

Rekurskommission



R-111-16

## Entscheid

der II. Kammer

vom 14. Juli 2016

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

In Sachen

**A.**,

Rekurrent

gegen

**Römisch-katholische Kirchgemeinde X.**

Rekursgegnerin

betreffend

Kirchgemeindeversammlung vom 30. Mai 2016

**Katholische Kirche im Kanton Zürich**

**Rekurskommission**  
Hirschengraben 72  
8001 Zürich  
www.zhkath.ch

Telefon 044 266 12 46  
Fax 044 266 12 47  
rekurskommission@zhkath.ch

**hat sich ergeben:**

Am 29. April 2016 veröffentlichte die Römisch-katholische Kirchgemeinde X. im Anzeiger des Bezirks die Einladung zur Kirchgemeindeversammlung vom 30. Mai 2016 mit den entsprechenden Traktanden. Die Einladung wurde sodann auch im forum – Pfarrblatt der katholischen Kirche xy/2016 vom 21. Mai 2016 veröffentlicht.

Am 30. Mai 2016 wurde die Kirchgemeindeversammlung durchgeführt. Es wurden folgende Beschlüsse gefasst:

1. Die Jahresrechnung 2015 wurde einstimmig angenommen.
2. Ersatzwahl Kirchenpflege: D. (neu)
3. Ersatzwahl Präsidium: F. (bisher)

Die Beschlüsse der Kirchgemeindeversammlung wurden am 3. Juni 2016 im Anzeiger des Bezirks publiziert.

Am 8. Juni 2016 erhob A., Mitglied der Kirchenpflege der Römisch-katholischen Kirchgemeinde X. (Rekurrent) „Rekurs zu Publikation und Beschlüssen der Kirchgemeindeversammlung der Kath. Kirchgemeinde X. vom 30. Mai 2016“ mit folgenden Anträgen:

- „ 1. Zum Umstand, dass die KGV-Ankündigung im Forum zu spät erfolgt ist und die Konsequenzen daraus, dies zum wiederholten Mal, muss die Rekurskommission Stellung nehmen.
2. Zur Wahlfähigkeit von D. beantrage ich Überprüfung durch die im Mail von Frau Z. aufgeführten Stellen, ausser den von mir o.a. als befangen benannten, sowie sofortige Aussetzung ihrer Mittätigkeit in der Kirchenpflege, bis die Rekursfragen geklärt sind, allenfalls Ansetzung einer neuerlichen Ersatzwahl. Beizubringen sind die im Mail von Frau Z. genannten Unterlagen mit verlangten Informationen und Ausführungsdatum.
3. Zu prüfen sind auch Empfehlungen für die mE ungenügenden Fristen und Vorgänge bezüglich Wahlvorbereitung und Ankündigungsprozedere, sowie Verantwortlichkeiten. Die jetzigen (schwammigen) Bestimmungen bieten keine Gewähr für eine seriöse, für die Betroffenen planbare Vorbereitung (Erlaubnis des Arbeitsgebers) der Suche und Wahl geeigneter Kandidaten/innen und sind willkürlicher Interpretation ausgesetzt.

Am 16. Juni 2016 nahm die Kirchenpflege der Kirchgemeinde X. zum Rekurs Stellung, mit den Anträgen, der Rekurs sei abzuweisen; eventualiter sei bei länger andauerndem Schriftenwechsel die aufschiebende Wirkung des Rekurses zu entziehen.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien ist – soweit sie entscheiderelevant sind – in den Erwägungen einzugehen.

### **Die Kammer zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1** Nach § 10 des Reglements über Organisation und Verfahren der Rekurskommission der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 1. Oktober 2009 (Organisationsreglement, LS 182.51) entscheidet die Rekurskommission über Rekurse gegen Anordnungen kirchlich-körperschaftlicher Organe, die ihr durch die Kirchenordnung zur Entscheidung zugewiesen sind, wenn die Verletzung kirchlich-körperschaftlichen Rechts geltend gemacht wird. Nach § 9 des Organisationsreglements sind auf das Rekursverfahren die für das Verwaltungsgericht geltenden Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) als subsidiäres Recht anwendbar.

**1.2** Gemäss Art. 6 der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009 (KO, LS 182.10) wendet die Körperschaft das staatliche Recht sinngemäss als eigenes Recht an, wo sie keine eigenen Bestimmungen erlässt. Nach Art. 47 lit. e KO können Anordnungen der Kirchgemeinden und Zweckverbände sowie ihrer Organe mit Rekurs bei der Rekurskommission angefochten werden. Nach Art. 47 lit. g KO können Handlungen und Unterlassungen der Organe der Körperschaft, die das Initiativ-, das Referendums- oder das Stimm- und Wahlrecht der Mitglieder der Körperschaft und der Kirchgemeinden verletzen, mit Rekurs angefochten werden.

**1.3** In Stimmrechtssachen der Gemeinde kann Rekurs gemäss VRG erhoben werden (§ 151a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926, GG, LS 131.1). Mit Rekurs in Stimmrechtssachen können Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen, angefochten werden (§ 151a GG, § 19 Abs. 1 lit. c VRG, Art. 58 Abs. 1 der Kirchgemeindeordnung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde X. vom 17. Mai 2010 [KGO]).

#### **2.**

**2.1** Der Rekurrent rügt zunächst, die Fristen und das Prozedere der Versamlungsankündigung genügten nicht den Vorschriften. Dabei räumt er ein, dass die Einladung zur Kirchgemeindeversammlung im Anzeiger für den Bezirk vier Wochen vor der Versammlung zeitlich gemäss KGO korrekt erfolgte. Er rügt jedoch, im forum sei die Publikation 11 Tage vor der Versammlung und damit zu spät erfolgt. Zur Begründung verweist der Rekurrent auf einen Mailverkehr zwischen ihm und Frau Z. und führt aus, das Prozedere entspreche „teilweise nicht den Vorschriften wie im Mail erwähnt.“

**2.2** Ein Rechtsmittel an die Rekurskommission hat sich gegen eines der in Art. 47 KO genannten Anfechtungsobjekte zu richten und hat einen Antrag und dessen Begründung zu enthalten (§ 23 Abs. 1 VRG). Aus Antrag und Begründung muss hervorgehen, was am angefochtenen

Akt nach Auffassung des Rekurrenten mangelhaft und daher neu zu beurteilen ist. Den Rekurrenten trifft eine Rüge- und Substanziierungspflicht (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, 3.A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 23 N. 5). Aus dem Antrag hat dabei hervorzugehen, inwiefern der angefochtene Akt abzuändern ist, d.h. vorliegend, ob bzw. inwiefern die Beschlüsse der Gemeindeversammlung aufzuheben sind.

**2.3** Die Anforderungen an Antrag und Begründung sind bei einem juristischen Laien weniger streng zu beurteilen. Da der Rekurrent fordert, die zu späte Ankündigung im forum sei von der Rekurskommission zu überprüfen, kann davon ausgegangen werden, dass er mit Antrag 1 die Aufhebung der Versammlungsbeschlüsse wegen verspäteter Einladung beantragt.

### **3.**

**3.1** In Stimmrechtssachen gilt eine Rekursfrist von 5 Tagen (§ 22 Abs. 1 Satz 2 VRG). Die Frist beginnt am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Aktes zu laufen, bei Fehlen einer solchen Mitteilung am Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Anordnung; fehlt es auch an einer amtlichen Veröffentlichung, beginnt der Fristenlauf nach der Kenntnisnahme der angefochtenen Handlung oder Unterlassung (§ 22 Abs. 2 VRG).

Richtet sich der Rekurs in Stimmrechtssachen gegen eine Vorbereitungshandlung für eine Wahl oder Abstimmung, müssen die Mängel sofort gerügt werden; die Frist beginnt bei Kenntnis allfälliger Mängel solcher Handlungen zu laufen und es darf nicht bis zur Auswertung der Wahl- oder Abstimmungsergebnisse zugewartet werden (vgl. Verwaltungsgericht Zürich, 18. Dezember 2013, VB.2013.00731 E. 2.1, m.w.H.; BGer, 20. Dezember 2010, 1C\_127/2010, publiziert als BGE 136 I 376, E. 3.1). Nur wenn diese Frist nach dem Abstimmungstermin abläuft oder wenn spezielle Gründe sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen lassen, kann eine Vorbereitungshandlung mit einem gegen die Abstimmung als solche gerichteten Rekurs in Stimmrechtssachen angefochten werden (Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute [Hrsg.], Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011, § 151a N. 6.2).

Dieser Regel liegt die Überlegung zugrunde, dass die Aufhebung einer Abstimmung wenn möglich vermieden werden soll. Demgemäss sollen Fehler, welche die Gültigkeit von Beschlüssen in Frage stellen können, wenn möglich vor der Abstimmung verbessert werden bzw. soll bei Unmöglichkeit der Verbesserung die Durchführung einer Abstimmung unterbleiben (Verwaltungsgericht Zürich, 18. Dezember 2013, VB.2013.00731 E. 2.1; H.R: Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3.A., Wädenswil 2000, § 151 N. 5.4). Sodann ergibt sich auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101), dass Mängel betreffend Vorbereitungshandlungen sofort zu rügen sind (BGE 118 Ia 271 E. 1e).

**3.2** Die Publikation der Einladung zur Gemeindeversammlung im amtlichen Publikationsorgan des Bezirks erfolgte unbestritten rechtzeitig. Die Publikation im forum Pfarrblatt erfolgte am 21. Mai 2016. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war somit dem Rekurrenten bekannt, dass die Veröffentlichung im forum allenfalls zu spät erfolgte. Die Frist zur Rüge der verspäteten Publikation begann damit spätestens am 22. Mai 2016 zu laufen und endete damit spätestens am Donnerstag, 26. Mai 2016. Gründe, dass es dem Rekurrenten nicht möglich oder zumutbar gewesen wäre, die Rüge rechtzeitig zu erheben, sind nicht ersichtlich, zudem erfolgte der Fristablauf bereits vor der Versammlung (vgl. E. 3.1).

Auf die Rüge der verspäteten Publikation der Einladung zur Gemeindeversammlung ist damit wegen Verspätung nicht einzutreten.

**3.3** Gemäss § 43 Abs. 1 GG ist jede Versammlung, dringliche Fälle vorbehalten, mindestens vier Wochen vorher unter Bezeichnung der Beratungsgegenstände öffentlich bekannt zu geben. Gemäss § 22 Abs. 2 GPR richten sich Veröffentlichungen im Zusammenhang mit kommunalen Wahlen und Abstimmungen nach dem Gemeindegesetz. Das Gesetz schreibt den Gemeinden die Mittel, welche für die Publikation in Frage kommen, nicht vor (Thalmann, § 68a N. 2). Die Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan ist grundsätzlich rechtlich unanfechtbar (Thalmann, § 43 N. 2). Insbesondere ist im übergeordneten kantonalen Recht nicht vorgeschrieben, dass die Publikation in mehreren Organen zu erfolgen habe. Mit Blick auf das kantonale Recht genügt somit die Publikation im amtlichen Organ des Bezirks vier Wochen vor der Kirchgemeindeversammlung ohne weiteres. Die Kirchgemeindeordnung nennt demgegenüber als Publikationsmittel für öffentliche Mitteilungen das forum Pfarrblatt, das amtliche Publikationsorgan des Bezirks sowie die Anschlagkästen der Pfarrei bzw. der Kirchgemeinde (Art. 6 KGO). Aufgrund dieser Bestimmung wäre der Einwand zu prüfen, ob ein Mitglied der Kirchgemeinde sich unter Umständen darauf verlassen dürfte, dass die Publikation in allen genannten Organen rechtzeitig erfolgt. Es empfiehlt sich somit inskünftig, entweder die Kirchgemeindeordnung entsprechend anzupassen oder die Publikation in allen genannten Publikationsmitteln rechtzeitig zu veranlassen. Für das vorliegende Verfahren kann dies jedoch dahingestellt bleiben, da die Rüge der ungenügenden Publikation ohnehin verspätet erfolgt ist.

#### **4.**

**4.1** Sodann beantragt der Rekurrent „zur Wahlfähigkeit von D.“..... die „Überprüfung durch die im Mail von Frau Z. aufgeführten Stellen“.

Im Zusammenhang mit der Wahl eines Behördenmitglieds können die Ausführungen des Rechtsdiensts des Synodalrats gegebenenfalls als Beweismittel dienen; ein allgemeiner Verweis darauf kann jedoch den Anforderungen an Antrag und Begründung eines Rechtsmittels nicht genügen (vgl. E. 2.3).

Der Rekurrent führt in der Begründung des Rekurses aus, die Wahl von D. sei problematisch, weil sie als Angestellte des Seelsorgers und Pfarradministrators tätig sei. Zwar sei sie als Angestellte der Mission von der Körperschaft angestellt, jedoch sei sie während der Arbeitszeit in ständigem Kontakt mit den Verwaltungsangestellten und seelsorgerisch Tätigen im Pfarrhaus und habe Zugang zu vielen, teils vertraulichen Informationen. Die Wahl durch die Versammlungsteilnehmer sei weitgehend in Unkenntnis dieser Aspekte erfolgt. Sodann seien die zuständigen Stellen des Synodalrats bezüglich Wählbarkeit nicht angegangen und die Dokumente dazu nicht rechtzeitig beigebracht worden.

**4.2** Somit ist mit Blick auf die Tatsache, dass der Rekurrent nicht juristisch vertreten ist, davon auszugehen, dass der Rekurrent sinngemäss die Aufhebung der Wahl von D. wegen fehlender Wählbarkeit bzw. fehlender Bewilligung ihres Arbeitgebers beantragt.

Eine Anstellung bei der katholischen Körperschaft ist grundsätzlich nicht unvereinbar mit der Mitgliedschaft in einer Kirchenpflege (vgl. § 25 f. GPR). Vorschriften der Anstellungsordnung der Römisch-katholischen Körperschaft vom 22. März 2007 bezüglich Angestellten der Körperschaft betreffen das Arbeitsverhältnis der Arbeitnehmerin mit der Römisch-katholischen Körperschaft, jedoch grundsätzlich nicht ihre politische Wählbarkeit als Behördenmitglied. Was das personalrechtliche Verhältnis von D. zu ihrem Arbeitgeber betrifft, ist der Rekurrent mangels Betroffenheit nicht zur Erhebung von Rügen im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens legitimiert. Im Übrigen statuiert Art. 43 Abs. 1 der Anstellungsordnung lediglich, dass die Bewerbung um ein öffentliches Amt der vorgesetzten Stelle zu melden ist. Eine Bewilligung der Anstellungsinstanz ist hingegen nur dann erforderlich, wenn zur Ausübung des Amtes vereinbarte Arbeitszeit beansprucht wird. Dies dürfte bei einer 20%-Anstellung ohnehin nicht gegeben sein.

Die Wählbarkeitsvoraussetzungen als Mitglied der Kirchenpflege waren somit mit Bezug auf D. erfüllt.

Soweit der Rekurrent beantragt, dass „die im Mail von Frau Z. genannten Unterlagen mit verlangten Informationen und Ausführungsdatum“ beizubringen seien, ist darauf schon deshalb nicht einzutreten, weil auch von einem juristisch nicht vertretenen Rekurrenten erwartet werden kann, dass er seine Begehren in einem Rechtsmittel formuliert. Es ist nicht Sache der Rekurskommission, den Inhalt von Rechtsbegehren aus einem Mailverkehr herauszulesen. Soweit sich der Rekurrent mit diesem Antrag auf allfällige Bewilligungen des Arbeitgebers von D. bezieht, betrifft auch dies ausschliesslich ihr personalrechtliches Verhältnis zu ihrem Arbeitgeber. Ein allfälliges Fehlen notwendiger Bewilligungen hätte gegebenenfalls personalrechtliche Konsequenzen für die Arbeitnehmer, jedoch keinen Einfluss auf eine gültige Wahl als Behördenmitglied, wobei nur diese vorliegend zu beurteilen ist.

**4.3** Der Rekurrent rügt sodann, die Wahl sei in Unkenntnis der problematischen Aspekte der Anstellung von D. bei der Körperschaft erfolgt. Gemäss dem Protokoll der Kirchgemeindeversammlung vom 30. Mai 2016 wurde an der Versammlung ausgeführt, dass die Kandidatin zu 20% von der Mission für den Pfarradministrator M. angestellt sei, dass jedoch aufgrund ihrer Anstellung bei der Körperschaft kein Konflikt mit einer Mitgliedschaft bei der Kirchenpflege bestehe. Die Anstellung bei der Körperschaft bzw. die Tätigkeit für den Pfarradministrator wurden somit thematisiert, weitergehende personalrechtliche Aspekte mussten mit Blick auf die Wählbarkeit und damit die Ausübung der politischen Rechte nicht ausgeführt werden.

**4.4** Der Rekurrent beanstandet weiter, die Kirchenpflege habe nicht frühzeitig über die Vakanz in der Kirchenpflege informiert, sodass keine Gelegenheit bestanden habe, rechtzeitig nach Kandidierenden zu suchen. Es besteht keine gesetzlich statuierte Pflicht der Kirchenpflege, vor der Publikation der Traktanden der Kirchgemeindeversammlung über eine Vakanz in der Behörde zu informieren. Zudem widerspricht es Treu und Glauben, wenn der Rekurrent geltend macht, es habe nicht rechtzeitig nach geeigneten Kandidierenden gesucht werden können, da er selber als Mitglied der Behörde zum frühestmöglichen Zeitpunkt über die Vakanz informiert war und somit selber das Bekanntmachen der Vakanz gegenüber einem grösseren Kreis sowie die Suche nach weiteren Kandidierenden hätte in die Wege leiten können.

**4.5** Schliesslich beantragt der Rekurrent die sofortige Aussetzung der Mittätigkeit von D. in der Kirchenpflege, bis die Rekursfragen geklärt seien.

Einem nach dem Wahl- oder Abstimmungstag eingereichten Rekurs in Stimmrechtssachen kommt grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu (§ 25 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b VRG). Da der Antrag 2 des Rekurrenten trotz unklarer Formulierung als Antrag auf Aufhebung der Wahl zu betrachten ist, konnte D. ohnehin bis heute ihre Tätigkeit in der Behörde nicht rechtswirksam aufnehmen; auch die am 31. Mai 2016 erfolgte Konstituierung kann keine Wirksamkeit entfalten und ist nach rechtskräftiger Erledigung des Rekurses in Stimmrechtssachen zu wiederholen.

Eine abweichende Anordnung kann getroffen werden, wenn dafür wichtige und qualifizierte Gründe vorliegen, d.h. wenn ohne einen Entzug der aufschiebenden Wirkung wichtige Interessen gefährdet würden. Dies ist namentlich der Fall, wenn eine unmittelbare und schwere Bedrohung hochwertiger Güter des Einzelnen oder des Staates ersichtlich ist oder wenn die Gefahr droht, dass ein bestehender Zustand nicht wiederherstellbar verändert würde (Thalmann, § 151 Rz. 6.3; Regina Kiener, in: Kommentar VRG, § 25 N. 25ff; BGE 129 II 286 E. 3; Verwaltungsgericht Zürich, 24. November 2011, VB. 2011.00637, E. 4.2). Über den Entzug der aufschiebenden Wirkung entscheidet der Vorsitzende der Rekursinstanz von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei (Regina Kiener, § 25 VRG N. 33).

Die aufschiebende Wirkung des Rechtsmittels in Stimmrechtssachen bewirkt zwar, dass sich die Behörde bis zur rechtskräftigen Erledigung nicht ordentlich konstituieren kann, was zu erheblichen Schwierigkeiten in der Amtsführung führt. Andererseits würde eine allfällige nachträgliche Aufhebung der Wahl durch eine Rechtsmittelinstanz dazu führen, dass sämtliche Beschlüsse der Kirchenpflege ungültig wären. Im Übrigen soll eine von Gesetzes wegen bestehende aufschiebende Wirkung eines Rechtsmittels nur in Ausnahmefällen entzogen werden. Daher ist auch vorliegend die aufschiebende Wirkung nicht zu entziehen, und der Antrag des Rekurrenten erweist sich als somit obsolet. Eine allfällige Beschwerde an das Bundesgericht hätte demgegenüber ohnehin grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110)).

5. Schliesslich beantragt der Rekurrent Empfehlungen für ungenügende Fristen und Vorgänge bezüglich Wahlvorbereitung und Ankündigungsprozedere. Hierzu ist auf E. 3.3 zu verweisen, sowie auf die Vernehmlassung der Rekursgegnerin, in welcher sie ankündigt, die KGO entsprechend anzupassen. Bis dahin sind wie unter E. 3.3 ausgeführt die Publikationen in allen nach Art. xy KGO erwähnten Organen rechtzeitig vorzunehmen.

6. Gestützt auf § 14 Organisationsreglement sind keine Verfahrenskosten zu erheben. Im Rekursverfahren kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Rekurrent unterliegt mit seinen Anträgen vollumfänglich und der Rekursgegnerin steht als Behörde nach ständiger Rechtsprechung keine Parteientschädigung zu.

#### **Demnach erkennt die Kammer:**

1. Auf die Rüge der verspäteten Publikation der Einladung und Traktanden der Kirchgemeindeversammlung vom 30. Mai 2016 wird nicht eingetreten.
2. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

[...]