nächsten Kirchgemeindeversammlung die Wahl der Kirchenpflege und der Rechnungsprüfungskommission in korrekter Form nachzuholen.

Um zu verhindern, dass bis zur Durchführung der nächsten Kirchgemeindeversammlung die Behörden nicht tätig sein können, ist die aufschiebende Wirkung des Rekurses bis zur Nachholung der korrekten Wahl anlässlich der nächsten Kirchgemeindeversammlung der Kirchgemeinde B. aufrecht zu erhalten.

8. Gemäss § 13 Abs. 4 VRG werden in Stimmrechtsangelegenheiten keine Kosten erhoben. Eine Parteientschädigung ist ebenfalls nicht zuzusprechen.

Demgemäss entscheidet die Landeskirchliche Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen.
2. Die Kirchenpflege der Kirchgemeinde B. wird angewiesen, anlässlich der nächsten Kirchgemeindeversammlung die Wahl des Präsidenten und der Mitglieder der Kirchenpflege sowie des Präsidenten und der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission in korrekter Form nachzuholen.

3. Die aufschiebende Wirkung des Rekurses wird bis zur Durchführung der korrekten Wahl der Kirchenpflege und der Rechnungsprüfungskommission anlässlich der nächsten Kirchgemeindeversammlung aufrecht erhalten.
4. Es werden keine Kosten erhoben.
5. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
6. Gegen diesen Entscheid kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde ist mit Anträgen und Begründung innert 30 Tagen von der Zustellung des vorliegenden Entscheids an gerechnet beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
7. Schriftliche Mitteilung (eingeschrieben) an die Parteien sowie an den Kirchenrat des Kantons Zürich.

Für die 1. Abteilung der Landeskirchlichen Rekurskommission:

Tobias Jaag

Ursina Egli

Versand: