

R-110-19

Entscheid

vom 11. Mai 2020

Mitwirkend: Beryl Niedermann (Vorsitz), Astrid Hirzel, Davide Loss,
jur. Sekretär Tobias Kazik

In Sachen

A. _____,

Rekurrent

gegen

Synodalrat der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich,
Hirschengraben 66, 8001 Zürich

Vorinstanz

Aufsichtskommission über Kirchgemeinden und Zweckverbände,
Hirschengraben 66, 8001 Zürich

Erstinstanz

betreffend

Aufsichtsrechtliche Anordnung, Beschluss des Synodalrats vom 28. Oktober 2019

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Rekurskommission
Minervastrasse 99
8032 Zürich
zhkath.ch

Telefon 044 380 82 02
rekurskommission@zhkath.ch

Sachverhalt:

A.

A.a. An der Kirchgemeindeversammlung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde B._____ vom [Datum] wurden im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen der Kirchenpflege und der Rechnungsprüfungskommission (RPK) C._____ als Mitglied der Kirchenpflege und ihr Ehemann A._____ als Mitglied der RPK (wieder)gewählt. Das Wahlergebnis wurde am [Datum] publiziert.

A.b. Mit Schreiben vom 10. September 2018 gelangte die Aufsichtskommission an C._____ und an A._____, teilte ihnen mit, dass gemäss Kirchgemeindeglement (zit. in E. 3.4) Ehegatten den Behörden nicht gleichzeitig angehören dürften, und ersuchte sie, innert Frist mitzuteilen, ob sie im Amt verbleiben möchten. Erfolge innert Frist keine Rückmeldung oder äusserten beide den Wunsch, im Amt zu verbleiben, entscheide die Aufsichtskommission darüber, wer aus der Behörde ausscheide.

A.c. Mit Schreiben vom 19. September 2018 äusserte sich A._____ und beantragte, es sei der Kirchgemeinde die in den Übergangsbestimmungen erwähnte Frist von vier Jahren ab dem 1. Januar 2018 zur Anpassung der Kirchgemeindeordnung an das Kirchgemeindeglement zu gewähren und den Behörden die Autonomie zu belassen, innert dieser Frist ihre Besetzung so zu regeln, dass sie dem Kirchgemeindeglement nicht mehr widerspreche. Das aufsichtsrechtliche Verfahren sei einzustellen. Die Aufsichtskommission äusserte sich mit Schreiben vom 25. September 2018 zu den massgeblichen Rechtsgrundlagen und ersuchte A._____ erneut, innert Frist mitzuteilen, wer im Amt verbleibe, ansonsten die Aufsichtskommission einen Entscheid treffen werde. Mit E-Mail vom 3. Oktober 2018 kündigte A._____ an, die Sache durch Ersatzwahlen an der Kirchgemeindeversammlung vom 16. November 2018 zu bereinigen, weshalb ihm die Frist zu erstrecken sei. Die Aufsichtskommission erstreckte die Frist bis zum 13. November 2018. Aus der Publikation der Einladung zur fraglichen Kirchgemeindeversammlung ging hervor, dass keine Ersatzwahlen traktandiert waren. Mit Stellungnahmen vom 13. November 2018 beantragten C._____ und A._____, inzwischen anwaltlich vertreten, die Einstellung des Aufsichtsverfahrens. Mit Schreiben vom 21. November 2018 zeigte die Aufsichtskommission gegenüber den betroffenen Behörden, C._____ und A._____ unter Begründung die Anordnung einer Aufsichtsmassnahme an und gewährte ihnen das rechtliche Gehör. Mit E-Mail vom 18. Dezember 2018 äusserte sich der Präsident der betroffenen RPK. Das Ehepaar C._____-A._____ äusserte sich mit Schreiben vom 21. Januar 2019 und beantragte erneut die Einstellung des Aufsichtsverfahrens. Die betroffene Kirchenpflege äusserte sich nicht.

A.d. Mit Beschluss vom 2. Februar 2019 entliess die Aufsichtskommission A._____ per sofort unter Verdankung der geleisteten Dienste als Mitglied der RPK der Römisch-katholischen Kirchgemeinde B._____. Die Kirchenpflege wurde angewiesen, die erforderliche Ersatzwahl für die RPK auf die im Frühjahr 2019 stattfindende Kirchgemeindeversammlung zu traktandieren und das Wahlergebnis der Aufsichtskommission sowie dem Synodalrat mitzuteilen.

B.

Mit Beschluss vom 28. Oktober 2019 wies der Synodalrat den von A._____ mit Eingabe vom 11. März 2019 dagegen erhobenen Rekurs ab (Dispositiv-Ziff. I). Es wurden keine Verfahrenskosten auferlegt (Dispositiv-Ziff. II). Ausgangsgemäss sprach der Synodalrat keine Parteient-schädigung zu (Dispositiv-Ziff. III).

C.

Mit Eingabe vom 2. Dezember 2019 erhob A._____ (nachfolgend: Rekurrent) dagegen Re-kurs vor der Rekurskommission. Er beantragt, der Beschluss des Synodalrats vom 28. Oktober 2019 (Dispositiv-Ziff. I und III) sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die von der Auf-sichtskommission mit Beschluss vom 2. Februar 2019 angeordnete sofortige Entlassung aus dem Amt als Mitglied der RPK unrechtmässig erfolgt sei. In verfahrensrechtlicher Hinsicht be-antragt er die Erteilung der aufschiebenden Wirkung.

D.

Mit Vernehmlassung vom 7. Januar 2020 schliesst die Aufsichtskommission auf Abweisung des Rekurses und verweist zur Begründung auf ihren Entscheid vom 2. Februar 2019 sowie den Entscheid des Synodalrats vom 28. Oktober 2019.

E.

Mit Vernehmlassung vom 13. Januar 2020 beantragt der Synodalrat die Abweisung des Rekur-ses und erklärt, die Anordnung der sofortigen Entlassung des Rekurrenten sei sowohl in for-mell-rechtlicher als auch in materiell-rechtlicher Hinsicht rechters gewesen.

F.

Mit Replik vom 30. Januar 2020 hält der Rekurrent an seinen Anträgen fest.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1.

1.1. Die Rekurskommission ist für die Beurteilung des Rekurses zuständig (§ 10 Abs. 1 des Reglements über Organisation und Verfahren der Rekurskommission der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 1. Oktober 2009 [Organisationsreglement; LS 182.51])

i.V.m. Art. 46 und Art. 47 lit. a der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009 [KO; LS 182.10]). Für das Rekursverfahren finden die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) Anwendung (§ 9 Organisationsreglement i.V.m. Art. 48 Abs. 1 und Art. 6 KO). Der Rekurrent ist zur Rekursführung legitimiert (§ 49 VRG i.V.m. § 21 Abs. 1 VRG).

1.2. Auf das vom Rekurrenten gestellte Feststellungsbegehren ist wegen dessen Subsidiarität gegenüber dem ebenfalls gestellten Gestaltungsbegehren bzw. mangels selbständiger Bedeutung des Feststellungsbegehrens nicht einzutreten (statt vieler Urteil des Bundesgerichts 2C_963/2017 vom 25. Juli 2018 E. 1.2 in fine m.H.; vgl. JÜRIG BOSSHART/MARTIN BERTSCHI, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 19 Rz. 26).

1.3. Der Antrag des Rekurrenten auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung erweist sich als gegenstandslos, da dem Rechtsmittel bereits von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukommt (§ 55 i.V.m. § 25 Abs. 1 VRG).

1.4. Auf den im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Rekurs ist im dargelegten Umfang einzutreten (§ 53 i.V.m. § 22 Abs. 1 Satz 2 und § 70 i.V.m. § 23 Abs. 1 und 3 VRG).

2.

2.1. Der Rekurrent richtet den Rekurs gegen seine sofortige Entlassung als Mitglied der RPK und rügt, der Beschluss des Synodalrats verletze die geltenden Unvereinbarkeitsbestimmungen der Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde B._____ vom 26. März 2010 (nachfolgend: KGO B._____). Das bisherige Recht der Kirchgemeinde gelte zumindest bis Ende 2021 bzw. bis zu seiner Änderung. Die Anwendung der Unvereinbarkeitsbestimmung des Kirchgemeindereglements (zit. in E. 3.4) sei unrichtig und rechtswidrig erfolgt. Es fehle damit an einer Ermächtigungsgrundlage für die getroffene Anordnung. Diese sei nichtig. Aus dem Kirchengesetz ergebe sich ein grundsätzlicher Vorrang der Organisationsordnungen der Kirchgemeinden gegenüber dem Kirchgemeindereglement, dessen Ermächtigungsgrundlage sich lediglich aus der zum Kirchengesetz niederrangigen Kirchenordnung ergebe. Die Frage der Unvereinbarkeit von Ämtern sei somit nach der geltenden KGO B._____ (vorliegend i.V.m. dem Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR; LS 161]) zu beantworten, wonach eine Unvereinbarkeit nur gegeben wäre, wenn der Rekurrent und seine Ehefrau demselben Exekutivorgan angehörten. Eine vorrangige Anwendbarkeit der Regelung im Kirchgemeindereglement stehe im Widerspruch zu übergeordnetem Recht. Bei den Unvereinbarkeitsbestimmungen des Kirchgemeindereglements handle es sich entgegen der Auffassung des

Synodalrats und der Aufsichtskommission auch nicht um zwingendes Recht und selbst wenn zwingendes Recht anzunehmen sei, sei dieses nicht mit seinem Inkrafttreten verbindlich. Der Rekurrent könne bis zum Ablauf seiner Amtsdauer im April 2022 im Amt verbleiben.

Zusammengefasst rügt der Rekurrent, die momentane Anwendung der Unvereinbarkeitsbestimmung des Kirchgemeindereglements verstosse gegen übergeordnetes Recht. Die Bestimmung sei frühestens Ende 2021 bzw. bei einer entsprechenden Änderung der KGO B. _____ anzuwenden. Er macht dagegen nicht geltend, die Unvereinbarkeitsbestimmung des Kirchgemeindereglements verstosse an sich gegen übergeordnetes Recht.

2.2. Aufsichtskommission und Synodalrat versagten die Anwendung von Art. 38 Abs. 2 und Art. 45 KGO B. _____ (die für die Unvereinbarkeit auf das GPR verweisen), weil diese zwingendes übergeordnetes Recht – die Unvereinbarkeitsbestimmung des Kirchgemeindereglements – verletzen. Mit dieser Begründung erliess die Aufsichtskommission eine Aufsichts-massnahme gestützt auf das Kirchgemeindereglement (zit. in E. 3.4). Der Synodalrat beurteilte den Entscheid der Aufsichtskommission als rechtmässig. Angefochten ist vorliegend der Beschluss des Synodalrats. Mithin ist zu prüfen, ob dieser, indem er den Entscheid der Aufsichtskommission geschützt hat, eine Rechtsverletzung begangen hat (vgl. § 50 i.V.m. § 20 lit. a VRG). Der Entscheid der Aufsichtskommission, der durch den angefochtenen Beschluss ersetzt worden ist, gilt inhaltlich als mitangefochten (zum Devolutiveffekt vgl. MARCO DONATSCH, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu §§ 41-71 Rz. 4).

3.

3.1. Der Synodalrat hat unter Verweis auf die Ausführungen der Aufsichtskommission und die Materialien zum Kirchengesetz und zum Kirchgemeindereglement zusammengefasst erwo-gen, dass Letzteres eine Organisationsordnung nach § 17 KiG sei und daher als übergeordne-tes Recht der Kirchgemeindeordnung vorgehe. Widerspreche die Kirchgemeindeordnung in ei-ner zwingenden Norm dem Kirchgemeindereglement – wie die fragliche Unvereinbarkeitsbe-stimmung – komme ohne Weiteres übergeordnetes Recht zur Anwendung. Der Kirchgemeinde stehe diesbezüglich keine Autonomie zu. Zwar seien die Kirchgemeindeordnungen erst bis Ende 2021 mit dem Kirchgemeindereglement in Übereinstimmung zu bringen (§ 78 Abs. 1 KGR), zwingende Bestimmungen müssten jedoch bereits mit dessen Inkrafttreten per 1. Ja-nuar 2018 und unabhängig von der Revision der Kirchgemeindeordnungen unmittelbar ange-wendet werden und gingen abweichenden Regelungen in bestehenden Kirchgemeindeordnun-gen vor. In Bezug auf die Unvereinbarkeitsbestimmung sei deshalb auch keine Übergangsre-gelung für die Amtsdauer 2018-2022 zulässig. Nach § 41 Abs. 1 lit. a KGR sei es nicht zulässig,

dass Ehegatten gleichzeitig den Behörden einer Kirchgemeinde angehörten. Beim Entscheid, welcher Ehegatte aus seinem Amt zu entlassen sei, sei von Bedeutung, dass die Mitglieder der RPK tatsächlich und dem Anschein nach unabhängig sein müssten (§ 62 Abs. 1 KGR). Diese Anforderung sei nicht erfüllt, wenn Personen, die einem Mitglied der RPK nahe stünden, der Kirchenpflege der zu prüfenden Gemeinde angehörten. Dazu zählten unmittelbare Familienangehörige. Aufgrund der Tatsache, dass die Ehefrau des Rekurrenten Mitglied der Kirchenpflege sei und beim Rekurrenten zudem aufgrund dessen die vom Gesetz explizit verlangte Unabhängigkeit nicht gegeben sei, sei der Rekurrent zu Recht von der Aufsichtskommission aus seinem Amt als Mitglied der RPK entlassen worden.

3.2. Art. 130 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) regelt das Verhältnis zwischen Staat und Kirchen. Im Vordergrund steht dabei die Erhöhung der Autonomie der anerkannten kantonalen kirchlichen Körperschaften. Gegenüber dem Kanton sind in erster Linie die Kantonalkirchen autonom (vgl. Art. 130 Abs. 2 KV; TOBIAS JAAG/MARKUS RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019, Rz. 1315a). Die Kirchgemeinden leiten ihre Autonomie dagegen nicht aus der Kantonsverfassung ab, sondern aus dem Kirchengesetz und vor allem aus der jeweiligen Kirchenordnung. Die Verfassung verpflichtet den Gesetzgeber, die Grundzüge der Organisation der kirchlichen Körperschaften zu regeln (Art. 130 Abs. 3 lit. a KV). Die Grundzüge der Organisation für die anerkannten kirchlichen Körperschaften sind im Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (KiG; LS 180.1) festgelegt. Nach § 5 KiG organisieren sich die kantonalen kirchlichen Körperschaften im Rahmen des kantonalen Rechts autonom (Abs. 1). Sie legen ihre Organisation unter Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze fest (Abs. 2). Wo die kantonalen kirchlichen Körperschaften keine eigenen Bestimmungen erlassen, wenden sie das kantonale Recht sinngemäss an (Abs. 3). Jede Kirchgemeinde regelt ihre Organisation in einer Kirchgemeindeordnung (§ 11 Abs. 4 Satz 1 KiG). Auf die Kirchgemeinden sind die Bestimmungen des Gemeindegesetzes sinngemäss anwendbar. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen des KiG oder der Organisationsordnungen der kantonalen kirchlichen Körperschaften (§ 17 KiG). Aus den Materialien geht hervor, dass die vergrösserte Autonomie den kantonalen kirchlichen Körperschaften und nicht den Kirchgemeinden zukommt; diese sind nur soweit selbständig, als es das Kirchengesetz und insbesondere die Kirchenordnung der kantonalen kirchlichen Körperschaften zulassen (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 31. Mai 2006, ABI 2006 602, 605 f.; vgl. zur Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirchen im Kanton Zürich JAAG/RÜSSLI, a.a.O., Rz. 1303 ff.).

3.3. Die Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich regelt die Autonomie und die Organisation der Kirchgemeinden in den Art. 54 f. KO. Die Kirchgemeinden regeln ihre

Angelegenheiten im Rahmen der Kirchenordnung autonom (Art. 54 Abs. 2 KO). Wo die Kirchgemeindeordnung und das Kirchgemeindereglement keine eigenen Bestimmungen enthalten, wird das staatliche Recht sinngemäss als eigenes Recht angewendet (Art. 54 Abs. 4 KO). Nach Art. 55 Abs. 1 KO regeln die Kirchgemeinden ihre Organisation sowie Zuständigkeit und Aufgaben ihrer Organe im Rahmen des Kirchengesetzes, der Kirchenordnung und des Kirchgemeindereglements in einer Kirchgemeindeordnung.

3.4. Ausgangspunkt für den Erlass des Kirchgemeindereglements vom 29. Juni 2017 (KGR; LS 182.60) bildete die Totalrevision des Gemeindegesetzes, das ebenfalls auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt wurde. Das Kirchengesetz verweist die Kirchgemeinden für ihre Organisation auf die sinngemässe Anwendung des Gemeindegesetzes (§ 17 KiG). Die Römisch-katholische Körperschaft war jedoch der Ansicht, dass das Gemeindegesetz von einem völlig anderen Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden ausgehe, als es das Kirchengesetz zwischen der Römisch-katholischen Körperschaft und den Kirchgemeinden definiere. Der Regelungsbedarf sei dadurch verstärkt, dass verschiedene Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte im Rahmen Anpassung an die KV und das KiG aufgehoben worden seien (zum Ganzen vgl. Bericht und Antrag des Synodalrats an die Synode zum Kirchgemeindereglement vom 20. Juni 2016 [nachfolgend: Bericht Synodalrat], S. 2 Ziff. 1.2). Dies veranlasste den Synodalrat, «ein der Grösse und der Bedeutung der Römisch-katholischen Kirchgemeinden angepasstes "Kirchgemeindereglement" zu verfassen und damit die den kantonalen kirchlichen Körperschaften in § 5 KiG zuerkannte Autonomie auszuschöpfen. Das "Kirchgemeindereglement" soll für die Kirchgemeinden an die Stelle des für die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden geltenden Gemeindegesetzes treten. Es soll – wie das bestehende bzw. das totalrevidierte Gemeindegesetz – die Aufsicht über die Kirchgemeinden und Zweckverbände regeln» (Bericht und Antrag des Synodalrats an die Synode zur Teilrevision der Kirchenordnung vom 20. Juni 2016, Ziff. 1.1). Das Kirchgemeindereglement steht an Stelle der «sinngemässen Geltung des Gemeindegesetzes (Bericht Synodalrat, Ziff. 1.3; davon ging auch die vorberatende Legislativkommission aus, vgl. Bericht und Antrag der nichtständigen Kommission an die Synode zum Kirchgemeindereglement vom 6. Juni 2017 [nachfolgend: Bericht nichtständige Kommission], Ziff. 1).

Das Kirchgemeindereglement erging gestützt auf Art. 27 Abs. 2 lit. i KO, wonach die Synode Reglemente von grundlegender Bedeutung erlassen kann, und § 17 KiG (Bericht Synodalrat, Ziff. 1.2 in fine und Ziff. 1.3). Es gilt als «Organisationsordnung» i.S.v. § 17 KiG (Bericht Synodalrat, Ziff. 1.5), was auch die vorberatende Legislativkommission nicht in Frage stellte. Beim Erlass der Kirchgemeindeordnung sind nicht nur das Kirchengesetz, sondern auch die Kirchenordnung sowie das Kirchgemeindereglement zu berücksichtigen (§ 55 Abs. 1 KO). Der

Schluss der Vorinstanz, dass das Kirchgemeindereglement den Kirchgemeindeordnungen vorgeht, ist somit nicht zu beanstanden.

3.5. Der Rekurrent bringt vor, der Geltungs- und Anwendungsbereich des Kirchgemeindereglements sei an eine Übergangsfrist geknüpft. Die Kirchgemeinde habe das Recht, den Zeitpunkt der Anpassung ihres eigenen Rechts im Rahmen der Übergangsfrist autonom zu wählen. Hätte der Gesetzgeber eine unmittelbare Anwendung des Kirchgemeindereglements beabsichtigt, hätte er dies im Rahmen der Übergangsbestimmungen regeln müssen. Unmittelbare Geltung erlangten die Vorschriften des Kirchgemeindereglements nur dann, wenn die Kirchgemeinden einen entsprechenden Beschluss fassten (umsetzender Mitwirkungsakt).

Die rechtlichen Wirkungen eines Erlasses beginnen mit seinem Inkrafttreten. Rechtsnormen wirken grundsätzlich in die Zukunft. Das Kirchgemeindereglement trat auf den 1. Januar 2018 in Kraft. Es enthält betreffend seinen Vollzug eine Übergangsbestimmung (§ 78 KGR). Nach § 78 Abs. 1 KGR nehmen die Kirchgemeinden die notwendigen Anpassungen ihres Rechts innert vier Jahren nach Inkrafttreten des Kirchgemeindereglements vor. Gemäss § 78 Abs. 2 KGR bleiben Mitglieder von Behörden bis zum Ablauf der Amtsdauer nach bisherigem Recht im Amt. Der Wortlaut dieser Bestimmung bezieht sich unmissverständlich auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens laufende Amtsdauer. Diese Amtsdauer durfte vollendet werden, was im Falle des Rekurrenten die Amtsdauer 2014-2018 war. Die Bestimmung bezieht sich nach ihrem Wortlaut nicht auf eine nach Inkrafttreten des Kirchgemeindereglements neu beginnende Amtsdauer. Dies wurde bei der Ausarbeitung des Kirchgemeindereglements denn auch ausdrücklich bedacht: «Behördenmitglieder, die nach bisherigem Recht gewählt wurden, nach neuem Recht aber nicht mehr wählbar wären (z.B. aufgrund der verschärften Unvereinbarkeitsbestimmungen nach § 41), können bis zum Ablauf der Amtsdauer im Amt verbleiben» (Bericht Synodalrat, S. 20). Damit wurden sofortige Rücktritte und der damit verbundene Aufwand für die Kirchgemeinden verhindert.

Abs. 2 von § 78 KGR schränkt somit die in Abs. 1 gewährte (zeitliche) Autonomie der Kirchgemeinden bei der Umsetzung des Kirchgemeindereglements in ihren Kirchgemeindeordnungen – zu der sie nach Art. 55 Abs. 1 KO verpflichtet sind – insoweit ein, als dass gestützt auf diese Bestimmung die Regelungen des Kirchgemeindereglements betreffend Behördenmitglieder unabhängig von deren allfälliger Umsetzung in die Kirchgemeindeordnungen (für die die Kirchgemeinden vier Jahre Zeit haben) auf die neue Amtsdauer 2018-2022 bereits Geltung beanspruchen. Die Folge davon ist, dass anderslautende Bestimmungen in bestehenden Kirchgemeindeordnungen bis zu ihrer Änderung bzw. Aufhebung nicht anwendbar sind (vorliegend der Verweis in der KGO B. _____ auf das Gesetz über die politischen Rechte). Der Gesetzgeber wollte die Geltung abweichender Regelungen in bestehenden Kirchgemeindeordnungen für die

neu eröffnete Amtsdauer 2018-2022 nicht zulassen. Der Rekurrent wurde nach Inkrafttreten des Kirchgemeindereglements als Mitglied der RPK am [Datum] im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen der Kirchgemeindebehörden (wieder)gewählt. Mit der Wahl bzw. dem Amtsantritt wurde eine neue Amtsdauer eröffnet (2018-2022), auf welche die fragliche Unvereinbarkeitsbestimmung, wonach es unzulässig ist, dass Ehegatten gleichzeitig den Behörden einer Kirchgemeinde angehören, anwendbar ist. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten ist für die Geltung der Unvereinbarkeitsbestimmungen des Kirchgemeindereglements auf die Amtsdauer 2018-2022 kein umsetzender Mitwirkungsakt der Kirchgemeinde notwendig.

Der Schluss der Vorinstanz, dass die Unvereinbarkeitsbestimmung von § 41 KGR für die Amtsdauer 2018-2022 Geltung beansprucht, ist nicht zu beanstanden.

Soweit der Rekurrent geltend macht, die Kirchenordnung sei als niederrangiger als das Kirchengesetz zu erachten, weshalb die Organisationsautonomie in § 11 Abs. 4 KiG nicht durch die Kirchenordnung beschränkt werden dürfe und demzufolge die geltende KGO B._____ anwendbar sei, kann ihm nicht gefolgt werden. Die Kirchenordnung ist eine autonome Satzung der Römisch-katholischen Körperschaft mit formell-rechtlicher Funktion, die kompetenzgemäss und unter Mitwirkung der Stimmberechtigten erlassen wurde (vgl. JAAG/RÜSSLI, a.a.O., Rz. 434 f.). § 11 Abs. 4 KiG statuiert entgegen der Ansicht des Rekurrenten nicht, dass die Kirchgemeinden in ihrer Organisation völlig frei sind, sondern ihre Organisation, wie die politischen Gemeinden, nur im Rahmen des übergeordneten Gemeindegesetzes (§ 17 KiG und § 3 KGR) regeln dürfen, an dessen Stelle für die Römisch-katholische Körperschaft das Kirchgemeindereglement getreten ist.

3.6. Nach dem Gesagten könnte offen gelassen werden, ob es sich bei § 41 KGR um eine zwingende Norm handelt, da sie auf die Wahl des Rekurrenten am 20. April 2018 gestützt auf § 78 Abs. 2 KGR ohnehin anwendbar war. Gleichwohl ist festzuhalten, dass den Kirchgemeinden nur insoweit (Organisations-)Autonomie zukommt, als das Kirchgemeindereglement ihnen diese ausdrücklich belässt (vgl. § 17 KiG, Art. 55 Abs. 1 KO und § 3 KGR). Regelungsspielraum für die Kirchgemeinden ergibt sich beispielsweise aus § 7 Abs. 2, § 13 lit. c, § 16 Abs. 2 oder § 42 Abs. 2 KGR. Da § 41 KGR den Kirchgemeinden keinen Regelungsspielraum belässt, der Gesetzgeber somit keine davon abweichende Regelung zulassen wollte, kann die Bestimmung, entgegen der Ansicht des Rekurrenten, als zwingend qualifiziert werden. Die inhaltliche Auslegung von § 41 Abs. 1 lit. a i.V.m. § 62 Abs. 1 KGR beanstandet der Rekurrent sodann nicht.

4.

4.1. Der Rekurrent rügt ferner, aus dem Kirchgemeindereglement ergebe sich keine Befugnis für die Anordnung seiner sofortigen Entlassung. Die Aufsichtskommission könne zwar nach § 71 Abs. 1 lit. e KGR die Amtsenthebung eines Behördenmitglieds bei Vorliegen von wiederholten oder schwerwiegenden Amtspflichtverletzungen anordnen. Eine schwerwiegende Amtspflichtverletzung liege aber nicht vor.

4.2. Die Kirchgemeinden unterstehen der allgemeinen Aufsicht der Aufsichtskommission, einer eigenständigen und weisungsunabhängigen Kommission des Synodalrats, und der Oberaufsicht des Synodalrats (Art. 42a Abs. 1 und Art. 62 KO; § 67 Abs. 1 KGR). Die Aufsichtskommission wacht insbesondere darüber, dass (u.a.) die Kirchgemeindebehörden ihre Pflichten gemäss den gesetzlichen Vorschriften erfüllen (§ 67 Abs. 2 KGR). Die Aufsichtskommission verfügt über (vorliegend nicht relevante) präventive Aufsichtsmittel (§ 68 f. und § 70 Abs. 1 lit. a KRG) und über repressive Aufsichtsmittel (§ 70 f. KRG). Sie greift ein, wenn Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen oder die ordnungsgemässe Führungs- oder Verwaltungstätigkeit auf andere Weise gefährdet ist (§ 70 lit. a und b KGR). Sie kann Aufsichtsmassnahmen anordnen. Nach dem nicht abschliessenden Massnahmenkatalog in § 71 Abs. 1 KGR kann die Aufsichtskommission a. Weisungen erteilen, b. vorsorgliche Massnahmen treffen, c. widerrechtliche Anordnungen, Beschlüsse und Erlasse aufheben, d. Ersatzanordnungen und Ersatzvornahmen treffen, e. ein Behördenmitglied, das Amtspflichten wiederholt oder schwerwiegend verletzt, vorübergehend im Amt einstellen oder des Amtes entheben, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt (vgl. zu den Aufsichtsmitteln JAAG/RÜSSLI, a.a.O., Rz. 2819 ff).

4.3. Vorliegend hatte die betroffene Kirchgemeinde hinreichend Gelegenheit, den rechtmässigen Zustand herzustellen. Der Rekurrent hat gar einen entsprechenden Termin für Ersatzwahlen in Aussicht gestellt. In der Folge erwiesen sich die betroffenen Kirchgemeindebehörden jedoch nicht willens und in der Lage, den rechtmässigen Zustand herzustellen, weshalb ein aufsichtsrechtliches Einschreiten in Form einer Ersatzanordnung verbunden mit der Weisung, die erforderliche Ersatzwahl für die RPK vorzunehmen und der Aufsichtskommission das Wahlergebnis zur Kenntnis zu bringen, angezeigt war. Die Grundlage für die Anordnung der Entlassung aus dem Amt bildet in kompetenz-rechtlicher Hinsicht § 71 Abs. 1 lit. a und d KGR – und nicht wie der Rekurrent annimmt § 71 Abs. 1 lit. e KGR – und in materiell-rechtlicher Hinsicht die anwendbare Unvereinbarkeitsbestimmung (vgl. unten E. 5.5). Die Rüge erweist sich als unbegründet.

5.

5.1. Schliesslich macht der Rekurrent geltend, die Anordnung seiner Entlassung aus dem Amt greife in das Persönlichkeitsrecht, in das Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit und in

das (passive) Wahlrecht ein. Es handle sich um einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte, weshalb eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage erforderlich sei, die vorliegend fehle. Der Eingriff sei überdies unverhältnismässig.

5.2. Mit Unvereinbarkeitsvorschriften werden unterschiedliche Zwecke verfolgt, je nach dem, ob sie Unvereinbarkeiten innerhalb derselben oder zwischen verschiedenen Staatsgewalten festschreiben. Verboten Unvereinbarkeitsvorschriften einer Person, gleichzeitig Ämter in mehr als einer Staatsgewalt (Legislative, Exekutive und Judikative) auszuüben, so stehen sie im Dienste der Gewaltenteilung. Richten sie sich dagegen wie vorliegend auf Ämter innerhalb derselben Staatsgewalt, so bezwecken sie, Machtkonzentrationen zu verhindern, Beeinträchtigungen des guten Funktionierens der Staatsorgane vorzubeugen und die Unabhängigkeit dieser Organe und ihrer Mitglieder zu gewährleisten. Dabei geht es auch um die Bewahrung des Vertrauens des Bürgers in den Staat (Urteil des Bundesgerichts 1C_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 2 unter Hinweis auf BGE 114 Ia 395 E. 6b sowie Urteil des Bundesgerichts 1P.763/2005 vom 8. Mai 2006 E. 4.2).

5.3. Unvereinbarkeitsbestimmungen äussern sich dazu, welche Ämter nicht gleichzeitig ausgeübt werden können, weil sie regelmässig zu Interessenkollisionen führen können. Sie dienen dazu, bestimmte Interessenkonflikte präventiv und dauerhaft zu unterbinden und verhindern die Übernahme des Amtes an sich. Namentlich in Bezug auf die RPK dienen sie der Unabhängigkeit des Prüfungsorgans (CHRISTINA WALSER, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich/Basel/Genf 2017, § 58 Rz. 7).

5.4. Unvereinbarkeitsbestimmungen bedeuten eine Einschränkung der politischen Rechte. Sie treffen einerseits die an einer Kandidatur interessierten Personen, andererseits aber auch jene Personen, welche erstere zu wählen beabsichtigen. Unvereinbarkeitsbestimmungen beschränken deshalb sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht (BGE 123 I 97 E. 1b/dd; Urteil des Bundesgerichts 1P.763/2005 vom 8. Mai 2006 E. 3.1). Sie sind nur dann zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und zudem verhältnismässig sind (Art. 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; Urteil des Bundesgerichts 1C_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 3.1 unter Hinweis auf BGE 123 I 97 E. 4b sowie Urteil des Bundesgerichts 1P.763/2005 vom 8. Mai 2006 E. 3.1).

5.5. Der Rekurrent beanstandet nicht, dass die vorliegend anwendbare Unvereinbarkeitsbestimmung an sich ein unzulässiger Grundrechtseingriff sei, sondern die Rechtsfolge der Anwendung der Unvereinbarkeitsbestimmung. Die Entlassung aus dem Amt stützt sich materiellrechtlich auf die Unvereinbarkeitsbestimmungen von § 41 Abs. 1 lit. a i.V.m. § 62 Abs. 1 KGR.

Dabei handelt es sich um generell-abstrakte und genügend bestimmte Normen, die in einem Erlass, der durch den Gesetzgeber der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich erlassen wurde und dem fakultativen Referendum unterstand, geregelt sind. Der Erlass ist eine autonome Satzung der Römisch-katholischen Körperschaft, welche die Anforderung an eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn erfüllt (vgl. JAAG/RÜSSLI, a.a.O., Rz. 434 f.). In kompetenz-rechtlicher Hinsicht stützt sich die Entlassung aus dem Amt auf die Bestimmungen des KGR über die Aufsichtsmittel (vgl. E. 4.3). Das öffentliche Interesse an der Entlassung des Rekurrenten aus dem Amt bzw. an der Durchsetzung der Unvereinbarkeitsregelung ergibt sich aus dem Zweck der Regelung, Machtkonzentrationen zu verhindern, Beeinträchtigungen des guten Funktionierens der behördlichen Organe vorzubeugen und die Unabhängigkeit dieser Organe und ihrer Mitglieder zu gewährleisten. Die Anordnung der Entlassung des Rekurrenten aus dem Amt ist geeignet, den angestrebten Zweck zu erreichen. Eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme ist nicht ersichtlich und wird vom Rekurrenten auch nicht dargetan (zur Verneinung der Eignung einer [milderen] Ausstandsregelung vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 3.4.1). Schliesslich erweist sich die Einschränkung des passiven Wahlrechts als zumutbar. Es ist in Berücksichtigung des öffentlichen Interesses hinzunehmen, dass der Rekurrent aus dem Amt als Mitglied der RPK entlassen wird.

6.

Der angefochtene Beschluss des Synodalrats ist nicht zu beanstanden. Der Rekurs erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

7.

Das Verfahren vor der Rekurskommission ist kostenlos (§ 14 Abs. 1 Organisationsreglement), weshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Parteientschädigungen sind praxisgemäss nicht zuzusprechen, da sich das vorliegende Verfahren im Rahmen der üblichen Behördentätigkeit bewegt (§ 17 Abs. 2 VRG).

Demnach erkennt die Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Parteientschädigungen werden nicht zugesprochen.
4. Mitteilung an den Rekurrenten, gegen Rückschein, sowie an die Vorinstanz und Erstinstanz, gegen Empfangsschein.
5. Gegen diesen Entscheid kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

Im Namen der Rekurskommission

Die Vorsitzende:

Der juristische Sekretär:

Beryl Niedermann

Tobias Kazik

Versandt: Datum