

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

Geschäft Nr. 2015-01

**Rekursentscheid  
der 2. Abteilung vom 2. September 2015**

**Mitwirkende:**

Regula Spichiger (Vorsitz), Kaspar Plüss, Joachim Reichert.

In Sachen

1. A.
2. B.
3. C.

**Rekurrenten**

alle vertreten durch D.

gegen

**Verband der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden E.**

**Rekursgegner**

vertreten durch Rechtsanwältin F.

und

**Bezirkkirchenpflege E.**

**Vorinstanz**

vertreten durch die Präsidentin G.

**betreffend Personalfonds / Referendumsrecht**

hat sich ergeben:

I. Die Zentralkirchenpflege ist die legislative Delegiertenversammlung des Verbands der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden E. (im Folgenden: Verband). Am 3. Juli 2013 beschloss die Zentralkirchenpflege auf Antrag des Vorstandsvorsitzenden mit 32 zu 25 Stimmen, einen Beitrag von 3 Mio. Franken des Personalfonds des Verbands an die „Stiftung Verband der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden E.“ (im Folgenden: Stiftung) zu gewähren. Sie unterstellte diesen Beschluss dem fakultativen Referendum.

## II.

A. Gegen den Beschluss der Zentralkirchenpflege vom 3. Juli 2013 rekurrten am 8. Juli 2013 fünf Mitglieder der Zentralkirchenpflege, nämlich D., H., I., J. und K. Am 15. Januar 2014 wies die Bezirkskirchenpflege den Rekurs ab, ohne Kosten zu erheben oder eine Parteientschädigung zuzusprechen. Am 1. Februar 2014 gelangten drei der fünf Rekurrenten mit Rekurs an die Rekurskommission der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich (im Folgenden: LKRK). Wegen verspäteter Rekursanhebung trat die LKRK mit Entscheid Nr. 2014-01 vom 10. September 2014 nicht auf den Rekurs ein (act. 9/6; anonymisierte Publikation unter [www.zh.ref.ch/organisation/rekurs/entscheide](http://www.zh.ref.ch/organisation/rekurs/entscheide)). Dieser Entscheid wurde beim Bundesgericht nicht angefochten und erwuchs in Rechtskraft.

B. Mehr als ein Jahr nach erfolgter Beschlussfassung publizierte die Zentralkirchenpflege ihren Beschluss vom 3. Juli 2013 am 23. Juli 2014 im amtlichen Publikationsorgan. Dies führte zu einer zweiten Rekursanhebung – durch drei Personen, die der Zentralkirchenpflege *nicht* angehören: Am 25. Juli 2014 rekurrten A., B. und C., alle vertreten durch D., bei der Bezirkskirchenpflege E. und stellten im Wesentlichen die gleichen Anträge wie die Rekurrenten, die am 8. Juli 2013 Rekurs erhoben hatten, nämlich: Der Beschluss der Zentralkirchenpflege vom 3. Juli 2013 sei aufzuheben, die Sache sei an die Zentralkirchenpflege zurückzuweisen und diese sei anzuweisen, den Beschluss der *obligatorischen* Volksabstimmung zu unterstellen. Am 15. August 2014 sistierte die Bezirkskirchenpflege das am 25. Juli 2014 eingeleitete (zweite) Rekursverfahren mit der Begründung, dass das am 8. Juli 2013 eingeleitete (erste) Rekurs-

verfahren, das die gleiche Materie betreffe, zur Zeit vor der LKRK hängig sei. Nachdem das erste Rekursverfahren mit dem Entscheid der LKRK vom 10. September 2014 rechtskräftig abgeschlossen worden war (vgl. vorn II.A), nahm die Bezirkskirchenpflege das zweite Rekursverfahren am 20. November 2014 wieder auf. Mit Beschluss vom 18. März 2015 wies die Bezirkskirchenpflege den (zweiten) Rekurs ab, ohne Rekursverfahrenskosten zu erheben (Disp.-Ziff. 1 und 2). Sie verpflichtete die drei Rekurrenten, dem Verband für das Rekursverfahren eine Entschädigung von je Fr. 324.- (je Fr. 300.- zuzüglich 8% MWST) zu bezahlen (Disp.-Ziff. 3).

### III.

- A. Am 23. März 2015 gelangten A., B. und C., alle vertreten durch D., mit Rekurs an die LKRK. Sie beantragten, 1. der Rekursentscheid der Bezirkskirchenpflege E. vom 18. März 2015 sei aufzuheben; 2. der Beschluss der Zentralkirchenpflege vom 3. Juli 2013 betreffend Gewährung eines Beitrags von 3 Mio. Franken des Personalfonds an die Stiftung sei aufzuheben; die Sache sei an die Zentralkirchenpflege zurückzuweisen und diese sei anzuweisen, den Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen; 3. eventuell sei Disp.-Ziff. 3 des angefochtenen Rekursentscheids (Auferlegung einer Parteientschädigung) aufzuheben. Am Tag nach der Rekurerhebung (24. März 2015) wiesen die Rekurrenten die LKRK auf einen Schreibfehler in ihrer Eingabe hin und reichten eine korrigierte Fassung der Rekurschrift nach.
- B. Mit Verfügung vom 30. März 2015 leitete die Vorsitzende der 2. Abteilung der LKRK den Schriftenwechsel ein. Gleichzeitig teilte sie den Verfahrensbeteiligten mit, die Geschäftsleitung der LKRK habe am 25. März 2015 beschlossen, auf den Rekurs vom 23. März 2015 vorläufig einzutreten und das Geschäft der 2. Abteilung zuzuweisen. Am 15. April 2015 liess die Bezirkskirchenpflege der LKRK die Verfahrensakten zukommen, wobei sie auf eine Vernehmlassung zum Rekurs verzichtete. Mit Rekursantwort vom 29. April 2015 beantragte der Verband, der Rekurs sei vollumfänglich abzuweisen, sofern darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrenten. Am 27. Mai 2015 reichten die Rekurrenten eine Replik ein, in der sie auf eine Stellungnahme zur Rekursantwort weitgehend verzichteten. Der Verband verzichtete mit Eingabe vom 8. Juni 2015 auf eine Stellungnahme zur Replik, wobei er an seinen bisherigen Ausführungen vollumfänglich festhielt.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1.
  - 1.1 Zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ist die LKRK zuständig (Art. 228 Abs. 1 lit. a der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 [KiO; LS 181.10]).
  - 1.2 Der Verband beantragt, auf den Rekurs vom 23. März 2015 sei nicht einzutreten, und bereits die Bezirkskirchenpflege hätte auf den Rekurs vom 25. Juli 2014 nicht eintreten dürfen. Der 2. Abteilung der LKRK ist es nicht verwehrt, die Eintretensvoraussetzungen, die die Geschäftsleitung kurz nach dem Rekurseingang am 25. März 2014 summarisch geprüft hat, im Rahmen des vorliegenden Endentscheids erneut – auf nunmehr verbindliche Weise – zu überprüfen (vgl. LKRK, Entscheid Nr. 2014-01, a.a.O., E. 1.2) und in diesem Zusammenhang auch zu untersuchen, ob die Bezirkskirchenpflege zu Recht auf den Rekurs eingetreten ist.
  - 1.3 Der innert 5 Tagen nach der Amtsblattpublikation – am 25. Juli 2014 – bei der Bezirkskirchenpflege erhobene Rekurs erweist sich als rechtzeitig (vgl. § 4 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2]). Ob die Rekurrenten den umstrittenen Beschluss vom 3. Juli 2013 schon vor dessen Amtsblattpublikation vom 23. Juli 2014 gekannt haben oder nicht, ist entgegen der Auffassung des Verbands nicht relevant. Die Auslösung der Rechtsmittelfrist setzt grundsätzlich die formelle Eröffnung des angefochtenen Entscheids voraus. Ausnahmen von diesem Grundsatz können sich bei *individuellen* Eröffnungen nach Treu und Glauben ergeben (vgl. Alain Griffel in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, § 22 N. 16 ff.). Im vorliegenden Fall geht es aber nicht um die Eröffnung einer individuell-konkreten Verfügung, sondern um eine für sämtliche – rund 90'000 – Aktivbürger verbindliche öffentliche Bekanntmachung eines dem Finanzreferendum unterstellten Beschlusses der Zentralkirchenpflege (vgl. act. 9/4 Disp.-Ziff. II). Für die Eröffnung referendumpflichtiger *Beschlüsse* muss aber das Gleiche gelten wie für referendumpflichtige *Erlasse*: Nur die Amtsblattpublikation, nicht aber eine allfällige frühere informelle Bekanntmachung des referendumpflichtigen Akts kann die Rechtsmittelfrist gegenüber Personen auslösen, die dem Beschlussgremium nicht angehören (vgl. § 4 in Verbindung mit

§ 10 Abs. 2 VRG; in Bezug auf Art. 101 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]: Bernard Corboz, in: *Commentaire de la LTF*, 2. Aufl. 2014, Art. 101 N. 10; zu möglichen Ausnahmen bei – hier nicht relevanten – Rügen betreffend Vorbereitungshandlungen im Vorfeld einer Abstimmung vgl. BGE 140 I 338 E. 4.4). Im vorliegenden Fall lief denn auch die am 21. September 2014 endende *Referendumsfrist* unabhängig vom effektiven Zeitpunkt der Kenntnisnahme des Beschlusses der Zentralkirchenpflege (vgl. Amtsblattpublikation, act. 4 der Bezirkskirchenpflegeakten). Die Rekurrenten des vorliegenden Verfahrens sind – anders als die Rekurrenten, die am 8. Juli 2013 Rekurs erhoben – nicht Mitglieder der Zentralkirchenpflege, so dass die formelle Eröffnung ihnen gegenüber erst mit der Amtsblattpublikation vom 23. Juli 2014 erfolgte, ungeachtet einer allfälligen früheren informellen Kenntnisnahme (vgl. BGr, 20. Dezember 2011, 1C\_578/2010, E. 2.3.2; Felix Uhlmann / Alexandra Schwank, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 36 N. 6).

- 1.4 Der Verband geht ferner zu Unrecht davon aus, dass der Abschluss des ersten Rekursverfahrens (Nr. 2014-01) zur Folge habe, dass das vorliegende zweite Rekursverfahren (Nr. 2015-01) zu einer abgeurteilten Sache wird. Nur das *Anfechtungsobjekt* des ersten und zweiten Verfahrens ist identisch, nicht aber die rekurrenden Parteien (vgl. vorn, Sachverhalt II), weshalb keine *res iudicata* vorliegt (vgl. BGE 97 II 390 E. 4). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Rekurrenten des zweiten Verfahrens durch einen Anwalt vertreten werden, der im ersten Verfahren als Rekurrent teilgenommen hatte. Im Übrigen liegt es nicht in der Verantwortung der Rekurrenten des zweiten Verfahrens, dass die Vorinstanz ihren Rekurs erst mehr als ein Jahr nach dem ersten Rekurs beurteilt hat: Die spätere Anfechtung liegt einzig darin begründet, dass zwischen der Beschlussfassung (3. Juli 2013) und der Amtsblattpublikation (23. Juli 2014) mehr als ein Jahr verstrichen ist.
- 1.5 Als Mitglieder von Kirchgemeinden, die zum Verband gehören, sind die Rekurrenten zur Erhebung eines Stimmrechtsrekurses gegen den angefochtenen Beschluss ohne Weiteres berechtigt (vgl. Art. 89 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 111 Abs. 1 BGG; § 4 in Verbindung mit § 21a lit. a VRG). Der Umstand, dass die umstrittene Beschlussfassung gut zwei Jahre zurückliegt und dass gegen den Beschluss kein Referendum er-

hoben wurde, ändert entgegen der Auffassung des Verbands nichts daran, dass die Rekurrenten nach wie vor ein aktuelles Rechtsschutzinteresse daran haben, dass der Beschluss vom 3. Juli 2013 dem obligatorischen Referendum unterstellt wird.

**1.6** Die Eintretensvoraussetzungen waren somit im Verfahren vor der Bezirkskirchenpflege erfüllt, und sie sind es auch im Verfahren vor der LKRK. Auf den Rekurs ist einzutreten.

**2.** Gestützt auf die Verfahrensakten, die Vorbringen der Parteien sowie das Protokoll der Sitzung der Zentralkirchenpflege vom 1. Juli 2015 ist von folgendem Sachverhalt auszugehen:

**2.1** Der Verband verfügt seit 1960 über eine Personalversicherung, aus der sich der heutige Personalfonds entwickelt hat. Gemäss dem seit 2001 geltenden Reglement bezweckt der Personalfonds die Unterstützung von Mitarbeitern und ehemaligen Mitarbeitern oder deren Angehörigen im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Alter, Tod und unverschuldeten Notlagen. Leistungen werden ausgerichtet, wenn andere Sozialversicherungs- oder Sozialhilfeeinrichtungen keine oder nicht ausreichende Leistungen erbringen. Zwischen 2005 und 2015 richtete der Personalfonds Leistungen in der Höhe von insgesamt 1'611'129.- aus, grösstenteils für Überbrückungszuschüsse (Protokoll der Sitzung der Zentralkirchenpflege vom 1. Juli 2015, a.a.O. S. 6). Das Eigenkapital des Personalfonds ist in den letzten 20 Jahren – offenbar in erster Linie aufgrund von Börsengewinnen (act. 9/4, Protokoll der Sitzung der Zentralkirchenpflege vom 3. Juli 2013, Votum des Finanzvorstands) – stark gewachsen. 2011 verfügte der Personalfonds über ein Eigenkapital von rund 90 Mio. Franken. Mit der Begründung, dass der Personalfonds vor dem Hintergrund des Fondszwecks überdotiert sei, beschloss die Zentralkirchenpflege am 18. Mai 2011, die Liegenschaften im Finanzvermögen des Personalfonds im Umfang von rund 38 Mio. Franken in den Verband zu überführen (Protokoll der Sitzung der Zentralkirchenpflege vom 18. Mai 2011, Akten der Bezirkskirchenpflege 2/4). Ende 2014 betrug das Eigenkapital des Personalfonds – nunmehr ohne Liegenschaften – noch immer fast 60 Mio. Franken.

**2.2** Am 10. März 2010 beschloss die Zentralkirchenpflege unter anderem, die Aktiven und Passiven des Personalfonds – damals rund 90 Mio. Franken (E. 2.1) – in die neu

zu gründende „Stiftung Verband der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden E.“ zu überführen. Im Rahmen der Beschlussberatung wurde erwähnt, dass die Zentralkirchenpflege bereits am 16. September 2009 der Umwandlung des Personalfonds in eine privatrechtliche Stiftung grundsätzlich zugestimmt habe. Grund für die angestrebte Umwandlung sei, dass der Personalfonds wesentlich mehr Rendite abgeworfen habe, als Ausschüttungen getätigt worden seien. Mit der neuen Stiftung werde die Zweckbestimmung wesentlich erweitert, indem einerseits der Kreis der möglichen privaten Begünstigten auf die Behördenmitglieder ausgeweitet werde und andererseits auch gemeinnützige und soziale Institutionen berücksichtigt werden könnten. Gemäss dem Zweckartikel der Stiftungsurkunde kann die Stiftung ferner „weitere Zwecke verfolgen, die mit dem Gedankengut des Zweckverbandes und seiner Mitglieder vereinbar“ sind. Ausserdem kann sie Studierende der Theologie und Studienarbeiten im theologisch-kirchlichen Umfeld unterstützen (Protokoll der Sitzung der Zentralkirchenpflege vom 10. März 2010, Akten der Bezirkskirchenpflege 2/2).

**2.3** Am 8. Dezember 2010 kam die Zentralkirchenpflege auf ihren Beschluss vom 10. März 2010 (vgl. E. 2.2) zurück und hob die Bestimmung wieder auf, wonach die gesamten Aktiven und Passiven des Personalfonds (rund 90 Mio. Franken) in die Stiftung überführt werden sollten. Stattdessen beschloss die Zentralkirchenpflege, die Stiftung mit einem anfänglichen Stiftungsvermögen von Fr. 100'000.- aus dem Personalfonds zu gründen und Aktiven des Personalfonds von lediglich 3.5 Mio. Franken in die Stiftung zu überführen. Im Rahmen der Schilderung der Ausgangslage wurde dargelegt, seit dem 10. März 2010 seien aufgrund von Vorprüfungen Anpassungen vorgenommen worden. Zudem sei die Frage aufgeworfen worden, ob die Aktiven und Passiven des Personalfonds wie vorgesehen in die neue Stiftung überführt werden könnten, wobei auf § 6 des Statuts des Verbands verwiesen worden sei (Urnenabstimmung bei einmaligen Ausgaben von über 4 Mio. Franken). Der Vorstandsvorsitzende führte sodann aus, die Frage einer möglichen Urnenabstimmung bei einmaligen Ausgaben des Verbands über 4 Mio. Franken habe nicht restlos geklärt werden können, weshalb lediglich Aktiven von 3.5 Mio. Franken in die Stiftung überführt würden. In Bezug auf den Stiftungszweck wurde erwähnt, der Kreis der Destinatäre sei aufgrund der Vorprüfung auf sämtliche Mitglieder, die einer dem Verband angeschlossenen Kirchgemeinde angehörten, erweitert worden. Dank der Offenheit des Destina-

tärskreises komme die Stiftung in den Genuss der Steuerbefreiung (Protokoll der Sitzung der Zentralkirchenpflege vom 8. Dezember 2010, act. 9/3 S. 1-4).

**2.4** Am 3. Juli 2013 beschloss die Zentralkirchenpflege, einen weiteren Beitrag des Personalfonds an die Stiftung zu gewähren – diesmal in der Höhe von 3 Mio. Franken. Im Beschlussprotokoll wurde vorab aufgelistet, welche Unterstützungen der Stiftungsrat 2012 gewährt hatte: Fr. 100'000.- für L.; Fr. 300'000.- (verteilt auf drei Jahre à Fr. 100'000.-) für M.; Unterstützungsbeitrag von Fr. 25'000.- (einschliesslich Darlehen von Fr. 15'000.-) an N. Das Protokoll hält sodann fest, der Aufwandüberschuss der Stiftungsrechnung habe 2012 Fr. 74'774.- betragen; das Eigenkapital belaufe sich auf Fr. 3'424'668.-. Der Vorstand erwog, die Zentralkirchenpflege habe die Stiftung anlässlich der Gründung im Jahr 2010 massgeblich unterstützt; der Vorstand sei bereit, die Stiftung auch weiterhin zu fördern. Durch die gegenüber dem Personalfonds erweiterte Zweckbestimmung könne die Stiftung in einem breiter abgestützten Wirkungsspektrum tätig sein und so die kirchlichen Interessen entsprechend umfassender bewirtschaften. Die finanziellen Mittel des Personalfonds würden nur in sehr beschränktem Mass für laufende Zuwendungen benötigt. Der Personalfonds sei bezüglich Kapitalausstattung im Rahmen seiner Zweckbestimmung klar überdotiert. Der Personalfonds könne den Beitrag von 3 Mio. Franken, der an die Stiftung übertragen werden solle, aus dem 2012 resultierten Ertragsüberschuss finanzieren. Der Finanzvorstand des Verbands führte im Rahmen der Diskussion aus, dass man ursprünglich mehr Geld aus dem Personalfonds in die Stiftung habe einzahlen wollen. Nachdem die Aufsichtsbehörde aber darauf hingewiesen habe, dass die möglichen Destinatäre klar definiert werden müssten, und zudem die Frage aufgeworfen worden sei, ob die Aktiven und Passiven des Fonds – mit Blick auf § 6 des Statuts – ohne Weiteres vollständig auf die neue Stiftung übertragen werden könnten, sei man am 8. Dezember 2010 darauf zurückgekommen und habe beschlossen, die Stiftung mit weniger Kapital zu gründen. Die Durchführung einer Urnenabstimmung hätte in dieser Situation wenig Sinn gemacht und wäre von der Aktivbürgerschaft kaum verstanden worden (Protokoll der Sitzung der Zentralkirchenpflege vom 3. Juli 2013, act. 9/4 S. 1-4; zu weiteren Tätigkeiten der Stiftung vgl. Jahresbericht des Verbands 2014).

2.5 Am 1. Juli 2015 beschloss die Zentralkirchenpflege, den Personalfonds in „Personal- und Entwicklungsfonds“ umzubenennen. Er genehmigte ein neues Reglement und setzte dieses (vorbehältlich des Eintritts der Rechtskraft) rückwirkend per 1. Juli 2015 in Kraft. Die Zweckbestimmung des Fonds wurde erweitert: Neu können auch Projekte im gesamtstädtischen kirchlichen Interesse gefördert werden. Nebst personalpolitischen Anliegen können auch bestimmungsgemäss relevante Projekte finanziell unterstützt werden. Damit erweitert sich der Kreis der Destinatäre hin zu Projektaufgaben im gesamtstädtischen kirchlichen Interesse einschliesslich Reformprojekte (Protokoll der Sitzung der Zentralkirchenpflege vom 1. Juli 2015, a.a.O. S. 7).

### 3.

3.1 Die Parteien sind sich einig, dass einmalige Ausgaben des Verbands von mehr als 4 Mio. Franken der Urnenabstimmung durch die Aktivbürgerschaft – bzw. dem obligatorischen Referendum – unterliegen (§ 6 Ziff. 2 des des Statuts des Verbandes der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden E. vom 23. November 1977 in der Fassung von 2013; zum heutigen, diesbezüglich unveränderten Recht vgl. § 6<sup>bis</sup> Abs. 1 des Statuts.

3.2 Die Rekurrenten machen geltend, die von der Zentralkirchenpflege am 3. Juli 2013 beschlossene Übertragung von 3 Mio. Franken vom Personalfonds des Verbands an die Stiftung dürfe nicht separat betrachtet werden, sondern müsse zu dem am 8. Dezember 2010 gewährten Betrag von 3.5 Mio. Franken hinzugerechnet werden. Angesichts des Gesamtbetrags von 6.5 Mio. Franken, den die Zentralkirchenpflege auf die Stiftung übertragen habe, handle es sich um eine 4 Mio. Franken übersteigende und somit dem *obligatorischen* Referendum unterliegende Ausgabe (act. 1).

3.3 Die Vorinstanz war zum Schluss gekommen, dass die Zentralkirchenpflege ihren Beschluss vom 3. Juli 2013 zu Recht dem *fakultativen* Referendum unterstellt habe. Der 2013 aus dem Personalfonds zugesprochene Stiftungsbeitrag sei nämlich unabhängig vom 2010 zugesprochenen Beitrag erfolgt. Als die Zentralkirchenpflege 2010 beschlossen habe, der Stiftung 3.5 Mio. Franken aus dem Personalfonds zu übertragen, sei zwar sehr wahrscheinlich die Möglichkeit im Raum gestanden, die Stiftung später noch weiter zu unterstützen. Doch der Entscheid von 2010 enthalte weder eine diesbezügliche Verpflichtung noch werde darin die Absicht erklärt, später wei-

tere Gelder des Personalfonds in die Stiftung zu übertragen. Die Zentralkirchenpflege sei im Rahmen des Beschlusses vom 3. Juli 2013 somit vollkommen frei gewesen, ob sie weitere 3 Mio. Franken vom Personalfonds auf die Stiftung übertragen wolle oder nicht. Hätte sich die Zentralkirchenpflege dagegen ausgesprochen, so wären der Stiftung zwar weniger Mittel zur Zweckerfüllung zur Verfügung gestanden; ihren Sinn und Zweck hätte die Stiftung dadurch aber nicht verloren. Die 2010 und 2013 zugesprochenen Beträge seien demnach weder rechtlich noch tatsächlich zwingend miteinander verbunden gewesen (act. 2 E. 5).

3.4 Der Verband macht geltend, die Transaktionen der Zentralkirchenpflege vom Personalfonds an die Stiftung in den Jahren 2010 und 2013 stellten keinen unteilbaren Gegenstand dar. Der 2010 gewährte Geldbetrag habe die Dispositionsfreiheit der Zentralkirchenpflege nicht eingeschränkt. Die Zentralkirchenpflege sei 2013 nicht unter Druck gestanden, weitere Ausgaben für die Stiftung zu tätigen. Zwischen 2010 und 2013 habe sich die Sachlage massgeblich verändert: 2010 habe sich die Stiftung noch im Gründungsstadium befunden; neben dem gewährten Beitrag von 3.5 Mio. Franken habe kein weiterer Finanzierungsbedarf bestanden. In den folgenden Jahren habe die Stiftung ihre Tätigkeit aufgenommen und Leistungen ausgerichtet, die die Vermögenserträge überstiegen hätten. 2012 habe ein Aufwandüberschuss von rund Fr. 75'000.- resultiert; dieser habe aus dem Anfangsvermögen gedeckt werden müssen, das gemäss Art. 3 des Stiftungsreglements nur ausnahmsweise angetastet werden dürfe. Das Defizit von 2012 habe zwar nicht dringend, aber doch grundsätzlich nach einer Aufstockung der Mittel verlangt. Denn die Stiftung solle ihren Zweck dauerhaft erfüllen und ihr Vermögen daher nicht aufbrauchen, sondern primär die *Erträge* für den Stiftungszweck verwenden. Im Übrigen müsse beachtet werden, dass zwischen den Ausgabebeschlüssen von 2010 und 2013 ein Zeitraum von immerhin 2.5 Jahren liege, was ebenfalls *für* die Zulässigkeit einer etappenweisen Finanzierung spreche (act. 9).

4. Sämtliche Verfahrensbeteiligte berufen sich zur Untermauerung ihrer Argumente auf einen bundesgerichtlichen Leitentscheid aus dem Jahr 1992, der die etappenweise Sanierung einer Strasse betraf (BGE 118 Ia 184). Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit der Materie leitete das Bundesgericht für das Finanzreferendum Folgendes ab: Eine Finanzvorlage darf sich nicht auf mehrere Gegenstände be-

ziehen – es sei denn, dass mehrere Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft. Auf der anderen Seite darf ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen. Nach ständiger Rechtsprechung ist es unzulässig, die in der Verfassung für das Referendum gegen Kreditbeschlüsse festgesetzten Grenzen durch Aufteilung zusammengehörender Vorlagen zu umgehen. Dagegen bestehen gegen eine Aufteilung grosser *Bauvorhaben* keine rechtlichen Bedenken, wenn die Zuständigkeit dadurch nicht verschoben wird und wenn die Ausführung der einzelnen Teile für sich allein gesehen einen vernünftigen Sinn ergibt, so dass die Freiheit der Stimmbürger, sich für oder gegen die späteren Etappen auszusprechen, durch den ersten Entscheid nicht aufgehoben wird. Dabei spielt auch das zeitliche Element eine Rolle. Verschiedene Kreditvorlagen können wegen der grossen zeitlichen Distanz, die zwischen ihnen liegt, derart voneinander isoliert erscheinen, dass eine Zusammenrechnung nicht mehr gerechtfertigt ist und die Ausgabenbewilligung deshalb etappenweise erfolgen darf, selbst wenn die Vorhaben demselben Zweck dienen. Im Zusammenhang mit dem Strassenbau hat das Bundesgericht in einem anderen Fall entschieden, dass eine Vielzahl von Strassenprojekten in einem einzigen Beschluss über ein Strassenbauprogramm zusammengefasst werden könnten; es dürfe aber auch über bestimmte Strassenstücke gesondert beschlossen werden, wenn die einzelnen Etappen in sich geschlossene, selbständig sinnvolle und nutzbare Anlagen darstellten. Strassen bilden somit dann einen einzigen unteilbaren Gegenstand, wenn die einzelnen Strassenstücke weitgehend nutzlos wären, sofern die Strasse nicht fertiggestellt würde. Im Rahmen dieser Kriterien entscheidet sich die Frage, ob eine einheitliche Vorlage bejaht werden kann, aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls (BGE 118 Ia 184 E. 3b). Im konkreten Fall verneinte das Bundesgericht eine unzulässige Umgehung des Finanzreferendums mit der Begründung, der Unterhaltsbedarf sei ein sachliches Kriterium für die Prioritätensetzung bei einer Strassensanierung mit einem damit verbundenen Ausbau (BGE 118 Ia 184 E. 3d). Seit diesem Leitentscheid hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung mehrfach bestätigt (vgl. z.B. BGr, 9. Dezember 2010, 1C\_283/2010, E. 3.2; BGr, 25. Juni 2003, 1P.123/2002, E. 3.1, 3.2 und 5.5).

5.

5.1 Im vorliegenden Fall verneinte die Bezirkskirchenpflege das Vorliegen einer Stimmrechtsverletzung: Die 2010 beschlossene Beitragsgewährung habe die Zentralkirchenpflege 2013 weder faktisch noch rechtlich dazu gezwungen, einer erneuten Transaktion von Geldern aus dem Personalfonds an die Stiftung zuzustimmen; im Falle eines abweisenden Beschlusses hätte die Stiftung ihren Sinn und Zweck nicht verloren (vgl. E. 3.3). Vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. E. 4) und des Ablaufs der Geschehnisse im vorliegenden Fall (vgl. E. 2) kann der vorinstanzlichen Argumentation nicht gefolgt werden:

5.2 Am 16. September 2009 und am 10. März 2010 hatte die Zentralkirchenpflege beschlossen, den Personalfonds vollständig in eine Stiftung *umzuwandeln* bzw. die gesamten Aktiven und Passiven des Personalfonds – damals rund 90 Mio. Franken – in die neuzugründende Stiftung zu übertragen (vgl. E. 2.2). Nur neun Monate später – am 8. Dezember 2010 – reduzierte die Zentralkirchenpflege den Überweisungsbeitrag um das Fünfundzwanzigfache (von rund 90 Mio. Franken auf 3.5 Mio. Franken). Der im Beschlussprotokoll enthaltene Hinweis, dass einmalige Ausgaben über 4 Mio. Franken dem obligatorischen Referendum unterliegen, kann als Begründung für die massive Kürzung des überwiesenen Beitrags verstanden werden; andere Motive werden im Protokoll jedenfalls nicht erwähnt (vgl. E. 2.3). Am 3. Juli 2013 begründete der Finanzvorstand die 2010 erfolgte Beitragsreduktion damit, die Aufsichtsbehörde habe auf die Definition der Destinatäre hingewiesen sowie auf die Frage, ob eine vollständige Übertragung der Aktiven und Passiven dem obligatorischen Referendum zu unterstellen gewesen wäre. Ferner erwähnte er, dass die Durchführung einer Urnenabstimmung wenig Sinn gemacht hätte und von der Aktivbürgerschaft zu wenig verstanden worden wäre (vgl. E. 2.4). Aus dem Beschluss vom 8. Dezember 2010 geht nicht hervor, dass die fiskalisch motivierte Ausweitung des Destinatärskreises (von Mitarbeitern und Behördenmitgliedern auf sämtliche Mitglieder von Kirchgemeinden des Verbands) ein Grund für die Reduktion der überwiesenen Mittel gewesen sein könnte. Weitere Gründe für die Beitragsreduktion von 90 auf 3.5 Mio. Franken wurden in den Beschlussprotokollen nicht erwähnt und sind nicht ersichtlich. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Beitragskürzung vom 8. Dezember 2010 auf einen knapp unter 4 Mio. Franken lie-

genden Betrag in erster Linie erfolgte, um den Finanzierungsbeschluss dem obligatorischen Referendum zu entziehen.

- 5.3** Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann nicht gesagt werden, dass die Überweisung des 2010 zugesprochenen Beitrags von 3.5 Mio. Franken – für sich alleine genommen – einen vernünftigen Sinn ergibt. In den diversen Beschlusdiskussionen wurde mehrfach erwähnt, dass der Personalfonds angesichts seines eingeschränkten Zweckartikels finanziell überdotiert sei und dass die Gründung einer Stiftung mit erweitertem Zweck dazu diene, die bis anhin im Fonds enthaltenen Gelder auf sinnvolle Weise einzusetzen (vgl. E. 2.1, 2.2 und 2.4). Diesem Anliegen konnte eine mit lediglich 3.5 Mio. Franken dotierte Stiftung jedoch nicht gerecht werden. Bezeichnenderweise wies die Stiftung Ende 2012 einen Aufwandüberschuss in der Höhe von rund Fr. 75'000.- aus, obwohl sie 2012 lediglich drei Projekte unterstützt und dafür nur Fr. 225'000.- aufgewendet – und weitere Fr. 200'000.- zugesichert – hatte (vgl. E. 2.4). Die Unterstützungen, die die Stiftung mit einem Eigenkapital von rund 3.5 Mio. Franken zu tätigen vermag, fallen somit nicht wesentlich höher aus als jene, die der Personalfonds in den letzten 10 Jahren getätigt hat (vgl. E. 2.1). Demnach ist davon auszugehen, dass die Stiftung die vorgesehenen Zwecke, die für ein Stiftungskapital von rund 90 Mio. Franken konzipiert worden waren, nicht auch mit einem Eigenkapital von lediglich 3.5 Mio. Franken erfüllen kann. Während der finanziell überdotierte Personalfonds aufgrund des einengenden Zweckartikels keine breitere Unterstützungstätigkeit zu entfalten vermochte, ist es bei der Stiftung die bescheidene Kapitalausstattung, die sie – trotz weit gefasstem Zweckartikel (vgl. E. 2.2 und 2.3) – daran hinderte, die Unterstützungstätigkeit wie geplant auszuweiten. Vor diesem Hintergrund musste sich die Zentralkirchenpflege bereits 2010 darüber im Klaren sein, dass die Kapitalüberweisung von 3.5 Mio. Franken für sich alleine genommen zur Gründung einer – angesichts ihres Zwecks – unterdotierten Stiftung führen würde bzw. dass die angestrebte Ausweitung der Unterstützungstätigkeit nur erreicht werden konnte, wenn später namhafte weitere finanzielle Beiträge überwiesen würden.
- 5.4** Der zeitliche Abstand zwischen den Überweisungsbeschlüssen von 2010 und 2013 beträgt rund 2.5 Jahre und kann nicht als derart lang bezeichnet werden, dass sich

daraus eine zulässige Etappierung der beiden – nach dem Gesagten zusammengehörenden – Vorlagen ergeben würde.

**5.5** Ob der 2013 zugesprochene Beitrag von 3 Mio. Franken zusammen mit dem 2010 zugesprochenen Beitrag von 3.5 Mio. Franken insgesamt genügen würde, damit die Stiftung im geplanten Umfang auf eine ihrem Zweckartikel entsprechende Weise tätig werden kann, oder ob dazu noch weitere Überweisungen nötig wären, kann hier offen bleiben: Massgebend ist, dass die beiden 2010 und 2013 beschlossenen Beitragsüberweisungen nicht als zwei separate (jeweils in sich geschlossene und selbständig sinnvolle) Finanztranchen betrachtet werden dürfen, so dass der 2013 zugesprochene Betrag dem obligatorischen Referendum hätte unterstellt werden müssen. An dieser Beurteilung vermag auch die 2015 erfolgte Ausweitung des Zweckartikels des Personalfonds (vgl. E. 2.5) nichts zu ändern.

**5.6** Zusammenfassend ergibt sich, dass die Zentralkirchenpflege das ihr zustehende Ermessen überschritten hat, indem sie die Stiftungskapitalisierung, die ein Ganzes bildet, künstlich in Teilstücke aufteilte, die je einzeln dem obligatorischen Referendum nicht unterstanden – mit dem Ziel, eine zwingende Urnenabstimmung durch die Aktivbürgerschaft zu verhindern.

**6.**

**6.1** Demnach ist der Rekurs gutzuheissen. Die Beschlüsse der Bezirkskirchenpflege vom 18. März 2015 und der Zentralkirchenpflege vom 3. Juli 2013 sind aufzuheben. Die Zentralkirchenpflege ist zu verpflichten, unter Berücksichtigung der Erwägungen der LKRK einen Beschluss zu fassen, der die politischen Rechte der Aktivbürger wahrt.

**6.2** Angesichts der Rekursgutheissung ist der vorinstanzliche Beschluss gesamthaft – auch in Bezug auf die Parteientschädigung – aufzuheben. Demnach kann offen bleiben, ob die Vorinstanz dem Verband im Fall seines Obsiegens eine Parteientschädigung hätte zusprechen dürfen (zur gegenteiligen Auffassung der LKRK vgl. Entscheid Nr. 2014-01, a.a.O., E. 4.2).

**6.3** In Stimmrechtsverfahren vor der LKRK werden nur dann Verfahrenskosten erhoben, wenn sich der Rekurs als offensichtlich aussichtslos erweist (§ 16 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Rekurskommission der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 18. Januar 2011 [LS 181.23] in Verbindung mit § 65a Abs. 2

und § 13 Abs. 4 VRG). Dies ist angesichts der Gutheissung des Rekurses nicht der Fall, weshalb keine Verfahrenskosten zu erheben sind.

- 6.4 Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen: Die Rekurrenten stellten keinen entsprechenden Antrag, und der Rekursgegner hat nicht obsiegt (vgl. Art. 229 KiO in Verbindung mit § 17 Abs. 2 VRG).

Demgemäss entscheidet die Landeskirchliche Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen. Die Beschlüsse der Bezirkskirchenpflege vom 18. März 2015 und der Zentralkirchenpflege vom 3. Juli 2013 werden aufgehoben. Die Zentralkirchenpflege wird verpflichtet, unter Berücksichtigung der Erwägungen der Landeskirchlichen Rekurskommission einen Beschluss zu fassen, der die politischen Rechte der Aktivbürger wahrt.
2. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Gegen diesen Beschluss kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
5. Schriftliche Mitteilung (eingeschrieben) an:
  - die Rekurrenten
  - den Rekursgegner
  - die Vorinstanz
  - den Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich

Für die 2. Abteilung der Landeskirchlichen Rekurskommission

Regula Spichiger

Kaspar Plüss