

R-104-14

Entscheid

der II. Kammer

vom 27. November 2014

Mitwirkend: Vizepräsident Dr. G. Betschart (Vorsitz), lic. iur. U. Broder,
lic. iur. B. Niedermann, juristische Sekretärin Dr. R. Wallimann

In Sachen

1. **A.**,
2. **B.**,
3. **C.**,
4. **D.**,
5. **E.**,

Rekurrenten

Rekurrenten Ziffer 2-5 vertreten durch Rekurrent Ziffer 1,

gegen

Römisch-katholische Kirchgemeinde Y.,

Rekursgegnerin

betreffend

Rekurs in Stimmrechtssachen

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Rekurskommission
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 46
Fax 044 266 12 47
rekurskommission@zh.kath.ch

hat sich ergeben:

Die Römisch-katholische Kirchenpflege Y. hat auf den 9. September 2014 zu einer ausserordentlichen Kirchgemeindeversammlung (ao KGV) zur Finanzierung und Miete der neuen Kirche Z. eingeladen. Vorlage und Antrag datieren vom 20. August 2014. In der Einladung wurde darauf hingewiesen, dass die zur Behandlung kommenden Akten und Kommentare ab dem 26. August 2014 zur Einsicht auf dem Sekretariat der Pfarrei Z. aufgelegt werden und auf der Homepage der Pfarrei (www.kath.ch/Y.) einzusehen seien (act. 9/2).

Mit Rekurschrift vom 4. September 2014 – eingegangen am 5. September 2014 – reichten die Rekurrenten einen Stimmrechtsrekurs nach § 151a des Gemeindegesetzes (GG) und §§ 146 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) gegen die Vorlage ein mit dem Antrag:

„Die Beschlussfassung über die Anträge zur Finanzierung, zur Miete und zur Kooperation mit der kath. Kirchenstiftung Y. sowie zu den Kreditverträgen mit der finanzierenden Bank Traktandum 3 ist der Kirchgemeinde zu untersagen. Traktandum 3 ist damit aus der Traktandenliste zu streichen.“

Mit Verfügung vom 8. September 2014 wies der Vizepräsident der Rekurskommission den Antrag gestützt auf die §§ 25 Abs. 2 lit. b und 25 Abs. 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) ab und setzte der Rekursgegnerin Frist zur Stellungnahme an.

Die ausserordentliche Kirchgemeindeversammlung wurde am 9. September 2014 in Anwesenheit von 78 Stimmberechtigten durchgeführt. Die Abstimmung zu Traktandum 3 über die Anträge zur Finanzierung, zur Miete und Kooperation mit der Kirchenstiftung sowie zu den Kreditverträgen mit der finanzierenden Bank ergab 51 Ja und 17 Nein. Im Anschluss daran wurde der Antrag gestellt, darüber abzustimmen, ob eine nachträgliche Urnenabstimmung stattfinden solle. Diesem Antrag stimmten 27 Stimmberechtigte zu, was mehr als ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten ausmachte. Es ist daher eine Urnenabstimmung durchzuführen (vgl. Protokoll der ao KGV act. 9/1 S. 5). Diese ist auf den 30. November 2014 angesetzt.

Innert der mit Verfügung vom 8. September 2014 angesetzten Frist reichte die Kirchenpflege die Akten ein (act. 9/1-9), verzichtete jedoch auf Stellungnahme. Am 16. Oktober 2014 wurde den Rekurrenten Frist angesetzt, um ihren Rekurs allenfalls zu ergänzen. Mit Eingabe vom 22. Oktober 2014 teilten die Rekurrenten mit, dass sie am Rekurs festhalten. Sie machen geltend, an der Kirchgemeindeversammlung seien lediglich 78 von insgesamt 2897 Stimmberechtigten (2,7%) anwesend gewesen; diese äusserst magere Beteiligung bestätige, „dass die Strategie der Behörde, das Geschäft wenn immer möglich unter bewusster Ausschaltung

der Mehrheit der Stimmbürger im kleinen Kreis von Eingeweihten durch zu drücken“, beinahe erfolgreich gewesen sei. Im weiteren bringen sie vor, dass angesichts der äusserst knappen Annahme des Antrags auf Urnenabstimmung das aktuelle Interesse für den Rekurs materiell nicht mehr gegeben sei; es bestehe aber ein aktuelles Interesse an der gerichtlichen Feststellung, „dass die Behörde sich bei Geschäften, insbesondere wenn es um Investitionen in der Höhe von einigen Millionen geht, an die demokratischen Regeln nach umfassender und objektiver Information halten muss, und insbesondere, dass sie verpflichtet ist, durch geeignete Publikation die Stimmbürger auf die Bedeutung des Geschäfts hinzuweisen“ (act. 12). Die Eingabe wurde der Rekursgegnerin zur Kenntnisnahme zugestellt. Sie hat sich dazu nicht vernehmen lassen.

Die Kammer zieht in Erwägung:

1. Die römisch-katholische Körperschaft wendet das staatliche Recht sinngemäss als eigenes Recht an, wo sie keine eigenen Bestimmungen erlässt (Art. 6 der Kirchenordnung der römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009, LS 182.10, KO). Für das Rekursverfahren vor der Rekurskommission finden die für das Verwaltungsgericht geltenden Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (LS 175.2, VRG) Anwendung (Art. 48 KO).

2. Nach § 21a lit. a VRG sind die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises rekursberechtigt. Bei den Rekurrenten handelt es sich um Stimmberechtigte der Kirchgemeinde Y. Sie sind daher zum Rekurs, der frist- und formgerecht eingereicht wurde, legitimiert. Auf das Erfordernis des aktuellen Interesses für die Rechtsmittelerhebung kann vorliegend verzichtet werden, da auch nach der ao KGV die Frage zu prüfen ist, ob die Kirchenpflege ihrer Pflicht zur umfassenden und objektiven Information der Stimmbürger in genügender Art und Weise nachgekommen ist (vgl. dazu Martin Bertschi, in: VRG-Kommentar, 3. A., Zürich etc. 2014, § 21a N. 10; Hans Rudolf Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 116 N. 8).

3. Gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. In analoger Weise regelt § 6 Abs. 1 lit. a GPR mit dem Randtitel Wahl- und Abstimmungsfreiheit, dass die staatlichen Organe gewährleisten, dass die Meinung der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden kann, indem sie insbesondere einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fördern. Staatliche Organe können sich sachlich und mit verhält-

nismässigem Einsatz von Mitteln an der Meinungsbildung beteiligen, soweit sie vom Thema direkt betroffen sind (§6 Abs. 3 GPR).

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zur Sachlichkeit verpflichtet; sie verletzt ihre Pflicht zur objektiven Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch informiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet aber das Gebot der Sachlichkeit in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmbürger wichtige Elemente zu unterdrücken und für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen (BGE 139 I 2, E. 6.2 S. 14).

Es ist daher zu prüfen, ob die kirchlichen Behörden mit der Vorlage und dem Antrag sowie den Erläuterungen anlässlich der ao KGV bezüglich Traktandum 3 auf zulässige Art und umfassend und objektiv informiert haben und insbesondere auch die Stimmbürger auf die Bedeutung des Geschäfts hingewiesen haben.

Die Rekurrenten bringen vor, den Anforderungen an die Information über das Projekt des Kirchenneubaus sei aufgrund der grossen finanziellen Bedeutung für die Stimmbürger in völlig unzureichender Weise Rechnung getragen worden; vorgängig der ao KGV habe die Behörde die Kirchgemeinde weder an einer Kirchgemeindeversammlung umfassend informiert noch habe sie die Abstimmungsvorlage allen Stimmbürgern zugestellt; die Ankündigung des Geschäfts habe keinen Hinweis enthalten, dass mit Traktandum 3 eine Grundsatzentscheidung darüber gefällt werden solle, ob eine neue Kirche gebaut werde oder nicht; die Ausschreibung erwecke vielmehr den Eindruck, das Bauprojekt sei seit längerem beschlossene Sache, werde doch über das Projekt lediglich informiert; das Auslassen konkreter Hinweise auf die Grundsatzentscheidung über einen Kirchenneubau sei geeignet, die Stimmberechtigten irrezuführen.

Was die Information der Stimmbürger für die Kirchgemeindeversammlung anbelangt, so ist von Art. 16 der Kirchgemeindeordnung (KGO) auszugehen, wonach die zur Behandlung bestimmten Anträge, Rechnungen und die auf die Verhandlungen bezüglichen Akten den Stimmberechtigten zwei Wochen vor der Versammlung zur Einsicht aufzulegen sind. Dieser Verpflichtung ist die Kirchgemeinde nachgekommen. Zudem hat sie die Unterlagen auf das

Internet unter <http://www.kath.ch/Y>. auf der Seite „Informationen“ aufgeschaltet (act. 2/4 S. 2). Vorgängig war die Vorlage auch im Pfarreibrief Nr. 31 der Pfarrei Z. auf den Seiten 48 ff. (act. 2/3) ausführlich dargestellt worden, der an alle Haushaltungen der politischen Gemeinden Y., R. und T. zugestellt wird. Die Rekurrenten halten dies alles für nicht genügend, da die Abstimmungsvorlagen den Stimmbürgern nicht persönlich zugestellt worden seien.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass gemäss Art. 16 KGO keine Pflicht der Kirchgemeinde besteht, den Stimmberechtigten die schriftlichen Anträge und Erläuterungen vor der Versammlung zuzustellen. Eine Verpflichtung für diese Dienstleistung besteht nur dann, wenn die KGO eine solche vorsieht (Thalmann, a.a.O., § 43 N. 3). Dass den Stimmbürgern trotz der Bedeutung des Geschäftes die Abstimmungsvorlagen nicht zugestellt wurden, stellt daher keine Rechtsverletzung dar und der diesbezügliche Einwand der Rekurrenten ist abzuweisen.

Der weitere Einwand, dass in den Unterlagen kein konkreter Hinweis auf eine Grundsatzentscheidung über den Kirchenneubau gemacht worden sei, ist ebenfalls abzulehnen. Bauherrin für die Kirche ist die Kirchenstiftung und nicht die Kirchgemeinde, was in Punkt 1 der Vorlage im Kapitel Ausgangslage klar aufgeführt wird. Zudem wird in der Vorlage einlässlich dargelegt, wie die Kirchenstiftung die Finanzierung vorsieht und insbesondere wie sich die Kirchgemeinde an der Finanzierung beteiligen soll (Vorlage Ziffer 3). Die Stimmbürger werden diesbezüglich eingehend und objektiv informiert und keineswegs irregeführt. Dazu kommt, dass anlässlich der ao KGV ausführlich sowohl über die projektierte Kirche als auch über deren Finanzierung sowie die Beteiligung der Kirchgemeinde und die Auswirkungen auf die Kirchgemeinde diskutiert, Fragen beantwortet und sachlich informiert wurde (vgl. Protokoll der ao KGV, act 9/1 S. 2 - 4). Die Rechnungsprüfungskommission erklärt denn auch in ihrem Abschied, dass die indirekte Finanzierung des Kirchenbaus und die voraussichtlichen Betriebs- und Unterhaltskosten die Kirchgemeinde in den kommenden Jahren stark belasten würden; sie hält aber trotz dieses Risikos die Finanzierung des Kirchenneubaus für vertretbar und empfiehlt der Kirchgemeindeversammlung, dem Antrag der Kirchenpflege zuzustimmen (act. 9/4). Gestützt darauf braucht auf die einzelnen von den Rekurrenten vorgebrachten Zahlen nicht weiter eingegangen zu werden.

4. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Stimmberechtigten gestützt auf die Unterlagen und die Ausführungen an der ao KGV über die sachlichen und objektiven Informationen verfügten, um ihren Willen zum Geschäft Finanzierung und Miete der neuen Kirche frei und unverfälscht zu bilden und demzufolge abzustimmen. Der Rekurs ist daher abzuweisen.

Demnach erkennt die Kammer:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.

[...]