

Evangelisch-reformierte Landeskirche
des Kantons Zürich

Kirchenrat

Hirschengraben 50
Postfach
8024 Zürich
Tel. 044 258 91 11

kirchenrat@zhref.ch
www.zhref.ch

Kirchenrat

Protokollauszug

21. Juni 2023

Beschluss: KR 2023-341; Geschäft-
/Dossier: 2023-254; Aktenplan: 1.1.3
IDG-Status: öffentlich; Ref: STG
Publikation: integral

Zeitgemässe Infrastruktur der Bezirkskirchenpflegen: Initiative auf Änderung der Kirchenordnung: Erfordernis der vorläufigen Unterstützung durch die Kirchensynode

1. Mit Schreiben vom 16. April 2023 reichte Fabio Wüst, Grüt, als Erstunterzeichner eine Initiative auf Teilrevision der Kirchenordnung "Für eine zeitgemässe Infrastruktur der Bezirkskirchenpflegen" ein. Das Initiativbegehren ist von 41 Mitgliedern der Kirchensynode unterzeichnet und verlangt in Ergänzung von Art. 181 Abs. 1 Satz 2 der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 (KO; LS 181.10), dass die Bezirkskirchenpflegen über ein zentrales und von sonstigen landeskirchlichen Rechtsdiensten unabhängiges Sekretariat verfügen sollen, das die Rekurs- und Aktuariatsgeschäfte besorgt. Die Kirchensynode soll die Einzelheiten regeln.

2. Mit KR 2023-266 vom 10. Mai 2023 über wies der Kirchenrat die Initiative an die Kirchensynode zum Beschluss über die vorläufige Unterstützung. Der Kirchenrat hielt dabei fest, dass eine Initiative als Behördeninitiative unter anderem von einem Drittel der Mitglieder der Kirchensynode (Art. 203 Abs. 3 lit. a KO) eingereicht werden könne und bei Kirchenrat einzureichen sei. Im Übrigen sei auf Initiativen das kantonale Recht sinngemäss anwendbar (Art. 206 KO). Art. 25 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) regle die Form der Initiative. Eine Behördeninitiative müsse – in sinngemässer Anwendung von Art. 31 Abs. 1 KV – von einem Drittel der Mitglieder Kirchensynode (beim Kantonsrat seien es 60 Mitglieder, d.h. ein Drittel der Mitglieder, erforderlich) vorläufig unterstützt werden. Sei dies der Fall, so gelte die Initiative als dem Kirchenrat überwiesen, welcher der Kirchensynode in der Folge Antrag zu stellen und Bericht zu erstatten hat.

3. Demgegenüber wurde aus der Kirchensynode die Auffassung geäussert, dass keine vorläufige Unterstützung der Initiative durch die Kirchensynode erforderlich sei. Die Präsidentin der Kirchensynode unterbreitete diese Frage in der Folge dem Präsidenten der landeskirchlichen Rekurskommission zur Stellungnahme. Dieser kam aufgrund der nachstehenden Ausführungen am 14. Juni 2023 zum Schluss, dass bei einer Initiative gemäss Art. 203 Abs. 3 KO keine vorläufige Unterstützung erforderlich sei:

- "1. Gemäss Art. 203 Abs. 3 der Kirchenordnung (KO) können in der Zürcher Landeskirche eine Initiative einreichen:
 - a. ein Drittel der Mitglieder der Kirchensynode (Parlamentsinitiative),
 - b. sieben Kirchgemeinden (Gemeindeinitiative),
 - c. 1'000 Stimmberechtigte (Volksinitiative).

Gemäss Art. 206 KO sind Initiativen dem Kirchenrat einzureichen. Im Übrigen ist das kantonale Recht sinngemäss anwendbar. Gemeint sind damit die Kantonsverfassung (KV), das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und allenfalls das Kantonsratsgesetz (KRG).

2. Gemäss Art. 24 KV können im Kanton Zürich eine Initiative einreichen:
 - a. 6'000 Stimmberechtigte (Volksinitiative),
 - b. eine oder mehrere Behörden (Behördeninitiative),
 - c. eine einzelne stimmberechtigte Person (Einzelinitiative).Verfahrensmässig werden gemäss Art. 26-30 und Art. 31 KV Volksinitiativen einerseits, Behörden- und Einzelinitiativen andererseits unterschiedlich behandelt. Behörden- und Einzelinitiativen bedürfen der vorläufigen Unterstützung durch 60, d.h. einen Drittel der Mitglieder des Kantonsrates. Kommt diese Unterstützung nicht zu Stande, so ist die Initiative gescheitert und wird nicht weiterverfolgt (Art. 31 KV).
3. § 61 des Kantonsratsgesetzes (KRG) sieht für die Mitglieder des Kantonsrates die Möglichkeit vor, mit einer parlamentarischen Initiative die Ausarbeitung von Regelungen im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates zu verlangen. Der Kantonsrat stellt innert sechs Monaten fest, ob die Initiative von mindestens 60 Kantonsratsmitgliedern vorläufig unterstützt wird.
4. Die Kirchenordnung sieht somit eine Parlamentsinitiative vor, die für die Mitglieder des Kantonsrates nicht vorgesehen ist. Die landeskirchliche Parlamentsinitiative ist vergleichbar mit der parlamentarischen Initiative im Kantonsrat. Der Unterschied besteht jedoch darin, dass die Parlamentsinitiative bereits bei der Einreichung von einem Drittel der Mitglieder der Synode unterstützt wird. Damit ist die vorläufige Unterstützung des Parlaments, die bei der staatlichen parlamentarischen Initiative gemäss Art. 30 KV eingeholt werden muss, bereits gegeben. Sie noch einmal einzuholen, wäre eine unnötige Verdoppelung dieses Schrittes und sollte deshalb nicht mehr nötig sein. Andernfalls hätte das Erfordernis der Unterschriften von einem Drittel der Mitglieder der Kirchensynode gemäss Art. 203 Abs. 3 lit. a KO keinen Sinn.
5. Ich würde die gleiche Regelung auch für die in Art. 203 Abs. 3 lit. b vorgesehene Gemeindeinitiative vorsehen. Anders als die staatliche Behördeninitiative stammt die Gemeindeinitiative nicht nur von einer (Gemeinde-)Behörde sondern es braucht deren sieben. Auch in diesem Fall scheint es mir gerechtfertigt, dass nicht die Kirchensynode die vorläufige Unterstützung beschliessen muss, bevor der Kirchenrat die Initiative prüft und Antrag stellt. Das gleiche gilt für die Volksinitiative gemäss Art. 203 Abs. 3 lit. c KO und lässt sich auch daraus ableiten, dass alle Initiativen dem Kirchenrat und nicht der Kirchensynode eingereicht werden müssen (Art. 206 KO).
6. Demzufolge muss der Kirchenrat in analoger Anwendung von § 139a GPR innert 18 Monaten ab Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit und Inhalt Bericht erstatten und Antrag stellen.
7. Fazit: Ich stimme der Beurteilung von Mitgliedern der Kirchensynode zu, dass eine Abstimmung in der Kirchensynode über die vorläufige Unterstützung der Initiative nicht erforderlich ist."

4. Der Kirchenrat ging bei seinem Überweisungsbeschluss vom 10. Mai 2023 von der verfahrensmässigen Unterscheidung zwischen Volksinitiativen einerseits (Art. 26–30 KV) sowie Behörden- und Einzelinitiativen andererseits (Art. 31 KV) aus. Da es sich bei der Initiative um keine Volksinitiative gemäss Art. 203 Abs. 3 lit. c KO handelt, erachtete der Kirchenrat Art. 31 KV als anwendbar, wonach eine vorläufige Unterstützung durch einen Drittel der Mitglieder der Kirchensynode erforderlich ist. Die Kirchensynode als Organ der Landeskirche (Art. 201 KO) lässt sich als Behörde im Sinn von Art. 31 KV (i.V.m. Art. 24 lit. b KV) qualifizieren, so dass eine von den Mitgliedern der Kirchensynode getragene Initiative eine Behördeninitiative im Sinn von Art. 31 KV bildet. Es trifft allerdings zu, dass eine Initiative aus den Reihen der Kirchensynode von einem Drittel der Mitglieder unterzeichnet sein muss, damit sie zustande kommt. Unter diesen Vorzeichen erscheint es als unnötige Doppelung, die nochmalige, vorläufige Unterstützung durch ebenfalls einen Drittel der Mitglieder der Kirchensynode zu verlangen. Es ist daher vertretbar, bei einer Initiative gemäss Art. 203 Abs. 3 lit. a KO auf das Erfordernis der vorläufigen Unterstützung gemäss Art. 31 KV zu verzichten und das Quorum von einem Drittel der Synodemitglieder als Surrogat der mindestens 1'000 Stimmberechtigten bei einer Volksinitiative zu betrachten. Zu bedenken ist dabei allerdings, dass bei einer Volksinitiative die Vorprüfung und bei einer Behördeninitiative die Erheblicherklärung dem Kirchenrat die Möglichkeit geben, die Initiantinnen und Initianten auf formelle und inhaltliche Mängel sowie allfällige Widersprüche im Initiativbegehren hinzuweisen, um so eine Klärung zu erreichen und insbesondere dazu beizutragen, dass ein Initiativbegehren gültig und rechtlich korrekt abgefasst ist und es nicht nachträglich an formellen Mängeln scheitert. Wird bei der Initiative gemäss Art. 203 Abs. 3 lit. a KO auf das Erfordernis der Erheblicherklärung verzichtet, entfällt diese Klärungs- und Bereinigungsmöglichkeit.

5. Demgegenüber handelt es sich bei einer Initiative gemäss Art. 203 Abs. 3 lit. b KO, die von (mindestens) sieben Kirchgemeinden durch Beschluss der Kirchgemeindeversammlung oder des Kirchgemeindeparkaments eingereicht werden kann, um eine Behördeninitiative im Sinn von Art. 31 KV. Es handelt sich um eine Eingabe von Behörden im Sinn von Art. 24 lit. b KV, was auch der Absicht

des damaligen Gesetzgebers entspricht. Im Unterschied zum kantonalen Recht ist nicht mindestens eine Behörde erforderlich, sondern sind es sieben Behörden. Dass Initiativen beim Kirchenrat und nicht bei der Kirchensynode einzureichen sind, hängt einzig mit der damaligen Organisation der Kirchensynode zusammen, wonach der Rechtsdienst des Kirchenrates zugleich die Aufgabe des Sekretariats der Kirchensynode wahrnahm.

6. Mithin ist im Sinn der Erwägungen auf den Beschluss KR 2023-254 vom 10. Mai 2023 zurückzukommen und ist diese Überweisung an die Kirchensynode zur vorläufigen Unterstützung zugunsten der Antragstellung und Berichterstattung des Kirchenrates an die Kirchensynode gemäss § 139a des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) zurückzunehmen.

Der Kirchenrat beschliesst:

1. Der Beschluss KR 2023-254 vom 10. Mai 2023 betreffend die Überweisung der Initiative auf Teilrevision der Kirchenordnung "Für eine zeitgemässe Infrastruktur der Bezirkskirchenpflegen" an die Kirchensynode zur vorläufigen Unterstützung wird zugunsten der Antragstellung und Berichterstattung des Kirchenrates an die Kirchensynode gemäss § 139a GPR aufgehoben.
2. Mitteilung durch Protokollauszug an:
 - Büro der Kirchensynode / Parlamentsdienst
 - Nicolas Mori, Leiter Kommunikation
 - Martin Röhl, Leiter Rechtsdienst

Für richtigen Auszug



Arnold Schudel
Kirchenratskanzlei