

Evangelisch-reformierte Landeskirche
des Kantons Zürich

Kirchensynode

Hirschengraben 50
Postfach
8024 Zürich
Tel. 044 258 91 11

parlamentsdienst@zhref.ch
www.zhref.ch

Kirchensynode

Antrag

19. März 2024

Traktandum 6; Geschäft-/Dossier: 2022-
237; Aktenplan: 1.3.11
IDG-Status: öffentlich
Publikation: integral

Postulat "Vernehmlassungen des Kirchenrats": Antrag und Bericht des Kirchenrates an die Kirchensynode

Antrag

1. Der Bericht des Kirchenrates betreffend das Postulat "Vernehmlassungen des Kirchenrates" wird zustimmend zur Kenntnis genommen.
2. Das Postulat "Vernehmlassungen des Kirchenrates" wird abgeschrieben.

Bericht

1 Das Postulat

Am 12. Juli 2022 reichten Andrea Widmer Graf, Zürich, und Monica Müller, Dietlikon, sowie 20 Mitunterzeichnende das Postulat "Vernehmlassungen des Kirchenrates" mit folgendem Wortlaut ein:

"Der Kirchenrat wird eingeladen zu prüfen, bei künftigen Vernehmlassungen jeweils die Fraktionen der Kirchensynode in den 'Kreis der zur Vernehmlassung Eingeladenen' aufzunehmen, sodass die Fraktionen eine Stellungnahme zuhanden des Kirchenrates einreichen können."

Zur Begründung führten die Postulantinnen und Postulanten aus:

"Der Kirchenrat hat im Februar 2021 verschiedene wichtige Vorlagen in die Vernehmlassung gegeben, welche die Kirchenordnung, die Vollzugsverordnung zur Personalverordnung und die Richtlinien der Freiwilligenarbeit betreffen. Die Mitglieder der Kirchensynode wurden in dieses Vernehmlassungsverfahren nicht einbezogen. Dies führte bei vielen Synodalen zu einem grossen Unbehagen, ist doch die Kirchensynode ein wichtiges Gremium in der Landeskirche, das bei Beschlüssen, welche für alle Kirchgemeinden verbindlich sind, einbezogen werden sollte."

In der Synodesitzung vom 23. November 2021 wurde im Traktandum 'Aussprache zur Vernehmlassungsantwort des Kirchenrates betreffend Teilrevision Kirchenordnung' das Thema diskutiert. Eine Diskussion in der Synode, nachdem die Vernehmlassung abgeschlossen ist und der Kirchenrat in eigener Kompetenz bereits entschieden hat, ist jedoch nicht besonders sinnvoll und führt, wie die Debatte gezeigt hat, zu Ärger und Frustrationen auf beiden Seiten, sowohl beim Kirchenrat als auch bei den Synodalen. Viel sinnvoller und zielführender ist es, wenn die Mitglieder der Kirchensynode sich bei einem Vernehmlassungsverfahren frühzeitig einbringen können.

Der Kirchenrat ist grundsätzlich frei, welche Gremien er bei einer Vernehmlassung einbeziehen will. Deshalb kann er die Fraktionen der Kirchensynode zu einer Stellungnahme bei Vernehmlassungen einladen, wie dies mit diesem Postulat angeregt wird. Im Kanton Zürich ist es bei Vernehmlassungen üblich, dass die Parteien zu einer Stellungnahme bei Vernehmlassungen eingeladen werden. Analog dazu ist es sinnvoll, in der Landeskirche, wo es keine Parteien gibt, die Fraktionen der Kirchensynode einzubeziehen. Die Fraktionen sollen die Möglichkeit erhalten, sich im Rahmen der Vernehmlassungen zuhause des Kirchenrats zu äussern, was selbstverständlich eine Diskussion in den Fraktionen voraussetzt. Die Fraktionen können auch auf eine Stellungnahme verzichten."

Nachdem der Kirchenrat eine Entgegennahme des Postulats abgelehnt hatte, überwies die Kirchensynode das Postulat am 27. September 2022 an den Kirchenrat.

2 Das Vernehmlassungsverfahren

2.1 Im Allgemeinen

Das Vernehmlassungsverfahren ist ein Markenzeichen des Rechtsetzungsprozesses in der Schweiz. Es bezweckt, ausserhalb der Verwaltung stehende Personen und andere Organisationen bei der Rechtsetzung in den Prozess der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einzubeziehen. Das Vernehmlassungsverfahren zielt darauf ab, die Machbarkeit eines Rechtsetzungsvorhabens zu überprüfen, einen Erlass zu verbessern und die Umsetzbarkeit eines Erlasses durch die betroffenen Akteure zu gewährleisten. Es soll mithin einen Beitrag dazu leisten, Mängel einer Vorlage aufzuzeigen, insbesondere Unklarheiten, Widersprüche, unerwünschte Nebenwirkungen oder fehlende Vollzugstauglichkeit. Zugleich kann auf diese Weise die politische Tragbarkeit eines Erlassentwurfs getestet werden. Bei referendumpflichtigen Erlassen kann das Vernehmlassungsverfahren dazu beitragen, dass ein Erlass so breit abgestützt ist, dass kein Referendum ergriffen wird (vgl. zum Ganzen Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 151 ff.; Ruth Lüthi/Stephan C. Brunner, in: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 147 Rz. 6 ff.). Feststellen lässt sich aber auch, dass dem Vernehmlassungsverfahren eine grosse subjektive Bedeutung zukommen kann. Es scheint von bestimmte Interessengruppen geradezu überhöht zu werden, wohl weil es als Bürgerbeteiligungsverfahren missverstanden bzw. idealisiert wird (Lüthi/Brunner, a.a.O., Art. 147 Rz. 9).

2.2 In der Landeskirche

Für die Landeskirche ist das Vernehmlassungsverfahren in §§ 70–74 der Verordnung über die Gesamtkirchlichen Dienste vom 16. Juni 2021 (VO GKD; LS 181.221) geregelt. Gemäss § 70 Abs. 1 VO GKD dient eine Vernehmlassung dazu, betroffenen Behörden, Organen, Verbänden, Körperschaften und anderen Organisationen Gelegenheit zu geben, sich zu einem Erlassentwurf äussern zu können. Wer zu einer Vernehmlassung eingeladen wird, bestimmt der Kirchenrat oder die Kirchenratsschreiberin bzw. der Kirchratsschreiber (§ 73 i.V.m. § 71 VO GKD). Der Kirchenrat ist zuständig, wenn es sich um eine Rechtsänderung handelt, die gemäss § 70 Abs. 3 VO GKD von besonderer Tragweite ist (§ 71 Abs. 1 VO GKD). Im Übrigen bestimmt die Kirchenratsschreiberin oder der Kirchenratsschreiber den Kreis der Vernehmlassungsteilnehmenden (§ 71 Abs. 2 VO GKD).

Eine stehende Liste von Vernehmlassungsteilnehmenden besteht nicht. Der Kreis der Einzuladenden wird im Einzelfall mit Blick auf den Erlass bestimmt, der in Frage steht. Immerhin ergibt sich diesbezüglich ein allgemeiner Anhaltspunkt daraus, dass eine Vernehmlassung insbesondere durchzuführen ist, wenn Körperschaften, Behörden, Organe, Verbände oder andere Organisationen in ihren Interessen wesentlich betroffen oder aufgrund einer besonderen Vorschrift zur Vernehmlassung einzuladen sind (§ 70 Abs. 2 lit b. VO GKD). Zur Vernehmlassung einzuladen sind somit einerseits die wesentlich Betroffenen. In der Regel sind dies die Kirchenpflegen, Bezirkskirchenpflegen und die Organe der kirchlichen Bezirke (Pfarr-, Diakonats-, Kirchenmusik- und Katechetikkapitel bzw. Dekaninnen und Dekane sowie Kapitelspräsidien), welche die landeskirchlichen Erlasse in erster Linie anzuwenden und zu vollziehen haben. Andererseits schreibt § 101 der Personalverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 11. Mai 2010 (PVO; LS 181.40) bezüglich der Personalverordnung und ihrer zugehörigen Vollzugsverordnungen vor, dass Personalverbände vor der Änderung dieser Erlasse zur Vernehmlassung einzuladen sind, wenn sie eigene Rechtspersönlichkeit und Statuten haben oder wesentliche Teile des Personals oder eine Personalgruppe vertreten, die von der Änderung betroffen sind. Es sind dies gegenwärtig der Pfarrverein des Kantons Zürich, der Zürcher Kirchenmusikerverband ZKMV, die Zürcher Sektionen des

Schweizerischer Sigristen-Verbands, der Verband des Personals Zürcherischer Evangelisch-reformierter Kirchgemeindeverwaltungen VPK und die Personalvertretung der Gesamtkirchlichen Dienste.

3 Die Stellung der Fraktionen:

Gemäss § 70 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b VO GKD sollen mittels einer Vernehmlassung die in ihren Interessen Betroffenen in den Rechtsetzungsprozess einbezogen werden. Betroffen im Sinn dieser Bestimmungen ist, wer den betreffenden Erlass anzuwenden hat oder auf den dieser Erlass angewendet wird. Eine Betroffenheit im Sinn von § 70 VO GKD ergibt sich mithin nicht bereits daraus, dass eine Behörde oder ein Organ die Rechtsnormen bzw. den Erlass zu beschliessen hat.

Die Fraktionen der Kirchensynode sind durch die von der Kirchensynode oder vom Kirchenrat zu beschliessenden Erlasse nur ausnahmsweise im Sinn von § 70 VO GKD betroffen, nämlich soweit diese die Kirchensynode unmittelbar betreffen. Zu denken ist an die Bestimmungen der Kirchenordnung über die Kirchensynode sowie über die Initiative und das Referendum (insbesondere Art. 203–205 und 207–216 der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 [KO; LS 181.10]), an die Synodalwahlverordnung und an die Entschädigungsverordnung. Bezüglich dieser Regelungen wird in ständiger Praxis das Büro der Kirchensynode zur Stellungnahme eingeladen, in welchem die Fraktionen durch ihre Vorsitzenden vertreten sind (§ 24 Abs. 1 lit. d der Geschäftsordnung der Evangelisch-reformierten Kirchensynode vom 15. März 2011 [GO KS; LS 181.21]). Ob und wie das Büro darüber hinaus die Fraktionen der Kirchensynode einbezieht, bleibt diesem überlassen. Bei der Geschäftsordnung der Kirchensynode stellt das Büro der Kirchensynode Antrag (§ 119 Abs. 1 GO KS) und lädt umgekehrt das Büro den Kirchenrat zur Vernehmlassung ein.

Die Postulantinnen und Postulanten räumen ein, dass die Fraktionen der Kirchensynode keine (kirchlichen) Parteien sind. Die Fraktionen der Kirchensynode und generell eines Parlaments sind im Unterschied zu Parteien nur innerhalb des Parlaments tätig. Demgegenüber vertreten (politische) Parteien ihre eigenen Anliegen und die Anliegen ihrer Mitglieder in der Gesellschaft, in der Bevölkerung und in den Medien, d.h. in der breiten Öffentlichkeit. Sie tragen wesentlich zur politischen Willensbildung in der Bevölkerung bei, indem sie bei Wahlen Kandidatinnen und Kandidaten nominieren und zur Wahl vorschlagen sowie bei Volksabstimmungen zuhanden der Öffentlichkeit Abstimmungsempfehlungen abgeben. Mit einer Vernehmlassung lässt sich zugleich prüfen, ob eine Vorlage in der breiten Öffentlichkeit bzw. in der Bevölkerung auf Zustimmung oder Ablehnung stösst. All dies ist in Bezug auf die Fraktionen der Kirchensynode nicht der Fall. Deren Einbezug in eine Vernehmlassung würde in erster Linie dazu dienen, zu testen, wie die Kirchensynode zu einem Erlassantrag steht. Die Parteien bzw. ihre Mitglieder, bei denen es sich in der Regel um Einwohnerinnen und Einwohner des betreffenden Gemeinwesens handelt, sind dagegen von Erlassen, die das Parlament dieses Gemeinwesens beschliesst, regelmässig betroffen. Dies würde auch für kirchliche Parteien gelten, die sich als solche konstituiert haben, was bei den Fraktionen der Kirchensynode jedoch nicht der Fall ist.

Die Fraktionen betätigen sich fast ausschliesslich innerhalb der Kirchensynode. Auf den Wahlzetteln für die Synodewahlen findet sich denn auch kein Hinweis auf die Fraktionszugehörigkeit der Kandidierenden (§ 18 Abs. 2 der Verordnung über die Wahl der Kirchensynode vom 16. März 2010 [SWVO, Synodalwahlverordnung; LS 181.20]). In der Kirchensynode verfügen die Fraktionen und ihre Mitglieder über die parlamentarischen Instrumente, um auf die Erlassanträge des Kirchenrates Einfluss zu nehmen und einen Erlass in ihrem Sinn umzugestalten. Sie haben im Rahmen der vorberatenden Synodalkommissionen und der Synodeversammlungen die Möglichkeit, sich zu einem Erlassantrag des Kirchenrates zu äussern, Abänderungsanträge einzubringen und solche Anträge auch zu beschliessen. Daneben ist es möglich, einen Antrag des Kirchenrates abzulehnen oder zur Überarbeitung zurückzuweisen. Mittels eines Postulats kann der Kirchenrat angeregt werden, einen Erlassentwurf zu erstellen (§ 63 GO KS). Die Motion ermöglicht es den Synodalen, den Kirchenrat verbindlich zu verpflichten, der Kirchensynode eine bestimmte gesetzliche Regelung zu beantragen (§ 61 Abs. 1 GO KS). Postulat und Motion einerseits sowie Kommissionsanträge und Anträge aus der Mitte der Kirchensynode andererseits gewähren den Fraktionen Handlungsmöglichkeiten, die über die für den Kirchenrat nicht bindende Stellungnahme im Rahmen einer Vernehmlassung weit hinausgehen.

Die Teilnahme der Fraktionen der Kirchensynode an den Vernehmlassungen des Kirchenrates ist aber auch unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung zu betrachten. Die Antragstellung an die Kirchensynode ist Aufgabe des Kirchenrates (Art. 220 Abs. 2 lit. c KO), während die Kirchensynode

Verordnungen erlässt bzw. genehmigt, soweit die Kirchenordnung dies vorsieht (Art. 214 lit. c KO). Die Beteiligung der Fraktionen als Organisationseinheiten der Kirchensynode, die sich je aus mindestens zehn Mitgliedern der Kirchensynode zusammensetzen (§ 97 Abs. 1 GO KS), an einer Vernehmlassung würde bedeuten, dass die Kirchensynode an einem Antrag des Kirchenrates an die Kirchensynode mitwirkt, bevor der Kirchenrat den Antrag zuhanden der Kirchensynode gemäss Art. 202 Abs. 3 lit. c KO verabschiedet hat. Die Kirchensynode würde sich so an der Ausarbeitung eines kirchenrätlichen Antrags an die Kirchensynode in einem Zeitpunkt beteiligen, in dem dies noch alleinige Aufgabe des Kirchenrates ist. Zudem stellt sich die Frage, ob die Fraktionen in den Beratungen der Kirchensynode an ihre in der Vernehmlassung abgegebenen Stellungnahmen gebunden wären. Denn diese Stellungnahmen sind öffentlich zugänglich und in der Weisung des Kirchenrates zum betreffenden Erlass zusammenfassend wiederzugeben (§ 74 Abs. 2 und 3 VO GKD).

Auch wenn dies dem Grundsatz der Gewaltenteilung zuwiderläuft, ist es den Fraktionen der Kirchensynode im Übrigen bereits heute möglich, sich freiwillig – auch ohne Einladung durch den Kirchenrat – an einer Vernehmlassung zu beteiligen. Im Übrigen werden Geschäft des Kirchenrates regelmässig auf der Website der Landeskirche publiziert und – falls sie für Kirchgemeinden interessant sind – im Newsletter des Kirchenrates erwähnt. Auch solche Eingaben werden gemäss ständiger Praxis in die Weiterarbeit an einem Erlass gemäss dem Grundsatz einbezogen, dass die Teilnahme an einer Vernehmlassung ein Recht und keine Pflicht ist.

4 Fazit

Das landeskirchliche Vernehmlassungsverfahren dient dazu, die von einem Erlass Betroffenen frühzeitig in den Rechtsetzungsprozess einzubinden. Bei den Fraktionen der Kirchensynode handelt es sich in der Regel nicht um Betroffene im Sinn von § 70 Abs. 1 VO GKD. Die Fraktionen können als synodeinternes Organisationselement auch nicht den (politischen) Parteien gleichgesetzt werden. Weil die Fraktionen im weiteren Rechtsetzungsprozesse die Möglichkeit haben, sich mittels der parlamentarischen Handlungsinstrumente einzubringen, besteht kein Anlass, sie in Zukunft zur Vernehmlassung einzuladen. Soweit die Fraktionen bzw. die Kirchensynode durch einen Erlass unmittelbar betroffen sind, wird unverändert das Büro der Kirchensynode zur Vernehmlassung eingeladen. Diese Praxis hat sich bewährt. Bewährte Praxis ist auch, dass alle natürlichen und juristischen Personen freiwillig, ohne besondere Einladung eine Stellungnahme zu einer Vernehmlassungsvorlage einreichen zu können.

Zürich, 6. September 2023

Im Namen des Kirchenrates

Michel Müller
Kirchenratspräsident

Stefan Grotefeld
Kirchenratsschreiber

Debatte

Das Traktandum wird auf die Versammlung der Kirchensynode im Juni 2024 verschoben.

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

Für richtigen Auszug

Simone Schädler
Präsidentin

Barbara von Gunten
1. Sekretärin