

Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2016

5312

Kirchengesetz (KiG)

**(Änderung vom : Stärkung der Autonomie
der kirchlichen Körperschaften)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2016,

beschliesst:

I. Das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 wird wie folgt geändert:

§ 6. Abs. 1 und 2 unverändert.

Aufsicht

³ Er prüft die Kirchenordnungen auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen und genehmigt sie. Die Verzeichnisse gemäss § 10 Abs. 2 bedürfen keiner Genehmigung.

§ 10. ¹ Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft regeln in der Kirchenordnung die Zuständigkeit für die Neubildung, den Zusammenschluss und die Auflösung sowie für Gebietsveränderungen von Kirchgemeinden.

Bestand

² Sie legen die Kirchgemeinden in einem Verzeichnis zur Kirchenordnung fest.

³ Die Christkatholische Kirchgemeinde bildet eine einzige Kirchgemeinde.

§ 11. ¹ Die Organe der Kirchgemeinden sind:

Organisation

a. die Gesamtheit der Stimmberechtigten und die Kirchgemeindeversammlung oder an deren Stelle das Kirchgemeindep Parlament als Legislative,

lit. b und c unverändert.

² Die Pfarrerinnen beziehungsweise Pfarrer dürfen nicht Mitglieder der Kirchenpflege sein.

³ Jede Kirchgemeinde regelt ihre Organisation in einer Kirchgemeindeordnung.

Abs. 4 wird aufgehoben.

Aufsicht
über Kirch-
gemeinden

§ 12. ¹ Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft regeln die Aufsicht über ihre Kirchgemeinden.

² Soweit die Kirchgemeinden staatliches Recht unmittelbar anwenden, stehen sie unter der erstinstanzlichen Aufsicht des Bezirksrates.

³ Die Christkatholische Kirchgemeinde steht hinsichtlich ihrer gesamten Tätigkeit unter der erstinstanzlichen Aufsicht des Bezirksrates Zürich.

Pfarrwahl

§ 13. ¹ Die Stimmberechtigten der Kirchgemeinden wählen die Pfarrerinnen beziehungsweise Pfarrer auf eine Amtsdauer von längstens sechs Jahren. Die Wahl erfolgt an der Urne oder in der Kirchgemeindeversammlung.

² Die Kirchenordnungen können festlegen, dass

- a. für besondere Fälle ein anderes Verfahren gilt,
- b. die Kirchgemeinden den Stimmberechtigten von Gemeindeteilen das Recht zur Wahl ihrer Pfarrerinnen beziehungsweise Pfarrer für ihr Gebiet übertragen können,
- c. die Wiederwahl von Pfarrerinnen beziehungsweise Pfarrern, welche die Kirchenpflege vorschlägt, in stiller Wahl erfolgt.

³ Eine stille Wahl gemäss Abs. 2 lit. c ist ausgeschlossen, wenn innert 30 Tagen nach Veröffentlichung des Vorschlags schriftlich ein Wahlgang verlangt wird:

- a. von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten in Gemeinden mit höchstens 2000 Stimmberechtigten,
- b. von mindestens 100 Stimmberechtigten in den übrigen Gemeinden.

⁴ Die kantonalen kirchlichen Körperschaften regeln

- a. die Zuständigkeit und das Verfahren für die Pfarrwahl,
- b. die Wählbarkeitsvoraussetzungen und die Unvereinbarkeit,
- c. die vorzeitige Entlassung.

Benützung von
Schulräumen

§ 14. Abs. 1 unverändert.

² Die politischen Gemeinden haben Anspruch darauf, Kirchen, die im Eigentum der kirchlichen Körperschaften stehen oder von diesen zur Hauptsache unterhalten werden, sowie ihr Geläut gegen angemessene Entschädigung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu benützen. Die Benützung darf den Gottesdienst nicht beeinträchtigen.

³ Über Streitigkeiten entscheidet der Bezirksrat.

C. Wahlen und Abstimmungen an der Urne

§ 17 a. ¹ Die kantonalen kirchlichen Körperschaften und ihre Kirchgemeinden bezeichnen die wahlleitende Behörde für kirchliche Wahlen und Abstimmungen an der Urne.

² Die wahlleitende Behörde kann die Aufgaben der Wahlleitung ganz oder teilweise übertragen:

- a. dem Kanton bei kantonalen kirchlichen Wahlen und Abstimmungen,
- b. einem Bezirk, der ganz oder teilweise im entsprechenden Gebiet liegt, bei Wahlen und Abstimmungen in den kirchlichen Regionen und Bezirken,
- c. einer politischen Gemeinde, die ganz oder teilweise im entsprechenden Gebiet liegt, bei Wahlen und Abstimmungen in den Kirchgemeinden.

³ Der Urnendienst und der Auszähldienst werden in jedem Fall von den Wahlbüros der politischen Gemeinden ausgeübt.

⁴ Die staatlichen Organe wenden das Recht der kirchlichen Körperschaften an. Ihre Anordnungen sind bei der gleichen Rechtsmittelinstanz anfechtbar wie entsprechende Anordnungen der kirchlichen Organe, an deren Stelle sie handeln.

⁵ Der Kanton, die Bezirke und die politischen Gemeinden sind verpflichtet, die Aufgaben der Wahlleitung gegen Ersatz der Auslagen und angemessene Entschädigung zu übernehmen.

D. Rechtsschutz

§ 18. ¹ Bei staatlichen Organen sind anfechtbar:

Staatlicher
Rechtsschutz

- a. Akte von Organen der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft, soweit sie sich unmittelbar auf staatliches Recht stützen.
- b. alle Akte von Organen der Christkatholischen Kirchgemeinde.

² Die Zuständigkeit der Rechtsmittelinstanz bestimmt sich durch sinngemässe Anwendung des kantonalen Verwaltungsverfahrenrechts. Abs. 3 wird aufgehoben.

§ 18 a. ¹ Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft gewährleisten einen dem kantonalen Recht gleichwertigen Rechtsschutz.

Kirchlicher
Rechtsschutz

² Akte ihrer Organe können letztinstanzlich an die Judikative der kantonalen kirchlichen Körperschaft weitergezogen werden.

³ Die Kirchenordnung kann

- a. den Weiterzug an die Judikative ausschliessen bei Entscheiden mit vorwiegend politischem Charakter,
- b. ausnahmsweise den Weiterzug an das Verwaltungsgericht festlegen, unter Ausschluss der Beurteilung kultischer Fragen.

Umnutzung
kirchlicher
Liegenschaften

§ 32 a. ¹ Die Direktion verzichtet in der Regel auf Rechte und Forderungen des Kantons aus einem Vertrag betreffend die Übertragung einer kirchlichen Liegenschaft, wenn diese nach der Umnutzung einem gemeinnützigen Zweck dient.

² Weisen bei kirchlichen Liegenschaften im Eigentum der Kirchgemeinden Verträge und Anmerkungen im Grundbuch die Befugnis zur Bewilligung von Zweckänderungen oder Veräusserungen dem Regierungsrat zu, ist dafür die Exekutive der betreffenden kantonalen kirchlichen Körperschaft zuständig.

³ Hat sich eine Kirchgemeinde beim Erwerb einer kirchlichen Liegenschaft vom Kanton verpflichtet, diesem im Falle einer Zweckänderung oder Veräusserung der Liegenschaft eine Zahlung zu leisten, erlischt diese Zahlungspflicht entsprechend der vertraglichen Vereinbarung, spätestens jedoch 20 Jahre nach dem Erwerb der Liegenschaft.

II. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

Delegation von
Aufgaben

§ 18. ¹ Die Schulgemeinden können die Aufgaben der Wahlleitung ganz oder teilweise einer politischen Gemeinde übertragen, die in ihrem Gebiet liegt oder in deren Gebiet sie liegen.

Abs. 4 wird zu Abs. 2.

³ Die politischen Gemeinden sind verpflichtet, die Aufgaben gegen Ersatz der Auslagen und angemessene Entschädigung zu übernehmen.

§§ 113–118 werden aufgehoben.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Weisung

I. Ausgangslage

Mit der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) und dem Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (KiG; LS 180.1) wurde das Verhältnis zwischen Kirche und Staat im Kanton Zürich neu geregelt. Diese Neuregelung bezweckte nicht die Trennung von Kirche und Staat. Ihr Ziel war vielmehr eine Entflechtung zwischen selbstständigen, eigenen Forderungen und Wertungen unterliegenden Partnern (vgl. Weisung zum KiG, ABI 2006, S. 593). Die historisch gewachsenen und in der Praxis bewährten Strukturen sollten grundsätzlich in die neue Kirchengesetzgebung übergeführt werden (vgl. Weisung zum KiG, ABI 2006, S. 592 f. und 594).

Der Kanton anerkennt gegenwärtig die Evangelisch-reformierte Landeskirche und ihre Kirchgemeinden, die Römisch-katholische Körperschaft und ihre Kirchgemeinden sowie die Christkatholische Kirchgemeinde als selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 130 Abs. 1 KV). Die Evangelisch-reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft und die Christkatholische Kirchgemeinde sind im Rahmen des kantonalen Rechts autonom. Sie regeln das Stimm- und Wahlrecht in ihren eigenen Angelegenheiten nach rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen in einem Erlass, der dem obligatorischen Referendum untersteht. Zudem regeln sie die Zuständigkeit für die Neubildung, den Zusammenschluss und die Auflösung von Kirchgemeinden (Art. 130 Abs. 2 KV). Der Kanton trifft einige grundlegende Festlegungen im Gesetz. Es geht dabei um die Grundzüge der Organisation der kirchlichen Körperschaften, die Befugnis zur Erhebung von Steuern, die staatlichen Leistungen sowie die Zuständigkeit und das Verfahren für die Wahl der Pfarrerrinnen und Pfarrer und deren Amtsdauer (Art. 130 Abs. 3 KV). Das Gesetz kann vorsehen, dass ein Teil der Steuererträge einer negativen Zweckbindung unterstellt wird (Art. 130 Abs. 4 KV). Der Kanton hat die Oberaufsicht über die kirchlichen Körperschaften (Art. 130 Abs. 5 KV).

Diese auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Kirche und Staat beruhende Regelung (vgl. § 4 Abs. 1 KiG) hat sich weitestgehend bewährt, sowohl in organisatorischer als auch in finanzieller Hinsicht. In den Jahren seit dem Inkrafttreten des Kirchengesetzes sind indessen verschiedene kleinere Unzulänglichkeiten zutage getreten. So hat sich gezeigt, dass das Kirchengesetz noch vereinzelte staatliche Vorgaben aus den Zeiten der engeren Verflechtung von Kirche und Staat enthält, die heute aufgrund der verstärkten kirchlichen Autonomie nicht mehr gerechtfertigt sind (wie beispielsweise detaillierte Vorgaben zur Organisation der Kirchgemeinden und zur Pfarrwahl).

Weiter erweist sich das geltende Recht heute teilweise als hinderlich, wenn es um die Anpassung kirchlicher Strukturen an veränderte Verhältnisse geht:

- Aufgrund sinkender Mitgliederzahlen wird sich künftig vermehrt die Frage der Zusammenlegung von Kirchgemeinden stellen. Entsprechende Überlegungen hat bisher vor allem die Evangelisch-reformierte Landeskirche im Rahmen ihres Projekts «KirchGemeinde-Plus» angestellt. Künftig könnte diese Frage aber auch die Römisch-katholische Körperschaft betreffen. In sehr bevölkerungsreichen Kirchgemeinden (wie beispielsweise einer neuen, das Gebiet der gesamten Stadt Zürich umfassenden Kirchgemeinde) wird es sich aufdrängen, die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindeparlament zu ersetzen, wie sich dies in grossen politischen Gemeinden bewährt hat. Eine Kirchgemeindeversammlung ist in solchen Gemeinden unter Umständen nicht mehr repräsentativ und auch nicht mehr durchführbar. Das geltende Kirchengesetz sieht jedoch die Einrichtung von Kirchgemeindeparlamenten nicht vor, da die heutige Entwicklung hin zu grossen Kirchgemeinden bei dessen Erlass noch nicht absehbar war. Kirchenrat und Kirchensynode der Evangelisch-reformierten Landeskirche haben sich bereits ausdrücklich für eine entsprechende Teilrevision des Kirchengesetzes ausgesprochen.
- In grossen Kirchgemeinden stellt sich die Frage, ob die Pfarrerrinnen und Pfarrer von den Stimmberechtigten der einzelnen Quartiere bzw. Ortsteile gewählt werden sollten, in denen sie tätig sind, statt von den Stimmberechtigten der gesamten Kirchgemeinde. Dadurch liesse sich vermeiden, dass die Stimmberechtigten in grossen Kirchgemeinden über Pfarrerrinnen und Pfarrer zu befinden haben, die sie gar nicht kennen. Das geltende Kirchengesetz sieht indessen zwingend vor, dass die Pfarrerrinnen und Pfarrer von den Stimmberechtigten der (gesamten) Kirchgemeinde gewählt werden. Auch diese Regelung stammt aus einer Zeit, als die heutigen Bestrebungen zur Bildung grösserer Kirchgemeinden noch nicht absehbar waren.
- In Kirchgemeinden, die einen erheblichen Mitgliederschwund zu verzeichnen haben, stellt sich ferner die Frage des Umgangs mit kirchlichen Liegenschaften (insbesondere Kirchen und Pfarrhäusern, die sich ursprünglich im Eigentum des Staates befanden), die nicht mehr benötigt werden. Einem Verkauf oder einer sinnvollen Umnutzung stehen hier häufig baurechtliche und vertragliche Hindernisse entgegen. Das geltende Kirchengesetz enthält jedoch keine Regelung, die eine Zweckänderung von nicht mehr benötigten kirchlichen Liegenschaften erleichtern würde.

Schliesslich weist das geltende Kirchengesetz vereinzelte Lücken und Unklarheiten auf, die anlässlich der vorliegenden Teilrevision behoben werden können.

II. Ziele und Grundzüge der Vorlage

Die vorliegende Teilrevision verfolgt drei Hauptzwecke:

- Umsetzung der Autonomie der kirchlichen Körperschaften: Die verfassungsrechtlich vorgesehene Autonomie der kirchlichen Körperschaften (Art. 130 Abs. 2 KV) soll auf Gesetzesstufe konsequent umgesetzt werden. Im Sinne der vom Verfassungsgeber beabsichtigten Entflechtung von Kirche und Staat sollen staatliche Vorgaben für die innere Organisation der kirchlichen Körperschaften vermindert werden. Dies betrifft etwa die Genehmigung von Gebietsveränderungen zwischen Kirchgemeinden, die Mitgliederzahl der Kirchenpflegen und die Gestaltung der Wahlzettel bei Pfarrwahlen. Im Sinne der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie sollen die kirchlichen Körperschaften selber regeln dürfen, welche Organe für Gebietsveränderungen von Kirchgemeinden zuständig sind und ob solche einer Genehmigung durch ein Organ der kantonalen kirchlichen Körperschaft bedürfen. Eine Mindestzahl der Mitglieder von Kirchenpflegen soll nicht mehr festgeschrieben sein. Die staatlichen Vorschriften über die Pfarrwahl sollen auf das demokratisch Wesentliche beschränkt werden. Auf Detailregelungen, etwa zur Gestaltung der Wahlzettel, kann aus staatlicher Sicht ohne Nachteil verzichtet werden.
- Erleichterung von strukturellen Anpassungen an veränderte Verhältnisse: Die staatliche Gesetzgebung soll den kirchlichen Körperschaften geeignete Rahmenbedingungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben bieten. Wenn die kirchlichen Körperschaften ihre Strukturen an veränderte Verhältnisse (wie etwa verringerte Mitgliederzahlen) anpassen müssen, sollen die staatlichen Vorgaben dem grundsätzlich nicht entgegenstehen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Entwicklungen sollen daher die kirchlichen Körperschaften die Möglichkeit erhalten, Kirchgemeindeparlamente anstelle von Kirchgemeindeversammlungen einzurichten. Zudem soll es zukünftig möglich sein, Pfarrwahlen in Kirchgemeinden getrennt nach Quartieren oder Ortsteilen durchzuführen. Weiter sollen Zweckänderungen von nicht mehr benötigten kirchlichen Liegenschaften (Kirchen und Pfarrhäusern) erleichtert werden.

- Beseitigung von Lücken und Unklarheiten: Die vorliegende Teilrevision soll dazu genutzt werden, kleinere Nachbesserungen am Kirchengesetz vorzunehmen. Beispielsweise soll die staatliche Genehmigungspflicht für Änderungen des Kirchgemeindeverzeichnis aufgehoben werden. Diese Genehmigungspflicht steht in einem gewissen Widerspruch zur Autonomie, über welche die kirchlichen Körperschaften bei Änderungen im Bestand der Kirchgemeinden verfügen (vgl. Art. 130 Abs. 2 lit. b KV). Die staatliche Aufsichts- und Rechtsmittelzuständigkeit für die Christkatholische Kirchgemeinde soll ausdrücklich im Gesetz verankert werden, ebenso der Rechtsmittelweg bei Anordnungen von wahlleitenden Behörden und Gemeindewahlbüros. Bestimmungen anderer Gesetze, die ihrem Inhalt nach ins Kirchengesetz gehören, sollen in dieses übergeführt werden.

III. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vorlage wurde in der Vernehmlassung positiv bewertet. Kein Vernehmlassungsteilnehmer lehnte sie allgemein ab. Insbesondere wurde die vorgeschlagene Neuerung, Kirchgemeindeparlamente schaffen zu können, einhellig begrüsst.

Änderungen wurden lediglich in Einzelpunkten vorgeschlagen. Die wichtigsten betreffen die Bezeichnung der Judikative der Römisch-katholischen Körperschaft, die Wahl von Pfarrern und Pfarrern durch Kirchgemeindeteile sowie die Erleichterungen bei Zweckänderungen von Pfarrliegenschaften.

Die Römisch-katholische Körperschaft hatte vorgeschlagen, ihre Judikative statt als «Rekurskommission» als «Rekursgericht» zu bezeichnen. Im Vernehmlassungsverfahren kam die Körperschaft auf diesen Vorschlag zurück und sprach sich dafür aus, dass weiterhin die Bezeichnung «Rekurskommission» verwendet werden soll. Weitere Vernehmlassungsteilnehmende schlossen sich dieser Auffassung an. Eine Stellungnahme schlug vor, abstraktere Formulierungen wie Exekutive, Legislative und Justizorgan zu wählen. Da der Wunsch, die Judikative der Römisch-katholischen Körperschaft umzubenennen, ursprünglich von der Römisch-katholischen Körperschaft ausgegangen war und da nichts gegen die Beibehaltung der bisherigen Bezeichnung spricht, sieht die vorliegende Revisionsvorlage diesbezüglich keine Änderung mehr vor. Der Wechsel zu abstrakteren Bezeichnungen erschiene grundsätzlich sinnvoll; aufgrund der Vorgeschichte der vorliegenden Revision, in der eine solche Änderung bisher nicht zur Debatte stand, und im Sinne eines Traditionsanschlusses soll aber an den bisherigen Formulierungen festgehalten werden.

Hinsichtlich der Wahl von Pfarrerinnen und Pfarrern durch Kirchengemeindeteile äusserte sich in der Vernehmlassung eine Teilnehmerin ablehnend, alle anderen Teilnehmenden bekundeten dagegen Zustimmung. Da diese Änderung weit überwiegend begrüsst wird und den Bedürfnissen der kirchlichen Körperschaften entspricht, ist sie in der Vorlage enthalten.

Im Hinblick auf die erleichterte Umnutzung von Pfarrliegenschaften wurde in der Vernehmlassung eine Abklärung darüber angeregt, welche Rechte und Pflichten in welcher Höhe von der vorgeschlagenen Bestimmung zum Verzicht auf Rechte und Forderungen betroffen sein könnten. Gegebenenfalls, so wurde vorgebracht, erscheine die vorgesehene Bestimmung, die in allgemeiner Weise einen Verzicht auf solche Ansprüche ermögliche, als zu weitgehend. Entsprechende Abklärungen haben stattgefunden und sind in den Gesetzgebungsprozess eingeflossen (vgl. Ausführungen zu § 32a). Nach Auffassung einer Vernehmlassungsteilnehmerin ist im Hinblick auf erleichterte Zweckänderungen eine Regelung, derzufolge die Behörden das ihnen zustehende Ermessen so weit als möglich ausnutzen, nicht nötig. Der Hinweis erscheint berechtigt, weshalb die Vorlage keinen entsprechenden Passus mehr enthält.

Weitere Erläuterungen zur Berücksichtigung von Vernehmlassungsantworten finden sich in den folgenden Ausführungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen.

IV. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

§ 6. Aufsicht

Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft sollen ihre Kirchengemeinden auch weiterhin in einem Verzeichnis zur Kirchenordnung festlegen müssen (§ 10 Abs. 2 KiG). Damit wird sichergestellt, dass sich eine Änderung im Bestand der Kirchengemeinden in einem Erlass niederschlägt, der nur in einem formellen Verfahren geändert werden kann. Die Verzeichnisse und die daran vorgenommenen Änderungen sollen jedoch nicht mehr vom Regierungsrat genehmigt werden müssen. Diese Genehmigungspflicht steht im Widerspruch zur Autonomie, über welche die kirchlichen Körperschaften bei Änderungen im Bestand der Kirchengemeinden verfügen.

§ 10. Bestand

Gemäss bestehendem Kirchengesetz haben die Exekutiven der kantonalen kirchlichen Körperschaften Gebietsveränderungen von Kirchgemeinden zu genehmigen. Im Sinne der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie sollen die kirchlichen Körperschaften neu selber regeln dürfen, welche Organe für Gebietsveränderungen von Kirchgemeinden zuständig sind und ob solche einer Genehmigung durch ein Organ der kantonalen kirchlichen Körperschaft bedürfen. Im Sinne des verfassungsrechtlichen Demokratiegebots soll aber die Zuständigkeitsordnung für Bestandes- und Gebietsveränderungen in der Kirchenordnung enthalten sein.

Die Doppelnatur der Christkatholischen Kirchgemeinde als kantonale kirchliche Körperschaft und Kirchgemeinde soll verdeutlicht werden, indem festgehalten wird, dass die Christkatholische Kirchgemeinde eine einzige Kirchgemeinde ohne weitere Unterteilung bildet.

§ 11. Organisation

Die Regelungen zur Organisation der Kirchgemeinden und zur Aufsicht über diese sollen der besseren Übersicht halber auf zwei getrennte Bestimmungen verteilt werden (neu §§ 11 und 12 KiG).

Die Kirchgemeinden sollen anstelle der Kirchgemeindeversammlung ein Kirchgemeindeparlament einrichten dürfen (oder müssen), soweit die Kirchenordnung dies vorsieht. Nachdem sich Gemeindeparlamente in den politischen Gemeinden bewährt haben, besteht aus staatlicher Sicht kein Anlass, diese Einrichtung den Kirchgemeinden vorzu-enthalten.

Abs. 2 entspricht inhaltlich der Regelung von § 12 Abs. 2 des bestehenden KiG, der zufolge Pfarrerinnen und Pfarrer nicht Mitglieder der Kirchenpflege ihrer Kirchgemeinde sein können. Nicht mehr ausdrücklich verankert sein soll, dass die Kirchenordnungen die Teilnahme der Pfarrerinnen und Pfarrer sowie von weiteren Mitarbeitenden der Kirchgemeinden an den Sitzungen der Kirchenpflege regeln soll. Das ist freilich nicht in dem Sinne zu verstehen, dass diese Möglichkeit zukünftig nicht mehr bestehen soll.

Gemäss neu § 11 Abs. 3 KiG regeln die Kirchgemeinden ihre Organisation in einer Kirchgemeindeordnung. § 11 Abs. 3 des bestehenden Kirchengesetzes sieht vor, dass die Kirchgemeindeordnung der Genehmigung durch den Kirchenrat bzw. den Synodalrat bedarf. Diese Verpflichtung soll entfallen. Im Sinne der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie sollen die kirchlichen Körperschaften selber regeln dürfen, ob die Kirchgemeindeordnungen einer Genehmigung durch ein Organ der kantonalen kirchlichen Körperschaft bedürfen.

Gemäss bisherigem § 12 Abs. 1 besteht die Kirchenpflege aus mindestens fünf Mitgliedern. Diese Vorschrift soll entfallen. Im Sinne der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie sollen die kirchlichen Körperschaften selber regeln dürfen, aus wie vielen Mitgliedern eine Kirchenpflege mindestens besteht. Für die Exekutiven der kantonalen kirchlichen Körperschaften gibt das staatliche Recht bereits heute keine Mindestmitgliederzahl vor.

§ 12. Aufsicht über Kirchgemeinden

Bei der Regelung der Aufsicht soll einleitend die (im Autonomiebereich der kirchlichen Körperschaften liegende) körperschaftsinterne Aufsicht genannt werden, zumal diese in der Praxis viel wichtiger und umfangreicher ist als die staatliche Aufsicht.

In Abs. 2 von neu § 12 soll in Übereinstimmung mit dem bisherigen § 11 Abs. 4 KiG festgehalten werden, dass die Kirchgemeinden unter der erstinstanzlichen Aufsicht des Bezirksrates stehen, soweit sie staatliches Recht unmittelbar anwenden. Es gibt nur wenige Fälle, in denen dies so ist. Sie betreffen die gesetzlichen Regelungen zur Organisation der kirchlichen Körperschaften, zur Kirchensteuer, zu den staatlichen Kostenbeiträgen und zur Pfarrwahl, die der Staat gestützt auf Art. 130 Abs. 3 KV erlassen hat. Diese Regelungen sind heute auf das Kirchen-gesetz, das Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) und das Steuergesetz (StG, LS 631.1) verteilt. Im Bereich der unmittelbaren Anwendung staatlichen Rechts ist eine staatliche Aufsicht nach wie vor folgerichtig. Anders verhält sich dies, wo das staatliche Recht nur mittelbar oder sinngemäss angewendet wird (z.B. aufgrund von Verweisungen im Recht der kirchlichen Körperschaften oder aufgrund der Verweisung in § 5 Abs. 3 und § 17 KiG). Die zweitinstanzliche Aufsicht durch den Regierungsrat wird im Gesetz nicht mehr ausdrücklich erwähnt, da dies in dem Sinne verwirren kann, dass eine parallele Aufsicht von Bezirksrat und Regierungsrat angenommen werden könnte. Inhaltlich ändert sich durch die neue Formulierung aber nichts.

Die (allgemeine) staatliche Aufsicht über die Christkatholische Kirchgemeinde soll in § 12 Abs. 3 neu ausdrücklich im Gesetz verankert werden. Auch hier wird nur noch die erstinstanzliche Aufsicht durch den Bezirksrat Zürich, nicht mehr die Aufsicht durch den Regierungsrat erwähnt. Auch in diesem Fall geht damit keine inhaltliche Änderung einher.

§ 13. Pfarrwahl

Die Pfarrerrinnen bzw. Pfarrer sollen auch weiterhin unmittelbar von den Stimmberechtigten gewählt werden, sei es an der Urne oder in der Kirchgemeindeversammlung. Neu soll auch eine Bestätigungs-

wahl in der Kirchgemeindeversammlung möglich sein, soweit die Kirchenordnung dies vorsieht. Hingegen soll eine Wahl durch ein Kirchgemeindeparrlament ausgeschlossen sein, zumal sie im juristischen Schrifttum als verfassungswidrig erachtet wird (vgl. Röhl, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 130 N. 28). Nur in besonderen Fällen sollen Pfarrstellen in einem abweichenden Verfahren besetzt werden dürfen, etwa bei Fehlen eines territorial definierten Wahlkörpers oder bei Dringlichkeit (vgl. dazu Art. 127 Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche betreffend Pfarrstellen in Institutionen und Stellvertretungen). Dies soll in § 13 Abs. 2 lit. a festgehalten werden.

Neu sollen die Stimmberechtigten von Quartieren und Ortsteilen «ihre» Pfarrerinnen bzw. Pfarrer an der Urne oder in einer Versammlung wählen können, soweit die Kirchenordnung und die betreffende Kirchgemeindeordnung dies vorsehen.

Die Vorschriften über die stille Bestätigungswahl sollen inhaltlich auf das Wesentliche beschränkt und redaktionell gestrafft werden. Aus demokratischen Überlegungen soll die Frist für das Verlangen eines Wahlgangs von 20 auf 30 Tage verlängert und das höchstens zulässige Quorum für ein solches Verlangen auf 5% der Stimmberechtigten halbiert werden. In Anlehnung an den bisherigen § 117 Abs. 3 GPR soll zusätzlich festgehalten werden, dass bei Gemeinden mit mehr als 2000 Stimmberechtigten 100 Unterschriften genügen. Geprüft wurde die Einführung einer Untergrenze, d.h. einer erforderlichen Mindestanzahl Unterschriften. In kleinen Gemeinden kann das Quorum von 5% mit verhältnismässig wenigen Unterschriften erreicht sein. Da es grundsätzlich aber leicht möglich sein soll, einen Wahlgang zu erwirken, und da auch das GPR bisher keine Untergrenze vorsah, soll darauf verzichtet werden.

Hinsichtlich der Zuständigkeit und des Verfahrens für die Wahl der Pfarrerinnen bzw. Pfarrer verweist das bestehende Gesetz auf das bisherige GPR. Im Sinne der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie der kirchlichen Körperschaften sollen die entsprechenden Regelungen ins Kirchengesetz übergeführt und auf das demokratisch Wesentliche beschränkt werden (Volkswahl auf Amtsdauer von längstens sechs Jahren, stille Bestätigungswahl nur bei fehlender oder sehr schwacher Opposition). Das GPR soll demgemäss nicht mehr unmittelbar auf Pfarrwahlen anwendbar sein, sondern nur noch sinngemäss, soweit die kirchlichen Körperschaften keine eigenen Bestimmungen erlassen (vgl. § 5 Abs. 3 KiG).

§ 14. Benützung von Schulräumen

Das Recht der politischen Gemeinden, Kirchen für öffentliche Zwecke (wie Abdankungen oder Gemeindeversammlungen) zu benützen, ergibt sich heute aus § 17 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1). Diese Regelung soll inhaltlich unverändert, aber in sprachlich leicht gestraffter und modernisierter Form ins Kirchengesetz übergeführt werden. Der Anspruch der politischen Gemeinden richtet sich gegen die jeweilige Eigentümerin der Kirche, sei dies die kantonale kirchliche Körperschaft, eine Kirchgemeinde oder eine diesen nahestehende kirchliche Stiftung oder andere Trägerschaft.

Gemäss Abs. 3 der neuen Bestimmung entscheidet über Streitigkeiten betreffend die Benützung von Schulräumen durch Kirchgemeinden der Bezirksrat. Damit soll die Regelung von § 8 der Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (LS 180.11) ausdrücklich im Gesetz verankert werden. Sie soll bei dieser Gelegenheit auf Streitigkeiten über die Benützung von Kirchen und ihres Geläuts durch politische Gemeinden erweitert werden.

§ 17a.

Die Delegation der Wahlleitung bei kirchlichen Wahlen und Abstimmungen ist heute in § 18 GPR geregelt. Ihrem Inhalt nach gehört diese Regelung jedoch ins Kirchengesetz, besonders nachdem das GPR neu auch für Pfarrwahlen nur noch sinngemäss und nicht mehr unmittelbar gelten soll (vgl. Bemerkungen zu neu § 13 KiG).

Die staatlichen Organe, an welche die Wahlleitung delegiert werden kann, sollen etwas genauer und übersichtlicher als in der heutigen Regelung umschrieben werden. Aus Gründen der Praktikabilität sollen die Aufgaben der Wahlbüros (Urnen- und Auszähldienst) auch weiterhin von den politischen Gemeinden wahrgenommen werden. Der besseren Verständlichkeit halber sollen diese Aufgaben neu namentlich genannt werden (vgl. §§ 15 und 16 GPR).

Gemäss Abs. 4 der Bestimmung wenden die staatlichen Organe im Fall einer Delegation das Recht der kirchlichen Körperschaften an, und ihre Anordnungen sind bei der gleichen Rechtsmittelinstanz anfechtbar wie entsprechende Anordnungen der kirchlichen Organe, an deren Stelle sie handeln. Das geltende Recht sieht dies nicht ausdrücklich vor, was in der Vergangenheit zu Missverständnissen geführt hat.

In Abs. 5 wird in Entsprechung zum bisherigen § 18 Abs. 3 GPR eine Pflicht der Bezirke, Gemeinden und des Kantons verankert, die Aufgaben der Wahlleitung gegen Ersatz der Auslagen und angemessene Entschädigung zu übernehmen. Auslagenersatz und angemessene

sene Entschädigung sind sowohl für die Übernahme der Wahlleitung als auch für die Erledigung der Aufgaben des Wahlbüros geschuldet.

§ 18. Staatlicher Rechtsschutz

Der besseren Übersicht halber sollen der staatliche und der kirchliche Rechtsschutz neu in getrennten Bestimmungen geregelt werden (vgl. neu §§ 18 und 18a KiG).

Statt des Begriffs «Anordnungen» kirchlicher Organe, die anfechtbar sind, soll neu der Begriff «Akte» verwendet werden. Mit diesem Begriff wird klargestellt, dass sich der Rechtsschutz nicht nur auf Anordnungen bezieht, sondern auch auf Fälle der Rechtsverweigerung oder -verzögerung, auf Handlungen in Stimmrechtssachen und auf Erlasse (vgl. § 19 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959; LS 175.2).

Die (ausschliessliche) Zuständigkeit der staatlichen Rechtsmittelinstanzen für die Christkatholische Kirchgemeinde soll ausdrücklich im Gesetz verankert werden.

§ 18a. Kirchlicher Rechtsschutz

Abs. 1 übernimmt die Regelung von bisher § 18 Abs. 2 KiG, wonach die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft einen dem kantonalen Recht gleichwertigen Rechtsschutz gewährleisten. Die Verweisung auf die subsidiäre Geltung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und des Gemeindegesetzes, den die bisherige Regelung enthält, ist überflüssig, da das kantonale Recht ganz allgemein sinngemäss gilt, wo die kantonalen kirchlichen Körperschaften keine eigenen Bestimmungen erlassen (vgl. § 5 Abs. 3 KiG).

Abs. 2 regelt die (subsidiäre) Rechtsmittelzuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Diese steht in einem gewissen Widerspruch zur verfassungsrechtlich vorgesehenen Autonomie der kirchlichen Körperschaften. Es soll daher klargestellt werden, dass die Zuständigkeit der kirchlichen Rekurskommission bzw. des kirchlichen Rekursgerichts nur ausnahmsweise zugunsten des Verwaltungsgerichts ausgeschlossen werden kann. Im Vordergrund stehen dabei Fälle, deren Beurteilung ein besonderes Fachwissen oder eine besondere Unabhängigkeit erfordert. Die Beurteilung kultischer Fragen durch das Verwaltungsgericht ist jedoch in jedem Fall ausgeschlossen.

§ 32a. Umnutzung kirchlicher Liegenschaften

Aufgrund der sinkenden Mitgliederzahlen verfügen heute viele Kirchgemeinden über kirchliche Liegenschaften (wie Kirchen und Pfarrhäuser), die sie nicht mehr benötigen. Der Unterhalt dieser Liegenschaften bedeutet für die Kirchgemeinden eine grosse Last, die auf immer weniger Mitglieder verteilt werden muss. Die Steuerlast steigt damit für die einzelnen Mitglieder an, was diese wiederum zum Kirchenaustritt veranlassen kann. Dadurch verschärft sich die Situation für die verbleibenden Mitglieder weiter. Bei vielen kirchlichen Liegenschaften drängt sich daher eine Zweckänderung oder Veräusserung auf. Einer solchen stehen jedoch häufig gesetzliche oder vertragliche Regelungen entgegen. Die Kirchgemeinden drohen dadurch in eine missliche Finanzlage zu geraten, die letztlich ihre – auch im öffentlichen Interesse liegende – Aufgabenerfüllung gefährdet. Die vorliegende Bestimmung soll es ermöglichen, den betroffenen Kirchgemeinden Erleichterung zu verschaffen.

Der Kanton hat in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche kirchliche Liegenschaften, die aus historischen Gründen in seinem Eigentum standen, an Kirchgemeinden abgetreten. Zur Abtretung einer Pfarrliegenschaft gehört nach ständiger Praxis die unentgeltliche Eigentumsübertragung und ein Unterhaltsbeitrag, der sich aus zwei Bestandteilen zusammensetzt: ein auf der Grundlage des Zustands der Liegenschaft im Abtretungszeitpunkt errechneter Sanierungsbeitrag sowie ein Beitrag für den laufenden Unterhalt von jährlich 1,1 % des Gebäudeversicherungswerts für 15 Jahre. Wegen dieser staatlichen Leistungen verpflichteten sich die Kirchgemeinden in den Abtretungsverträgen zu Rückzahlungen an den Kanton für den Fall einer Zweckänderung oder Veräusserung der Liegenschaft (z.B. zur Erstattung des Verkaufserlöses). In alten Verträgen sind diese Rückzahlungspflichten unbefristet; in neueren Verträgen sind sie auf 25 Jahre begrenzt.

Die vorliegende Reform sieht bezüglich der Frage der Umnutzungen und Veräusserungen zum einen vor, dass die Rückforderungsansprüche des Kantons auf 20 Jahre nach Erwerb beschränkt werden. 15 Jahre nach dem Erwerb liegt der Unterhalt allein bei der Kirchgemeinde. Hat sie die betreffende Liegenschaft weitere fünf Jahre selbstständig unterhalten, erscheint ein Rückforderungsanspruch des Kantons nicht mehr gerechtfertigt.

Zum anderen sollen innerhalb dieser 20 Jahre Umnutzungen dadurch erleichtert werden, dass bei Umnutzungen mit einer gemeinnützigen Zwecksetzung in der Regel auf die Rückerstattung verzichtet wird. Der Begriff der Gemeinnützigkeit orientiert sich an der Begrifflichkeit des Steuerrechts, wo das Verfolgen gemeinnütziger Zwecke eine Voraussetzung für eine Steuerbefreiung bildet (vgl. Art. 56 Bst. g

Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer, SR 642.11). Der steuerrechtliche Begriff der Gemeinnützigkeit wird aber nicht direkt übernommen, vielmehr ist der Begriff im Hinblick auf die vorgesehene Bestimmung des Kirchengesetzes eigenständig zu definieren. Voraussetzung für die Gemeinnützigkeit soll zunächst sein, dass eine neue Nutzung vorliegt, die im allgemeinen Interesse liegt. Eine Institution handelt z.B. im Allgemeininteresse, wenn sie in karitativen, humanitären, gesundheitsfördernden, erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Bereichen zur Förderung des Gemeinwohls beiträgt. Damit von einem gemeinnützigen Zweck ausgegangen werden kann, müssen Leistungen sodann zugunsten eines nicht geschlossenen, möglichst offenen Personenkreises erbracht werden. Schliesslich darf kein wirtschaftlicher Zweck verfolgt werden, d.h. das Endziel der Tätigkeit darf nicht darin bestehen, den jeweiligen Mitgliedern bzw. Trägern einen wirtschaftlichen Vorteil zu verschaffen. Dies schliesst nicht aus, dass Gewinn erzielt wird. Wo Gewinnerzielung vorliegt, darf diese aber nicht den eigentlichen Zweck der Institution bilden, sondern höchstens Mittel zur Erfüllung anderer Zwecke sein.

Der Staat orientiert sich bei dieser Regelung am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Verteilung der Lasten nach dem Nutzen). In Bezug auf die Pfarrliegenschaft bedeutet dies, dass die jeweiligen Nutzniessenden auch die Kosten tragen sollen. Der Staat will sich mit der Abtretung der Pfarrliegenschaften nicht finanziell entlasten. Ziel ist aber auch nicht, dass eine Kirchgemeinde sich durch den Eigentümerwechsel finanziell besserstellen kann. Deshalb soll der Verzicht auf die vorgesehenen Zahlungen nicht erfolgen, wenn mit der Umnutzung eine finanzielle Besserstellung der Kirchgemeinde einhergeht. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Kirchgemeinde etwa durch Verkauf oder Tausch einer Liegenschaft finanziell profitiert, obwohl der Unterhalt der Liegenschaft ausschliesslich oder doch zu wesentlichen Teilen durch den Kanton getragen wurde. In diesem Fall ist nach wie vor die Rückforderung von Abgeltungsbetrag und Verkaufserlös vorzusehen, wie dies im betreffenden Vertrag bestimmt ist. Weder die betreffende Kirchgemeinde noch Dritte sollen schliesslich aufgrund staatlicher Leistungen Gewinn erzielen können. Deswegen ist namentlich bei einem Mietverhältnis mit kommerzieller Nutzung eine verrechnungsmässige Rückforderung des staatlichen Beitrages für den ordentlichen Unterhalt fällig. In Ausnahmefällen ist bei einer solchen Nutzung auch der Sanierungsbeitrag anteilmässig zurückzuerstatten.

Der Kanton auferlegt den Kirchgemeinden durch die geplante neue Vorschrift keine neuen Pflichten. Er hält sich an seine vertraglichen Verpflichtungen, bestimmt für sich aber, dass er unter Umständen auf die Geltendmachung von Rechten und Pflichten verzichten kann. Dies rechtfertigt sich aus mehreren Gründen. Die Abtretungsverträge für kirch-

liche Liegenschaften gehen bis 1964 zurück. Unterdessen herrschen gegenüber 1964 zum Teil erheblich veränderte Umstände. So entspricht es heutiger Rechtsüberzeugung, dass neuere Abtretungsverträge eine Befristung der Rückerstattungspflicht enthalten. Bei älteren Vereinbarungen allein aus formalrechtlichen Gründen an zeitlich unbefristeten Ansprüchen festzuhalten, wäre demgegenüber stossend und rechtsungleich.

Zu den veränderten Umständen gehören auch veränderte Bedürfnisse. Stand die gleichbleibende Nutzung von Pfarrhäusern einst ausser Frage, ist es heute keinesfalls mehr selbstverständlich, dass eine kirchliche Liegenschaft auf unbegrenzte Zeit gleichbleibend genutzt wird. War die Option der Zweckänderung bei der Begründung der Praxis in den 1960er-Jahren eine rein theoretische Möglichkeit, so ist sie heute Wirklichkeit. Beim Absehen von Forderungen auf Rückzahlungen handelt es sich daher zwar formalrechtlich um einen Verzicht, inhaltlich jedoch steht eine gerechte Berücksichtigung der jeweiligen Leistungen im Vordergrund.

Aus diesen Gründen erweisen sich Vertragsklauseln, die Rückerstattungspflichten auf unbestimmte Zeit vorsehen, heute als zu weitgehend. Die Behörden benötigen die Möglichkeit, auf Ansprüche zu verzichten, und diese ist gesetzlich transparent zu machen. Eine entsprechende Bestimmung erlaubt ein situationsgerechtes, lösungsorientiertes Vorgehen. Abklärungen beim kantonalen Immobilienamt ergaben, dass bei den älteren Verträgen ohne Befristung der Rückzahlungspflichten insgesamt ein Betrag im tiefen zweistelligen Millionenbereich, bei den neueren Verträgen mit befristeter Rückerstattungspflicht ein Gesamtbetrag im tieferen einstelligen Millionenbereich infrage steht. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass im Fall einer prozessualen Durchsetzung der Ansprüche Gerichtskosten fällig würden und andere Aufwendungen anfielen.

V. Anpassung des GPR

Im Zuge der Revision des Kirchengesetzes sollen verschiedene Bestimmungen des GPR geändert werden.

Im Sinne der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie der kirchlichen Körperschaften sollen die staatlichen Regelungen zur Pfarrwahl ins Kirchengesetz übergeführt und auf das demokratisch Wesentliche beschränkt werden (vgl. Ausführungen zu § 13). §§ 113–118 GPR sollen daher aufgehoben und durch die neu gefasste und ergänzte Regelung von § 13 KiG zur Pfarrwahl ersetzt werden.

Die Regelung des GPR betreffend die Delegation der Wahlleitung (§ 18) soll auf Schulgemeinden beschränkt werden, da für kirchliche Wahlen und Abstimmungen eine neue Bestimmung im Kirchengesetz geschaffen werden soll (neu § 17a KiG).

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Mario Fehr	Beat Husi