

BGE 120 IA 194 vom 8. August 1994

Bundesgericht (BGE), 1994-08-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_120 IA 194

FR: BGE 120 IA 194 du 8 août 1994

IT: BGE 120 IA 194 del 8 agosto 1994

Regeste

Regeste Art. 85 lit. a OG; Zulässigkeit der Stimmrechtsbeschwerde. Gegen Wahlen und Abstimmungen der evangelischen Kirchgemeinden des Kantons Thurgau kann Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG erhoben werden (E. 1a). Als Beschwerdegrund der Stimmrechtsbeschwerde ist auch die Rüge zulässig, es werde zu Unrecht davon ausgegangen, der Gemeindepfarrer sei von Amtes wegen Mitglied der Kirchenvorsteherschaft und es hätte richtigerweise ein Mitglied mehr in diese Behörde gewählt werden müssen (E. 1b). § 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Thurgau; Unzulässigkeit der Mitgliedschaft des evangelischen Gemeindepfarrers in der Kirchenvorsteherschaft. Der Grundsatz von § 29 Abs. 1 der Thurgauer Kantonsverfassung, nach dem niemand seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören darf, ist auch bei der Umschreibung der Mitgliedschaft in der Kirchenvorsteherschaft zu beachten (E. 2c). Gemeindepfarrer unterstehen zumindest in administrativen Fragen unmittelbar der Kirchenvorsteherschaft (E. 2b). Ihre von Amtes wegen bestehende Mitgliedschaft in dieser Behörde, wie sie § 16 Abs. 3 der Verfassung der Evangelischen Landeskirche vorsieht, verstösst gegen § 29 Abs. 1 der Kantonsverfassung (E. 2d und e).

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Entscheid verneint eine Unvereinbarkeit zwischen dem Amt des Gemeindepfarrers und seiner Mitgliedschaft in der Kirchenvorsteherschaft (Exekutivbehörde der Kirchgemeinde). Zugleich weist er eine gegen die Gesamterneuerungswahl der Kirchenvorsteherschaft Bussnang vom 22. April 1992 gerichtete Beschwerde ab. a) Nach Art. 85 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen. Als kantonale im Sinne dieser Bestimmung gelten neben den Wahlen und Abstimmungen auf kantonaler Ebene auch jene in den Gemeinden (BGE 119 Ia 167 E. 1a S. 169; BGE 110 Ia 183 E. 3c S. 186; BGE 108 Ia 38 E. 2 S. 39). Ferner fallen nicht nur Wahlen und Abstimmungen in den Kantonen, Bezirken und politischen Gemeinden unter Art. 85 lit. a OG, sondern auch diejenigen in anderen Körperschaften, soweit sie dem öffentlichen Recht unterstehen. Die evangelischen Kirchgemeinden des Kantons Thurgau sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 93 KV; § 8 der Verfassung der Evangelischen Kirchen des Kantons Thurgau vom 10. Dezember 1984 [EKV]). Auf ihre Abstimmungen und Wahlen findet öffentliches Recht Anwendung (§ 12 EVK). Sie können dementsprechend beim Bundesgericht mit Stimmrechtsbeschwerde angefochten werden (BGE 105 Ia 368 E. 2 S. 369 f.). b) Die politischen Rechte umfassen das Recht, an Abstimmungen teilzunehmen, Initiativen und Referendumsbegehren zu unterschreiben, sowie das aktive und BGE 120 Ia 194 S. 197

passive Wahlrecht. Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann die Verletzung sämtlicher im Zusammenhang mit den politischen Rechten stehenden Vorschriften gerügt werden. Dazu zählen namentlich auch Wählbarkeits- und Unvereinbarkeitsvorschriften (BGE 119 Ia 167 E. 1c S. 170; BGE 116 Ia 477 E. 1a 479 ff.; BGE 114 Ia 395 E. 3b S. 400 f.). Der Beschwerdeführer macht die Unvereinbarkeit des Amtes des Gemeindepfarrers mit der Mitgliedschaft in der Kirchenvorsteherschaft geltend. Der Kirchenrat habe dadurch § 29 Abs. 1 KV verletzt, dass er erklärt habe, Pfarrer Klaus S. gehöre von Amtes wegen der Kirchenvorsteherschaft Bussnang an. Es trifft zwar zu, dass bei den angefochtenen Wahlen vom 22. April 1992 Pfarrer Klaus S. gar nicht als Kandidat teilgenommen hat. Wie erwähnt gehört er nach Auffassung der Thurgauer Kirchenbehörden als Gemeindepfarrer der Kirchenvorsteherschaft von Amtes wegen an. Der Beschwerdeführer stellt jedoch im Zusammenhang mit den Gesamterneuerungswahlen die Verfassungsmässigkeit dieser Regelung in Frage. Sie wirkte sich auf die angefochtenen Wahlen aus. Würde sie - wie dies der Beschwerdeführer geltend macht - als verfassungswidrig betrachtet, so hätte am 22. April 1992 ein Mitglied mehr in die Kirchenvorsteherschaft gewählt werden müssen, da ihr Pfarrer Klaus S. nicht mehr angehören könnte. Die vorliegend gerügte Verletzung von § 29 Abs. 1 KV hat demnach einen direkten Einfluss auf die Ausübung der politischen Rechte. Ihre Verletzung kann daher mit Stimmrechtsbeschwerde gerügt werden. c) Wer in der Körperschaft, deren Wahl oder Abstimmung angefochten ist, das Stimm- und Wahlrecht hat, ist zur Erhebung einer Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG legitimiert (BGE 119 Ia 167 E. 1b S. 169; BGE 118 Ia 184 E. 1b S. 188; 116 Ia E. 3a S. 364). Heinrich H. gehört der evangelischen Kirchengemeinde Bussnang an. Er ist daher befugt, gegen die in dieser Kirchengemeinde durchgeführten Wahlen eine Stimmrechtsbeschwerde zu ergreifen. d) Nach Art. 86 Abs. 1 OG kann das Bundesgericht nur gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide angerufen werden. Der Evangelische Kirchenrat bezeichnet es als zweifelhaft, ob im vorliegenden Fall diese Voraussetzung erfüllt sei. Nach § 73 EKV in Verbindung mit § 72 Ziff. 24 EKV kann gegen Entscheide des Evangelischen Kirchenrats über die Stimmberechtigung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau erhoben werden. Der Beschwerdeführer BGE 120 Ia 194 S. 198 geht ohne Begründung davon aus, diese Bestimmung finde im vorliegenden Fall keine Anwendung. Der Kirchenrat hat dem angefochtenen Entscheid keine Rechtsmittelbelehrung beigefügt. Es erscheint nicht klar, ob die in § 72 Ziff. 24 EKV genannten Anstände über die Stimmberechtigung auch solche über die Unvereinbarkeit zweier Ämter umfassen. Unter "Stimmberechtigung" im engeren Sinne könnte nur das Stimm- und das aktive Wahlrecht, allenfalls noch das passive Wahlrecht, die Wählbarkeit, verstanden werden. Im vorliegenden Fall geht es indessen nicht um die Wählbarkeit von Pfarrer Klaus S. in die Kirchenvorsteherschaft, sondern um die Vereinbarkeit zwischen Pfarramt und Mitgliedschaft in der Kirchenvorsteherschaft. Das Bundesgericht hat lange Zeit Beschwerden über solche Unvereinbarkeitsbestimmungen nicht als Stimmrechtsbeschwerden nach Art. 85 lit. a OG , sondern als Verfassungsbeschwerden behandelt. Erst in jüngerer Zeit zählt es auch die Unvereinbarkeitsbestimmungen zum Schutzbereich der politischen Rechte (vgl. BGE 119 Ia 167 E. 1c S. 170; BGE 116 Ia 477 E. 1a 479 ff.; BGE 114 Ia 395 E. 3b S. 400 f.). Es erscheint jedenfalls als ungewiss, ob das Verwaltungsgericht in der hier gegebenen Streitsache auf eine Beschwerde gegen den Entscheid des Kirchenrats eintreten würde. Da nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vom Erfordernis der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs abgesehen werden kann, wenn ernsthafte Zweifel über die Zulässigkeit eines kantonalen Rechtsmittels bestehen (BGE 118 Ia 415 E. 3 S. 418 f.; BGE

116 Ia 442 E. 1a S. 444; BGE 114 Ia 263 E. 2b S. 265), ist auf die vorliegende Beschwerde einzutreten. e) Gemäss Art. 89 Abs. 1 OG sind Stimmrechtsbeschwerden innert 30 Tagen seit Eröffnung des angefochtenen Akts zu erheben. Sowohl der Beschwerdeführer als auch der Evangelische Kirchenrat gehen davon aus, dass nicht schon die am 9. Juli 1992 formlos erteilte Antwort als anfechtbarer Entscheid anzusehen ist, sondern erst die förmliche Abweisung der Beschwerde am 29. September 1993. Dem ist beizupflichten. Die Beschwerdefrist ist unter diesen Umständen eingehalten. f) Es sind damit sämtliche Voraussetzungen zur Erhebung einer Stimmrechtsbeschwerde erfüllt. Auf das Rechtsmittel ist daher einzutreten.

E. 2

Der Beschwerdeführer macht geltend, § 16 Abs. 3 EKV, wonach der von der Gemeinde gewählte Pfarrer von Amtes wegen der Kirchenvorsteherschaft angehöre, widerspreche der Unvereinbarkeitsbestimmung von § 29 Abs. 1 KV, der verbiete, dass jemand seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehöre. BGE 120 Ia 194 S. 199 Es verletze die politischen Rechte, wenn der Evangelische Kirchenrat die Auffassung vertrete, Pfarrer Klaus S. gehöre der Kirchenvorsteherschaft Bussnang von Amtes wegen an. Das Bundesgericht prüft im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde die Auslegung und Anwendung des kantonalen Verfassungsrechts frei (BGE 119 Ia 167 E. 2 S. 174). a) Die Thurgauer Verfassung vom 16. März 1987 stellt am Anfang ihres organisationsrechtlichen Teils in § 29 Abs. 1 den Grundsatz auf, dass niemand seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören dürfe. Die etwas ältere Verfassung der Evangelischen Landeskirche aus dem Jahre 1984 bestimmt in § 16 Abs. 3, dass von der Gemeinde gewählte Pfarrer von Amtes wegen Mitglieder der Kirchenvorsteherschaft seien. Ob diese beiden Normen im vorliegenden Fall zueinander in Widerspruch treten, wie dies der Beschwerdeführer behauptet, hängt davon ab, ob die Kirchenvorsteherschaft die unmittelbare Aufsichtsbehörde des Gemeindepfarrers ist (dazu nachstehend lit. b) und ob § 29 Abs. 1 KV für den in Frage stehenden Bereich der kirchlichen Organisation Anwendung findet (dazu nachstehend lit. c). Anhand der gefundenen Antworten ist anschliessend über das Vorliegen einer Verletzung des kantonalen Verfassungsrechts und damit der politischen Rechte des Beschwerdeführers zu befinden (nachstehend lit. d und e). b) Die Aufgaben der Kirchenvorsteherschaft werden in § 18 EKV im einzelnen aufgeführt. Nach Ziff. 8 dieser Bestimmung zählt dazu ausdrücklich die Aufsicht über die Amtsführung der Pfarrer. Der Evangelische Kirchenrat anerkennt, dass die Gemeindepfarrer zumindest in administrativer Hinsicht der unmittelbaren Aufsicht der Kirchenvorsteherschaft unterstehen. Er macht jedoch geltend, in seinem Amt als Hirte der Gemeinde sei ihm die Kirchenvorsteherschaft beigeordnet, und in Fragen der Glaubensverkündigung und Liturgie habe sie keine Kompetenzen. In dieser letzteren Hinsicht sei der Pfarrer direkt der Aufsicht des Kirchenrats unterstellt. Wenn der Gemeindepfarrer somit der Kirchenvorsteherschaft angehöre, so sitze er höchstens dann in seiner Aufsichtsbehörde, wenn es um rein administrative Belange gehe. Diesfalls würden aber die üblichen Ausstandsregeln gelten, weshalb eine Verletzung von § 29 Abs. 1 KV nicht angenommen werden könne. Im übrigen sei die BGE 120 Ia 194 S. 200 Stellung des Pfarrers in der Kirchenvorsteherschaft historisch begründet; früher sei er sogar von Amtes wegen deren Präsident gewesen. Auch wenn sich die Aufsicht der Kirchenvorsteherschaft über die Amtsführung der Pfarrer gemäss § 18 Ziff. 7 EKV nicht auf die geistlichen Belange erstreckt, so besteht sie unbestrittenermassen im Bereich der administrativen Fragen. Diese mögen bei der Verwirklichung des kirchlichen Auftrags zwar weniger im Vordergrund stehen als die

geistlichen Aufgaben, doch kommt ihnen im kirchlichen Leben keineswegs eine nur nebensächliche Bedeutung zu. Entgegen der Auffassung des Evangelischen Kirchenrats wird § 29 Abs. 1 KV nicht Genüge getan, wenn der Gemeindepfarrer bei der Behandlung administrativer Fragen, die ihn betreffen, in den Ausstand tritt. Die Verfassungsbestimmung bezweckt vielmehr eine klare Trennung zwischen den Aufsichtsbehörden und den ihnen unmittelbar Unterstellten. Sie will damit die Unabhängigkeit des für die Aufsicht zuständigen Organs gegenüber den Beaufsichtigten gewährleisten. Diese Unabhängigkeit ist nicht in gleichem Masse vorhanden, wenn ein Untergebener zugleich Mitglied der Aufsichtsbehörde ist und nur einzelfallweise in den Ausstand tritt. Umgekehrt hindert die Nichtmitgliedschaft des Pfarrers in der Kirchenvorsteherschaft diese nicht, ihn beratend beizuziehen, namentlich wenn Fragen aus dem geistlichen Bereich zu behandeln sind. Die Hinweise des Evangelischen Kirchenrats auf den historischen Hintergrund von § 16 Abs. 3 EKV sind im vorliegenden Zusammenhang nicht von Bedeutung. Die frühere Kantonsverfassung kannte keine § 29 Abs. 1 KV entsprechende Bestimmung. Die Meinungsäusserungen zu § 16 Abs. 3 EKV in der vorberatenden Kommission vom 18. März 1983 konnten die erst vier Jahre später beschlossene neue Kantonsverfassung noch nicht mitberücksichtigen. Es ergibt sich somit, dass die Kirchenvorsteherschaft zumindest im administrativen Bereich die unmittelbare Aufsichtsbehörde des Gemeindepfarrers ist. Eine Verletzung von § 29 Abs. 1 KV liegt aber nur vor, soweit diese Norm auch im hier zu beurteilenden kirchlichen Bereich beachtet werden muss. c) Nach § 92 Abs. 1 KV ordnet die evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Thurgau ihre inneren Angelegenheiten selbständig. Die Belange, welche sowohl den staatlichen als auch den kirchlichen Bereich betreffen, regelt sie in einem Erlass, der die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze zu wahren hat (§ 92 Abs. 2 KV). Zu den letzteren gehört auch § 29 Abs. 1 KV, wonach niemand seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören darf. BGE 120 Ia 194 S. 201 Zu den inneren Angelegenheiten der Landeskirchen zählen gemeinhin Lehre, Verkündigung, Kultus, Seelsorge, kirchlicher Unterricht, Mission und karitative Tätigkeit, zu den äusseren Angelegenheiten dagegen Organisation, Mitgliedschaft, Stimm- und Wahlrecht und Finanzordnung (ULRICH HÄFELIN, Kommentar BV, Art. 49, N. 23; UELI FRIEDERICH, Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat, Diss. Bern, 1993, S. 374 ff.; PETER KARLEN, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz, Diss. Zürich, 1988, S. 138 f.). Während die Evangelische Landeskirche des Kantons Thurgau in der Ordnung der inneren Angelegenheiten gemäss § 92 Abs. 1 KV Autonomie genießt und daher grundsätzlich nicht an die Prinzipien der Thurgauer Kantonsverfassung gebunden ist, besteht eine solche Bindung gemäss § 92 Abs. 2 KV für die äusseren bzw. gemischten Angelegenheiten (vgl. auch KARLEN, a.a.O., S. 283; FELIX HAFNER, Kirchen im Kontext der Grund- und Menschenrechte, 1992, S. 333). Die in § 18 EKV genannten Aufgaben der Kirchenvorsteherschaft erstrecken sich zu einem erheblichen Teil auf äussere Angelegenheiten. Ebenso wenig ist die Tätigkeit der Gemeindepfarrer auf innere Angelegenheiten beschränkt (vgl. § 23 EKV). Auch die Aufsicht der Kirchenvorsteherschaft über die Amtsführung der Pfarrer berührt in einem beträchtlichen Umfang äussere Angelegenheiten. Dies gilt namentlich mit Bezug auf organisatorische, administrative und finanzielle Fragen. Die Bildung und Zusammensetzung der Kirchenvorsteherschaft ist jedenfalls insoweit ebenfalls als äussere Angelegenheit zu betrachten, als deren Tätigkeit äussere Angelegenheiten betrifft. Die Bestimmung der Zusammensetzung der Kirchenvorsteherschaft kann somit nicht vollständig dem inneren

Bereich zugerechnet werden, in dem der Landeskirche Autonomie zukommt. Demzufolge ist gemäss § 92 Abs. 2 KV bei der Umschreibung des Mitgliederkreises der Kirchenvorsteherschaft der Grundsatz von § 29 Abs. 1 KV zu beachten. d) Wie bereits dargelegt wurde, ist die Kirchenvorsteherschaft zumindest in administrativen Fragen die unmittelbare Aufsichtsbehörde der Pfarrer. In diesem zugleich den äusseren Angelegenheiten zuzurechnenden Bereich ist § 29 Abs. 1 KV auch für die kirchliche Organisation verbindlich. Für eine abweichende Regelung, wie sie § 16 Abs. 3 EKV darstellt, besteht kein Raum. Diese letztere Norm ist daher mit § 29 Abs. 1 KV insoweit nicht vereinbar. BGE 120 Ia 194 S. 202 Die Genehmigung von § 16 Abs. 3 EKV durch den Grossen Rat des Kantons Thurgau vom 4. November 1985 ändert an dieser Feststellung nichts. Einmal ist zu beachten, dass sie noch unter der Herrschaft der alten Kantonsverfassung von 1869 erfolgte, welche keine § 29 Abs. 1 KV entsprechende Bestimmung enthielt. Die neue Verfassung vom 16. März 1987 trat am 1. Januar 1990 in Kraft und setzte alles früher erlassene Recht, das ihr widersprach, ausser Kraft (§ 96 Abs. 1 KV). Sodann könnte ein Genehmigungsentscheid eines Kantonsparlaments das Bundesgericht nicht hindern, auf staatsrechtliche Beschwerde hin eine mit der Kantonsverfassung im Widerspruch stehende Bestimmung der Kirchenverfassung aufzuheben bzw. als nicht anwendbar zu erklären. e) Aus den voranstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Evangelische Kirchenrat im vorliegenden Fall § 16 Abs. 3 EKV wegen Widerspruchs zu § 29 Abs. 1 KV nicht hätte anwenden und Pfarrer Klaus S. nicht von Amtes wegen als Mitglied der Kirchenvorsteherschaft Bussnang hätte ansehen dürfen. Sein Entscheid ist in Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde daher aufzuheben. Zur Herstellung des verfassungsmässigen Zustands hat der Evangelische Kirchenrat einen neuen Entscheid zu fällen, der darauf hinausläuft, dass Pfarrer Klaus S. nicht länger das Amt eines Mitglieds der Kirchenvorsteherschaft Bussnang wird ausüben dürfen. Über die aus diesem Urteil für andere Kirchgemeinden zu ziehenden Konsequenzen ist hier nicht zu befinden, da sich der Streitgegenstand des vorliegenden Falls auf die Zulässigkeit der Mitgliedschaft von Pfarrer Klaus S. in der Kirchenvorsteherschaft Bussnang beschränkt.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.