

Aarau, im August 2001 PM/ho

Wahl, Zusammensetzung und Beschlussfähigkeit der Rekurskommission

Anträge:

1. **§ 99 Abs. 1 der Kirchenordnung der Evangelisch-Reformierten Landeskirche sei als Übergangsregelung wie folgt zu ergänzen und per sofort in Kraft zu setzen:**

Die Rekurskommission ist beschlussfähig, wenn mindestens fünf Mitglieder anwesend sind.

2. **§ 99 der Kirchenordnung der Evangelisch-Reformierten Landeskirche sei wie folgt neu zu fassen und per 1.1.2003 in Kraft zu setzen:**

¹ **Die Rekurskommission ist die oberste Beschwerde- und Gerichtsinstanz der Landeskirche. Sie besteht aus fünf Mitgliedern und zwei Ersatzmitgliedern.**

² **Die Mitglieder der Rekurskommission können weder der Synode noch dem Kirchenrat angehören. Sie dürfen nicht hauptamtlich im Dienst der Landeskirche stehen.**

3. **§ 38bis Abs. 2 der Geschäftsordnung für die Synode (SRLA 232.300) sei wie folgt neu zu fassen und per sofort in Kraft zu setzen:**

Die Synode wählt die Rekurskommission für die nachfolgende Amtsperiode an der Sommersession des letzten Amtsjahres (§ 96 Ziff. 9 KO). Die Wahl erfolgt geheim.

4. **§ 17 Abs. 5 der Geschäftsordnung für die Synode (SRLA 232.300) sei zu streichen.**

Liebe Synodale

Gesetz und Recht sind Grundlagen jedes Gemeinwesens. Sie ordnen das Zusammenleben der Gemeinschaft, zielen auf Gerechtigkeit und erlauben es, die gemeinsamen Regeln und Vereinbarungen zu überprüfen und notfalls einzufordern. Unsere Landeskirche wird nicht nur durch Bundes- und Kantonsverfassung auf demokratisches Recht verpflichtet, sie hat sich selber eine demokratische Ordnung und eine immer umfassendere Sammlung von Gesetzen gegeben. Erst durch die gegenseitige Verpflichtung erhalten unsere Kirchgemeinden unter dem Dach der Kantonalkirche ihre öffentlich-rechtliche Anerkennung und damit zum Beispiell die Möglichkeit, dem Staat als Partner gegenüber zu treten, aber auch das Recht, Steuern einzuziehen. Die Einbindung in eine Kantonalkirche stärkt und unterstützt aber auch die einzelnen Kirchgemeinden in ihren Aufgaben und hilft den schwächeren durch die Solidarisierung, die ihren Ausdruck in der Gemeindeausgleichskasse findet.

Das Recht, Landeskirche zu sein, bedeutet nun aber auch, Verantwortung in einem umfassenderen Sinn wahrzunehmen als private Organisationen dies tun müssen. Als öffentlich-rechtlich anerkannte Kirche sind wir der Verfassung des Bundes und des Kantons sowie den demokratischen Prinzipien in weit grösserem Mass verpflichtet. Dazu gehört, dass wir nicht nur Gesetze erlassen, sondern dass wir auch dafür sorgen, dass sie umgesetzt und eingehalten werden. Und schliesslich muss die Einhaltung des Rechts auch eingefordert werden können, allenfalls auf gerichtlichem Weg.

Ein neues Rekursreglement

Der Kirchenrat setzt sich nicht nur für sinnvolle Gesetzesgrundlagen in unserer Landeskirche ein – er ist auch überzeugt, dass der kirchliche Rechtsweg gestärkt werden muss. Dazu gehört, dass er seit etwa 2 ½ Jahren ein neues Rekursreglement plant, welches er Ihnen wenn möglich im kommenden Jahr vorlegen möchte. Er möchte dabei unter anderem ein Anliegen umsetzen, das die Projektkommission Kirche 2002 und besonders die frühere Rechtsberaterin des Kirchenrates, Fürsprecherin Ursula Padrutt, eingebracht haben, nämlich eine Schlichtungsstelle, ähnlich einer Ombudsstelle oder einem Friedensrichteramt, welche angerufen werden soll, bevor es zu einer Beschwerde oder Klage kommt. Damit soll der eigentliche Auftrag der Kirche zu Versöhnung und friedvoller Vermittlung gestärkt werden. Diese Aufgabe wird zwar teilweise durch die Dekanate wahrgenommen, diese werden aber als Organe des Kirchenrats oft bereits als Gerichtsinstanz wahrgenommen.

Der Kirchenrat ist aber auch überzeugt, dass es durchaus im biblischen Sinn ist, kirchliche Angelegenheiten inklusive Streitigkeiten innerkirchlich zu regeln und zu entscheiden und möchte deshalb die Rekurskommission als höchste Gerichtsinstanz unserer Landeskirche stärken. Dazu gehört, dass alle Fragen, die in kirchlichen Gesetzen geregelt werden (zum Bsp. Anstellungsregelungen), von unseren eigenen Rechtsinstanzen geprüft werden sollten, bevor sie an den Regierungsrat oder ein Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Dazu gehört aber ferner, was auch die Rekurskommission begrüsst, eine klare Trennung von Legislative (Synode), Exekutive (Kirchenrat) und Judikative (Rekurskommission). In Zukunft soll der Einsitz in einer Behörde die Zugehörigkeit zu den anderen Instanzen ausschliessen.

Das Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts vom 28. Mai 2001

Am 28. Mai 2001 hat das Bundesgericht die staatsrechtliche Beschwerde in Sachen Pfarrer Klamer gegen den Kirchenrat der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Aargau gutgeheissen mit der Begründung, es handle sich um eine formelle Rechtsverweigerung. Konkret rügte das Bundesgericht, die Rekurskommission habe ihren Entscheid mit „nur“ sechs von sieben Mitgliedern gefällt. Interessant ist die Begründung. Das Bundesgericht ist der Ansicht, es handle sich bei der Rekurskommission als „oberster Beschwerdeinstanz der Landeskirche“ (Art. 9 OS) um ein Gericht. Da die Rekurskommission von der Sy-

node (Parlament) gewählt werde und keiner Weisungsgewalt einer übergeordneten Behörde unterworfen sei, seien an ihre Zusammensetzung als Spruchkörper die gleichen Anforderungen zu stellen wie bei einem Gericht. Schreibt die Kirchenordnung also sieben Mitglieder vor, ohne ein Quorum festzulegen (zum Beispiel mindestens fünf anwesende Mitglieder), sei ein rechtskräftiger Entscheid in vollständiger Besetzung zu treffen.

Das Bundesgericht hat klar gemacht, dass „ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selber“, die verfassungswidrige Besetzung der Rekurskommission genüge, um ihren Entscheid hinfällig zu machen. Das bedeutet nun aber, dass spätestens dann, wenn ein Mitglied der Rekurskommission in den Ausstand treten müsste (gemäss Art. 4 OS), die Rekurskommission gemäss jetzigem Reglement handlungsunfähig wäre.

Damit besteht dringender Handlungsbedarf. Unabhängig vom Rekursreglement, das in der kurzen Zeit nicht in die Vernehmlassung gegeben werden konnte und deshalb der Synode noch nicht vorgelegt werden kann, muss die Besetzung der Rekurskommission in der Kirchenordnung neu festgelegt werden gemäss den verfassungsmässigen Anforderungen an ein Gericht.

Die Besetzung der Rekurskommission

Der Kirchenrat hat auf Grund des Bundesgerichtsentscheids das Gespräch mit der Rekurskommission gesucht und anschliessend ein kurzes Gutachten betreffend Besetzung der Rekurskommission bei Dr. M. Merker in Auftrag gegeben. Dabei hat die Rekurskommission den Wunsch geäussert, sie möge

- verhandlungs- und beschlussfähig sein bei Anwesenheit der Mehrheit ihrer Mitglieder und
- solle auch im Laufe eines Verfahrens frei sein für Wechsel in der personellen Zusammensetzung.

Dr. Merker argumentiert nun in seinem Gutachten: „Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 28. Mai 2001 in Sachen Pfarrer Klamer gegen eine Regelung der durch die Rekurskommission vorgeschlagenen Art zumindest am Rand Bedenken geäussert. Es hat nämlich ausgeführt, es *entspreche nicht dem Zweck der Rekurskommission als Rechtsprechungsorgan, wenn die Besetzung des Spruchkörpers von zufälligen Umständen wie der beliebigen An- oder Abwesenheit einzelner Mitglieder abhängen würde*; diese oftmals für Exekutivorgane geltende Regelung lasse sich nicht analog auf Rechtsprechungsorgane wie die Rekurskommission übertragen, denn gerade Exekutivorgane müssten wegen Fehlens von Ersatzmitgliedern notgedrungen auch in reduzierter Besetzung entscheiden können (Urteil vom 28. Mai 2001, S. 8). Dieses Argument erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht gewichtig und überzeugend.“

Dr. Merker macht deutlich, dass die von der Rekurskommission vorgeschlagene Regelung im Moment zwar noch der bundesgerichtlichen Rechtssprechung genügt, aber den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach modernem Verständnis nicht mehr. „Es besteht die nicht unerhebliche Wahrscheinlichkeit, dass auch das Bundesgericht seine Rechtsprechung in absehbarer Zeit anpassen wird mit der Folge, dass die Landeskirche über eine Regelung verfügen würde, die sich nachträglich als verfassungswidrig erweist. Darüber hinaus reizt eine Regelung, die sich nach Wahrnehmung gewichtiger Stimmen aus der Lehre als *in hohem Masse anfechtbar* erweist, geradezu zum Weiterzug von Entscheiden der Rekurskommission durch prozesslustige Beschwerdeführer und beschlagene Anwälte. Dieses *unnötige Risiko* sollte unseres Erachtens nicht eingegangen werden.“

Zum Wechsel in der personellen Zusammensetzung im Laufe eines Verfahrens argumentiert der Gutachter ähnlich. Grundsätzlich sind Wechsel möglich, sofern eine Richterin oder ein Richter ungeplant ausfällt. Die Ersatzperson muss Kenntnis der ganzen Prozessakten inklu-

sive allfälligem Beweisverfahren haben. Wechsel dürfen aber nicht willkürlich erscheinen oder lediglich durch Termenschwierigkeiten hervorgebracht sein.

„Um in Zukunft Beschwerden wie diejenige von Pfarrer Michael Klamer unter Berufung auf Art. 30 Abs. 1 BV nicht unnötig zu provozieren, muss unbedingt verhindert werden, dass bei der Besetzung der Rekurskommission Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtungsweise geeignet sind, den *Anschein von Befangenheit oder gar der Manipulation* zu begründen. Solche Umstände können gerade in äusseren Gegebenheiten organisatorischer Art wie der praktisch freien Auswechslung von Mitgliedern des Spruchkörpers liegen (vgl. dazu etwa BGE 124 I 121).“

„Die Rekurskommission stützt ihre diesbezüglichen Überlegungen offenbar insbesondere auf Praktikabilitätsabwägungen. In einer Interessenabwägung verfügen aber Überlegungen der Prozessökonomie oder Praktikabilität über klar geringeres Gewicht als die grundrechtlich und verfassungsmässig geschützten Prinzipien der richterlichen Unabhängigkeit, Integrität und Unmanipulierbarkeit. Praktikabilitätsüberlegungen können vor diesem Hintergrund keinen verfassungsgenügenden Grund für eine Zurückbindung der zentralen Prinzipien der prozeduralen Fairness darstellen... Auch hier gilt somit, dass der beliebige Wechsel in der Zusammensetzung des Spruchkörpers die *Entscheide der Rekurskommission in unnötiger Weise der formellen Anfechtbarkeit aussetzt* und daher als Lösung nicht empfohlen werden kann.“

Zeitpunkt der Wahl der Rekurskommission

Der Kirchenrat ist auf Grund dieses Gutachtens der Meinung, dass für die Zusammensetzung und Beschlussfähigkeit der Rekurskommission in Zukunft die gleichen Anforderungen gelten sollen wie für Gerichte. Dies bedeutet, dass die Mitgliederzahl klar geregelt ist, dass Ersatzmitglieder zur Verfügung stehen und dass eine klare Trennung von Legislative, Exekutive und Judikative gegeben ist. Konkret bedeutet dies aber, dass in Zukunft Mitglieder der Rekurskommission aus der Synode ausscheiden.

Um den Gemeinden, die dadurch Synodale verlieren, die Möglichkeit zu geben, neue Mitglieder für die Synode für den offiziellen Wahltermin an der Urne zu finden, empfiehlt Ihnen der Kirchenrat, die Wahl der Rekurskommission für die kommende Amtsperiode wie die Wahl des Kirchenratspräsidiums vor zu verlegen auf die Juni-Session im letzten Jahr der ablaufenden Amtsperiode. So werden Nachwahlen in die Synode bereits im ersten Jahr der Amtsperiode vermieden.

Der Kirchenrat beantragt schliesslich, die neue Regelung auf die neue Amtsperiode in Kraft zu setzen und die ersten Wahlen nach neuer Ordnung an der Synode im Juni 2002 durchzuführen. Damit wird vermieden, dass ein gewähltes Mitglied der Rekurskommission in der laufenden Amtszeit abgesetzt oder zum Ersatzmitglied zurückgestuft wird. Bis zum Ende dieser Amtszeit soll als Übergangsregelung ein Quorum von mindestens fünf Mitgliedern erlassen werden, um der Möglichkeit einer Beschlussunfähigkeit der Rekurskommission vorzubeugen.

Der Kirchenrat ist überzeugt, Ihnen damit eine verfassungskonforme Regelung vorzulegen,, die unnötige Prozessrisiken langfristig ausschliesst. Das neue Rekursreglement wird Ihnen zu gegebener Zeit vorgelegt. Der Kirchenrat bittet um Ihre Zustimmung zu den Anträgen.

REFORMIERTER KIRCHENRAT
Der Präsident: Der Sekretär:

Paul Jäggi

Patrik Müller