

R-103-14

## Entscheid

der II. Kammer

vom 24. November 2014

Mitwirkend: Vizepräsident Dr. W. Lüchinger (Vorsitz), lic. iur. O. Rabaglio,  
Ersatzmitglied R. Anliker, juristischer Sekretär lic. iur. R. Harris

In Sachen

**A.,**

Rekurrentin

gegen

**Verband Y.,**

Rekursgegner

betreffend

Anordnung eines Zweckverbandes/Aufsichtsbeschwerde

**Katholische Kirche im Kanton Zürich**

**Rekurskommission**  
Hirschengraben 66  
8001 Zürich  
[www.zh.kath.ch](http://www.zh.kath.ch)

Direktwahl 044 266 12 46  
Fax 044 266 12 47  
[rekurskommission@zh.kath.ch](mailto:rekurskommission@zh.kath.ch)

**hat sich ergeben:**

Am 26. August 2014 wählte die Delegiertenversammlung des Verbands Y. Herrn M. als dessen Vorstandsmitglied und Präsident.

Am 29. August 2014 reichte A., Aktivbürgerin des Verbands Y., bei der Rekurskommission ein mit „Rekurs – Wahl Präsidium Verband Y.“ bezeichnetes Rechtsmittel ein. Das Rechtsmittel richtet sich gegen die am 26. August 2014 erfolgte Wahl von M., wohnhaft in X., zum Präsidenten des Verbandes Y. durch dessen Delegiertenversammlung. Sie rügte, M. erfülle durch seinen Wohnsitz in Z. die zwingende Voraussetzung der Aktivbürgerschaft im Verband Y. nicht.

Der Verband Y. beantragte mit Rekursantwort vom 11. September 2014, es sei dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu entziehen; es sei M., wohnhaft in X., als Vorstandsmitglied und Präsident des Verbands Y. ausnahmsweise für die Zeit vom 26. August 2014 bis zur Wahl-Delegiertenversammlung im November 2015 von der statutarischen Wohnsitzverpflichtung zu befreien; der Rekurs sei abzuweisen.

Mit Verfügung vom 15. September 2014 verweigerte die Rekurskommission den Entzug der aufschiebenden Wirkung.

Am 16. Oktober 2014 setzte die Rekurskommission den Parteien nochmals Frist an, um zur Art des Rechtsmittels und zur Legitimation der Rekurrentin Stellung zu nehmen. Die Rekurrentin liess sich nicht vernehmen, der Rekursgegner hielt an seinen Anträgen fest und führte zudem aus, über die Legitimation der Rekurrentin entscheide die Rekurskommission von Amtes wegen.

**Die Kammer zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Die nicht rechtskundig vertretene Rekurrentin bezeichnete das von ihr eingereichte Rechtsmittel als „Rekurs“ und hat somit nicht näher ausgeführt, um welche Art eines Rekurses es sich handelt. Ein Rechtsmittel ist auch dann zu behandeln, wenn es nicht oder falsch benannt wurde; dessen korrekte Benennung bildet keine formelle Eintretens- oder Gültigkeitsvoraussetzung (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, 3.A., Zürich etc. 2014, § 23 N. 11, Verwaltungsgericht Zürich, 19.09.2012, VB.2012.00512, E. 3.4). Es ist somit zunächst zu prüfen, welches Rechtsmittel vorliegt.

**1.2** Der Verband Y. ist gemäss § 1 Abs. 1 seines Statuts, welches vom Synodalrat am 13. Mai 2013 genehmigt worden ist und mit Beschluss der Delegiertenversammlung vom

24. November 2009 auf den 14. Mai 2013 in Kraft gesetzt wurde, ein Zweckverband im Sinne von § 7 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1, GG). Für den Verband und die dem Verband angehörenden Kirchgemeinden sind die für die Gemeinden des Kantons Zürich geltenden Rechtsvorschriften massgebend, soweit das Statut keine Abweichungen enthält (§ 1 Abs. 2 des Statuts).

**1.3** Die Zweckverbände können nicht unbesehen als Gemeinden behandelt werden, sondern sie sind Gebilde eigener Art. Das bedeutet, dass das Gemeindeorganisationsrecht nicht schlechthin auf die Zweckverbände angewendet werden kann. Für Fragen, welche von den Gemeinden in den Zweckverbandsverträgen nicht geregelt werden, ist jedoch subsidiär und sinngemäss Gemeinderecht anzuwenden (Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 7 N. 4.9).

**1.4** Die römisch-katholische Körperschaft wendet das staatliche Recht sinngemäss als eigenes Recht an, wo sie keine eigenen Bestimmungen erlässt (Art. 6 der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009; LS 182.10, KO). Für das Rekursverfahren vor der Rekurskommission finden die für das Verwaltungsgericht geltenden Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (LS 175.2, VRG) Anwendung (Art. 48 KO).

## **2.**

Da sich der Rekurs auf die Wahl des Präsidiums des Verbands Y. bezieht und die Einhaltung einer fünftägigen Beschwerdefrist darauf hindeutet, dass der Rekurs als Rekurs in Stimmrechtssachen eingereicht wurde, sind vorab dessen Voraussetzungen zu prüfen.

**2.1** Mit Rekurs in Stimmrechtssachen können alle Verletzungen der politischen Stimm- und Wahlberechtigung sowie das Initiativ- und Referendumsrecht der Mitglieder der Körperschaft und der Kirchgemeinden gerügt werden (Art. 47 lit. g KO; § 19 Abs. 1 lit. c VRG). Gemäss Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101, BV) sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV).

**2.2** Nach § 151a GG kann in Stimmrechtssachen der Gemeinde Rekurs gemäss dem VRG erhoben werden. Nach § 19 Abs. 1 lit. c VRG können Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen betreffen, mit Rekurs angefochten werden.

**2.3** Mit Blick auf den sachlichen Anwendungsbereich des Rekurses in Stimmrechtssachen muss die unmittelbare Ausübung politischer Rechte von Stimmberechtigten in Frage stehen. Indirekte Wahlen durch Parlamente und andere Wahlkörper können nicht Gegenstand eines Rekurses in Stimmrechtssachen sein, ebenso wenig wie Vorschriften betreffend die Organisation und das Verfahren anderer staatlicher Organe als des Volks (Ergänzungsband Kommentar Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011, § 151a N. 1 f.; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3.A., Zürich etc. 2014, § 19 N. 64; Gerold Steinmann, in: Basler Kommentar BGG, Art. 82 N. 84; sowie anstelle vieler: BGE 131 I 366, E. 2.1).

**2.4** Die Wahl des Vorstandes und des Präsidenten des Verbands Y. wird durch die Delegiertenversammlung vorgenommen (§ 14 Abs. 1 des Statuts). Diese besteht aus je zwei Delegierten jeder Verbandsgemeinde (§ 11 Abs. 1). Beim fraglichen Wahlgeschäft handelt es sich somit nicht um eine Volkswahl, sondern um eine indirekte Wahl durch die Delegiertenversammlung, und es steht damit keine unmittelbare Verletzung von politischen Rechten der Stimmbürgerschaft in Frage. Für die Delegiertenversammlung eines Zweckverbands geht die fehlende Unmittelbarkeit des Wahlgeschäfts sogar weiter als dies bei einem Gemeindeparlament der Fall wäre, sind doch die Gemeinden in ihrer Gesamtheit, als juristische Personen des öffentlichen Rechts, und nicht die Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinden Mitglieder des Zweckverbands (Barbara Schellenberg, Die Organisation der Zweckverbände, Diss. Zürich 1975, S. 133). Somit sind die Delegierten nicht wie bei einem Parlament direkt Vertreter des Stimmvolks, sondern Vertreter der Gemeinden. Umso mehr würde hier die Annahme einer unmittelbaren Verletzung politischer Rechte fehl gehen.

Es handelt sich somit beim vorliegend zu prüfenden Rechtsmittel nicht um einen Rekurs in Stimmrechtssachen, weshalb auf die weitere Prüfung der Voraussetzungen eines solchen verzichtet werden kann.

### **3.**

Gemäss Art. 47 lit. e KO können sodann Anordnungen der Kirchgemeinden und Zweckverbände sowie ihrer Organe mit Rekurs angefochten werden.

**3.1** Im staatlichen Recht - d.h. nach Gemeindegesetz – sind neben dem Rekurs in Stimmrechtssachen zwei weitere ordentliche Rechtsmittel vorgesehen: die Gemeindebeschwerde nach § 151 GG und der Rekurs nach § 152 GG. Das Gemeindegesetz differiert dabei nicht nach Anfechtungsobjekten, sondern nach den entscheidenden Gemeindeorganen: Die Gemeindebeschwerde nach § 151 GG richtet sich gegen Beschlüsse der Gemeinde oder des Grossen Gemeinderates (d.h. der Stimmberechtigten an der Urne

oder in der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments, mithin der Legislativorgane der Gemeinde), während sich der Rekurs nach § 152 GG gegen Akte aller anderen Gemeindebehörden und weiterer Träger öffentlicher Aufgaben richtet.

**3.2** Die Unterscheidung zwischen Gemeindebeschwerde nach § 151 GG bzw. Rekurs nach § 152 GG ist insofern bedeutsam, als sich diese beiden Rechtsmittel hinsichtlich der Legitimation unterscheiden: Während für die Gemeindebeschwerde wie für den Rekurs in Stimmrechtssachen grundsätzlich jeder Stimmberechtigte des betroffenen Wahl- und Abstimmungskreises legitimiert ist, ohne dass ein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Verfahrens geltend gemacht werden müsste (Verwaltungsgericht Zürich, 30.4.2009, VB.2009.55 E. 1.4), beschränkt sich beim Rekurs nach § 152 GG in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG die Legitimation auf Personen, die durch eine Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben.

**3.3** Mit Gemeindebeschwerde nach § 151 GG sind ausdrücklich nur Anordnungen von Gemeindeversammlungen bzw. für die Parlamentsgemeinden Anordnungen der Gemeindeparlamente anfechtbar. Eine Anordnung eines Zweckverbands oder dessen Delegiertenversammlung kann nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung nicht Gegenstand einer Gemeindebeschwerde sein.

**3.4** Auch die frühere Fassung § 152 GG sah die Anfechtung von Beschlüssen von Zweckverbänden mit Rekurs nicht vor. Solche Beschlüsse waren somit nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel anfechtbar. Erst mit Inkrafttreten des Gesetzes über selbständige Gemeindeanstalten vom 25. Oktober 2004 (OS 60,71) wurde § 152 GG dahingehend angepasst, dass auch Anordnungen „weiterer Träger öffentlicher Aufgaben“ und damit nach der Lehre ausdrücklich auch Anordnungen von Zweckverbänden angefochten werden können (Ergänzungsband Kommentar Gemeindegesetz, § 152 N. 1.1).

**3.5** Ob Art. 47 lit. e KO mit Bezug auf die Gemeinden nur den Rekurs (vgl. für das staatliche Recht § 152 GG) oder auch die Gemeindebeschwerde (vgl. § 151 GG) umfasst, geht aus dessen Wortlaut nicht klar hervor, kann aber für die Prüfung des vorliegenden Rechtsmittels dahingestellt bleiben. Analog zum staatlichen Recht wäre nämlich auch für eine Gemeindebeschwerde nach Kirchenordnung das Anfechtungsobjekt auf Entscheide von Gemeindeversammlungen oder – soweit überhaupt vorhanden – Gemeindeparlamenten beschränkt. Zu prüfen sind somit lediglich noch die Voraussetzungen eines Rekurses im Sinne von Art. 47 lit. e KO i.V.m. § 152 GG und § 21 Abs. 1 VRG.

#### **4.**

**4.1** Gemäss § 21 Abs. 1 VRG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch eine Anordnung berührt

ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdelegitimation ist grundsätzlich von Amtes wegen festzustellen.

**4.2** Die so genannte materielle Beschwer beinhaltet kumulativ das Vorliegen folgender Elemente: Besondere Beziehung zur Streitsache, praktisches Interesse, eigenes Interesse, unmittelbares Interesse sowie ein aktuelles Interesse an der Aufhebung oder Änderung der betreffenden Anordnung (Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, § 21 N. 13).

**4.3** Das schutzwürdige Interesse besteht im eigenen, persönlichen, praktischen materiellen Nutzen, den das erfolgreiche Rechtsmittel der Rekurrentin einträgt. Dabei genügt es, rein tatsächliche Interessen geltend zu machen; hingegen genügt die Wahrnehmung von Interessen Dritter oder öffentlicher Interessen nicht. Die Rekurrentin muss somit stärker als die Allgemeinheit betroffen sein, mithin in einer spezifischen Beziehung zum Streitgegenstand stehen (Verwaltungsgericht Zürich, 14.7.2010, VB.2010.00220 E. 2.2 und 23.8.2012, VB.2012.00342, E. 3.2). So liegt ein schutzwürdiges Interesse nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Rekurrentin durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 137 II 30, E. 2.2.2).

**4.4** Somit kann mit einem Rekurs im Gegensatz zur Stimmrechts- oder Gemeindebeschwerde nicht jeder Stimmberechtigte geltend machen, es sei durch eine Anordnung oder Handlung der Behörde Recht verletzt worden. Vielmehr gelten für den Rekurs eingeschränkte Legitimationsvoraussetzungen in oben beschriebenem Sinne. Diese Legitimationsvoraussetzungen sind vorliegend bei der Rekurrentin nicht erfüllt. Sie macht nicht geltend und es ist auch nicht ersichtlich, dass sie aus der Aufhebung der Wahl von M. unmittelbar einen eigenen persönlichen Nutzen ziehen würde oder dass sie in einer besonderen Beziehung zum Streitgegenstand stehen würde, wie dies beispielsweise bei einem Konkurrenten für die Wahl als Präsident des Vorstands des Verbands Y. der Fall wäre. Die Rekurrentin hat kein über dasjenige aller anderen Aktivbürger des Verbands Y. hinausgehendes Interesse an einer Aufhebung der Wahl, sondern kann sich lediglich auf das öffentliche Interesse an der rechtmässigen Zusammensetzung der Behörde berufen. Dies allein genügt jedoch nicht für die Begründung der Rekurslegitimation im Sinne von Art. 47 lit. e KO i.V.m. Art. 48 KO i.V.m. § 21 Abs. 1 VRG.

Auf den Rekurs nach Art. 47 lit. e KO ist daher mangels Legitimation der Rekurrentin nicht einzutreten. Es ist jedoch noch zu prüfen, ob die Eingabe der Rekurrentin als Aufsichtsbeschwerde entgegenzunehmen sei.

## 5.

**5.1** Die Aufsichtsbeschwerde ist gesetzlich nicht geregelt. Sie richtet sich an die hierarchisch übergeordnete Behörde mit der Absicht, das Handeln einer unteren Behörde aufsichtsrechtlich überprüfen zu lassen (vgl. zum Ganzen: Simon Andreas Trippel, Gemeindebeschwerde und Gemeinderekurs im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1988, S. 67). Die Aufsichtsbeschwerde ist gegenüber den ordentlichen Rechtsmitteln subsidiär, d.h. sie findet keine Anwendung, soweit ein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist. Eine Rekursbehörde kann – soweit sie auch Aufsichtsbehörde ist – bei Vorliegen der Voraussetzungen ein als Rekurs eingereichtes Rechtsmittel auch dann als Aufsichtsbeschwerde prüfen, wenn solches im Rekursbegehren nicht verlangt wurde, sofern sie auf das eingereichte ordentliche Rechtsmittel nicht eintritt (Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, Vorbem. zu §§ 19-28a N. 69; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A. Zürich etc. 2012, N. 2026 f., Trippel, S. 67).

**5.2** Die aufsichtsrechtliche Überprüfung ist weniger umfassend als dies bei einem förmlichen Rechtsmittel der Fall wäre. Der Anzeigerstatterin kommt keine Parteistellung zu und die Aufsichtsbehörde entscheidet nach freiem Ermessen über die Behandlung und Erledigung der Aufsichtsbeschwerde. Nach zürcherischer Praxis ist jedoch die Anzeigerstatterin immerhin über das Ergebnis der aufsichtsrechtlichen Prüfung zu informieren (RB 2002 Nr. 5).

**5.3** Zwar würde es dem Sinn und Zweck von Legitimationsbeschränkungen bei Rechtsmitteln widersprechen, wenn ein Rechtsmittel immer dann, wenn mangels Vorliegens der formellen Voraussetzungen nicht darauf eingetreten werden kann, als Aufsichtsbeschwerde geprüft würde. Hier erscheinen die Voraussetzungen dafür jedoch als gegeben:

Der Rekurskommission kommt neben der Prüfung von Rechtsmitteln gleichzeitig auch die Aufsicht über die Kirchgemeinden im Kanton Zürich und den Verband Y. zu (Art. 46 Abs. 2 KO). Sie wacht systematisch über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, unter anderem auch bei der Zusammensetzung der kirchlichen Behörden und deren Wahl. Im Rahmen der alle zwei Jahre stattfindenden Visitationen bei den Kirchgemeinden und dem Verband Y. ist die Zusammensetzung der Behörden und deren Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen regelmässig Thema und die Rekurskommission ergreift auch ohne Anzeige die ihr geeignet scheinenden Massnahmen, wenn sie bei der Zusammensetzung oder Bestellung der Behörden klare Gesetzesverstösse feststellt. In diesem Sinne fällt die Rüge, der Vorstand des Verbands Y. sei nicht rechtmässig zusammengesetzt bzw. die Wahl sei in Verletzung der einschlägigen Vorschriften zustande gekommen, klar in die aufsichtsrechtliche Kompetenz der Rekurskommission und es ist ohne weiteres geboten, in diesem Falle zu überprüfen, ob aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen seien.

**5.4** Die Aufsichtsbeschwerde ist nach pflichtgemäsem Ermessen zu behandeln. Aufsichtsrechtlich ist nur dann einzuschreiten, wenn klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen verletzt sind und einem aufsichtsrechtlichen Einschreiten nicht inzwischen entstandene, schützenswerte Rechtspositionen gegenüberstehen (Bertschi, a.a.O., N. 81; Trippel, S. 67).

**5.5** Für den Zweckverband gilt subsidiär staatliches Organisationsrecht (vgl. oben E. 1.3). Insbesondere gehören dazu die für die Bestellung der Behörden massgeblichen Bestimmungen über die Wählbarkeit, den Amtszwang, die Amtsdauer und die Unvereinbarkeit (Thalmann, § 7 N. 4.9).

**5.6** Nach § 14 Abs. 1 des Statuts wählt die Delegiertenversammlung aus dem Kreis der Aktivbürgerschaft die Präsidentin bzw. den Präsidenten und sechs weitere Mitglieder des Vorstandsvorstands. Gemäss § 60 GG gilt für die Wählbarkeit in Gemeindebehörden und Gemeindeämtern das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161).

**5.7** § 23 Abs. 2 GPR mit dem Randtitel Wohnsitzpflicht statuiert, dass als Mitglied einer Gemeindevorsteherchaft wählbar ist, wer in der Gemeinde politischen Wohnsitz hat. Für die Wahl in andere Organe der Gemeinde kann die Gemeindeordnung den politischen Wohnsitz in der Gemeinde oder im Kanton vorschreiben (§ 23 Abs. 3 GPR). Wählbar in einen Vorstandsvorstand sind nur Stimmberechtigte der Verbandsgemeinden (Thalmann, § 7 N. 4.9.6.1, siehe dazu weitere Ausführungen bei Schellenberg, S. 174 und S. 116 ff.). Ausnahmeregelungen zur Wohnsitzpflicht sind weder im Gesetz über die politischen Rechte noch in der Kirchenordnung noch im Statut des Verbands Y. vorgesehen. Fehlt die Wählbarkeit, kommt keine gültige Wahl zustande (Walter Haller, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 40 N. 1). M. war zum Zeitpunkt der Wahl in X. wohnhaft und gehört damit nicht der Aktivbürgerschaft des Verbands Y. an.

**5.8** Nach § 5 Abs. 2 des Statuts fällt die Amtsdauer des Vorstandsvorstands mit der Amtsdauer der Kirchgemeindebehörden zusammen. Die Kirchgemeinden regeln ihre Organisation selbständig in einer Kirchgemeindeordnung (Art. 55 Abs. 1 KO). Die Amtsdauer von Behördenmitgliedern der Kirchgemeinden beträgt nach übergeordnetem und subsidiär anwendbarem staatlichen Recht vier Jahre (§ 32 Abs. 1 GPR). Wenn ein gewähltes Mitglied einer Behörde – und dazu zählt auch der Vorstand des Zweckverbands – während laufender Amtsdauer seine Wählbarkeit verliert, ersucht es schriftlich um Entlassung aus dem Amt oder um Weiterführung des Amtes bis zum Ende der Amtsdauer (§ 35 Abs. 1 GPR). Infolge seines Wegzuges von K. nach X. im Verlauf der bereits abgelaufenen letzten Amtsdauer stellte M.



am 22. Dezember 2011 ein Gesuch um Weiterführung des Amtes bis zum Ende der Amtsdauer 2010-2014. Die Rekurskommission bewilligte in der Folge dieses Gesuch mit Beschluss vom 10. Januar 2012 bis zum Ende der betreffenden Amtsdauer.

**5.9** M. wurde daraufhin von der Delegiertenversammlung des Verbands Y. am 26. August 2014 trotz im Zeitpunkt der Wahl fehlender Zugehörigkeit zur Aktivbürgerschaft für ein Jahr (2014-2015) als Präsident des Verbands Y. gewählt. Diese Wahl verstösst damit in zweierlei Hinsicht gegen klare gesetzliche bzw. statutarische Vorschriften: Einerseits ist der Präsident nach dem Statut des Verbands Y. und dem GPR aus dem Kreise der Aktivbürger zu wählen, womit es dem gewählten Präsidenten bereits im Zeitpunkt der Wahl an einer Wählbarkeitsvoraussetzung fehlte. Sodann sehen das Statut und das übergeordnete Recht eine Wahl für ein Jahr nicht vor, sondern der Präsident ist wie die anderen Vorstandsmitglieder auf eine Amtsdauer von vier Jahren zu wählen. Es ist somit zu prüfen, ob diese Gesetzesverstösse ein aufsichtsrechtliches Einschreiten zulassen bzw. gebieten.

**5.10** Es ist unbestritten, dass es dem Präsidenten des Verbands Y. im Zeitpunkt seiner Wahl an einer Wählbarkeitsvoraussetzung fehlte. Damit ist festzustellen, dass die Wahl nicht gültig zustande gekommen ist. Es ist somit im Rahmen der bei aufsichtsrechtlichen Massnahmen gebotenen Verhältnismässigkeitsprüfung noch zu prüfen, ob einem aufsichtsrechtlichen Einschreiten höher zu gewichtende schützenswerte Rechtspositionen entgegenstehen.

**5.11** Der Verband Y. macht geltend, die Suche nach geeigneten Kandidaten für das Präsidium sei erfolglos verlaufen. Der einzige geeignete Kandidat, der habe gefunden werden können, habe aus beruflichen Gründen darum gebeten, erst per Ende 2015 zur Wahl antreten zu müssen. Die verbleibenden Vorstandsmitglieder hätten bekannt gegeben, dass sie das Präsidium, auch interimistisch, nicht übernehmen könnten. Es müsse sichergestellt sein, dass der Geschäftsgang des Verbands Y., und insbesondere dessen Vertretung in wichtigen Prozessen, wie die umfassende Reform der Freien kath. Schulen K., die Weiterentwicklung und Neustrukturierung der ökumenischen Zusammenarbeit in verschiedenen Einrichtungen, die Kantonalisierung der Paarberatungen, die Ausarbeitung des Kirchengemeindereglements usw. gewährleistet sei. Mit dem blossen Beharren auf der statutarischen Wohnsitzpflicht verkenne die Rekurrentin die gesetzlichen Aufgaben und äusserst sinnvollen Kompetenzen dieser Behörde vollständig. Die Überbrückung eines Zwischenjahres durch eine Interimspräsidentschaft oder durch den völligen Verzicht auf das Präsidium für das begonnene Verbandsjahr wäre völlig unbefriedigend, unergiebig und ebenfalls statutenwidrig.

**5.12** Zunächst ist noch einmal festzuhalten, dass die Wohnsitzpflicht auf einer klaren gesetzlichen Grundlage beruht und die trotz fehlenden Wohnsitzes vorgenommene Wahl im

Rahmen eines ordentlichen Rechtsmittels – für welches wie in E. 4 festgehalten hier die Eintretensvoraussetzungen nicht gegeben sind – ohne weiteres für ungültig zu erklären wäre.

**5.13** Für die Mitglieder des Vorstands gelten im Zweckverband die gleichen Voraussetzungen wie für die Mitglieder des Grundorgans, der Delegiertenversammlung. Für die Delegierten ergeben sich die Wählbarkeitsvoraussetzungen daraus, dass sie als Vertreter einer Gemeinde in das Grundorgan des Zweckverbands gewählt werden sollen und darum die für die Wählbarkeit aller Gemeindebehörden geltenden Erfordernisse erfüllen müssen, unter anderem dasjenige der Stimmberechtigung in der betreffenden Gemeinde. Es ist daher ohne weiteres sachlich gerechtfertigt, wenn auch im Zweckverband die Behördenmitgliedschaft nur den eigenen Mitgliedern vorbehalten ist. Die Wohnsitzpflicht für Mitglieder leitender Behörden wird mithin auch im staatlichen Recht nicht nur damit begründet, dass für die Behördenmitglieder eine gewisse Verbundenheit mit dem Gemeinwesen, für welches sie tätig sind, verlangt wird. Vielmehr ist die Wohnsitzpflicht auch aus dem demokratischen Grundgedanken hergeleitet, wonach „die Staatsgewalt durch die Staatsunterworfenen selber ausgeübt wird“ (BGE 128 I 280 E. 4.3).

**5.14** Dem Verband Y. kommen zahlreiche wichtige und mit grossem Einfluss verbundene Aufgaben zu, unter anderem: Beschaffung der notwendigen Mittel für die Erfüllung der Aufgaben der Verbandsgemeinden, die Festsetzung eines einheitlichen Steuerfusses, den zentralen Bezug der Kirchensteuer und deren Verteilung auf die Verbandsgemeinden (§ 2 des Statuts). Es ist daher gerade für einen mit solch weitreichenden Kompetenzen ausgestatteten Verband von grosser Bedeutung, dass das Präsidium über eine ausreichende demokratische Legitimation verfügt.

Demgegenüber sind die vom Verband Y. angeführten Argumente nicht ausreichend, um eine schützenswerte Rechtsposition darzulegen, welche ein Absehen von einem aufsichtsrechtlichen Einschreiten rechtfertigen würde. Die Schwierigkeit, genügend geeignete Kandidaten zu finden, um die Behörden der Kirchgemeinden gemäss den Gemeindeordnungen und dem übergeordneten Recht ordnungsgemäss zu besetzen, ist ein bei zahlreichen Kirchgemeinden im Kanton hinlänglich bekanntes Problem. Dennoch besteht die Rekurskommission seit ihrem Bestehen in ständiger Praxis bei allen Kirchgemeinden auf der ordnungsgemässen Besetzung der Behörden, soweit keine zwingenden Gründe bestehen, davon abzuweichen. Die Tatsache allein, dass es nicht einfach ist, geeignete Personen zu finden, welche willens und zeitlich in der Lage sind, solche Ämter zu übernehmen, anerkennt die Rekurskommission im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit in den Kirchgemeinden regelmässig nicht als zureichenden zwingenden Grund, um über die Vorschriften zur ordnungsgemässen Besetzung hinwegzusehen. Es können für den Verband Y. keine anderen Voraussetzungen gelten als für die ihm angehörenden Kirchgemeinden und alle übrigen unter

der Aufsicht der Rekurskommission stehenden römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Zürich.

Ebenso wenig rechtfertigen die wichtigen Aufgaben des Verbands Y. ein Absehen von der Wohnsitzpflicht für den Präsidenten. Vielmehr erscheint es, wie bereits ausgeführt, gerade wegen der wichtigen Stellung des Verbands Y. als geboten, dessen Führungspositionen im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften zu besetzen.

**5.15** Der Verband Y. führt aus, die Rekurskommission sei im Rahmen einer dem Verband Y. zugestellten Stellungnahme vom 3. Oktober 2013 zum Schluss gekommen, M. könne zumindest für einen Teil der Amtsdauer 2014-2018 eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, dies wegen Vorliegens einer echten Lücke im Gesetz.

Auf diese Auskunft muss die Rekurskommission in mehrfacher Hinsicht zurückkommen:

Eine echte, vom Richter zu füllende Gesetzeslücke liegt vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann (vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich 2012, N. 137 ff.). Die einschlägigen gesetzlichen und statutarischen Bestimmungen geben hier bezüglich des Wohnsitzes auf dem Verbandsgebiet als Wählbarkeitsvoraussetzung in den Vorstand des Verbands Y. eine klare und unmissverständliche Antwort. Die Vorschriften sind sachlich haltbar und das Gesetz lässt keinen Raum für die richterliche Statuierung eines Ausnahmetatbestandes.

Sodann wäre eine allfällige Lückenfüllung durch den Richter im Rahmen eines Gerichtsverfahrens vorzunehmen. Die Auskunft vom 3. Oktober 2013 wurde im Rahmen einer informellen Anfrage und nicht im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren erteilt. In dieser Funktion war die Rekurskommission ohnehin nicht zuständig und ermächtigt zu einer allfälligen Lückenfüllung.

Schliesslich wurde mit der Auskunft vom 3. Oktober 2013 durch die Rekurskommission als Aufsichtsbehörde auch kein Vertrauenstatbestand geschaffen: In ihrem Vertrauen auf eine unrichtige behördliche Auskunft ist eine Person zu schützen, wenn, kumulativ: die Behörde zur Auskunftserteilung zuständig war, die Unrichtigkeit der Auskunft nicht erkennbar war und aufgrund der Auskunft eine nachteilige Disposition getroffen wurde (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St.Gallen 2010, N. 626, auch zum Folgenden). Geschützt werden nur gutgläubige Private, soweit das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung das Interesse am Schutz des Vertrauens nicht überwiegt. Beim Vorstand des Verbands Y. handelt es sich um eine Behörde, somit nicht um eine zu schützende Privatperson. Sodann war für den Vorstand des Verbands Y. als Behörde ohne

weiteres erkennbar, dass die Wahl von M. als Präsident gegen die gesetzlichen Vorschriften verstösst. Ebenso war erkennbar, dass die informell erteilte Auskunft einer Prüfung in einem Gerichtsverfahren würde unterzogen werden müssen.

**5.16** Aufgrund dieser Erwägungen bleibt es unbeachtlich, dass die Wahl von M. in Verletzung der Vorschriften über die Amtsdauer nur für ein Jahr vorgenommen wurde.

**5.17** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Wahl von M. in den Verband Y. nicht gültig zustande gekommen ist. Die Geschäfte des Vorstands sind daher vorübergehend unter der Leitung des Vizepräsidenten zu führen. Sodann ist für das Präsidium baldmöglichst eine Ersatzwahl durchzuführen, spätestens jedoch bis Ende Mai 2015.

**5.18** Erlässt die Aufsichtsbehörde aus Anlass einer Aufsichtsbeschwerde eine Anordnung, so kann dagegen ein ordentliches Rechtsmittel ergriffen werden, sofern die Rechtsmittellegitimation gegeben ist (Bertschi, a.a.O., N. 86).

**Demnach erkennt die Kammer:**

1. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.
2. Die Eingabe wird als Aufsichtsbeschwerde behandelt.
3. Es wird aufsichtsrechtlich festgestellt, dass die Wahl von M. als Präsident des Verbands Y. vom 26. August 2014 nicht gültig zustande gekommen ist.
4. Der Verband Y. wird aufsichtsrechtlich angewiesen, spätestens bis Ende Mai 2015 eine Ersatzwahl für das Präsidium vorzunehmen.

[...]