

Evangelisch-reformierte Landeskirche
des Kantons Zürich

Martin Röhl
Leiter Rechtsdienst

Hirschengraben 50
8001 Zürich
Tel. 044 258 92 21

martin.roehl@zh.ref.ch
www.zhref.ch

Neues Gemeindegesetz und Gemeindeverordnung – die wesentlichen Änderungen im Überblick

1. Vorbemerkungen

Am 1. Januar 2018 traten das totalrevidierte Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) und die Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 (VGG; LS 131.11) in Kraft. Da für die Kirchgemeinden das Gemeindegesetz und seine Ausführungserlasse sinngemäss anwendbar sind, soweit die Kirchenordnung keine abweichenden Bestimmungen enthält (§ 17 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 [KiG; LS 180.1]), sind die neuen Regelungen grösstenteils auch für die Kirchgemeinden massgebend. Gleichzeitig erfuhren weitere Erlasse Anpassungen, die gemäss § 5 Abs. 2 KiG auf die Kirchgemeinden subsidiär anwendbar sind, insbesondere das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) und das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2).

Die Kirchgemeinden haben die notwendigen Anpassungen ihres Rechts im Anwendungsbe-
reich des totalrevidierten Gemeindegesetzes bis zum 31. Dezember 2021 vorzunehmen (§ 173 GG).

Ebenfalls im Rahmen des totalrevidierten Gemeindegesetzes erfolgt der Wechsel der Rechnungslegung der (Kirch-)Gemeinden zum Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM 2). Dieser Wechsel ist von allen Gemeinden im Kanton Zürich per 1. Januar 2019 zu vollziehen. Auf diese Änderungen wird im Folgenden nicht eingegangen, weil hierzu eine separate Information und eigens Schulungen stattfinden.

Die nachfolgenden Ausführungen geben die Rechtslage am 1. Januar 2018 wieder. Insbesondere die laufende Teilrevision der Kirchenordnung, die am 1. Januar 2019 in Kraft treten soll, wird in einzelnen Punkten zu weiteren Änderungen führen.

2. Zu den Änderungen gemäss Gemeindegesetz und Gemeindeverordnung im Einzelnen

a. Allgemeine Bestimmungen

2.1 *Gestaltung des Protokolls (§ 6 Abs. 2 GG)*

Der zwingende Inhalt des Protokolls beschränkt sich neu auf die gefassten Beschlüsse, die Wahlergebnisse und die Beanstandungen zum Verfahren. Die Kirchgemeinden sind demnach sowohl bei der Protokollierung in der Kirchgemeindeversammlung als auch in der Kirchenpflegesitzung freier als bisher. Wichtig ist, dass die Kirchenpflege beschliesst, wie das Protokoll gestaltet wird, als Wortprotokoll (wörtliche Wiedergabe der Voten), Verlaufsprotokoll (sinngemässe Wiedergabe der wesentlichen Voten), oder Beschlussprotokoll (Festhalten nur der Beschlüsse). Für die Kirchgemeindeversammlung hat sich das Verlaufsprotokoll bewährt, während für Kirchenpflegesitzungen sich ein um die wesentlichen Voten ergänztes Beschlussprotokoll aufdrängt.

Gemeindeamt und Kirchenrat empfehlen bei der Protokollierung in der Kirchgemeindeversammlung und in der Kirchenpflege die bisherigen Grundsätze beizubehalten (vgl. dazu die kirchenrätliche Wegleitung zur Protokollführung). Auch wenn in der Kirchgemeindeversammlung lediglich ein Beschlussprotokoll geführt wird, so sind von den Stimmberechtigten in der Versammlung geltend gemachte Beanstandungen zum Verfahren zwingend im Protokoll festzuhalten. Denn das Erheben einer solchen Rüge bereits in der Kirchgemeindeversammlung ist Voraussetzung dafür, dass auf einen solchen Rekurs eingetreten werden kann (§ 21a Abs. 2 VRG).

Die Abnahme des Protokolls der Kirchgemeindeversammlung ist nicht mehr gesetzlich geregelt. Für die Abnahme des Protokolls der Kirchgemeindeversammlung ist daher in der Kirchgemeindeordnung und für die Abnahme des Protokolls von Kirchenpflege- und Kommissionssitzung in der Geschäftsordnung der Kirchenpflege eine Regelung zu treffen. Hinsichtlich des Protokolls der Kirchgemeindeversammlung empfiehlt es sich, die bisherige gesetzliche Regelung zu übernehmen (vgl. § 54 Abs. 1 und 2 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926).

2.2 *Systematische Rechtssammlung (§ 7 Abs. 2 GG und § 2 VGG)*

Die Kirchgemeinden sind verpflichtet, die Kirchgemeindeordnung sowie weitere Erlasse (Entschädigungsreglement, Geschäftsordnung etc.) in einer systematisch aufgebauten Rechtssammlung im Internet zu veröffentlichen und diese Rechtssammlung aktuell zu halten.

2.3 *Elektronische Publikation (§ 7 Abs. 3 GG und § 1 VGG)*

Die Kirchgemeinden können ihre amtlichen Veröffentlichungen rechtswirksam mit elektronischen Mitteln im Internet vornehmen. Enthält die Kirchgemeindeordnung keine Regelung, so entscheidet die Kirchenpflege über die Publikationsform.

b. Kirchgemeindeorganisation

2.4 *Erweiterung der Urnengeschäfte (§ 10 Abs. 1 GG)*

Eine Urnenabstimmung ist nicht nur in den von der Kirchgemeindeordnung genannten Fällen, sondern auch bei folgenden Geschäften zwingend durchzuführen:

- Ausgliederungen von erheblicher Bedeutung, d.h. von grosser politischer und finanzieller Bedeutung (§ 69 GG),
- Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge, falls hoheitliche Befugnisse abgegeben werden (§ 78 Abs. 1 lit. a GG),
- Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbands, einer gemeinsamen Anstalt oder einer juristischen Person des Privatrechts (§ 79 GG),
- Beschluss über den Zusammenschlussvertrag zwischen zwei oder mehreren Kirchgemeinden (§ 153 Abs. 1 GG),
- Gebietsveränderungen von erheblicher Bedeutung, d.h. wenn sie eine Fläche oder Mitgliederzahl betreffen, die für die Entwicklung der Kirchgemeinde wesentlich sind (§ 162 GG).

2.5 *Doppeltes Antragsrecht (§ 11 Abs. 2 GG)*

Ändert die Kirchgemeindeversammlung oder das Kirchgemeindepapament eine Vorlage der Kirchenpflege und kommt es zur Urnenabstimmung über die geänderte Vorlage, so kann die Kirchenpflege den Stimmberechtigten auch die ursprüngliche Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.

c. Kirchgemeindeversammlung

2.6 *Vorberatende Kirchgemeindeversammlung (§ 16 GG)*

Die Kirchgemeindeordnung kann bestimmen, dass Vorlagen, über die eine Urnenabstimmung durchzuführen ist, vorgängig in der Kirchgemeindeversammlung zu behandeln sind. Davon ausgenommen sind Volks- und Einzelinitiativen, die in jedem Fall der Kirchgemeindeversammlung vorzulegen sind.

In der vorberatenden Kirchgemeindeversammlung ist von den Stimmberechtigten eine Empfehlung für die Urnenabstimmung zu beschliessen. Die Schlussabstimmung erfolgt an der Urne

Ändert die Kirchgemeindeversammlung eine Vorlage der Kirchenpflege, so kann diese den Stimmberechtigten auch die ursprüngliche Vorlage unterbreiten (vgl. vorstehend Ziffer 2.5).

2.7 *Anfragerecht (§ 17 Abs. 2 und 3 GG)*

Anfragen, die spätestens zehn Arbeitstage vor einer Kirchgemeindeversammlung eingereicht werden, beantwortet die Kirchenpflege spätestens einen Tag vor dieser Versammlung schriftlich.

In der Kirchgemeindeversammlung werden die Anfrage und die Antwort bekannt gegeben. Die anfragende Person kann zur Antwort kurz Stellung nehmen. Die Kirchgemeindeversammlung kann beschliessen, dass eine Diskussion stattfindet.

2.8 *Einberufung der Kirchgemeindeversammlung in dringenden Fällen (§ 18 Abs. 3 GG)*

In dringenden Fällen kann die Kirchenpflege die Frist zur öffentlichen Ankündigung einer Kirchgemeindeversammlung, die vier Wochen beträgt, ausnahmsweise bis auf zwei Wochen verkürzen.

2.9 *Pflicht zum Verfassen eines Beleuchtenden Berichts (§ 19 GG)*

Die Kirchenpflege muss zu jeder Vorlage an die Kirchgemeindeversammlung einen Beleuchtenden Bericht verfassen. Die Gestaltung richtet sich nach § 64 Abs. 2 GPR. Die Kirchenpflege stellt den Bericht den Stimmberechtigten mindestens zwei Wochen vor der Kirchgemeindeversammlung zu oder weist in der Ankündigung der Kirchgemeindeversammlung darauf hin, dass der Bericht aufliegt und auf Verlangen kostenlos zugestellt wird.

2.10 *Einschränkung für Stimmzählerinnen und Stimmzähler (§ 21 GG)*

Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler dürfen bei der Vorbereitung eines Geschäfts nicht mitgewirkt haben.

2.11 *Vertretung des Geschäftes in der Kirchgemeindeversammlung (§ 22 Abs.1 GG)*

Jedes Geschäft wird durch ein Mitglied der Kirchenpflege vertreten, welches das Geschäft zumindest in den Grundzügen erläutert. Weitergehende Ausführungen zum Geschäft dürfen an Dritte delegiert werden.

2.12 *Geheime Abstimmung (§ 25 GG und § 4 VGG)*

Die geheime Abstimmung ist in der Kirchgemeindeversammlung weiterhin zulässig. Sie ist ausgeschlossen bei der Bereinigung gleichgeordneter Anträge im Rahmen eines Geschäfts (§ 25 Abs. 1 GG).

2.13 *Geheime Wahl*

Das totalrevidierte Gemeindegesetz sieht keine geheimen Wahlen in der Kirchgemeindeversammlung mehr vor. Da die teilrevidierte Kirchenordnung dieses Wahlverfahren erst ab dem voraussichtlichen Inkrafttreten am 1. Januar 2019 regeln kann, ist solange keine geheime Wahl möglich.

d. Kirchenpflege

2.14 *Präsidialentscheide (§ 41 Abs. 2 GG)*

Präsidialentscheide sind nur noch bei Dringlichkeit zulässig. Für Angelegenheiten von geringer Bedeutung kann die Kirchenpflege die Kirchenpflegepräsidentin bzw. den Kirchenpflegepräsidenten jedoch generell oder im Einzelfall ermächtigen, solche Entscheide selbstständig zu treffen.

2.15 *Offenlegung der Interessenbindungen bei Behördenmitgliedern (§ 42 Abs. 2 GG)*

Die Mitglieder von Behörden müssen ihre Interessenbindungen von sich aus offen legen.

2.16 *Aufgabenübertragung an Kirchgemeindeangestellte*

Die Kirchenpflege kann Aufgaben an Kirchgemeindeangestellte zur selbstständigen Erledigung übertragen. Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse werden in einem Erlass der Kirchenpflege festgelegt. Wollen eigenständige Kommissionen (vgl. § 51 GG) Aufgaben an Kirchgemeindeangestellte übertragen, so ist hierfür eine Grundlage in der Kirchgemeindeordnung erforderlich.

2.17 *Regelung der Organisation der Kirchgemeindeverwaltung (§ 48 Abs. 2 GG)*

Die Kirchenpflege muss die Organisation der Kirchgemeindeverwaltung in einem Behördenerlass (z.B. Geschäftsordnung) regeln.

2.18 *Delegation der Leitung der Kirchgemeindeverwaltung an Kirchgemeindeangestellte (§ 49 Abs. 1 GG)*

Die Kirchenpflege kann die Leitung der Kirchgemeindeverwaltung an Kirchgemeindegestellte delegieren. Dies ist in einem Behördenerlass (Geschäftsordnung) oder durch Kirchenpflegebeschluss zu regeln.

2.19 *Aufgabenübertragung von der Kirchenpflege an unterstellte Kommissionen (§ 50 GG)*

Die Kirchenpflege kann Aufgaben an ihr unterstellte Kommissionen zur selbstständigen Erledigung übertragen. Die Schaffung unterstellter Kommission erfolgt durch die Kirchgemeindeordnung. Die weiteren Vorgaben kann die Kirchenpflege in einem Behördenerlass (z.B. Geschäftsordnung) festlegen (Mitgliederzahl, Zusammensetzung, Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse). Unterstellte Kommissionen unterstehen erstinstanzlich der Aufsicht der Kirchenpflege.

2.20 *Eigenständige Kommissionen (§ 51 GG)*

Die Kirchgemeindeordnung kann Kommissionen bezeichnen, die im Rahmen ihrer Aufgaben anstelle der Kirchenpflege handeln. Sie bestehen aus einem Präsidium, das der Kirchenpflege angehört, sowie mindestens vier weiteren Mitgliedern. Die Kirchgemeindeordnung regelt die Mitgliederzahl, die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse dieser Kommissionen. Sie können den Stimmberechtigten Geschäfte direkt zur Beschlussfassung unterbreiten lassen, wobei die Kirchgemeindeordnung das direkte Antragsrecht ausschliessen kann. Sie legen dazu ihre Geschäfte der Kirchenpflege vor, die sie dem zuständigen Organ (Kirchgemeindeversammlung, Kirchgemeindepapament oder Stimmberechtigte an der Urne) mit ihrer Abstimmungsempfehlung unterbreitet.

e. **Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission**

2.21 *Geschäftsprüfungskommission (§§ 60 Abs. 3 und 61 GG)*

In Versammlungsgemeinden kann die Kirchgemeindeordnung zusätzlich zur obligatorischen Rechnungsprüfung durch die Rechnungsprüfungskommission eine Geschäftsprüfung vorsehen. Diese wird in allen Fällen von der Rechnungsprüfungskommission wahrgenommen.

f. **Aufgabenübertragung und Zusammenarbeit**

2.22 *Zusammenarbeit (§§ 63–80 GG)*

Neu wird die Aufgabenübertragung an Dritte, insbesondere die Ausgliederung, gesetzlich geregelt. Für die Kirchgemeinden steht die übergemeindliche Zusammenarbeit im Vordergrund. Hierfür stehen folgende Rechtsformen zur Verfügung: Anschlussvertrag (§ 71 GG), Zusammenarbeitsvertrag (§ 72 GG), Zweckverband (§ 73

GG), Gemeinsame Anstalt (§ 74 GG) und juristische Personen des Privatrechts (§ 75 GG). §§ 76–81 GG regeln das Verfahren.

g. Änderungen im Bestand und Gebiet der Kirchgemeinden

2.23 Änderungen im Bestand der Gemeinden (§§ 151–153 GG)

Mit einer Einzel- oder Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung kann von der Kirchenpflege die Prüfung von Zusammenschlüssen verlangt werden. Bei Annahme der Initiative wird die Kirchenpflege verpflichtet, Zusammenschlüsse zu prüfen und die Kirchgemeindeversammlung oder das Kirchgemeindepapament darüber zu informieren (§ 151 GG).

Kirchgemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, schliessen einen Vertrag, der insbesondere regelt (§ 152 GG):

- ob eine neue Kirchgemeinde gebildet wird oder eine Kirchgemeinde andere Kirchgemeinden oder Gemeindeteile übernimmt,
- die Übergangsordnung,
- den Übergang der Rechtsverhältnisse,
- die Schaffung einer Übergangsbehörde, die zu Kirchgemeindeordnung und Budget Antrag stellen kann.

Es ist im Rahmen der laufenden Teilrevision der Kirchenordnung vorgesehen, das Verfahren für Gemeindezusammenschlüsse in einzelnen Punkten abweichend von §§ 151–153 GG zu regeln.

Zur Unterstützung von Kirchgemeindegemeinschaften sehen §§ 88a und 88b der Finanzverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 19. Januar 2010 (FiVO; LS 181.13) die Möglichkeit vor, dass der Kirchenrat Beiträge an die Projektkosten eines Zusammenschlusses und zur Entschuldung von Kirchgemeinden gewähren kann, um die Rechnung der zusammengeschlossenen Kirchgemeinde auszugleichen.

2.24 Änderungen im Gebiet der Kirchgemeinden (§§ 160–162 GG)

Bei Änderungen im Gebiet werden Grenzen zwischen Kirchgemeinden neu verlegt, ohne den Bestand der Kirchgemeinden zu verändern. Die Kirchgemeinden regeln den Grenzverlauf und die Rechtsfolgen der Gebietsveränderung in einem Vertrag.

h. Rechtsschutz

2.25 Neubeurteilung von Entscheiden (§§ 170 und 171 GG)

Werden Entscheide von Mitgliedern oder Ausschüssen einer Behörde, von unterstellten Kommissionen oder von Kirchgemeindegemeinschaften getroffen (vgl. die Delegationsmöglichkeit gemäss §§ 44 und 45 GG sowie vorstehend Ziffer 2.16 und 2.19), so kann eine Neubeurteilung des Entscheids durch die hierarchisch vorgesetzte Behörde verlangt werden. Diese Möglichkeit ist im Entscheid anzuzeigen. Das Begehren ist innert 30 Tagen seit dessen Mitteilung oder Veröffentlichung schriftlich zu stellen. Erst im Anschluss an dieses Verfahren steht der Rekurs offen (§ 171 Abs. 4 GG).

2.26 Weiterzug mit Rekurs (§ 172 GG; §§ 19 ff. VRG)

Für den Rechtsschutz in Kirchgemeindeangelegenheiten sind die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zum Rekurs massgebend (vgl. §§ 19 ff. VRG). Mängel im Verfahren einer Kirchgemeindeversammlung oder einer Urnenabstimmung in der Kirchgemeinde sind unverändert mit Stimmrechtsrekurs zu rügen. Rekurslegitimiert sind in erster Linie die Stimmberechtigten der Kirchgemeinde, im Fall einer Kirchgemeindeversammlung aber nur, wenn sie als Versammlungsteilnehmende den Mangel bereits in der Versammlung gerügt haben (§ 21a VRG).

Die bisherige Gemeindebeschwerde ist nicht mehr vorgesehen. Dies bedeutet, dass nur Personen, die besonders betroffen sind und ein schutzwürdiges rechtliches oder tatsächliches Interesse haben, Anordnungen und Erlasse der Kirchgemeinde mit Rekurs anfechten können. Allein die Eigenschaft als Stimmberechtigter verschafft in solchen Fällen keine Legitimation zum Rekurs.

Im Weiteren kann die Kirchenpflege Beschlüsse und Erlasse der Stimmberechtigten nicht (mehr) mit einem Rechtsmittel anfechten, sondern nur noch Aufsichtsbeschwerde erheben. Auch der Protokollberichtigungsrekurs ist nicht mehr vorgesehen. Mängel im Protokoll sind mit Aufsichtsbeschwerde oder im Rahmen eines Rekurses gegen den Beschluss oder den Erlass in der Sache selber geltend zu machen.

Ist ein Beschluss der Stimmberechtigten, der Kirchgemeindeversammlung oder des Kirchgemeindeparkaments im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert worden, so entscheidet die Kirchenpflege nach Anhörung der Rechnungsprüfungskommission bzw. das Kirchgemeindeparkament darüber, ob die Kirchgemeinde ihrerseits den Rechtsmittelweg beschreiten soll.

3. Zu den Änderungen im Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

3.1 Konstituierung und Amtsantritt (§§ 33 Abs. 1 und 3 sowie 33a GPR)

Die Konstituierung und der Amtsantritt von Kirchenpflege und Rechnungsprüfungskommission erfolgen, sobald die Mehrheit der Mitglieder (ausgehend vom Soll-Bestand gemäss Kirchgemeindeordnung) und die Präsidentin oder der Präsident rechtskräftig gewählt sind (§ 33 Abs. 1 und 3 GPR).

In Kirchgemeinden mit einer Kirchgemeindeversammlung konstituiert sich die Kirchenpflege einheitlich auf den 1. Juli des Wahljahres, immer unter der Voraussetzung, dass die Mehrheit der Kirchenpflegemitglieder und die Präsidentin bzw. der Präsident rechtskräftig gewählt sind. Dieser Konstituierungstermin gilt nicht für die Rechnungsprüfungskommission und die Kirchenpflegen in Kirchgemeinden mit einem Kirchgemeindeparkament. Für diese ist § 33 GPR massgebend.

3.2 Initiative und Referendum in Kirchgemeinden (§§ 146–160 GPR)

Die Regelungen zu Initiative und Referendum in (Kirch-)Gemeinden finden sich nicht mehr im Gemeindegesetz, sondern im Gesetz über die politischen Rechte. Ge-regelt werden die Einzel- und Volksinitiative (§§ 146–156 GPR) sowie in §§ 157–160 GPR das fakultative und das obligatorische Referendum in Versammlungs- und Parlamentsgemeinden sowie in Kirchgemeindev Verbänden (Zweckverbände).