

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

Geschäft Nr. 2022-10

**Rekursentscheid
der 2. Abteilung vom 30. Juni 2023**

Mitwirkende:

Margreth Frauenfelder (Vorsitz), Stephan Kübler, Joachim Reichert

In Sachen

A.,

Rekurrent

gegen

Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde B.,
Rechtsnachfolgerin:
Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde D.

Rekursgegnerin 1

und

Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde C.,
Rechtsnachfolgerin:
Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde D.

Rekursgegnerin 2

und

Evangelisch-reformierte Bezirkskirchenpflege E.

Vorinstanz

betreffend

neue Kirchgemeindeordnung der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde D.

hat sich ergeben:

- I. Die Stimmberechtigten der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinden B. und C. stimmten am 28. November 2021 in separaten Urnenabstimmungen dem Zusammenschlussvertrag zwischen den beiden Kirchgemeinden zu. Gemäss dem Vertrag soll der Zusammenschluss per 1. Januar 2023 erfolgen. Am 15. Mai 2022 fand in den beiden Kirchgemeinden je eine Urnenabstimmung über eine Kirchgemeindeordnung einer neuen Kirchgemeinde D. statt. Die Kirchgemeindeordnung wurde in dieser Abstimmung in B. mit 1'407 gegen 98 Stimmen und in C. mit 614 gegen 92 Stimmen angenommen.

- II. A. (Rekurrent) erhob mit Eingabe vom 25. Mai 2022 bei der Bezirkskirchenpflege E. (Vorinstanz) Rekurs mit dem Antrag, Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde D. sei aufzuheben. Der Präsident der Bezirkskirchenpflege setzte darauf dem Rekurrenten eine zehntägige Frist an, um sich zu erklären, ob er einen Stimmrechtsrekurs oder einen Erlassrekurs oder allenfalls beides eingelegt haben will. Der Rekurrent äusserte sich nicht innert der angesetzten Frist und wies in einem verspäteten Schreiben darauf hin, dass die Rekursinstanz ex officio zu prüfen habe, ob ein Erlassrekurs oder ein Stimmrechtsrekurs vorliege. Die Bezirkskirchenpflege behandelte den Rekurs als Erlassrekurs. Sie wies den Rekurs mit Beschluss vom 29. Juni 2022 ab und verpflichtete den Rekurrenten zur Zahlung einer Entscheidegebühr von 400 Franken. Einem allfälligen Rekurs an die Rekurskommission entzog die Bezirkskirchenpflege die aufschiebende Wirkung im Voraus.

- III. Mit Eingabe vom 29. August 2022 erhob der Rekurrent bei der Rekurskommission Rekurs gegen den Beschluss der Bezirkskirchenpflege und stellte folgende Anträge:
 - "1. Es sei festzustellen, dass die Kirchgemeindeordnung der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden B. und C. noch nicht in Kraft steht;
 2. Es sei festzustellen, dass diese Kirchgemeindeordnung zufolge Verletzung des Stimmrechtes der Kirchgemeindemitglieder von der Synode nicht in Kraft gesetzt werden kann;
 3. Eventuell sei die Bestimmung von Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung D. aufzuheben, wonach Kirchgemeindemitglieder keinen Wohnsitz in diesen Kirchgemeinden haben müssen;
 4. Es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu gewähren;
 5. Es sei dem Beschwerdeführer die Beschwerdeantwort sofort nach deren Eingang zur Kenntnisnahme (und gegebenenfalls zu Stellungnahme) zuzustellen.Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerinnen. "

- IV. Die Geschäftsleitung der Rekurskommission beschloss, vorläufig auf den vorliegenden Rekurs einzutreten und überwies ihn an die 2. Abteilung zur Behandlung. Mit Schreiben vom 16. September 2022 wurden die Rekursgegnerinnen und die Vorinstanz zur Vernehmlassung eingeladen.

Die Vorinstanz liess sich mit Schreiben vom 21. September 2022 vernehmen und reichte die Verfahrensakten ein. Die beiden Rekursgegnerinnen reichten gleichlautende Stellungnahmen vom 30. September 2022 ein und beantragten Abweisung des Rekurses.

Ein Schreiben des Leiters Rechtsdienst der Landeskirche vom 21. September 2022 mit Hinweisen zum vorliegenden Rekurs bezüglich der Kirchgemeindeordnung der künftigen Kirchgemeinde D. ging am 23. September 2023 ein.

Die Stellungnahmen der Rekursgegnerinnen und der Vorinstanz sowie das Schreiben des Leiters Rechtsdienst der Landeskirche wurden dem Rekurrenten mit Schreiben vom 10. Oktober 2022 zur Kenntnis zugestellt.

- V. Der Rekurrent erhob am 6. Juli 2022 erneut Rekurs bei der Bezirkskirchenpflege E. und focht damit die am 1. Juli 2022 publizierten Wahlvorschläge für die Erneuerungswahl der Mitglieder der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde D. für den Rest der Amtsdauer 2022-2026 an. Diesen Rekurs wies die Bezirkskirchenpflege mit Beschluss vom 24. Juli 2022 ab. Dagegen hat der Rekurrent ebenfalls Rekurs bei der Rekurskommission eingereicht (Geschäft Nr. 2022-09).

- VI. Die Kirchensynode beschloss am 27. September 2022 den Zusammenschluss der Kirchgemeinden B. und C. zur Kirchgemeinde D. (Publikation im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 30. September 2022, act. 17). Mit Beschluss vom 16. November 2022 genehmigte der Kirchenrat die von den Stimmberechtigten der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinden B. und C. am 15. Mai 2022 angenommene Kirchgemeindeordnung D. mit Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung, welche Bestimmung als genehmigt gilt, sobald die dagegen bei der Bezirkskirchenpflege E. erhobenen Rekurse letztinstanzlich und rechtskräftig erledigt sind. Mit dem Beschluss des Kirchenrates wurde ferner die am 25. September 2022 gewählte Kirchenpflege ab 1. Januar 2023 aufsichtsrechtlich als Interimskirchenpflege der Kirchgemeinde D. eingesetzt. Der Beschluss des Kirchenrates vom 16. November 2022 wurde am 18. November 2022 amtlich publiziert (act. 18).

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1. Der vorliegende Rekurs richtet sich gegen einen Rekursentscheid der Bezirkskirchenpflege. Gemäss Art. 228 Abs. 1 lit a der Kirchenordnung vom 17. März 2009 (KO; LS 181.10) ist die Rekurskommission zur Beurteilung zuständig.

Das Verfahren vor der Rekurskommission richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) vom 24. Mai 1959 (LS 175.2) über das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht (Art. 229 Abs. 1 KO; §§ 41 ff. VRG).

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

Der Rekurs wurde unter Berücksichtigung des Fristenstillstands vom 15. Juli bis und mit 15. August (Art. 229 KO in Verbindung mit [i.V.m.] § 70 VRG i.V.m. Art. 145 Abs. 1 lit. c ZPO) innert der Rekursfrist von 30 Tagen eingereicht.

Auf den Rekurs ist damit grundsätzlich einzutreten.

2. Der Rekurrent beantragt den Beizug der Akten des Verfahrens seines Rekurses vom 29. Juli 2022 gegen die Anordnung der Erneuerungswahl der Mitglieder der Kirchenpflege der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde D. (Geschäft Nr. 2022-09), gegebenenfalls die Vereinigung der beiden Verfahren, da sie in vieler Hinsicht dieselben Themenkreise berührten. Die Vereinigung von Verfahren ist zulässig, wenn sie der Vereinfachung des Verfahrens dient (§ 71 VRG i.V.m. Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [SR 272]). Die zwei Rekurse des Rekurrenten richten sich gegen unterschiedliche Anfechtungsobjekte, im vorliegenden Fall gegen einen Erlass und im Verfahren Geschäft Nr. 2022-09 gegen eine Wahlanordnung. Die Vorinstanz behandelte den Rekurs im vorliegenden Fall als Erlassrekurs und den zweiten Rekurs als Stimmrechtsrekurs. Eine Verfahrensvereinigung erscheint nicht sinnvoll. Die Akten des Verfahrens Geschäft Nr. 2022-09 sind jedoch zum Entscheid im vorliegenden Verfahren beizuziehen.

3.

- 3.1 Mit dem Rekurs vom 25. Mai 2022 gegen die an der Urnenabstimmung vom 15. Mai 2022 beschlossene Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde D. beantragte der Rekurrent vor Vorinstanz die Aufhebung von Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung. Der Rekurrent begründete diesen Rekurs im Wesentlichen damit, dass der Verzicht auf das Wohnsitzerfordernis gemäss Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung verfassungswidrig sei und die Ermächtigungsnorm von Art. 160 Abs. 3 KO gegen übergeordnetes Recht verstosse (act. 7/001).

Zur Klärung der Frage, ob der vom Rekurrenten innert der fünftägigen Rekursfrist eingereichte Rekurs als Stimmrechts- oder Erlassrekurs zu behandeln sei, setzte die Vorinstanz dem Rekurrenten mit Verfügung vom 2. Juni 2022 eine Frist von zehn Tagen an, um zu erklären, ob er einen Stimmrechts- oder einen Erlassrekurs oder beides eingereicht haben will. Der Rekurrent liess die angesetzte Frist unbenutzt verstreichen. Unter dem Datum vom 23. Juni 2022 reichte er der Vorinstanz ein Schreiben ein (act.

7/016), worin er erklärte, die Fristansetzung gemäss Verfügung vom 2. Juni 2022 sei unbeachtlich, die angerufene Instanz habe ex officio unter allen rechtlichen Aspekten zu prüfen, ob ein Erlassrekurs oder ein Stimmrechtsrekurs vorliege. In den weiteren Ausführungen hob der Rekurrent hervor, der in der Publikation der Erneuerungswahl der Mitglieder der evangelisch-reformierten Kirchenpflege D. zur Wahl vorgeschlagene F. habe mangels Wohnsitzes in B. bzw. C. kein Stimmrecht in der Kirchgemeinde D. und könne deshalb nicht in die Exekutivbehörde dieser Gemeinde gewählt werden; genau dies sei der Gegenstand seiner Beschwerde. Das Schreiben an die Vorinstanz enthielt im Weiteren auch die kurze Bemerkung: "Die Kirchgemeindeordnung wurde ohne vorbereitende Kirchgemeindeversammlung an die Urne gebracht. Das ist eine unzulässige Verkürzung der demokratischen Mitwirkungsrechte." Eine substantiierte Begründung eines Stimmrechtsrekurses fehlte.

- 3.2 Wie der Antrag kann auch die Begründung eines Rekurses nach Ablauf der Rekursfrist grundsätzlich nicht mehr erweitert werden (§ 23 Abs. 1 VRG; Alain Griffel, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], Zürich 2014 [Kommentar VRG], § 23 N. 4 und 23). Am 23. Juni 2022 waren sowohl die von der Vorinstanz angesetzte Frist wie auch die fünftägige und die 30-tägige Rekursfrist ab der Publikation des Ergebnisses der Urnenabstimmung vom 15. Mai 2022 am 20. Mai 2022 (act. 7/014) bereits abgelaufen. Da der Rekurrent erst nach Ablauf der Rekursfristen zur Anfechtung des Beschlusses der Stimmberechtigten vom 15. Mai 2022 erwähnte, weil keine vorbereitende Kirchgemeindeversammlung durchgeführt worden sei liege eine unzulässige Verkürzung der demokratischen Mitwirkungsrechte vor, war dieses neue Vorbringen verspätet und musste die Vorinstanz nicht darauf eingehen. Im Übrigen sind Mängel in der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen sofort und vor Durchführung der Urnenabstimmung zu rügen (BGE 147 I 194 E. 3.3). Ab dem Zeitpunkt, in dem der Rekurrent Kenntnis erhielt oder erhalten konnte, dass keine vorberatende Kirchgemeindeversammlung stattfinden würde, spätestens aber innert fünf Tagen seit Publikation des Abstimmungsergebnisses vom 15. Mai 2022 hätte er die Rüge einer Stimmrechtsverletzung wegen fehlender vorberatender Kirchgemeindeversammlung erheben müssen. Dies hat der Rekurrent nicht getan. Die Vorinstanz hat das Vorliegen eines Stimmrechtsrekurses zu Recht verneint und den Rekurs als Erlassrekurs gemäss § 19 Abs. 1 lit. d VRG behandelt. Streitgegenstand bildet Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde D., dessen Aufhebung der Rekurrent vor Vorinstanz beantragte.

4.

- 4.1 Aufgrund von § 52 Abs. 1 i.V.m. § 20a Abs. 1 VRG sind neue Sachbegehren im Rekursverfahren vor der Rekurskommission grundsätzlich unzulässig. Gegenstand eines Rekursverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand des vorinstanzlichen Entscheids

war beziehungsweise hätte sein sollen. Ausgangspunkt für die Bestimmung des Streitgegenstands ist das Anfechtungsobjekt, in dessen Rahmen die Parteien mit ihren Anträgen den Streitgegenstand festlegen. Der Streitgegenstand kann sich im Lauf des Rechtsmittelverfahrens verengen, aber grundsätzlich nicht erweitern oder inhaltlich verändern. Eine Änderung des Streitgegenstands liegt nicht nur dann vor, wenn ein neues oder erweitertes Rechtsbegehren gestellt wird, sondern auch dann, wenn der Rechtsgrund ausgewechselt, d.h. die gleiche Rechtsfolge aus einem wesentlich verschiedenen Sachverhalt, verbunden mit einem andern Rechtssatz, abgeleitet wird (vgl. Martin Bertschi, in Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 44 und 47; BGE 136 II 457 E. 4.2).

- 4.2 Der Rekurrent stellt mit dem vorliegenden Rekurs mehrere Sachbegehren. Unter Ziffer 1 beantragt er, es sei festzustellen, dass die Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinden B. und C. noch nicht in Kraft steht (Antrag 1). Dieser Antrag bezieht sich auf die Kirchgemeindeordnung als Ganze. Soweit damit mehr als die angefochtene Bestimmung Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung erfasst wird, geht der Antrag über den Streitgegenstand hinaus. Insoweit ist darauf nicht einzutreten. Mit Bezug auf den angefochtenen Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung ist auf das Feststellungsbegehren gemäss Antrag 1 einzutreten, sofern ein schutzwürdiges Interesse des Rekurrenten an der Feststellung besteht. Ein Feststellungsanspruch besteht nur dann, wenn die gesuchstellende Person in der betreffenden Angelegenheit nicht ebenso gut – bzw. nicht ohne unzumutbare Nachteile – eine Gestaltungsverfügung erwirken kann; in diesem Sinn ist der Feststellungsanspruch subsidiär (Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in Kommentar VRG, § 19 N. 26). Im Rahmen des Aufhebungsantrages gemäss Antrag 3, der zufolge Nichteintretens auf Antrag 2 zu behandeln ist (nachfolgend E. 4.3 und 5), ist die Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung zu prüfen. Für eine eigenständige Feststellung betreffend das Inkrafttreten von Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung besteht zufolge Subsidiarität kein Raum. Der Rekurrent hat kein schutzwürdiges Interesse an der beantragten Feststellung dargetan und ein solches ist auch nicht ersichtlich. Auf Antrag 1 ist nach dem Gesagten nicht einzutreten.
- 4.3 Der Rekurrent beantragt unter Ziffer 2, es sei festzustellen, dass die Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde D. zufolge Verletzung des Stimmrechts der Kirchgemeindemitglieder von der Synode nicht in Kraft gesetzt werden kann (Antrag 2). Dieser Antrag bezieht sich auf die ganze Kirchgemeindeordnung. Soweit er mehr als Art. 5 Abs. 2 erfasst, geht der Antrag über den Streitgegenstand hinaus. Zudem hat der Rekurrent die behauptete Verletzung des Stimmrechts der Kirchgemeindemitglieder verspätet geltend gemacht (vorstehend E. 3.2). Die Vorinstanz hat den Rekurs, wie vorstehend ausgeführt, zu Recht als Erlassrekurs gemäss § 19 Abs. 1 lit. d VRG behandelt. Mit Antrag 2 verlangt der Rekurrent eine Feststellung wegen Verletzung

des Stimmrechts der Kirchgemeindemitglieder. Damit wird der Streitgegenstand ausgeweitet. Es handelt sich um ein neues Sachbegehren, auf das nicht einzutreten ist.

Anzumerken bleibt, dass für die Genehmigung von Kirchgemeindeordnungen nicht die Synode, sondern der Kirchenrat zuständig ist (Art. 153 Abs. 3 KO). Mit Beschluss vom 16. November 2022 genehmigte der Kirchenrat die von den Stimmberechtigten der Kirchgemeinden B. und C. am 15. Mai 2022 angenommene Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde D. mit Ausnahme von Art. 5 Abs. 2. Laut dem Kirchenratsbeschluss gilt Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde D. als genehmigt, sobald die gegen diese Bestimmungen am 25. Mai und 6. Juli 2022 bei der Bezirkskirchenpflege E. erhobenen Rekurse letztinstanzlich und rechtskräftig abgewiesen sind. Die Genehmigung durch den Kirchenrat ist Voraussetzung für das Inkrafttreten der Kirchgemeindeordnung (Art. 153 Abs. 3 KO).

5.

5.1 Gemäss dem Eventualantrag (Antrag 3) beantragt der Rekurrent die Aufhebung von Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde D. Die strittige Bestimmung lautet: "In die Kirchenpflege wählbar sind auch Mitglieder der Landeskirche, die in der Kirchgemeinde über keinen politischen Wohnsitz verfügen." Nach Auffassung des Rekurrenten verstossen Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung D. wie auch Art. 160 Abs. 3 KO gegen übergeordnetes Recht. Der Rekurrent trägt im Wesentlichen vor, Art. 160 Abs. 3 KO sehe rechtswidrig vor, dass die Kirchgemeindeordnung für Mitglieder der Kirchenpflege auf den politischen Wohnsitz in der Kirchgemeinde verzichten könne. Die Absicht hinter Art. 160 Abs. 3 KO sei anscheinend einzig gewesen, kleinen Gemeinden eine Ausweichmöglichkeit einzuräumen, falls sie keine Kandidaten finden. Andererseits fördere die Kirche die Fusion von Kirchgemeinden (vgl. Art. 151 b KO). Die Ausweichmöglichkeit sei somit nicht nötig. Aus der heute geltenden Rechtslage gemäss Kantonsverfassung (Art. 130 Abs 2 lit. a KV), Kirchengesetz (§ 5 Abs. 2 und § 11 Abs. 1 KiG) und Kirchenordnung (Art. 18, 20 Abs. 1 und 2, 149 Abs. 1 und 2, 151 b, 157 b, 159 Abs. 1 KO) ergebe sich, dass ein Mitglied der Kirchenpflege ohne politischen Wohnsitz in der Gemeinde zwar passiv wählbar sei. "Er hat indessen kein aktives Wahlrecht, denn er kann nicht im Stimmregister der politischen Gemeinde geführt werden. Als Mitglied der Kirchenpflege hat er zwar anscheinend eine Mitsprachemöglichkeit, aber er ist nicht stimmberechtigt. Ebenso ist er an der Kirchgemeindeversammlung nicht stimmberechtigt" (act. 1 Rz 25). Ein präsidialer Stichentscheid an der Versammlung durch einen auswärts wohnenden Kirchenpflegepräsidenten sei nicht möglich, bzw. wäre rechtswidrig. Als Beispiel nennt der Rekurrent einen Stichentscheid eines auswärtigen, in der Gemeinde selbst nicht steuerpflichtigen Präsidenten für eine Steuererhöhung. Nach Ansicht des Rekurrenten besteht ein unbestrittener Grundsatz der schweizerischen demokratischen Rechtsordnung, dass nur aktiv stimmberechtigte Personen in Exekutivbehörden wählbar sind. Die beanstandeten Bestimmungen verstossen gemäss der Ansicht des Rekurrenten

gegen Art. 130 KV, § 5 Abs. 2 KiG, Art. 18 KO und gegebenenfalls bei Erlass von Entscheiden unter Mitwirkung nicht stimmberechtigter auswärtiger Kirchenpflege-mitglieder auch gegen Art. 20 Abs. 2 KO.

- 5.2 Die Evangelisch-reformierte Landeskirche ist laut der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) im Rahmen des kantonalen Rechts autonom (Art. 130 Abs. 2 KV). Sie regelt das Stimm- und Wahlrecht in ihren eigenen Angelegenheiten nach rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen in einem Erlass, der dem obligatorischen Referendum untersteht. Art. 130 Abs. 2 lit. a KV gestattet der Evangelisch-reformierten Landeskirche als kantonaler kirchlicher Körperschaft (§ 2 Ziff. 1a KiG), das Stimm- und Wahlrecht selbständig zu ordnen, sofern dies in einem Erlass geschieht, der dem obligatorischen Referendum der Landeskirche untersteht und die Regelung den demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen zu genügen vermag. Verlangt ist, dass Ausgestaltung und Ausübung der politischen Rechte im kirchlichen Bereich jenen demokratischen Prinzipien folgen, die im Kanton allgemein massgebend sind. Dabei steht es der kantonalen kirchlichen Körperschaft frei, die demokratischen Rechte für die ganze Körperschaft und ihre Kirchgemeinden abschliessend zu regeln oder die Regelung dieser Fragen den Kirchgemeinden zu überlassen. Das weitere Erfordernis der Rechtsstaatlichkeit stellt sicher, dass die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nur durch einen Rechtsakt beschränkt und dieser durch eine Rechts-mittelinanz überprüft werden kann (Martin Röhl, in Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 130 Rz 17).

Das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (KiG; LS 180.1) hält entsprechend der Kantonsverfassung in § 5 fest, dass die kantonalen kirchlichen Körperschaften ihre Organisation unter Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze festlegen. Wo die kantonalen kirchlichen Körperschaften keine eigenen Bestimmungen erlassen, wenden sie das kantonale Recht sinngemäss an (§ 5 Abs. 3 KiG).

- 5.3 Die Evangelisch-reformierte Landeskirche hat von der Möglichkeit, die politischen Rechte selbständig zu regeln, in der Kirchenordnung, die dem obligatorischen Referendum untersteht, Gebrauch gemacht. Art. 20 Abs. 2 KO bestimmt, wer in Behörden und Organe der Kirchgemeinden, der kirchlichen Bezirke und der Landeskirche wählbar ist. Zu den Voraussetzungen der Wählbarkeit gehört, dass die kandidierende Person Mitglied der Landeskirche ist (lit. a) und "soweit erforderlich im betreffenden Gemeinwesen politischen Wohnsitz hat" (lit. b). Gemäss Art. 160 Abs. 3 KO kann die Kirchgemeindeordnung für die Mitglieder der Kirchenpflege auf den Wohnsitz in der Kirchgemeinde verzichten.

Die Kirchenordnung macht den Verzicht auf die Regel der Wohnsitzpflicht nicht von bestimmten tatsächlichen Umständen, wie namentlich der Grösse der Kirchgemeinde, abhängig. Auch für grössere Kirchgemeinden kann es schwierig sein, in der Kirchgemeinde geeignete Kandidaten für die Kirchenpflege zu finden. Der Einwand des

Rekurrenten, dass eine Ausweichmöglichkeit nicht nötig sei, weil die Kirche die Fusion von Kirchgemeinden fördere, ist unbehelflich. Ein Verzicht auf die Wohnsitzpflicht für Mitglieder der Kirchenpflege bedeutet, dass Mitglieder der Landeskirche auch mit Wohnsitz in anderen Kirchgemeinden des Kantons in die Kirchenpflege gewählt werden können. Erlass und Änderung der Kirchgemeindeordnung werden von den Stimmberechtigten der Kirchgemeinde beschlossen (Art. 153 Abs. 2 KO). Die Stimmberechtigten der Kirchgemeinde bestimmen somit, ob in ihrer Kirchgemeinde die Zulassung von Kirchenpflegemitgliedern mit Wohnsitz in einer anderen Zürcher Gemeinde ermöglicht werden soll. Die Mitglieder und die Präsidentin oder der Präsident der Kirchenpflege werden sodann durch die Stimmberechtigten der Kirchgemeinde gewählt (Art. 160 Abs. 1 KO). Die angefochtene Bestimmung von Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung D. wie auch Art. 160 Abs. 3 KO als Grundlage sind demokratisch legitimiert.

Es trifft zu, dass nach der geltenden Rechtsordnung in einer Kirchgemeinde, deren Kirchgemeindeordnung auf die Wohnsitzpflicht für Mitglieder der Kirchenpflege verzichtet, Mitglieder der Landeskirche mit auswärtigem Wohnsitz wählbar, jedoch nicht an der Urne oder in der Kirchgemeindeversammlung stimm- und wahlberechtigt sind. Diese Unterscheidung ist zulässig. Der vom Rekurrenten angeführten Problematik, dass ein präsidialer Stichentscheid an der Versammlung durch einen auswärts wohnenden Kirchenpflegepräsidenten nicht möglich bzw. rechtswidrig wäre, kommt in der Praxis kaum eine grosse Bedeutung zu. Die Präsidentin oder der Präsident wird von den Stimmberechtigten der Kirchgemeinde gewählt. Die Rechtmässigkeit von Art. 160 Abs. 3 KO und Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung vermag dieses Argument nicht infrage zu stellen.

- 5.4 Der Rekurrent behauptet, es sei ein unbestrittener Grundsatz der schweizerischen demokratischen Rechtsordnung, dass nur aktiv stimmberechtigte Personen in Exekutivbehörden wählbar seien. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) bestimmt in Art. 39 Abs. 2: "Die politischen Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt. Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen." Die Wählbarkeit (passives Wahlrecht) gehört zu den politischen Rechten. Eine Ausnahme vom Wohnsitzprinzip gemäss Art. 39 Abs. 2 BV enthält das Bundesrecht unter anderem in Art. 143 BV. Nach dieser Bestimmung gilt für die Wählbarkeit in den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht kein Wohnsitzerfordernis. Die Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Sie können wie der Bund Ausnahmen vom Grundsatz, dass die politischen Rechte am Wohnsitz ausgeübt werden, vorsehen. Nach einer verbreiteten Regelung der Kantone ist in politische Behörden wählbar, wer stimmfähig ist. Gemäss dieser Ordnung sind auch Personen, welche die Voraussetzungen des abstrakten Stimmrechts erfüllen (d.h. stimmfähig sind), mangels Wohnsitzes im Gemeinwesen das Stimmrecht aber nicht ausüben können (d.h. nicht stimm-

berechtigt sind), wählbar. Solche Regelungen der Wählbarkeit können sich auf die Ausnahmefähigkeit gemäss Art. 39 Abs. 2 BV stützen und sind daher bundesverfassungskonform (vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Rz 3 und 251 f.). In vielen Fällen ist in den Kantonen zwar die Wohnsitznahme der gewählten Person im Gemeinwesen ihres Amtes vorgesehen oder üblich. Allgemein vorgeschrieben ist dies aber nicht. Die Bundesverfassung lässt eine Ausnahme vom Wohnsitzprinzip zu, auch für die Wählbarkeit in eine Exekutivbehörde. Eine Ausnahme vom Wohnsitzprinzip sieht auch der Kanton Zürich vor. Nach § 23 Abs. 1 GPR sind in eine Bezirksbehörde auch Stimmberechtigte wählbar, die in einem anderen Bezirk des Kantons wohnen.

Der Rekurrent hat die Behauptung, dass ein rechtsstaatlicher Grundsatz bestehe, wonach nur aktiv stimmberechtigte Personen in Exekutivbehörden wählbar seien, durch keine Begründung belegt. Höchstrichterliche Entscheide, dass nur aktiv stimmberechtigte Personen in Exekutivbehörden wählbar sind, gibt es nicht. Der Kanton Zürich anerkennt die Autonomie der evangelisch-reformierten Landeskirche. Nach Art. 130 Abs. 2 lit. a KV ist die Landeskirche bei der Ausgestaltung ihres Stimm- und Wahlrechts weitestgehend frei. Die Landeskirche kann die Möglichkeiten, die das Bundesverfassungsrecht und das kantonale Recht offenlassen, nützen und ist befugt, vom staatlichen Bereich abweichende Lösungen zu treffen. Die vorliegend strittigen Bestimmungen von Art. 160 Abs. 3 KO und Art. 5 Abs. 2 Kirchgemeindeordnung sind im Rahmen der Autonomie der Landeskirche in Referendumsabstimmungen beschlossen worden. Die rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätze sind daher vorliegend eingehalten.

5.5 Aus den vorstehenden Erwägungen (5.1-5.4) ergibt sich, dass weder Art. 5 Abs. 2 der Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde D. noch Art. 160 Abs. 3 KO gegen übergeordnetes Recht verstossen.

6.

6.1 Der Rekurrent rügt ferner, die Revision der Kirchgemeindeordnung C. hätte noch unter der geltenden alten Kirchgemeindeordnung beschlossen werden müssen. Diese alte Kirchgemeindeordnung habe eine Kirchgemeindeversammlung vorgesehen, welche das der Urnenabstimmung vorzulegende Geschäft zu beraten hatte. Der Rekurrent führt weiter aus: "Eine Urnenabstimmung ohne vorberatende Gemeindeversammlung ist ungültig. Dies betrifft die heute in diesem Verfahren zu beurteilende Kirchgemeindeordnung."

6.2 Die Stimmberechtigten der Kirchgemeinde C. stimmten an der Kirchgemeindeversammlung vom 15. November 2020 der revidierten Kirchgemeindeordnung C. zu. Sowohl nach der damals geltenden Kirchgemeindeordnung vom 13. November 2016 (§ 7 lit. a) wie auch nach der revidierten Kirchgemeindeordnung (Art. 12 lit. a) gehören

Erlass und Änderung der Kirchgemeindeordnung zu den Befugnissen der Kirchgemeindeversammlung (act. 7/008). Die am 15. November 2020 beschlossene Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde C. wurde vom Kirchenrat mit Beschluss vom 13. Juli 2022 genehmigt. In dieser Kirchgemeindeordnung sind die der Urnenabstimmung unterliegenden Geschäfte in Art. 7 Abs. 1 aufgeführt. Eine vorgängige Beratung in einer Kirchgemeindeversammlung ist gemäss Art. 7 Abs. 2 nur für die in Abs. 1 lit. a-e aufgeführten Urnenabstimmungen vorgesehen; Erlass und Änderung der Kirchgemeindeordnung gehören nicht dazu.

- 6.3 Der Rekurrent vertritt den Standpunkt, die neue Kirchgemeindeordnung D. hätte in C. zwingend durch die Kirchgemeindeversammlung vorberaten und genehmigt werden müssen. Eine entsprechende Kirchgemeindeversammlung habe nicht stattgefunden. Dadurch sei das Stimmrecht der Mitglieder der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde C. verletzt worden. Die Urnenabstimmung vermöge die fehlende Kirchgemeindeversammlung nicht zu ersetzen.

Der Zusammenschlussvertrag zwischen den Kirchgemeinden B. und C. regelt in Art. 8: "Die Stimmberechtigten der Vertragsgemeinden beschliessen auf Antrag ihrer Kirchenpflegen an der Urne über die Kirchgemeindeordnung der neuen Kirchgemeinde. Die Abstimmung ist am 15. Mai 2022 vorgesehen." Dieser Zusammenschlussvertrag wurde von den Stimmberechtigten der beiden Kirchgemeinden je am 28. November 2021 an der Urne angenommen (Geschäft Nr. 2022-09 act. 9/004 und 005). Das Verfahren der Urnenabstimmung zur Genehmigung der Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde D. wurde von den Kirchgemeinden aus praktischen Gründen gewählt, da allfällige Differenzbereinigungen zwischen zwei Kirchgemeindeversammlungen erfahrungsgemäss mühsam und zeitaufwändig sind (Geschäft Nr. 2022-09 act. 9/003a). Die Abstimmung an der Urne ist zulässig (Art. 149 Abs. 2 KO) und wurde durch den Beschluss der Stimmberechtigten über den Zusammenschlussvertrag demokratisch festgelegt. Eine vorberatende Kirchgemeindeversammlung ist weder durch die Kirchenordnung noch in der Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde C. vom 15. November 2020 für den Erlass der Kirchgemeindeordnung vorgeschrieben. Ausserdem hatten die beiden Kirchgemeinden ihre revidierten Kirchgemeindeordnungen, die bereits die vorliegend strittige Bestimmung über die Wählbarkeit in die Kirchenpflege enthielten, in den Kirchgemeindeversammlungen vom 15. November 2020 einstimmig und ohne Fragen beschlossen. Der Rekurrent nahm an der damaligen Versammlung der Kirchgemeinde C. teil.

7. Zusammenfassend erweisen sich sämtliche Rügen des Rekurrenten als unbegründet. Der Rekurs ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
8. Mit dem vorliegenden Endentscheid wird der Antrag des Rekurrenten, dem Rekurs sei die aufschiebende Wirkung zu gewähren (Antrag 4.), gegenstandslos.

9. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens dem Rekurrenten aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 VRG). Die Kosten richten sich gemäss § 65a VRG sowie §§ 2 ff. der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 (GebV VGr; LS 175.252) nach Zeitaufwand, Schwierigkeit des Falls sowie nach dem Streitwert.

Dem Rekurrenten steht keine Parteientschädigung zu. Die Rekursgegnerinnen haben keine Parteientschädigung beantragt und eine solche ist nicht zuzuspechen.

10. Der vorliegende Entscheid unterliegt der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gemäss Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

Demgemäss beschliesst die Rekurskommission:

Die Akten des Verfahrens Geschäft Nr. 2022-09 werden beigezogen;

und entscheidet:

1. Der Rekurs wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Verfahrenskosten werden festgesetzt auf
Fr. 800.--; die übrigen Kosten betragen
Fr. 105.-- Zustellkosten
Fr. 905.-- Total
3. Die Kosten werden dem Rekurrenten auferlegt. Rechnungstellung und Zahlungskontrolle erfolgen durch die Kanzlei des Kirchenrates.
4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
5. 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. Der Entscheid ist beizulegen. Die Frist steht vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August sowie vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar still (Art. 46 BGG).
6. Schriftliche Mitteilung (eingeschrieben) an:
 - A.

- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde D.
- sowie (A-Post) an:
- Bezirkskirchenpflege E.
 - Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich

Für die 2. Abteilung der Landeskirchlichen Rekurskommission

Margreth Frauenfelder

Stephan Kübler

Versand: 13. Juli 2023