



**Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und  
Verwaltungsrecht**

**vom 25. Mai 2021 (810 20 245)**

---

**Kirchen**

**Wahl von Behördenmitgliedern / Beschwerdefrist / Zulässigkeit stiller Wahlen**

**Besetzung** Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Markus Clausen, Claude Jeanneret, Niklaus Ruckstuhl, Stefan Schulthess, Gerichtsschreiber Stefan Suter

**Beteiligte** **A.**\_\_\_\_, Beschwerdeführer

gegen

**Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Basel-Landschaft,**  
Obergestadeck 15, 4410 Liestal, Beschwerdegegnerin

**Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde B.**\_\_\_\_, Beschwerdegegnerin,  
vertreten durch Catherine Berger, Rechtsanwältin

**Betreff** Wahl der Mitglieder der Behörden der Kirchgemeinde B.\_\_\_\_  
(Entscheid des Kirchenrats der Evangelisch-reformierten Kirche Basel-Landschaft vom 19. September 2020)

A. Die Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde B.\_\_\_\_ beschloss an der ordentlichen Kirchgemeindeversammlung vom 12. Juli 2020 im Hinblick auf die am 27. September 2020 anste-

henden Gesamterneuerungswahlen, die neun bisherigen Mitglieder der Kirchenpflege in globo für die neue Amtsperiode vom 1. Januar 2021 bis 31. Dezember 2024 zu nominieren. Für die der Kirchengemeinde zustehenden drei Sitze in der Synode wurden drei Kandidatinnen nominiert. Als Wahlmodus wurde jeweils die stille Wahl beschlossen, sofern nicht mehr Kandidaten gemeldet würden, als Sitze vorhanden seien.

B. Nachdem bis zum Anmeldeschluss keine weiteren Wahlvorschläge eingegangen waren, ersuchte die Evangelisch-reformierte Kirchengemeinde B.\_\_\_\_ den Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Basel-Landschaft mit Schreiben vom 1. September 2020, die stille Wahl für die Kirchenpflege und die Synode zu bestätigen und den kirchlichen Wahlgang vom 27. September 2020 zu widerrufen. Die Kirchengemeinde übermittelte dem Kirchenrat gleichzeitig die Wahllisten zu den Gesamterneuerungswahlen mit den Wahlannahmeerklärungen der Vorgeschlagenen.

C. Mit Zirkularbeschluss vom 19. September 2020 validierte der Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Basel-Landschaft die Wahl der Kirchenpflege in 28 (von insgesamt 35) Kirchengemeinden, darunter auch in der Evangelisch-reformierten Kirchengemeinde B.\_\_\_\_, und erklärte die jeweiligen Synodalen als gewählt. Der Urnenwahlgang vom 27. September 2020 wurde für diese Gemeinden widerrufen.

D. Am 30. September 2020 wandte sich A.\_\_\_\_ an das Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), unter anderem mit der Bitte um Prüfung, ob sogenannte "Stille Wahlen" auch als Wahlen bezeichnet werden dürften und ob die aktuelle Kirchenverfassung betreffend den Bereich Wahlen überhaupt noch den Anforderungen an eine öffentlich-rechtliche Körperschaft zu genügen vermöge. Daneben unterbreitete er dem Kantonsgericht zahlreiche weitere Rechtsfragen zur Abklärung. Das Kantonsgericht antwortete ihm mit Schreiben vom 2. Oktober 2020, dass das Gericht lediglich Beschwerden gegen letztinstanzliche Entscheide der Landeskirchen beurteile und keine juristischen Gutachten zu abstrakten Rechtsfragen erstatte.

E. Mit Eingabe vom 5. Oktober 2020 gelangte A.\_\_\_\_ erneut an das Kantonsgericht und erklärte, sein Schreiben vom 30. September 2020 sei als Beschwerde gegen den Entscheid des Kirchenrats der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Basel-Landschaft vom 16. September 2020 (richtig: 19. September 2020) in Sachen Wahl der Mitglieder der Behörden der Kirchengemeinde B.\_\_\_\_ zu verstehen gewesen. Der Kirchenrat habe die von der Kirchengemeindeversammlung vorgeschlagenen Mitglieder wider besseres Wissen als in die Kirchenpflege und in die kantonale Synode gewählt erklärt, obwohl dies laut Formulierungen in der aktuellen Kirchenverfassung gar nicht möglich sei und er die Befugnis dazu nicht besitze. Der Beschwerdeführer beantragt die Ungültigerklärung der stillen Wahlen und sinngemäss deren Wiederholung mittels Urnenwahl.

F. Am 19. Oktober 2020 reichte der Beschwerdeführer einen "Nachtrag" zu seiner Beschwerde ein.

G. Die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Basel-Landschaft beantragt in der Vernehmlassung vom 7. Dezember 2020, die Beschwerde sei unter Kostenfolge vollumfänglich abzuweisen, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne. Sie führt zusammengefasst aus, der Kirchenrat habe die Validierung der stillen Wahlen rechtmässig nach der verfassungsmässigen Vorgabe und gemäss der Kirchenordnung vorgenommen. Ohnehin stelle der Wahlbeschluss kein gültiges Anfechtungsobjekt dar und bestehe keine Legitimation des Beschwerdeführers, den angefochtenen Akt des Kirchenrats zu bemängeln. Zudem sei ernsthaft zu bezweifeln, dass die Beschwerde rechtzeitig erhoben worden sei.

H. Die Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde B.\_\_\_\_, vertreten durch Catherine Berger, Rechtsanwältin, stellt in ihrer Vernehmlassung vom 7. Dezember 2020 das Rechtsbegehren, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. Sie begründet den Antrag im Wesentlichen damit, dass in der - vermutungsweise verspäteten - Beschwerde keine konkreten Rügen vorgebracht würden, wonach die geltenden Bestimmungen von den Beschwerdegegnerinnen unrichtig angewendet und die Wahlen hinsichtlich des konkreten Prozederes in irgendeiner Art und Weise unrichtig abgelaufen sein sollen. Im Gegenteil habe der Beschwerdeführer die Rechtmässigkeit ausdrücklich anerkannt und wende sich nur generell gegen die von der geltenden Rechtsordnung vorgesehene Möglichkeit einer stillen Wahl. Die Kirchgemeinde habe sich bei der Vorbereitung der Wahl an sämtliche Vorgaben der Kirchenordnung gehalten und mit dem Kirchenrat habe die zuständige Verwaltungs- und Vollziehungsbehörde der Landeskirche die Wahl validiert. Der Beschwerdeführer habe zu akzeptieren, dass es juristisch möglich sei, eine Person als gewählt zu erklären, obwohl dahinter kein Wahlakt durch ein Wahlgremium im ursprünglichen Sinn stehe, sondern ein solcher Wahlakt "kraft Erklärung" in zulässiger Weise fingiert werde.

I. In Gutheissung eines entsprechenden Verfahrensantrags der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde B.\_\_\_\_ stellte das Kantonsgericht mit Verfügung vom 9. Dezember 2020 förmlich fest, dass der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zukomme.

J. Der Beschwerdeführer hat am 18. Dezember 2020 unaufgefordert eine Replik eingereicht. Er unterstreicht darin, dass er das konkrete Vorgehen der Kirchgemeinde nicht beanstandet habe und er vielmehr bezweifle, dass die aktuelle Kirchenverfassung und die ihr untergeordnete Kirchenordnung in Anbetracht der darin festgehaltenen lückenhaften und widersprüchlichen Formulierungen das Institut der stillen Wahl überhaupt zulassen würden. Er habe Mühe mit dem Umstand, dass sich der Kirchenrat der Landeskirche zum Wahlorgan der Behörden in den Kirchgemeinden mache. Im Hinblick auf die neue kirchliche Gesetzgebung sei es ihm wichtig, dass erkannte und bisher übersehene Fehler der aktuellen Gesetzgebung in den neu zu erstellenden Gesetzeswerken nicht mehr auftauchen würden. Im Übrigen könne er die Beschwerdefrist nicht verpasst haben, weil die Validierung der Wahl bis dato nicht im dafür vorgesehenen kirchlichen Publikationsorgan publiziert worden sei und die Beschwerdefrist also noch gar nicht zu laufen begonnen habe. Abschliessend stellt der Beschwerdeführer acht als Verfahrensanträge bezeichnete Rechtsbegehren.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 und Art. 25 Abs. 3 der Verfassung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Basel-Landschaft (KiV) vom 8. Juli 1952 ist gegen letztinstanzliche Entscheide der Landeskirchen die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Entscheide des Kirchenrates betreffend Beschwerden gegen Wahlen und Abstimmungen der Kirchgemeinden können mit Beschwerde an die Rekurskommission der Landeskirche weitergezogen werden (Art. 20 Abs. 2 KiV). Vorliegend hat der Kirchenrat nicht als Rechtsmittelinstanz, sondern als Erwerhungsbehörde für die Wahl der Kirchenpflege resp. als administrative Vorbereitungsbehörde im Hinblick auf die spätere Validierung durch die Synode (Art. 18 Abs. 5 KiV) entschieden. Gegen derartige Beschlüsse des Kirchenrats ist kein innerkirchliches Rechtsmittel vorgesehen, weshalb vorliegend von einem letztinstanzlichen Entscheid der Landeskirche im Sinne von § 43 Abs. 1 VPO und Art. 25 Abs. 3 KiV auszugehen ist.

1.2 Das Kantonsgericht überprüft die Übereinstimmung des angefochtenen Aktes mit dem Bundesrecht, dem kantonalen Recht und dem landeskirchlichen Recht, soweit dieses nicht die innern Angelegenheiten der Kirche, wie die Lehre, Verkündigung, den Kultus, die Seelsorge und den Unterricht betrifft (Art. 25 Abs. 5 KiV). Die vorliegende Beschwerde beschlägt die Materie der politischen Rechte. Da keiner der genannten Ausschlussstatbestände einschlägig ist, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegeben. Das Gericht entscheidet im Zirkulationsverfahren (§ 1 Abs. 4 VPO).

1.3 Die Beschwerdebefugnis steht jedem Mitglied der Kirche gegen Entscheide zu, von denen es betroffen ist (Art. 25 Abs. 3 KiV). Der Beschwerdeführer ist in der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde B. \_\_\_\_ stimm- und wahlberechtigt und grundsätzlich bezüglich der in seiner Kirchgemeinde durchgeführten Wahlen zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Soweit er in der Beschwerde sinngemäss die Aufhebung der stillen Wahlen in 27 weiteren Kirchgemeinden verlangt, ist er vom angefochtenen Entscheid nicht persönlich betroffen und kann auf sein sinngemässes Begehren mangels Stimmberechtigung von Vornherein nicht eingetreten werden.

1.4 Dem Kantonsgericht kommt generell keine Befugnis zu, Verfassungen oder Gesetze im formellen Sinne einer abstrakten Normenkontrolle zu unterziehen (BLKGE 2008 Nr. 46 E. 2.3), so dass die in diese Richtung zielenden Ausführungen in den verschiedenen Eingaben des Beschwerdeführers nachfolgend unbeachtet bleiben müssen.

1.5 Die Rechtsbegehren müssen innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist in der Beschwerdeeingabe gestellt werden (§ 5 Abs. 1 VPO). Sachanträge, welche nach Einreichung der Beschwerde und nach Ablauf der Rechtsmittelfrist gestellt werden, sind unzulässig (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 18. Juni 2020 [810 19 218] E. 1.3; KGE VV vom 6. November 2013 [810 12 329] E. 4.2; KGE VV vom 17. Juli 2013 [810 13 134] E. 1.4; BLKGE 2010 Nr. 46 E. 2.4). Soweit der Beschwerdeführer in

seiner Replik vom 18. Dezember 2020 Anträge zur Sache stellt, die nicht bereits vom ursprünglichen Rechtsbegehren mitumfasst sind (d.h. Rüge an den Kirchenrat, dass er Anpassungen in der Kirchenverfassung namentlich im Bereich der Wahlen nicht in die Wege geleitet habe; Verpflichtung des Kirchenrats zum Eingeständnis von Mängeln der bestehenden Kirchenverfassung), kann auf diese verspäteten neuen Rechtsbegehren nicht eingegangen werden.

1.6 Da vor Kantonsgericht die Wahlen in die Kirchenpflege der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde B.\_\_\_\_ sowie derer Abgeordneten für die Synode der Landeskirche angefochten sind und der Beschwerdeführer die Wahlen für ungültig erklären lassen will, wird die Kirchgemeinde zwangsläufig in die prozessuale Stellung der Beschwerdegegnerin gedrängt. Auch wenn der Beschwerdeführer ihr kein Fehlverhalten vorwirft, ist sie von Gesetzes wegen Partei des vorliegenden Verfahrens. Ihr steht namentlich das Recht zu, den eigenen Standpunkt in das Verfahren einzubringen. Wenn der Beschwerdeführer in der Replik sinngemäss verlangt, die Vernehmlassung der Kirchgemeinde vom 7. Dezember 2020 sei aus dem Recht zu weisen und habe deswegen unbeachtet zu bleiben, kann ihm nicht gefolgt werden. Würde der Beschwerdeführer streng beim Wort genommen, wonach er keine Beschwerde gegen die Wahl der Mitglieder der Kirchgemeinde B.\_\_\_\_ eingereicht habe und es ihm vielmehr um die Klärung einer Grundsatzfrage gehe (Replik, S. 7), dann wäre auf die Beschwerde nicht einzutreten. Das von ihm angerufene allgemeine Interesse an der Klärung von Rechtsfragen und an der richtigen Rechtsanwendung durch die kompetente Behörde verschafft ihm für sich alleine keine Beschwerdelegitimation (vgl. KGE VV vom 17. November 2020 [810 20 102] E. 4.3.1; BGE 145 II 259 E. 2.3; BGE 131 II 587 E. 3).

2.1 Gemäss der ständigen Rechtsprechung sind Mängel in der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen sofort und vor Durchführung des Urnenganges zu rügen, andernfalls der Stimmberechtigte sein Beschwerderecht im Grundsatz verwirkt (BGE 118 Ia 271 E. 1d; BGE 118 Ia 415 E. 2a; Urteil des BGer 1C\_511/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 1.1 [nicht publ. in: BGE 143 I 92]; KGE VV vom 27. Juli 2016 [810 15 297] E. 3.4.1). Diese Praxis bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wiederholt zu werden braucht. Es wäre denn auch mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, wenn ein Mangel vorerst widerspruchlos hingenommen und hinterher die Wahl oder Abstimmung, soweit deren Ergebnis nicht den Erwartungen entspricht, wegen eben dieses Mangels angefochten würde (BGE 118 Ia 271 E. 1d; KGE VV vom 15. August 2012 [810 12 199] E. 1.2.2; BLVGE 2002/2003 Nr. 1.1.1 E. 7a; BLVGE 1992 Nr. 1.1.1 E. 2; RENÉ WIEDERKEHR, Der Schutz der politischen Rechte durch das Kantonsgericht Basel-Landschaft, in: Biaggini et al. [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Liestal 2005, S. 52; CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 322 ff.).

2.2 Die Anordnung einer Wahl oder Abstimmung, welche in Anwendung einer rechtswidrigen Wahl- oder Abstimmungsordnung durchgeführt werden soll, bildet einen Mangel in der Vorbereitung im erwähnten Sinn. Anfechtungsobjekt ist in solchen Fällen nicht die Wahl oder Abstimmung selbst, sondern die Vorbereitungshandlung, nämlich die Wahl- oder Abstimmungsanordnung durch die zuständige Behörde. Zwar mag die Behebung von derartigen Mängeln, je-

denfalls wenn sie ihre Grundlage in der Verfassung oder in einem Gesetz im formellen Sinn haben, vor der Wahl kaum denkbar sein. Dennoch darf vom Stimmbürger nach dem Grundsatz von Treu und Glauben erwartet werden, dass er die Anwendung eines seiner Ansicht nach rechtswidrigen Wahl- oder Abstimmungssystems noch vor der Wahl oder Abstimmung rügt und nicht vorerst widerspruchslos hinnimmt, um hinterher die Wahl oder Abstimmung anzufechten, soweit deren Ergebnis nicht den Erwartungen entspricht (Urteil des BGer 1C\_713/2020 / 1C\_715/2020 vom 23. März 2021 E. 3.3 [zur Publ. vorgesehen]; Urteil des BGer 1C\_100/2016 vom 4. Juli 2016 E. 3.1).

2.3 Die Wahl der Kirchenpflege und der Abgeordneten in die Synode unterliegt im Grundsatz der Urnenabstimmung (Art. 13 Abs. 1 KiV). Wenn für diese Wahlen bis und mit viertletztem Montag vor der angesetzten Wahl für die einzelnen zu vergebenden Ämter nicht mehrere Kandidaten aufgestellt sind, so kann gemäss Art. 13 Abs. 2 1. Satz KiV nach Beschluss der Kirchgemeindeversammlung auf eine Wahlhandlung verzichtet werden. Art. 86 Abs. 2 der Ordnung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Basel-Landschaft (KO) vom 5. März 1956 (in der Fassung vom 1. September 2019) statuiert hierzu präzisierend, dass die Kirchgemeindeversammlung einen Grundsatzbeschluss über die Durchführung von stillen Wahlen zu fassen und der Kirchgemeinde einen Vorschlag über die zu wählende Person zu unterbreiten hat. Bis zum viertletzten Montag vor dem Wahltag können beim Präsidium der Kirchenpflege weitere Wahlvorschläge eingereicht werden (Art. 86 Abs. 3 KO). Wenn die Zahl der Vorgeschlagenen (unter Einbezug des Vorschlages der Kirchgemeindeversammlung) kleiner oder maximal gleich gross ist wie die Zahl der zu Wählenden, widerruft der Kirchenrat auf Antrag der Kirchenpflege die Urnenwahl, erklärt die Vorgeschlagenen als gewählt und gibt diesen Beschluss der Kirchgemeinde bekannt (Art. 86 Abs. 4 KO; Art. 13 Abs. 2 2. Satz KiV).

2.4 In Nachachtung der genannten Bestimmungen beschloss die Kirchgemeindeversammlung vom 12. Juli 2020 im vorliegenden Fall die stille Wahl für die Kirchenpflege und der Abgeordneten in die Synode, sofern nicht mehr Kandidaten gemeldet würden, als Sitze vorhanden seien. Der Beschwerdeführer nahm an der Versammlung teil, meldete sich aber zum Wahlmodus nicht zu Wort und stellte insbesondere keinen Antrag, auf den Grundsatzbeschluss über die Durchführung von stillen Wahlen zu verzichten und stattdessen die Urnenwahl zum anwendbaren Wahlverfahren zu bestimmen. Wenn er der Auffassung war, dass stille Wahlen nach dem geltenden innerkirchlichen Recht generell nicht zulässig sind, dann hätte er während der Gemeindeversammlung intervenieren und seine Bedenken anmelden müssen. Ein erkannter Mangel ist nach der Rechtsprechung unmittelbar während der Gemeindeversammlung und noch vor der Abstimmung zu rügen, sofern dies wie hier nach den konkreten Umständen ohne Mühe möglich und zumutbar ist (vgl. KGE VV vom 11. April 2012 [810 11 437] E. 3; BLVGE 1996 Nr. 2.1.1 E. 2; BLVGE 1989 Nr. 1.3 E. 3). Die Wahlordnung der Kirchgemeindeversammlung wäre aber in jedem Fall inert einer Frist von drei Tagen beim Kirchenrat mit Beschwerde anzufechten gewesen (Art. 19 Abs. 12 KiV). Dies hat der Beschwerdeführer allem Anschein nach (vgl. sogleich E. 2.5) unterlassen.

2.5 Es spricht somit Vieles für den von den Beschwerdegegnerinnen vertretenen Standpunkt, dass der Beschwerdeführer sein Beschwerderecht verwirkt und die vorliegende Be-

schwerde verspätet erhoben hat. Der Beschwerdeführer betont mehrfach, dass er als juristischer Laie in rechtlichen Dingen unbeholfen sei und ihm dieser Umstand nicht zum Nachteil gereichen dürfe. Aber auch von juristischen Laien wird erwartet, dass sie sich nach Treu und Glauben verhalten und Beanstandungen sofort vorbringen. Am Rande erwähnt der Beschwerdeführer, dass er beim Kirchenrat fristgerecht innert drei Tagen seit der Kirchgemeindeversammlung "irrtümlich" Beschwerde gegen die offene Form der Wahl und deren Bestätigung in einer stillen Wahl eingereicht habe (Eingabe vom 30. September 2020, S. 3; Replik, S. 7). Dem Kantonsgericht liegen diesbezüglich keine Akten vor, so dass nicht mit abschliessender Sicherheit festgestellt werden kann, ob bereits in der angesprochenen Beschwerdeeingabe zumindest sinngemäss die in der vorliegenden Beschwerde erhobenen Rügen mit genügender Klarheit vorgebracht wurden. Der Beschwerdeführer führt allerdings selber aus, dass er die entsprechende Beschwerde nach Gesprächen mit der Kirchenpflege zurückgezogen habe (vgl. Eingabe vom 30. September 2020, S. 3). Mit Blick auf den Ausgang des Verfahrens kann aber letztlich offen bleiben, ob die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, denn die Beschwerde wäre im Ergebnis ohnehin unbegründet. Das zeigen die nachfolgenden Erwägungen.

3.1 Im Kern rügt der Beschwerdeführer, dass der Kirchenrat über keine Kompetenz zur Erhaltung von stillen Wahlen verfüge. Er stellt nicht grundsätzlich in Abrede, dass dem Kirchenrat gemäss Kirchenverfassung und Kirchenordnung die Aufgabe zukommt, die Vorgeschlagenen als gewählt zu erklären, wenn die Voraussetzungen für eine stille Wahl erfüllt sind. Er moniert jedoch, dass bei den in Art. 19 Abs. 5 - 12 KiV einzeln aufgezählten Befugnissen des Kirchenrats die Erhaltung von stillen Wahlen nicht aufgeführt sei. Er schliesst daraus, dass der Kirchenrat nicht über die rechtliche Befugnis zur Erfüllung seines Auftrags verfüge. Mit dem angefochtenen Beschluss über die stille Wahl habe der Kirchenrat seine Kompetenzen überschritten.

3.2 Anders als in den vom Beschwerdeführer zur Illustration seiner Argumentation angeführten Beispielen aus dem privaten Alltag können im öffentlichen Organisationsrecht das rechtliche "Können" und das rechtliche "Dürfen" nicht auseinanderfallen. Die vom Beschwerdeführer gezogene Unterscheidung zwischen "Auftrag" und "Befugnis" existiert nicht. Weist die Verfassung einem Organ eine Aufgabe zu, umfasst dieser Auftrag das Recht (und die Pflicht) zur Vornahme sämtlicher Amtshandlungen zur Wahrnehmung dieser Funktion und die damit verbundenen Entscheidungsbefugnisse. Alle schweizerischen Verfassungen enthalten mit Art. 19 KiV vergleichbare Kataloge mit den Aufgaben und Befugnissen der vollziehenden Gewalt. Es kann auch ohne ausdrücklichen Hinweis im Verfassungstext als selbstverständlich gelten, dass diese Auflistungen nicht abschliessend sind und der Regierung durch die Verfassung selber oder durch Gesetz weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen werden können (vgl. HEINRICH KOLLER, Regierung und Verwaltung, in: Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 1131 ff., Rz. 43). Wie die Landeskirche in der Vernehmlassung zu Recht unterstreicht, verleiht die Verfassung dem Kirchenrat in Art. 13 Abs. 2 KiV die Kompetenz zur Vornahme der Wahlerklärung, so dass es rechtlich irrelevant ist, ob diese Befugnis in Art. 19 KiV noch einmal gesondert aufgeführt wird. Es entspricht im Übrigen den schweizerischen Gepflogenheiten, dass für die Erklärung der stillen Wahl die oberste Administrativbehör-

de, d.h. die Regierung oder bei einem Selbstverwaltungskörper deren oberstes exekutives Organ zuständig ist (KASPAR LAELY, Die stille Wahl in der Demokratie, Diss. Bern 1951, S. 46).

3.3 Im vorliegenden Fall kam dem Kirchenrat gestützt auf Art. 13 Abs. 2 2. Satz KiV und Art. 86 Abs. 4 KO entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers die Kompetenz zu, über das Zustandekommen der stillen Wahl zu befinden und die Nominierten für gewählt zu erklären. Die Beschwerde erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

4.1 Der Beschwerdeführer erhebt sodann Einwände gegen den Wahlmodus der stillen Wahl. Er bestreitet zwar die Ausführungen der Beschwerdegegnerinnen, dass er sich mit dem Institut der stillen Wahl schwertue. Wenn er aber in der Eingabe vom 5. Oktober 2020 ausführt, es sei im kirchlichen Regelwerk kein Wahlgremium bezeichnet, es habe gar keine Wahlhandlung stattgefunden und die für gewählt erklärten Personen seien von niemandem gewählt worden, dann wendet er sich gegen den Wesenskern einer stillen Wahl. Dieses Wahlverfahren zeichnet sich gerade dadurch aus, dass bei Wahlen die vorgeschlagenen Kandidaten, sofern ihre Zahl jene der zu vergebenden Sitze nicht übersteigt, ohne Wahlgang durch behördliche Erklärung als gewählt bezeichnet werden (LAELY, a.a.O., S. 1). Aus juristischer Sicht besteht dabei kein Unterschied, ob eine Person in einem ordentlichen Wahlgang oder - an dessen Stelle - kraft gesetzlicher Fiktion in stiller Wahl gewählt wird. In beiden Fällen handelt es sich um eine Volkswahl. Die Verwaltungsbehörde wird durch die Wahlerklärung nicht zu einem Wahlgremium; sie trifft lediglich die amtliche Feststellung einer schon von Gesetzes wegen zustande gekommenen Wahl und gibt diese bekannt (LAELY, a.a.O., S. 47). Das Hauptstück jeder Volkswahl, der Urnengang und die Stimmabgabe der Stimmberechtigten, fehlt bei der stillen Wahl. Die Wahl kommt ohne das aktive Mitwirken des Wahlorgans zustande. Die Gewählten erlangen ihre Stellung folglich nicht aufgrund eines positiven Entscheids der Wahlberechtigten; ihre Wahl wird vielmehr mit deren Stillschweigen begründet. Diesem Nichtopponieren schreibt die stille Wahl die Bedeutung einer stillschweigenden Zustimmung zu. Der Wille des Wahlorgans manifestiert sich nicht in einem positiven Akt, sondern in einem negativen Verhalten. Dieses negative Moment ist das eigentliche Charakteristikum der stillen Wahl (LAELY, a.a.O., S. 3 f.; ANINA WEBER, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Zürich 2016, Rz. 1057).

4.2 Das in der Beschwerde zum Ausdruck kommende Unbehagen gegenüber dem Wahlverfahren ist begreiflich. Es wird auch in der Lehre kontrovers diskutiert, ob stille Wahlen überhaupt mit einer demokratischen Wahlrechtsordnung vereinbar sind. Vor allem bei Wahlen in die Volksvertretung, welche mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet ist, ist die Anwendung dieses Wahlmodus durchaus umstritten (vgl. die Darstellung des Meinungsstands bei WEBER, a.a.O., Fn. 2406). Hauptsächlich wird kritisiert, dass stille Wahlen eine Abkehr von der eigentlichen Volkswahl und einen Eingriff in den Grundsatz der freien Wahl bedeuten würden, dass der Volkswille nicht fiktiv ermittelt werden könne und dass die Legitimationsfunktion von Wahlen nur durch eine Wahlhandlung erreicht werden könne (vgl. WEBER, a.a.O., Rz. 1173 ff.; LAELY, a.a.O., S. 124 ff.; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 685). Dem stehen die Vorteile einer stillen Wahl gegenüber. Primär dient sie der Vereinfachung des Wahlverfahrens und

der Verfahrensökonomie: Muss kein Wahlgang, dessen Ergebnis ohnehin vorbestimmt erscheint, durchgeführt werden, spart dies Arbeit, Zeit und Steuergelder (vgl. LAELY, a.a.O., S. 6 ff.). Nicht zu vernachlässigen ist gerade auch im vorliegenden Zusammenhang das Argument, dass insbesondere kleinere Gemeinwesen regelmässig Mühe bekunden, alle ihrer öffentlichen Ämter zu besetzen. Die Möglichkeit einer stillen Wahl erleichtert dabei die Kandidatensuche und stellt sicher, dass die gewählten Personen ihre Wahl auch annehmen (vgl. PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995, Rz. 102).

4.3 Nach der Rechtsprechung verletzt eine stille Wahl die politischen Rechte grundsätzlich nicht. Das Bundesgericht geht in ständiger Rechtsprechung von der Zulässigkeit stiller Wahlen aus, soweit die Stimmberechtigten im Voraus in hinreichender Weise auf die Möglichkeit einer solchen Wahl sowie auf die Notwendigkeit des fristgerechten Einreichens von Wahlvorschlägen aufmerksam gemacht werden (BGE 112 Ia 233 E. 2; Urteil des BGer 1C\_217/2008 vom 3. Dezember 2008 E. 3.1; Urteil des BGer 1P.390/2005 vom 11. Oktober 2005 E. 2.2; Urteil des BGer 1P.421/1997 vom 15. Oktober 1997 E. 2b und E. 3a, in: ZBI 99/1998 S. 415 ff.; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2562). Der vorliegende Fall unterscheidet sich insofern von den in der zitierten Rechtsprechung beurteilten Wahlen, als dass die stille Wahl nicht einem gesetzlichen Automatismus entspricht für den Fall, dass nicht mehr Kandidaten angemeldet werden, als Sitze zu verteilen sind. Kommt es zu einer solchen Konstellation, sieht das innerkirchliche Recht den Grundsatz der Urnenwahl vor. Um davon abzuweichen und stille Wahlen zu ermöglichen, bedarf es für jede konkrete Wahl eines entsprechenden vorgängigen Entscheids der Stimmbürger (vgl. vorne E. 2.3). Vorliegend beschloss die Kirchgemeindeversammlung vom 12. Juli 2020 als Wahlmodus für die Kirchenpflege und die Abgeordneten der Synode jeweils die stille Wahl, sofern nicht mehr Kandidaten gemeldet würden, als Sitze vorhanden seien. Die Kandidaten wurden per Abstimmung zur Wahl vorgeschlagen. Den Stimmberechtigten war dadurch vorgängig bekannt, dass keine Urnenwahl stattfinden würde und welche Personen als gewählt gelten würden, wenn innert der Anmeldefrist keine weiteren Wahlvorschläge eingehen würden. In den im Internet und auf dem kirchlichen Anschlagbrett publizierten Beschlüssen wurde zusätzlich explizit auf die bis 31. August 2020 laufende Anmeldefrist aufmerksam gemacht. Das Vorgehen entsprach somit den für stille Wahlen geltenden rechtlichen Vorgaben und die politischen Rechte des Beschwerdeführers wurden nicht verletzt. Diese für schweizerische Verhältnisse atypische Methode der stillen Wahl relativiert die gegen das Wahlverfahren gerichtete Kritik in einem entscheidenden Punkt, denn der positive Entscheid der Stimmberechtigten in der Form eines Wahlvorschlags verleiht den Gewählten eine demokratische Legitimation, die der durch einen Wahlgang vermittelten Legitimation zumindest nahekommt.

5. Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann.

6. Es bleibt über die Kosten des kantonsgerichtlichen Verfahrens zu entscheiden.

6.1 Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Der

Beschwerdeführer beantragt in der Replik (verspätet), dass die Kosten unter allen Beteiligten aufzuteilen seien. Das Kantonsgericht erhebt auch bei Beschwerden wegen Verletzung der politischen Rechte pauschal nach Aufwand bemessene Verfahrenskosten und verlegt sie wie vom Gesetz vorgesehen in der Regel nach dem Unterliegerprinzip (vgl. zuletzt z.B. KGE VV vom 30. Januar 2019 [810 18 66] E. 7; KGE VV vom 1. November 2017 [810 17 125] E. 12). Gründe für ein ausnahmsweises Abweichen von dieser Praxis sind vorliegend keine ersichtlich. Exponenten beider Beschwerdegegnerinnen haben dem Beschwerdeführer die Rechtslage vorprozessual ausführlich schriftlich und in Gesprächen erläutert. Wenn der Beschwerdeführer ihren Ausführungen keinen Glauben schenkte und auf einer gerichtlichen Prüfung seiner Anliegen beharrte, war dies sein gutes Recht. Allerdings verursachte er dann den dem Gericht entstandenen Aufwand allein und hat er folgerichtig das Kostenrisiko für den Fall des Unterliegens auch selber zu tragen. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

6.2 Die anwaltlich vertretene Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde B.\_\_\_\_\_ beantragt die Zusprechung einer Parteientschädigung. Gemäss § 21 Abs. 2 VPO haben Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben nur Anspruch auf eine Parteientschädigung, sofern der Beizug einer Anwältin bzw. eines Anwalts gerechtfertigt war. Nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts wird Einwohnergemeinden gestützt auf § 21 Abs. 2 VPO generell nur ein Anspruch auf Parteientschädigung eingeräumt, wenn der Beizug eines externen Rechtsvertreters im Einzelfall auch für Gemeinden mit juristischer Fachkompetenz innerhalb der eigenen Verwaltung gerechtfertigt erscheint (statt vieler: KGE VV vom 10. Mai 2017 [810 16 318] E. 6.2; KGE VV vom 4. Juni 2014 [810 14 27] E. 8.2; jeweils mit weiteren Hinweisen). Der Grund für diese Praxis ist darin zu sehen, dass mit der Verfügungskompetenz der Gemeindebehörden deren entsprechende Sachkunde einhergehen muss. Es sollte einer Behörde ohne ausserordentlichen Aufwand möglich sein, ihre Verfügung im Anfechtungsverfahren zu verteidigen. Hierzu kann sie entweder eigenes juristisches Personal beschäftigen oder punktuell externes Expertenwissen beiziehen. Würde für die Frage der Parteientschädigung auf die effektiven personellen und fachlichen Ressourcen abgestellt, hätte dies zur Folge, dass das kostenbezogene Prozessrisiko eines beschwerdeführenden Privaten ganz wesentlich vom zufälligen Umstand abhängig wäre, ob die Verwaltung mit einem Rechtsdienst ausgestattet ist oder jeweils eine anwaltliche Vertretung mandatiert wird. Um einen auch kostenmässig rechtsgleichen Zugang zur Justiz sicherzustellen, wird deshalb (weltlichen) Gemeinwesen stets nur dann eine Parteientschädigung ausgerichtet, wenn eine solche auch einer Einwohnergemeinde mit Rechtsdienst zuzusprechen wäre, weil von ihr für eine angemessene Prozessvertretung rechtliches Spezialwissen gefordert ist, das über die bei der Rechtsanwendungstätigkeit erforderlichen Kenntnisse hinausgeht und über welches gemeindeeigene Rechtsdienste normalerweise nicht verfügen (BLKGE 2007 Nr. 41 E. 8; grundlegend: BLVGE 1998/1999 Nr. 15.3).

6.3 Die Kirchgemeinden haben in der Regel jedoch keine juristische Fachkompetenz in der eigenen Verwaltung. Dementsprechend stellt sich die Gleichheitsproblematik, welche zur oben erwähnten Rechtsprechung mit der Differenzierung zwischen Gemeinden ohne eigenen Rechtsdienst und solchen mit eigenem Rechtsdienst geführt hat, nicht in derselben Art und

Weise. Die Praxis betreffend Einwohnergemeinden ist deshalb nicht unbesehen auf Kirchgemeinden, welche generell über keinen eigenen Rechtsdienst verfügen, übertragbar (KGE VV vom 5. September 2007 [810 06 199] E. 14.2, nicht publ. in: BLKGE 2007 Nr. 35). Im vorliegenden Fall hat sich die Kirchenpflege vorprozessual bemüht, die Angelegenheit im Gespräch mit dem Beschwerdeführer gütlich zu bereinigen. Wie sie nachvollziehbar darlegt, war sie als in juristischen Angelegenheiten unerfahrenes Laiengremium allerdings von der Komplexität der im gerichtlichen Verfahren aufgeworfenen Fragestellungen überfordert. Sie war deshalb auf externe Hilfe angewiesen, zumal keine Thematik betroffen ist, mit der eine Kirchenpflege aus ihrer Alltagserfahrung vertraut sein muss. Der Streitsache durfte sie sodann auch eine gewichtige Bedeutung zumessen, lief sie in ihren Augen doch Gefahr, sich ihrer eigenen Handlungsfähigkeit beraubt zu sehen. Für eine angemessene Prozessvertretung war deshalb im vorliegenden Fall der Beizug einer Anwältin erforderlich. Der Beschwerdeführer wird dementsprechend im Grundsatz entschädigungspflichtig. In der Honorarnote vom 6. Januar 2021 weist die Rechtsvertreterin der Kirchgemeinde einen Aufwand von 12.08 Stunden à Fr. 280.-- und Auslagen von Fr. 26.80 aus. Der Zeitaufwand und die Auslagen sind nicht zu beanstanden. Der Stundenansatz erscheint indes angesichts der überschaubaren Schwierigkeit der Sache als überhöht und ist ermessenshalber auf Fr. 250.-- zu reduzieren. Demzufolge hat der Beschwerdeführer der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde B.\_\_\_\_\_ eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 3'281.40 (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) auszurichten.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
  2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet.
  3. Der Beschwerdeführer hat der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde B.\_\_\_\_\_ eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'281.40 (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) auszurichten.

Präsidentin

Gerichtsschreiber