

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

Geschäft Nr. 2018-08

**Rekursentscheid
der 1. Abteilung vom 6. März 2019**

Mitwirkende:

Tobias Jaag (Vorsitz), Kristiana Eppenberger Vogel, Margreth Frauenfelder

In Sachen

A.,

Rekurrent

gegen

Verband der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden B.,

Rekursgegner

und

Bezirkkirchenpflege C.,

Vorinstanz

betreffend

Konstituierung der Zentralkirchenpflege vom 3. September 2018

hat sich ergeben:

- I. Der Verband der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden B. (im Folgenden: Stadtverband) wählte an seiner Sitzung vom 3. September 2018 seinen Vorstand (Verbandsvorstand) für die Amtsdauer 2018-2022. Das Protokoll der Sitzung wurde am 14. September 2018 publiziert.
- II. Der Rekurrent erhob «Rekurs zum Protokoll» bei der Bezirkskirchenpflege C. (Vorinstanz). Dabei rügte er, dass die meisten der gewählten Vorstandsmitglieder gleichzeitig Mitglieder, Präsidentinnen oder Präsidenten einer Kirchgemeinde sind, was den Vorschriften über die Unvereinbarkeit im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) widerspreche. Entsprechend beantragte er die Aufhebung der Wahlen sowie die Neuansetzung der Wahl unter Aufsicht der Bezirkskirchenpflege bzw. der Landeskirche.
- III. Die Bezirkskirchenpflege wies den Rekurs mit Beschluss vom 31. Oktober 2018 (versandt am 2. November 2018) ab. Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, der Protokollrekurs stehe seit Anfang 2018 nicht mehr zur Verfügung; der Rekurs sei als Rekurs in der Sache zu behandeln. Die Wahl von Mitgliedern oder Vorsitzenden der Kirchenpflegen in den Vorstand des Stadtverbands entspreche den Verbandsstatuten und verstosse auch nicht gegen das Gesetz über die politischen Rechte, da der Stadtverband nicht Aufsichtsinstanz über die Kirchgemeinden sei.
- IV. Mit Eingabe vom 5. Dezember 2018 erhob der Rekurrent Rekurs bei der Rekurskommission. Dabei stellte er folgende Anträge:
 - "a) Die Einreichung des Rekurses an die Rekurskommission erfolgte rechtzeitig.
 - b) Der Beschluss der Bezirkskirchenpflege ist soweit zu korrigieren, als dass die Doppelmandate in der Tätigkeit als Verbandsvorstandsmitglieder des Stadtverbandes B. und als Präsident/Mitglied einer Kirchgemeinde des Verbandes erkannt und nach Art. 25 ff. GPR (Art. 26) als unvereinbar bezeichnet wird.
 - c) Grundsätzlich sollten die Anträge nach a) und b) der ursprünglichen Beschwerde bestätigt werden, jedoch mit folgender Berichtigung:
 - a. Den Trägern der Doppelmandate (Verbandsvorstand/Amt Kirchenpflege) ist nach Art. 30 GPR eine Frist zur Entscheidung des Amtes zu setzen (Verzicht auf das zweite Amt).
 - b. Je nach Entscheid der Betroffenen, für welches Amt sie sich entschieden haben, ist die Wahl des Verbandsvorstandes oder Teilen davon neu anzusetzen. Werden Ämter in den Kirchgemeinden frei, so sind diese per sofort abzugeben.
 - c. Wenn die Mehrheit des Verbandsvorstandes nach d) gewählt werden müsste, sind die gefällten Entscheidungen des Verbandsvorstandes seit dem 3. September 2018 rückgängig zu machen "

Im Übrigen beanstandete der Rekurrent, dass die Bezirkskirchenpflege dem Rekursgegner Gelegenheit zur Stellungnahme einräumte.

- V. Nach Eingang des Rekurses beschloss die Geschäftsleitung der Rekurskommission, vorläufig auf den Rekurs einzutreten und diesen der 1. Abteilung zur Bearbeitung zuzuweisen. Mit Schreiben vom 10. Dezember wurden der Rekursgegner und die Vorinstanz eingeladen, zum Rekurs Stellung zu nehmen und die Rekursakten einzureichen.
- VI. Mit zwei Schreiben ihres Präsidenten vom 18. Januar 2019 teilte die Vorinstanz mit, dass sie auf eine Stellungnahme zum Rekurs verzichte und an den Ausführungen in ihrem Beschluss festhalte. Gleichzeitig wies sie darauf hin, dass der Rekurrent im letzten Jahr fünf Beschwerden oder Rekurse eingereicht habe, die alle aussichtslos waren. Der Aufwand zur Behandlung all dieser Rechtsmittel sei für die beteiligten Instanzen unangemessen hoch.

Der Rekursgegner reichte zunächst keine Stellungnahme ein. Auf Aufforderung zur Einreichung der Verbandsstatuten führte der Rekursgegner in einer kurzen Stellungnahme aus, dass die Doppelfunktionen der Vorstandsmitglieder erwünscht und auch nicht unzulässig seien.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1. Der Rekursentscheid der Vorinstanz ist am 2. November 2018 versandt worden. Der Rekurrent führt aus, er habe ihn am 6. November 2018 erhalten. Da der Versand nicht eingeschrieben erfolgte, ist auf die Angaben des Rekurrenten abzustellen. Somit ist mit der Einreichung des Rekurses am 5. Dezember 2018 die Rekursfrist von 30 Tagen gewahrt worden.
- 2.1. Der Entscheid über die Zusammensetzung des Vorstands des Stadtverbands berührt den Rekurrenten nicht in seinen persönlichen Interessen; bei einer Gutheissung des Rechtsmittels gegen diesen Entscheid würde sich weder die rechtliche noch die tatsächliche Situation des Rekurrenten verbessern. Demzufolge ist die Legitimation des Rekurrenten zur Anfechtung des entsprechenden Beschlusses des Stadtverbands zu verneinen (Art. 229 Abs. 1 der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche vom 17. März 2009 [KO; LS 181.10] in Verbindung mit § 49 und § 21 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2]; vgl. dazu Martin Bertschi, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 13 ff.).
- 2.2. Die Legitimation wäre zu bejahen, wenn der Rekurs als Stimmrechtsrekurs im Sinne von § 19 Abs. 1 lit. c VRG zu qualifizieren wäre. Das wäre der Fall, wenn der Rekurrent eine Verletzung seiner politischen Rechte rügen könnte. Die korrekte

Zusammensetzung einer Behörde ist jedoch kein Anliegen, das unmittelbar die politischen Rechte der Stimmbürger betrifft und mit Stimmrechtsrekurs oder -beschwerde durchgesetzt werden kann; vgl. dazu Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, § 19 N. 64.

- 2.3. Die Vorinstanz hat die Legitimation des Rekurrenten ohne nähere Prüfung angenommen und ist zu Unrecht auf den Rekurs eingetreten. Richtigerweise hätte sie auf den Rekurs nicht eintreten dürfen und die Eingabe des Rekurrenten als Aufsichtsbeschwerde behandeln müssen.
- 2.4. Der Entscheid der Bezirkskirchenpflege über eine Aufsichtsbeschwerde unterliegt nicht dem Rekurs an die Rekurskommission (vgl. Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a, N. 85). Ein solcher Entscheid kann höchstens mit einer Aufsichtsbeschwerde an die übergeordnete Aufsichtsinstanz weitergezogen werden.
- 2.5. Aus diesen Gründen kann mangels Legitimation des Rekurrenten nicht auf den Rekurs eingetreten werden.
3. Selbst wenn auf den Rekurs eingetreten werden könnte, wäre er abzuweisen.
 - 3.1. Der Stadtverband ist ein Zweckverband im Sinne von § 73 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1). Er dient der gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben der beteiligten Kirchgemeinden und ist weder Aufsichts- noch Rekursinstanz gegenüber diesen. Dementsprechend finden die Unvereinbarkeitsbestimmungen gemäss §§ 26 und 27 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2009 (GPR; LS 161) im Verhältnis zwischen den Organen eines Zweckverbands und den beteiligten Gemeinden keine Anwendung.

Im Vorstand des Stadtverbands sind nach Möglichkeit alle Verbandsgemeinden vertreten. Dass die Vertreterinnen und Vertreter gleichzeitig Mitglieder oder Vorsitzende der Kirchenpflege ihrer Kirchgemeinde sind, ist nicht zu beanstanden, ist doch auf diesem Weg am besten sichergestellt, dass die Anliegen der beteiligten Kirchgemeinden unmittelbar in die Organe des Stadtverbands eingebracht werden können. Dies entspricht auch der Regelung in den Verbandsstatuten sowie in anderen Zweckverbänden (vgl. dazu Tobias Jaag, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 73 N. 26; H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 7 N. 4.9.5.2).

Die Vorinstanz hat deshalb den angefochtenen Konstituierungsbeschluss des Stadtverbands zu Recht geschützt.

- 3.2. Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht hat die Bezirkskirchenpflege korrekt gehandelt. Im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens ist dem Rekursgegner Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen; dieser hat Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101). § 26b Abs. 1 VRG schreibt denn auch ausdrücklich die Durchführung eines Schriftenwechsels mit den Parteien vor.
4. Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist der Rekurrent kostenpflichtig. Eine Parteientschädigung ist nicht beantragt worden und wäre auch nicht zuzusprechen.

Demgemäss entscheidet die Landeskirchliche Rekurskommission:

1. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.
2. Die Verfahrenskosten werden festgesetzt auf Fr. 500.-; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 90.- Zustellkosten
Fr. 590.- Total.
3. Die Kosten werden dem Rekurrenten auferlegt.
4. Rechnungsstellung und Zahlungskontrolle erfolgen durch die Kanzlei des Kirchenrates.
5. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
6. Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde ist mit Anträgen und Begründung innert 30 Tagen ab Zustellung des vorliegenden Entscheids 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

Margreth Frauenfelder

Versand: 8. März 2019