

R-107-18

Entscheid

vom 26. Oktober 2018

Mitwirkend: Beryl Niedermann (Vorsitz), Anand Pazhenkottil, Davide Loss,
jur. Sekretär Tobias Kazik

In Sachen

1. **A.,**
2. **B.,**

Rekurrierende

gegen

Römisch-katholische Kirchengemeinde C.,

Rekursgegnerin

betreffend

Rekurs in Stimmrechtssachen

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Rekurskommission
Minervastrasse 99
8032 Zürich
www.zhkath.ch

Telefon 044 380 82 02
rekurskommission@zhkath.ch

Sachverhalt:

A.

Am [...] wurde in der Zeitung «[...]» die Einladung zur Kirchgemeindeversammlung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde C. vom [...] publiziert. Diese wurde in der Folge zusätzlich in der Ausgabe 12/2018 des *forum* Pfarrblatt der katholischen Kirche im Kanton Zürich veröffentlicht. Mit der Einladung wurden die Traktanden «Genehmigung der Rechnung 2017», «Genehmigung eines Projektkredites Sanierung Kirche [...]», «Wahlen» und «Allfälliges» bekanntgegeben.

B.

Am [...] führte die Römisch-katholische Kirchgemeinde C. die Kirchgemeindeversammlung durch. U.a. lehnte die Kirchgemeindeversammlung die Wiederwahl von D. als Pfarreibeauftragter der Pfarrei C. mit 35:31 Stimmen in geheimer Wahl ab (act. 7/4, pag. 473 f.).

C.

Mit Eingabe vom 20. Juni 2018 (Datum Poststempel) erhoben A. und B. Stimmrechtsrekurs an die Rekurskommission und beantragten, den Beschluss der Kirchgemeindeversammlung vom [...] betreffend die Wahl des Pfarreibeauftragten der Pfarrei C. für ungültig zu erklären und die Kirchenpflege der Römisch-katholischen Kirchgemeinde C. anzuweisen, eine ausserordentliche Kirchgemeindeversammlung mit diesem Traktandum einzuberufen. Zur Begründung machten sie im Wesentlichen geltend, die Bezeichnung des Traktandums «Wahlen» sei insofern irreführend gewesen, als für die Stimmberechtigten nicht klar erkennbar gewesen sei, dass dieses Traktandum die Wiederwahl der Pfarreibeauftragten umfasse. Ausserdem sei die Wiederwahl mit einem an Zufall grenzenden, knappen Stimmenmehr sowie unter Ausbleiben einer Kritik an der Arbeit des bisherigen Pfarreibeauftragten gescheitert. Das Ganze sehe nach einem Komplott aus.

D.

Mit Vernehmlassung vom 9. Juli 2018 beantragte die Römisch-katholische Kirchgemeinde C. die Abweisung des Rekurses. Diese Eingabe wurde A. und B. zur Kenntnisnahme zugestellt.

Erwägungen:

1.

1.1 Gemäss § 10 des Reglements über Organisation und Verfahren der Rekurskommission der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 1. Oktober 2009 (Organisationsreglement, LS 182.51) beurteilt die Rekurskommission Rekurse nach Art. 47 der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009 (KO, LS 182.10). Gemäss Art. 47 lit. d KO können Handlungen und Unterlassungen der Organe der Körperschaft und der Kirchgemeinden, die das Initiativ-, das Referendums- oder das Stimm- und Wahlrecht der Mitglieder der Körperschaft oder der Kirchgemeinden verletzen, mit Rekurs angefochten werden.

1.2 Gemäss § 9 Organisationsreglement findet auf das Rekursverfahren die KO Anwendung. Gemäss Art. 6 KO wendet die Römisch-katholische Körperschaft das staatliche Recht sinngemäss als eigenes Recht an, wo sie keine eigenen Bestimmungen erlässt. Gemäss Art. 48 KO finden für das Rekursverfahren vor der Rekurskommission die für das Verwaltungsgericht geltenden Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) als subsidiäres Recht gemäss Art. 6 KO Anwendung.

1.3 Mit dem Stimmrechtsrekurs können Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen, angefochten werden (§ 41 i.V.m. § 19 Abs. 1 lit. c VRG).

Der Rekurs richtet sich gegen diverse Vorbereitungshandlungen der Rekursgegnerin im Zusammenhang mit der Wahl des Pfarreibeauftragten der Pfarrei C. anlässlich der Kirchgemeindeversammlung vom [...]. Dagegen steht der Stimmrechtsrekurs grundsätzlich offen. Die übrigen Wahlen werden von den Rekurrierenden nicht in Frage gestellt, weshalb diese vom vorliegenden Rekurs nicht berührt sind.

Soweit die Rekurrierenden ausführen, sie fänden es inakzeptabel, den bisherigen Pfarreibeauftragten der Pfarrei C., der schon rund zehn Jahre für die Pfarrei arbeite und in zwei bis drei Jahren das Rentenalter erreiche, auf eine derart schäbige Art aus seinem Amt zu vertreiben, was einer christlichen Kirchgemeinde unwürdig sei, stellen sie den von der Kirchgemeindeversammlung vom [...] getroffenen Entscheid inhaltlich in Frage. Solche Kritik ist im Rahmen eines Stimmrechtsrekurses unzulässig, werden damit doch keinerlei staatlichen Vorbereitungs- und Durchführungshandlungen von Wahlen und Abstimmungen beanstandet oder anderweitige Rügen im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte vorgebracht. In diesem Punkt sind die Rekurrierenden nicht zu hören.

1.4 In Stimmrechtssachen steht die Rekurslegitimation jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (§ 49 i.V.m. § 21a Abs. 1 lit. a VRG). Nach der Rechtsprechung sowie nach herrschender Lehre reicht das Stimmrecht für die betreffende Körperschaft zur Rechtsmittelberechtigung aus (BGE 121 I 252, 255; HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 260 ff., insbesondere S. 265).

Die Rekurrierenden sind Mitglieder und Stimmberechtigte der Römisch-katholischen Kirchengemeinde C. und daher zum Stimmrechtsrekurs gegen das Wahl- und Abstimmungsergebnis der fraglichen Kirchgemeindeversammlung grundsätzlich legitimiert.

1.5

1.5.1 Gemäss § 49 i.V.m. § 21a Abs. 2 VRG setzt der Stimmrechtsrekurs gegen die Verletzung von Verfahrensvorschriften in der Gemeindeversammlung voraus, dass sie in der Versammlung gerügt worden ist.

Die in § 49 i.V.m. § 21a Abs. 2 VRG verankerte Rügepflicht stellt eine Konkretisierung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes des Handelns nach Treu und Glauben dar. Sinn und Zweck der in § 49 i.V.m. § 21a Abs. 2 VRG verankerten Rügepflicht liegt darin, dass Personen, die mit der Handhabung von Verfahrensvorschriften an Gemeindeversammlungen nicht einverstanden sind, dies umgehend kundtun müssen, sofern es ihnen zumutbar ist, und so eine Wiederholung derselben verhindert werden kann. Diesem Zweck dienen auch die in Stimmrechtssachen kurzen Rechtsmittelfristen.

Von vorneherein nicht unter die Rügepflicht von § 151a Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (aGG; am 1. Januar 2018 ausser Kraft gesetzt und in § 21a Abs. 2 VRG überführt) fällt die angebliche Irreführung der Stimmberechtigten durch falsche Information seitens der Behörden (Verein Zürcher Gemeinbeschreiber und Verwaltungsfachleute [Hrsg.], Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 2011, N. 5.4 zu § 151a aGG; vgl. auch THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, N. 4.2.1 zu § 151 aGG).

1.5.2 Die Rekurrierenden führen aus, sie hätten an der Kirchgemeindeversammlung vom [...] nicht teilnehmen können. Hätten sie jedoch gewusst, dass es bei dem Traktandum «Wahlen» auch um die Wiederwahl des Pfarreibeauftragten der Pfarrei C. gehe, hätten sie sich intensiv bemüht, die Teilnahme an der fraglichen Kirchgemeindeversammlung möglich zu machen und sich für dessen Wiederwahl eingesetzt. Wahlen, wie z.B. der Kirchenpflege oder der Rechnungsprüfungskommission seien für sie von geringem Interesse. Anders verhalte es sich bei der Wahl des Pfarreibeauftragten, da man diesen regelmässig treffe und er als Ansprechstelle für alle kirchlichen Angelegenheiten amte (act. 1, S. 1). Mit anderen Worten stellen sich die Rekurrierenden auf den Standpunkt, dass sie einzig wegen der irrefüh-

renden Bezeichnung des Traktandums «Wahlen» nicht an der fraglichen Kirchgemeindeversammlung teilgenommen hätten.

1.5.3 Vorliegend rügen die Rekurrierenden mithin eine angebliche Irreführung der Stimmberechtigten durch falsche Information (fehlerhafte Traktandierung der an der Kirchgemeindeversammlung vom [...] zu behandelnden Geschäfte) seitens der Rekursgegnerin. In dieser Konstellation kann den Rekurrierenden die Unterlassung einer entsprechenden Rüge nicht zum Nachteil gereichen. Eine Verletzung der Rügepflicht kann ihnen insbesondere nicht vorgeworfen werden, zumal sie an der fraglichen Kirchgemeindeversammlung offenbar nicht anwesend waren und ausdrücklich geltend machen, sie hätten alles unternommen, um an der Kirchgemeindeversammlung vom [...] teilzunehmen, sofern sie gewusst hätten, dass das Traktandum «Wahlen» auch die Wahl der Pfarreibeauftragten umfasse (act. 1, S. 1 IN FINE). Eine andere Möglichkeit, die fehlerhafte Traktandierung frühzeitig zu rügen, bestand für die Rekurrierenden mithin nicht.

1.5.4 Aus diesem Grund haben die Rekurrierenden die Rügepflicht nach § 49 i.V.m. § 21a Abs. 2 VRG nicht verletzt. Die Rekurrierenden sind zum Stimmrechtsrekurs legitimiert.

1.6

1.6.1 Gemäss § 53 i.V.m. § 22 Abs. 1 Satz 2 VRG ist der Stimmrechtsrekurs innert fünf Tagen bei der Rekursinstanz einzureichen. Gemäss § 53 i.V.m. § 22 Abs. 2 VRG beginnt der Fristenlauf am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Akts, ohne solche am Tag nach seiner amtlichen Veröffentlichung und ohne solche am Tag nach seiner Kenntnisnahme.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen Mängel bei der Vorbereitung einer Volksabstimmung sofort gerügt werden, damit sie noch vor der Abstimmung behoben werden können und diese nicht wiederholt zu werden braucht. Aus diesem Grund bestehen in Stimmrechtssachen kurze Rechtsmittelfristen. Bleibt der Stimmberechtigte zunächst untätig, obwohl nach den Verhältnissen ein sofortiges Handeln geboten oder zumutbar war, so verliert er das Recht auf Anfechtung des Abstimmungsergebnisses. Denn es wäre stossend, wenn eine stimmberechtigte Person wegen eines Mangels, den sie zunächst widerspruchslos hingenommen hat, hinterher die Abstimmung, deren Ergebnis den gehegten Erwartungen nicht entspricht, anfechten könnte. Nach der Abstimmung kann grundsätzlich nur noch gerügt werden, diese sei nicht korrekt durchgeführt oder das Ergebnis sei unrichtig ermittelt worden (BGE 121 I 1, E. 3b, BGE 106 IA 197, E. 2c, BGE 101 IA 238, E. 3; KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBI 83/1982, S. 2 ff., S. 41; KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 354). Diese Rechtsprechung bezieht sich auf staatliche Akte.

Der Stimmberechtigte darf aber das Ergebnis ausnahmsweise abwarten und die mangelhafte Vorbereitungshandlung anfechten, wenn ein sofortiges Handeln (also ein Vorgehen unmittelbar gegen die Vorbereitungshandlung) nach den Umständen nicht zumutbar ist (HILLER, a.a.O., S. 330 f.). Wird jedoch eine Untätigkeit der Behörde gerügt, so kann naturgemäss die Beschwerdefrist gar nicht zu laufen beginnen (MARTI, Die staatsrechtliche Beschwerde, 4. Aufl., Basel/Stuttgart 1979, N. 218). Nach der Rechtsprechung ist bei der Rüge einer Unterlassung seitens der Behörde die Beschwerde jederzeit möglich (BGE 108 IA 165; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2009.00395 vom 4. November 2009, E. 2.3.1). Die Rechtsmittelfrist beginnt in einem solchen Fall nur zu laufen, wenn die Behörde es ablehnt, im verlangten Sinn tätig zu werden (HILLER, a.a.O., S. 341). In einem solchen Fall beginnt die Frist mit der Mittelung zu laufen (KÄLIN, a.a.O., S. 305; AUER, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Basel/Frankfurt a. M. 1983, N. 406).

1.6.2 Gemäss Art. 6 der Kirchgemeindeordnung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde C. vom 12. Juli 2010 (Kirchgemeindeordnung C.) sind offizielle Mitteilungen im *forum* Pfarrblatt der katholischen Kirche im Kanton Zürich und in den Anschlagkästen der Pfarreien zu veröffentlichen, wobei über Beschlüsse der Kirchenpflege von öffentlichem Interesse und über wesentliche Kirchgemeindeangelegenheiten in geeigneter Weise informiert wird. Amtliches Publikationsorgan der Kirchgemeinde ist der «[...]», die Tageszeitung der Bezirke E. und C.

1.6.3 Die Rekurrierenden machen geltend, sie hätten nachträglich festgestellt, dass im Büchlein mit den Detailunterlagen zur Kirchgemeindeversammlung das Traktandum «Wahlen» mit einer Ergänzung versehen gewesen sei, aus welcher die «Erstreckung» der Wahlen auf die Pfarreibeauftragten hervorgehe. Sie (die Rekurrierenden) hätten bei Erhalt des Büchleins keine Veranlassung gesehen, es zu lesen, weil sie ja die rechtsgültige Traktandenliste schon Wochen vorher im offiziellen Publikationsorgan der Rekursgegnerin gelesen hätten (act. 1, S. 2 IN INITIO).

1.6.4 Unter diesen Umständen durften die Rekurrierenden, die sich gegen die behauptete Unterlassung der Rekursgegnerin, die Wahl des Pfarreibeauftragten gehörig zu traktandieren, zur Wehr setzen, das Endergebnis abwarten, zumal sie geltend machen, erst «nachträglich» von der Nichtwiederwahl des Pfarreibeauftragten Kenntnis erhalten zu haben. Die Anfechtung der angeblich mangelhaften Vorbereitungshandlung durch die Rekursgegnerin (irreführende Traktandierung) durften sie mithin nach Kenntnisnahme der Beschlüsse der Kirchgemeindeversammlung vom [...] anfechten. Eine umgehende Anfechtung der Traktandierung nach deren amtlichen Publikation war für die Rekurrierenden nach den Umständen nicht zumutbar, zumal sie – wie von ihnen behauptet – im damaligen Zeitpunkt (noch) keine Kenntnis von der anstehenden Wahl des Pfarreibeauftragten hatten.

1.6.5 Vorliegend wurden die Beschlüsse der Kirchgemeindeversammlung vom [...] am [...] in der Zeitung «[...]» amtlich publiziert (act. 11). Der Stimmrechtsrekurs wurde am 20. Juni 2018 der Schweizerischen Post übergeben. Damit ist die Rekursfrist gewahrt.

1.7 Auf den im Übrigen formgerecht eingereichten Stimmrechtsrekurs ist einzutreten (§ 54 Abs. 1 und 2 VRG).

2.

2.1 Gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) schützt die Garantie der politischen Rechte – insbesondere der Wahl- und Abstimmungsfreiheit – die freie Willensbildung der Stimmberechtigten und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Freiheit der Meinungsbildung schliesst grundsätzlich jede direkte Einflussnahme der Behörden aus, welche geeignet wäre, die freie Willensbildung der Stimmbürger im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen zu verfälschen (BGE 114 IA 432, E. 4a; BGE 113 IA 295, E. 3b; BGE 112 IA 335, E. 4b, je mit Hinweisen). Eine solche unerlaubte Beeinflussung liegt etwa dann vor, wenn die Behörde, die zu einer Sachabstimmung amtliche Erläuterungen verfasst, ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert (BGE 114 IA 432, E. 3a; BGE 112 IA 335, E. 4b, mit Hinweisen). Zum sich aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ergebenden Gebot der Sachlichkeit gehört auch eine unmissverständliche Abstimmungsfrage; Bedingungen, Suggestivfragen etc. sind in jedem Fall unzulässig (PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden, Diss. Aarau 1945, S. 46 f.).

Im Kanton Zürich sollen staatliche Organe gemäss § 6 Abs. 3 GPR sachlich und verhältnismässig informieren. Dazu gehört insbesondere auch eine sachliche, transparente, verhältnismässige und faire Information durch die Behörden (Gemeindeamt des Kantons Zürich, Handbuch zur Gesetzgebung über die politischen Rechte, 3. Aufl., Zürich 2018, S. 40). Die Darstellung einer Sachvorlage kann auch dann gegen die verfassungsrechtlich gebotene Abstimmungsfreiheit des einzelnen Stimmbürgers verstossen, wenn die Behörde in den offiziellen Abstimmungserläuterungen unvollständig informiert. An das Erfordernis der Vollständigkeit sind generell hohe Anforderungen zu stellen, denn eine lückenhafte Information durch die Behörde kann das Abstimmungsergebnis verfälschen (DECURTINS, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Diss. Freiburg 1992, S. 197).

2.2 Aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit folgt namentlich eine Verpflichtung der Behörden einer formal und inhaltlich korrekten Ankündigung der Abstimmungen, sodass sich

die Stimmberechtigten, aber insbesondere auch die politischen Parteien, Verbände oder andere Gruppierungen auf die öffentlichen Willensbildungsprozesse vorbereiten und effektiv daran teilhaben können (BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss. Bern 2003, S. 228 f.). Entsprechendes gilt auch für Abstimmungen, die an Versammlungen stattfinden: Über Datum und Ort der Versammlung muss frühzeitig und korrekt informiert werden. Zudem müssen die Sachgeschäfte nach den gesetzlichen Vorgaben *rechtzeitig* und *vollständig* traktandiert werden. Die entsprechenden Vorschriften haben zum Zweck, dass sich die Stimmberechtigten ein Bild über die an der Versammlung zu besprechenden Themen verschaffen können, sodass bereits im Vorfeld der Versammlung Diskussionen, Abklärungen und Absprachen möglich werden und die Stimmberechtigten vor unerwarteten und übereilt beschlossenen Geschäften bewahrt bleiben (Besson, a.a.O., S. 229). Sammelbegriffe, wie «Bauabrechnungen» etc. sind zu ungenau gefasst und mithin unzulässig (THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, S. 114). Den Vorbereitungshandlungen im Vorfeld einer Wahl kommt somit eine Garantiefunktion zu, die sich unmittelbar aus dem verfassungsrechtlich verankerten Stimmrecht ergibt (SCHWAB, Wahlkampf und Verfassung, Diss. Zürich 2001, S. 157).

2.3 Bei Wahlen ist die Praxis strenger als bei Abstimmungen. Bei Wahlen hat das Bundesgericht ein behördliches Eingreifen in den Wahlkampf grundsätzlich ausgeschlossen (vgl. zum ganzen BGE 117 IA 457, mit Hinweisen). Bei den Wahlen kommt den Behörden keine Beratungsfunktion zu wie bei Sachentscheiden. Hier haben sie nicht von Rechts wegen mitzuwirken und ihre Auffassung der öffentlichen Interessen zu wahren. Es ist zu verhindern, dass sich der Staat im Wahlkampf auch nur indirekt in den Dienst parteiischer Interessen stellt. Eine Intervention kommt daher höchstens dann in Frage, wenn sie im Interesse der freien und unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Wählerinnen und Wähler als unerlässlich erscheint (BGE 118 IA 259, 262 f., E. 3., mit Hinweisen; BGE 113 IA 296 f.; BGE 114 IA 433).

2.4

2.4.1 Gemäss Art. 16 Abs. 1 Kirchgemeindeordnung C. ist, dringliche Fälle vorbehalten, jede Versammlung mindestens vier Wochen vorher, unter Bezeichnung der Beratungsgegenstände, öffentlich bekannt zu geben, wobei die zur Behandlung bestimmten Anträge, Rechnungen und die auf die Verhandlung bezüglichen Akten den Stimmberechtigten zwei Wochen vor der Versammlung zur Einsicht aufzulegen sind.

2.4.2 Die Rekurrierenden machen geltend, die Bezeichnung des Traktandums «Wahlen» sei insofern irreführend gewesen, als für die Stimmberechtigten nicht klar erkennbar gewesen sei, dass dieses Traktandum die Wiederwahl der Gemeindeleiter (recte: Pfarreibeauftragten) umfasse. Üblicherweise verstehe man darunter die Neu- und Wiederwahl von Mitgliedern der

Kirchenpflege und der Rechnungsprüfungskommission sowie den Präsidien dieser Behörden. Solche Wahlen seien für die Rekurrierenden von geringem Interesse. Dass für die Kirchgemeindeversammlung vom [...] ausnahmsweise auch die Wiederwahl der Pfarreibeauftragten subsumiert werde, sei nicht erkennbar gewesen. Die Wahl des Pfarreibeauftragten sei von enormer Wichtigkeit, denn diesen treffe man am Wochenende an den Wortgottesdiensten und er sei Ansprechperson für sämtliche kirchlichen Angelegenheiten der Kirchgemeinde. Hätten die Rekurrierenden gewusst, dass es bei dem Traktandum «Wahlen» auch um die Wiederwahl ihres Pfarreibeauftragten gehe, hätten sie sich intensiv bemüht, die Teilnahme an der fraglichen Kirchgemeindeversammlung möglich zu machen und sich für dessen Wiederwahl eingesetzt. Aus dem später publizierten und verteilten Büchlein mit den Detailunterlagen zur Kirchgemeindeversammlung vom [...] sei die Traktandenliste mit einer Ergänzung beim Traktandum «Wahlen» hervorgegangen, wonach sich dieses auch auf die Wahl der Pfarreibeauftragten erstrecke. Es sei für die Rekurrierenden unverständlich, weshalb der bisherige Pfarreibeauftragte mit einem an Zufall grenzenden, knappen Stimmenmehr und ohne Kritik an dessen Arbeit abgewählt worden sei. Das Ganze sehe eher nach einem Komplott aus (act. 1, S. 1 f.).

2.4.3 Die Rekursgegnerin hält dem entgegen, die Einladung zur Kirchgemeindeversammlung vom [...] sei am 12. Mai 2018 in der Zeitung «[...]» mit dem Hinweis auf die Publikation des Weisungshefts auf der Homepage der Pfarreien und der Möglichkeit der telefonischen Bestellung, erschienen. Das Weisungsheft habe die Information enthalten, dass die Pfarreibeauftragten, die Rechnungsprüfungskommission und die Kirchenpflege gewählt würden. D. sei seit dem Jahr 2006 als Pfarreibeauftragter der Pfarrei C. im Amt und sei alle drei Jahre in offener Abstimmung (recte: Wahl) mit grosser Mehrheit wiedergewählt worden. Die Kirchenpflege der Römisch-katholischen Kirchgemeinde C. habe sich nicht veranlasst gesehen, zusätzlich auf diese Wiederwahl hinzuweisen. Ihrer Einschätzung zur Folge sei die Abwahl von D. durch mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfolgt, die noch nie an einer Kirchgemeindeversammlung teilgenommen hätten und sich untereinander abgesprochen hätten. Daher sei sie der Überzeugung, die fragliche Kirchgemeindeversammlung korrekt angekündigt und durchgeführt zu haben (act. 6, S. 1).

2.4.4 Gemäss Art. 59 Abs. 1 KO wählt die Kirchgemeinde den Diakon, die Pastoralassistentin oder den Pastoralassistenten mit Gemeindeführungsfunktion auf eine Amtsdauer von drei Jahren, wenn kein Priester als Pfarrer gewählt werden kann. Gemäss Art. 59 Abs. 2 KO sind Personen wählbar, welche die Voraussetzungen für die Amtsausübung nach der kirchlichen Ordnung erfüllen. Gemäss Art. 59 Abs. 3 KO gilt für das Wahlverfahren das Reglement über die Neuwahl der Pfarrer und die Wahl der Gemeindeführungen, wobei die Wahl an der Kirchgemeindeversammlung erfolgt. Ein Reglement über die Wahl der Pfarreibeauftragten

wurde bisher nicht erlassen (im Unterschied zum Reglement über die Neuwahl von Pfarrern vom 18. April 2013, LS 182.22).

Der Synodalrat der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich erliess zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten in den Kirchgemeinden mit Beschluss vom 10. Juli 2017 eine Richtlinie zum Wahlverfahren der Pfarreibeauftragten (nachfolgend: Richtlinie), die am 1. Januar 2018 in Kraft trat. In der Richtlinie wird festgehalten, dass das Verfahren bei der Wahl der Pfarreibeauftragten aufgrund seiner Spezialität (Vorliegen der *missio* des Bischofs, kein Vorschlagsrecht etc.) mehr dem einer Abstimmung für ein Sachgeschäft gleiche als einem Wahlgeschäft. In der Richtlinie ist aufgrund der besonderen Wählbarkeitsvoraussetzung der Beauftragung (*missio*) des Bischofs vorgesehen, dass – in Abweichung von § 38 Abs. 1 KGR – aus der Versammlung keine weiteren Wahlvorschläge gemacht werden können und gewählt ist, wer mehr «Ja-Stimmen» als «Nein-Stimmen» auf sich vereinigt (Ziff. 3 der Richtlinie).

2.4.5 Die Einladung zur Kirchgemeindeversammlung vom [...] wurde am [...] in der Zeitung «[...]» amtlich publiziert. Ausserdem erschien diese Einladung in der Ausgabe [...] des *forum* Pfarrblatt der katholischen Kirche im Kanton Zürich. Die Einladung enthielt jeweils einen Hinweis auf die Publikation der Weisung auf der Homepage der Pfarrei C. und der Bestellmöglichkeit bei der Kirchenpflege der Römisch-katholischen Kirchgemeinde C. Mit der Einladung wurden die folgenden zur Behandlung stehenden Traktanden publiziert (act. 7/1):

Genehmigung der Rechnung 2017
Genehmigung eines Projektkredites Sanierung Kirche [...]
Wahlen
Allfälliges

In der Folge wurde die Weisung denjenigen Stimmberechtigten per Post zugestellt, die diese bestellt hatten. Ausserdem wurde die Weisung auf der Homepage der Pfarreien C. und F. publiziert. In der Weisung war eine detailliertere Traktandenliste enthalten (act. 7/2):

1. Genehmigung der Rechnung 2017
 - Bericht zur Jahresrechnung S. 3
 - Abschied der Kirchenpflege S. 5
 - Abschied der Rechnungsprüfungskommission S. 6
 - Laufende Rechnung: Zusammenzug nach Aufgaben S. 7
 - Lautende Rechnung: Aufgabenbereiche mit Einzelkonten S. 10
 - Investitionen S. 18
 - Bilanzzusammenzug S. 19
 - Abschreibungstabelle und Verpflichtungskreditkontrolle S. 20
2. Genehmigung Planung-Projektierungskredit Sanierung Kirche [...] C.
3. Wahlen: Gemeindeleiter/Rechnungsprüfungskommission/Kirchenpflege

4. Anfragen gemäss Art. 37 der Kirchgemeindeordnung

2.4.6 Massgebend für die Frage, ob die Rekursgegnerin die Kirchgemeindeversammlung vom [...] ordnungsgemäss einberufen und die zur Behandlung gelangenden Geschäfte rechtzeitig und vollständig traktandiert hat, ist die amtlich publizierte Einladung in der Zeitung «[...]». Darin ist lediglich das Traktandum «Wahlen» enthalten. Aus der amtlich publizierten Einladung geht nicht hervor, welche Organe gewählt werden.

Die Einladung wurde rechtzeitig in der Zeitung «[...]» publiziert (Art. 16 Abs. 1 Kirchgemeindeordnung C.). Fraglich ist, ob die Einladung mit dem Traktandum «Wahlen» den Anforderungen punkto Vollständigkeit der Traktandierung zu genügen vermag.

2.4.7 Sinn und Zweck der rechtzeitigen und vollständigen Traktandierung der an der Versammlung zur Behandlung gelangenden Geschäfte liegt im korrekten Meinungs- und Willensbildungsprozess der Stimmberechtigten. Diese sollen sich – frei von unzulässiger behördlicher Beeinflussung – ein korrektes und vollständiges Bild über die an der Versammlung zu besprechenden Themen und deren Tragweite verschaffen können, darüber im Vorfeld der Versammlung diskutierten, Abklärungen und Absprachen treffen können. Die Stimmberechtigten sollen so vor unerwarteten und übereilt beschlossenen Geschäften bewahrt bleiben. Die amtlich publizierte Einladung zur Kirchgemeindeversammlung vom [...] erfüllt dann die gesetzlichen Voraussetzungen, wenn die Stimmberechtigten wussten oder hätten wissen müssen, dass das Traktandum «Wahlen» jeweils auch die Wahl der Pfarreibeauftragten umfasst. Dafür ist auf die Umstände des Einzelfalls abzustellen.

2.4.8 Im Jahr 2015 fand letztmals die Wahl der Pfarreibeauftragten durch die Kirchgemeindeversammlung statt. Auch die damalige Einladung wurde am 13. Mai 2015 in der Zeitung «[...]» amtlich publiziert (act. 9; entspricht act. 2/3 aus dem Verfahren R-106-18). Im Gegensatz zur amtlich publizierten Einladung vom 12. Mai 2018 enthielt die drei Jahre zuvor publizierte Einladung einen expliziten Hinweis auf die zur Wahl stehenden Organe.

Mit der Einladung zur Kirchgemeindeversammlung vom 15. Juni 2015 wurden die folgenden zur Behandlung stehenden Traktanden publiziert (act. 9):

1. Genehmigung der Jahresrechnung 2014
2. Wahlen
 - a. Wahlen der Pfarreibeauftragten
 - b. Ergänzungswahlen neuer Mitglieder für die Kirchenpflege
3. Allfälliges nach § 51 des Gemeindegesetzes und nach Art. 37 der Kirchenordnung

2.4.9 Weshalb die Rekursgegnerin in der Einladung zur Kirchgemeindeversammlung 15. Juni 2015 explizit auf die Wahl der Pfarreibeauftragten hinwies, dies jedoch bei der Einladung für die Kirchgemeindeversammlung vom [...] unterliess, ist unerklärlich. Triftige Gründe für die unterschiedliche Handhabung der Traktandierung der Wahlgeschäfte macht die Rekursgegnerin nicht geltend; solche sind auch nicht ersichtlich.

2.4.10 Der Umstand, dass die am 13. Mai 2015 publizierte Einladung zur Kirchgemeindeversammlung einen ausdrücklichen Hinweis auf die Wahl der Pfarreibeauftragten enthielt, die am [...] publizierte Einladung im Gegensatz dazu lediglich das Traktandum «Wahlen», lässt den Schluss zu, dass die Stimmberechtigten bei der Lektüre der amtlich publizierten Einladung zur Kirchgemeindeversammlung vom [...] nicht direkt damit rechnen mussten, dass dieses Traktandum die Wahl der Pfarreibeauftragten umfasste, zumal die Kirchgemeindeversammlung gemäss § 22 Abs. 2 des Reglements der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich über die Kirchgemeinden vom 29. Juni 2017 (Kirchgemeindereglement, KGR, LS 182.60) – neben den Pfarreibeauftragten – die Kirchenpflege (lit. c) und die Rechnungsprüfungskommission (lit. d) zu wählen hat. Zu prüfen ist, ob im vorliegenden Fall besondere Umstände vorliegen, die für die Stimmberechtigten erkennen liessen, dass unter dem Traktandum «Wahlen» auch die Wahl der Pfarreibeauftragten vorgenommen würde. Solche besonderen Umstände könnten u.a. dann vorliegen, wenn beim Traktandum «Wahlen» jeweils immer auch die Pfarreibeauftragten gewählt werden.

2.4.11 Die Amtsdauer der von der Kirchgemeindeversammlung zu wählenden Organe ist unterschiedlich: Während die Kirchenpflege und die Rechnungsprüfungskommission für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden (§ 43 Satz 1 KGR), werden die Pfarreibeauftragten lediglich für eine Amtszeit von drei Jahren gewählt (Art. 59 Abs. 1 KO). Daraus folgt, dass nicht an sämtlichen Kirchgemeindeversammlungen, bei denen Wahlen stattfinden, auch die Pfarreibeauftragten zu wählen sind. So fällt die Wahl der Pfarreibeauftragten zeitlich nur alle zwölf Jahre – so im Jahr 2018 – mit der Wahl der übrigen von der Kirchgemeindeversammlung zu wählenden Organe zusammen.

Die bzw. der durchschnittliche Stimmberechtigte konnte vor diesem Hintergrund bei der Lektüre des Traktandums «Wahlen» in der amtlich publizierten Einladung folglich nicht ohne weiteres damit rechnen, dass auch die Wahl der Pfarreibeauftragten stattfinden würde. Dabei gilt es zu bedenken, dass nicht sämtliche Kirchgemeinemitglieder – insbesondere solche, die zum ersten Mal an einer Kirchgemeindeversammlung teilnehmen – von der dreijährigen Amtszeit und der im Jahr 2018 anstehenden Wiederwahl des Pfarreibeauftragten Kenntnis haben.

2.4.12 Die Kirchgemeinde wählt den Diakon, die Pastoralassistentin oder den Pastoralassistenten mit Gemeindeleitungsfunktion (Pfarreibeauftragten) auf eine Amtsdauer von drei Jahren, wenn kein Priester als Pfarrer gewählt werden kann (Art. 59 Abs. 1 KO). Eine besondere Bekanntmachung der Wahl der Pfarreibeauftragten (früher: Gemeindeleiter) wäre vor diesem Hintergrund umso mehr zu erwarten gewesen, als diesen – wie die Rekurrierenden zu Recht geltend machen – die operative Leitung der jeweiligen Pfarrei obliegt und sie mithin Ansprechperson in sämtlichen kirchlichen Angelegenheiten der jeweiligen Kirchgemeinde sind. Mithin ist diese Wahl für die Stimmberechtigten von besonderer Wichtigkeit, weshalb diese eine besondere, unmissverständliche Ankündigung erheischt; die Stimmberechtigten durften erwarten, dass gesondert auf diese Wahl hingewiesen wird. Auch aufgrund der besonderen, wichtigen Stellung der Pfarreibeauftragten in der Kirchgemeinde hätten die Stimmberechtigten somit eine besondere Traktandierung deren Wahl erwarten dürfen.

Für die Rekursgegnerin wäre es ohne weiteres mit verhältnismässig geringem Aufwand möglich und zumutbar gewesen, in der amtlich publizierten Einladung explizit auf die Wahl der Pfarreibeauftragten hinzuweisen, zumal sie diesen ausdrücklichen Hinweis zuvor in der offiziellen Einladung angebracht hatte.

2.4.13 Auch der Hinweis der Rekursgegnerin auf die vollständige Traktandenliste in der auf der Homepage der Pfarreien C. und E. publizierten Weisung bzw. auf die darin enthaltene telefonische Bestellmöglichkeit vermag die unterlassene Traktandierung in der amtlich publizierten Einladung nicht zu rechtfertigen. Wie bereits ausgeführt, ist für die Frage, ob die Rekursgegnerin die Kirchgemeindeversammlung vom [...] ordnungsgemäss einberufen und die zur Behandlung gelangenden Geschäfte gehörig traktandiert hat, einzig die amtlich publizierte Einladung in der Zeitung «[...]» massgebend (vgl. dazu E. 2.4.6 oben). Wie die Rekurrierenden in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hinweisen, hatten die Stimmberechtigten, die einzig bei einer Wahl der Pfarreibeauftragten an einer Teilnahme an der fraglichen Kirchgemeindeversammlung interessiert waren, keine Veranlassung, nach Sichtung der amtlich publizierten Einladung, in welcher der Hinweis auf die Wahl der Pfarreibeauftragten fehlte, zusätzlich die Weisung im Detail zu studieren. Mit anderen Worten gab es für die Stimmberechtigten nur dann Anlass zum genaueren Studium der Weisung, wenn sie aufgrund der amtlich publizierten Einladung eine Teilnahme an der fraglichen Kirchgemeindeversammlung ins Auge gefasst hätten.

2.4.14 Mit der von der Rekursgegnerin amtlich publizierten Einladung zur Kirchgemeindeversammlung vom [...] konnten sich die Stimmberechtigten kein richtiges Bild über die Tragweite der an dieser Versammlung zu behandelnden Geschäfte verschaffen. Durch die mit Mängeln behaftete Einladung wurde in unzulässiger Weise auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess der Stimmberechtigten eingewirkt: Die Stimmberechtigten konnten nicht vor-

hersehen, dass das Traktandum «Wahlen» auch die Wahl der Pfarreibeauftragten umfassen würde. Entsprechend konnten sie sich auch nicht frei entscheiden, ob sie an der fraglichen Kirchgemeindeversammlung teilnehmen. Dadurch wurden Diskussionen, Abklärungen und Absprachen im Vorfeld der Kirchgemeindeversammlung verunmöglicht. Die Stimmberechtigten wurden an der fraglichen Kirchgemeindeversammlung vor unerwartete Geschäfte gestellt, mit deren Behandlung sie vernünftigerweise nicht rechnen mussten.

2.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Stimmberechtigten nach Sichtung der amtlich publizierten Einladung nicht mit einer Wahl der Pfarreibeauftragten rechnen mussten. Besondere Umstände, die dennoch auf eine solche Wahl hätten schliessen liessen, liegen keine vor. Die Traktandierung der an der Kirchgemeindeversammlung vom [...] zur Behandlung gelangenden Wahl der Pfarreibeauftragten wurden in der amtlich publizierten Einladung nicht gehörig angekündigt bzw. mangelhaft traktandiert. Dieses Vorgehen verletzt die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV. Die Rüge der Verletzung der politischen Rechte erweist sich als begründet.

3.

3.1 Gemäss § 27b VRG wird die Wiederholung einer Volkswahl oder Volksabstimmung nur dann angeordnet, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Wahl oder Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat.

3.2 Vorliegend wurde die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV verletzt, indem der Meinungs- und Willensbildungsprozess durch die mangelhafte Einladung zur Kirchgemeindeversammlung vom [...] auf unzulässige Weise beeinträchtigt wurde. Mithin ist die Wahl des Pfarreibeauftragten der Pfarrei C. mit Unregelmässigkeiten behaftet.

Dieser Mangel wiegt schwer und war ohne weiteres geeignet, sich auf das Wahlergebnis auszuwirken. Hinsichtlich der Nichtwiederwahl des Pfarreibeauftragten der Pfarrei C. liegt mit 35:31 Stimmen ein knappes Ergebnis vor. Es besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass die Wahl des Pfarreibeauftragten der Pfarrei C. anders ausgefallen wäre, sofern die Stimmberechtigten aufgrund der offiziellen Einladung im Vorfeld der Kirchgemeindeversammlung vom [...] gewusst hätten bzw. hätten wissen müssen, dass diese Wahl durchgeführt wird.

4. Nach dem Gesagten erweist sich der Stimmrechtsrekurs als begründet. Der Rekurs ist gutzuheissen und der Beschluss der Kirchgemeindeversammlung der Rö-

misch-katholischen Kirchgemeinde C. vom [...] betreffend die Wahl des Pfarreibeauftragten der Pfarrei C. ist für ungültig zu erklären. Da sich der Rekurs explizit nur gegen diesen Beschluss richtet („*einen der Beschlüsse, nämlich die Nicht-Wiederwahl von D.*“ in act. 1), bleiben die übrigen Geschäfte dieser Versammlung von vorliegendem Entscheid unberührt.

5.

5.1 Das Verfahren vor der Rekurskommission ist kostenlos (§ 14 Abs. 1 Organisationsreglement). Daher sind keine Verfahrenskosten zu erheben.

5.2 Im Rekursverfahren kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistands rechtfertigte (§ 65 Abs. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 VRG). Eine nicht durch einen Rechtsbeistand vertretene Partei ist grundsätzlich ebenfalls entschädigungsberechtigt, allerdings nur für den das übliche Mass erheblich übersteigenden Rechtsverfolgungsaufwand (PLÜSS, in: GRIFFEL [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich 2014, N. 49 zu § 17 VRG).

Der Aufwand der Rekurrierenden hielt sich in engen Grenzen. So erschöpfte sich deren Aufwand im Verfassen einer rund eineinhalbseitigen Rekurschrift. Weitere Eingaben reichten sie nicht ein. Dieser Aufwand übersteigt den üblichen Rechtsverfolgungsaufwand nicht. Einen dadurch entstandenen Erwerbsausfall machen die Rekurrierenden ebenfalls nicht geltend. Daher ist den obsiegenden Rekurrierenden keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2009.00385, vom 4. November 2009, E. 3).

Demnach erkennt die Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen. Der Beschluss der Kirchgemeindeversammlung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde C. vom [...] betreffend die Wahl des Pfarreibeauftragten der Pfarrei C. wird für ungültig erklärt.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Mitteilung an die Rekurrierenden, je gegen Rückschein, sowie an die Rekursgegnerin, gegen Empfangsschein sowie zur Kenntnis das Generalvikariat des Kantons Zürich.
5. Gegen diesen Entscheid kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

Rekurskommission

Die Präsidentin

Der juristische Sekretär

lic.iur Beryl Niedermann

MLaw Tobias Kazik

Versandt: