

R-110-18

Entscheid

vom 19. Oktober 2018

Mitwirkend Beryl Niedermann (Vorsitz), Astrid Hirzel, Davide Loss,
jur. Sekretär Tobias Kazik

In Sachen

A.,

Rekurrent

gegen

Römisch-katholische Kirchgemeinde B.,
vertreten durch 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

hat sich ergeben:

In der Ausgabe [...] des *forum* Pfarrblatt der katholischen Kirche im Kanton Zürich wurde die Einladung zur Kirchgemeindeversammlung (Rechnungsgemeindeversammlung) der Römisch-katholischen Kirchgemeinde B. mit den Traktanden «Jahresrechnung 2017, Kreditantrag über Fr. 50'000.– für die Instandsetzung der Pfarreisaal-Küche, Wahlen für die Amtsperiode 2018-2022, Diverses» publiziert. Ab dem 5. Juni 2018 lagen die Akten im Pfarreisekretariat zur Einsicht auf.

Am 24. Juni 2018 führte die Römisch-katholische Kirchgemeinde B. (nachfolgend: Rekursgegnerin) die Kirchgemeindeversammlung durch.

Mit Eingabe vom 25. Juni 2018 hat A. (nachfolgend: Rekurrent) Rekurs in Stimmrechtssachen bei der Rekurskommission erhoben und beantragt, es seien die Mängel im Zusammenhang mit der Kirchgemeindeversammlung vom 24. Juni 2018 festzustellen, die Erneuerungswahl in die Kirchenpflege sei als ungültig zu erklären und die Vorinstanz aufzufordern, diese nochmals durchzuführen und schliesslich sei die Kirchenpflege anzuhalten, künftig kein Traktandum «Diverses» mehr aufzuführen.

Mit Vernehmlassung vom 7. Juli 2018 beantragt die Rekursgegnerin sinngemäss eine teilweise Gutheissung des Stimmrechtsrekurses, indem die Anträge 1 und 2 des Rekurrenten abzulehnen und der Antrag 3 gutzuheissen seien.

Mit Replik vom 7. August 2018 hält der Rekurrent an seinen Anträgen fest.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Rekurskommission ist für die Beurteilung des vorliegenden Stimmrechtsrekurses zuständig (§ 10 Abs. 1 des Reglements über Organisation und Verfahren der Rekurskommission der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 1. Oktober 2009 [Organisationsreglement, LS 182.51] i.V.m. Art. 46 und Art. 47 lit. d der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009 [KO, LS 182.10]). Für das Rekursverfahren finden die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) Anwendung (§ 9 Organisationsreglement i.V.m. Art. 48 Abs. 1 und Art. 6 KO).

1.2 Mit Rekurs in Stimmrechtssachen können Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen, angefochten werden (§ 19 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 41 Abs. 1 VRG). Der Rekurs gegen die Verletzung von Verfahrensvorschriften in der Gemeindeversammlung setzt voraus, dass sie in der Versammlung gerügt worden ist (§ 21a Abs. 2 i.V.m. § 49 VRG, Rügepflicht), was vorliegend – soweit der Rekurs Verfahrensvorschriften betrifft – erfolgt und im Protokoll der Kirchgemeindeversammlung entsprechend festgehalten ist (vgl. Protokoll der Rechnungsgemeindeversammlung der Römisch-katholischen Kirche B. vom 24. Juni 2018, nachfolgend: Protokoll).

1.3 Der Rekurrent ist Mitglied und Stimmberechtigter der Römisch-katholischen Kirchgemeinde B. und daher zum Rekurs in Stimmrechtssachen gegen das Wahl- und Abstimmungsergebnis der fraglichen Kirchgemeindeversammlung legitimiert (§ 21a Abs. 1 lit. a i.V.m. § 49 VRG).

1.4 Auf das vom Rekurrenten gestellte Feststellungsbegehren ist wegen dessen Subsidiarität gegenüber den ebenfalls gestellten Gestaltungsbegehren bzw. mangels selbständiger Bedeutung des Feststellungsbegehrens nicht einzutreten (statt vieler BGer, 2C_963/2017 vom 25. Juli 2018, E. 1.2 in fine m.H.; vgl. Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 19 Rz. 26).

1.5 Auf den im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Stimmrechtsrekurs ist im dargelegten Umfang einzutreten (§ 22 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 53 und § 23 Abs. 1 und 3 VRG).

2.

2.1 Der Anwendungsbereich des Stimmrechtsrekurses umfasst den Gehalt der Garantie der politischen Rechte: Gemäss Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt nach Art. 34 Abs. 2 BV die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es ist sicherzustellen, dass alle Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Damit wird die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung gewährleistet (BGE 143 I 211 E. 3.1 m.H.).» Art. 34 BV verweist insofern auf das einschlägige eidgenössische und

kantonale Recht aller Stufen, als dessen korrekte Anwendung in den Schutzbereich der Garantie fällt (vgl. Bosshart/Bertschi, Kommentar VRG, § 19 Rz. 62 m.H.). Nach § 6 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) gewährleisten die staatlichen Organe, dass die Meinung der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden kann, indem sie insbesondere einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fördern.

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

2.2 Vorab macht der Rekurrent geltend, eine angemessene Vorbereitung zur Kirchgemeindeversammlung sei nicht möglich gewesen. Insbesondere sei die Art und Weise der Aktenaufgabe – im Pfarreisekretariat, das nur morgens geöffnet sei – ungenügend gewesen. Sie ermögliche keine freie Meinungsbildung, allenfalls wäre der Aktenzugang auf dem Internet hilfreich. Die Rekursgegnerin führt aus, die Aktenaufgabe sei vollständig und richtig, ja sogar sechs Tage früher als reglementarisch vorgesehen, erfolgt und die Art und Weise widerspreche keinen Vorschriften, sei zumutbar und lasse eine freie Meinungsbildung zu.

Gemäss § 25 Abs. 1 Satz 2 des Kirchgemeindereglements vom 29. Juni 2017 (KGR, LS 182.60) sind die zur Behandlung bestimmten Anträge, Rechnungen und die Akten den Stimmberechtigten zwei Wochen vor der Versammlung zur Einsicht aufzulegen. Art. 16 Abs. 1 der Kirchgemeindeordnung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde B. vom 27. Juni 2010 (KGO) wiederholt diese Regelung.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Aktenaufgabe in der vorliegend zu beurteilenden Form nicht rechtsgenügend sein soll. Der Rekurrent macht denn auch nicht geltend, er habe die Akten nicht einsehen können oder er habe um einen Termin ausserhalb der Öffnungszeiten des Pfarreisekretariats ersucht und dies sei ihm verwehrt worden. Vielmehr hat er, wie er selber einräumt, die Akten tatsächlich eingesehen. Die Aktenaufgabe erfolgte im Einklang mit der KGO und übergeordnetem Recht, weshalb die Rüge fehl geht.

Die Rekurskommission hat im Übrigen festgehalten, dass keine Pflicht der Kirchgemeinde besteht, den Stimmberechtigten die schriftlichen Anträge und Erläuterungen vor der Versammlung zuzustellen; eine solche Verpflichtung besteht nur dann, wenn dies in der KGO vorgesehen ist (Entscheid der Rekurskommission R-104-14 vom 27. November 2014 E. 3). Gleiches muss für den Aktenzugang auf der Webseite der Kirchgemeinde gelten.

2.3 Der Rekurrent bringt vor, die Aktenaufgabe betreffend den Kreditantrag über Fr. 50'000.– für die Instandsetzung der Pfarreisaal-Küche habe sich auf eine A4-Seite mit dem Antrag und der Stellungnahme der Rechnungsprüfungskommission (RPK) sowie eine Excel-Tabelle mit

den Kosten beschränkt. Es seien keine Informationen über die genaue Verwendung der Mittel enthalten gewesen. Ferner habe eine detaillierte Planung gefehlt, wobei der Rekurrent dies nicht substantiiert. Die aufgelegten Unterlagen würden für eine angemessene Meinungsbildung nicht genügen. Die Rekursgegnerin legt dar, aus dem aufgelegten Kreditantrag sei klar und vollständig ersichtlich gewesen, dass die Geräte ersetzt werden sollten, um die Funktionalität der Küche sicher zu stellen, wobei deren Platz nicht verändert werde. Die Kosten für die einzelnen Geräte und Reparaturen sowie der Anbieter, für den sich die Kirchenpflege entschieden habe, seien ausgewiesen gewesen. Die aufgelegten Akten hätten damit alle notwendigen Informationen enthalten.

Die Kirchgemeindeversammlung hat den Kreditantrag zurückgewiesen (vgl. Protokoll, S. 2; vgl. § 32 Abs. 2 lit. d KGR und Art. 23 KGO), womit auf die Rüge nicht mehr einzugehen wäre, was der Rekurrent in seinen Ausführungen denn auch einräumt. Ungeachtet dieses Umstands ist gleichwohl festzuhalten, dass die Aktenaufgabe vorliegend genügend war: Sie ist rechtzeitig erfolgt (vgl. E. 2.2) und die Informationen erlaubten eine freie Meinungsbildung gestützt auf sachliche und objektive Informationen, was durch die Diskussion mit dem Ergebnis der Rückweisung des Geschäfts nachgerade bestätigt wurde. Die Votanten äusseren an der Kirchgemeindeversammlung insbesondere Zweifel darüber, ob die vorgeschlagene Instandsetzung genüge, um den heutigen Bedürfnissen gerecht zu werden, und erklärten, dass der Betrag für eine funktionale, gut ausgerüstete Küche zu tief angesetzt sei. Die übrigen Ausführungen des Rekurrenten sind inhaltliche Stellungnahmen zum Küchenumbau und daher für die Beurteilung des vorliegenden Stimmrechtsrekurses unerheblich.

Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass diese Rüge ohnehin verspätet erfolgt, da Vorbereitungshandlungen zu einer Abstimmung – hier der aufgelegte Kreditantrag – grundsätzlich sofort, d.h. nach deren Anordnung innert der Rekursfrist anzufechten sind (Entscheidung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2009.00590 vom 10. Februar 2010 E. 3.2 und 4.1 m.H.).

2.4

2.4.1 Der Rekurrent macht geltend, die Kirchenpflege habe den Stimmberechtigten suggeriert, einzig die in der Publikation genannten Personen stünden zur Wahl. Man hätte frühzeitig informieren müssen, dass eine Wahl anstehe und in der Publikation sämtliche Kandidierende aufführen oder aber auf Namensnennungen verzichten müssen. Bereits bei einer Nachwahl im Juli 2017 sei rechtswidrig vorgegangen worden. Damals habe die Kirchenpflege eine Vorselektion vorgenommen und der Versammlung nur eine Kandidatin präsentiert. Die Kirchgemeindeversammlung habe das Recht, unter mehreren Kandidaten zu wählen. Das knappe Resultat zum Ordnungsantrag auf geheime Abstimmung sowie einzelne Wahlergeb-

nisse würden darauf hindeuten, dass die Stimmberechtigten eine Veränderung hätten prüfen wollen. Die Kirchenpflege verkenne, was ihre Pflicht im Zusammenhang mit Erneuerungs- und Ersatzwahlen seien. Sie habe eindeutig die Absicht gehabt, keine weiteren Kandidaten zuzulassen bzw. Kandidaten auszuschliessen. Sie habe die Wahlprozedur nicht ordentlich eröffnet, vorgängig nicht genügend informiert und die Stimmberechtigten nur ungenügend aufgeklärt, was dazu geführt habe, dass die Liste der Kandidierenden an der Versammlung nicht ergänzt worden sei.

2.4.2 Die Rekursgegnerin legt dar, sowohl die Mitglieder der Kirchenpflege als auch die RPK-Mitglieder hätten sich für die Amtsperiode 2018-2022 zur Wiederwahl gestellt. Eine aktive Suche nach Kandidierenden für Vakanzen sei damit entfallen. Sie verwahre sich gegen den Vorwurf, dass sie absichtlich weitere Kandidierende habe ausschliessen wollen. Im Unterschied zur Ersatzwahl im Juli 2017 habe sie die Kandidierenden namentlich publiziert. Die Wahlgeschäfte seien nach bestem Wissen und Gewissen vorbereitet, publiziert, aufgelegt und anlässlich der Versammlung erläutert und behandelt worden, mithin rechtskonform erfolgt. Es hätten sich vor und während der Versammlung keine weiteren Interessenten für die zu wählenden Organe gemeldet.

2.4.3 Die Kirchgemeindeversammlung tritt u.a. auf Anordnung der Kirchenpflege zusammen, wobei die Versammlung mindestens vier Wochen vorher unter Bezeichnung der Beratungsgegenstände öffentlich bekannt zu geben ist (§ 24 lit. a und § 25 Abs. 1 KGR, Art. 15 und 16 Abs. 1 KGO). Die Kirchgemeindeversammlung wählt die Mitglieder der Kirchenpflege und deren Präsident bzw. Präsidentin sowie die Mitglieder der RPK und deren Präsident bzw. Präsidentin (§ 22 Abs. 2 lit. c und d KGR, Art. 28 lit. a und b KGO). Vor einer Versammlung kann die Kirchenpflege einen Termin ansetzen, bis zu welchem Wahlvorschläge angemeldet werden können (Art. 30 Abs. 1 KGO). Die Kirchenpflege veröffentlicht die Wahlvorschläge (Art. 30 Abs. 2 KGO). Bei der Wahl in der Versammlung sind die Stimmberechtigten an die Wahlvorschläge nicht gebunden (Art. 30 Abs. 3 KGO). Die Amtsdauer der Behörden beträgt vier Jahre. Sie beginnt mit der Konstituierung. Auf den gleichen Zeitpunkt endet die Amtsdauer des bisherigen Organs (§ 43 KGR).

2.4.4 Die Rekursgegnerin hat die Wahlverfahren im Einklang mit den genannten Vorschriften durchgeführt. Die Wahlvorschläge wurden rechtzeitig und in rechtsgenügender Weise unter Nennung der (erneut antretenden) Kandidierenden publiziert. Bei der Fristansetzung für die Anmeldung der Wahlvorschläge handelt es sich um eine Kann-Bestimmung; die Kirchenpflege ist somit nicht verpflichtet, eine entsprechende Frist anzusetzen. Die Rekursgegnerin erklärt, sie habe bewusst darauf verzichtet, damit sich bis und mit dem Versammlungstag Kandidierende hätten anmelden können. Hierzu ist anzumerken, dass die Rekursgegnerin diesen Umstand der Klarheit wegen in die Publikation hätte aufnehmen können. Aus dem

Protokoll geht hervor, dass nach der Präsentation der (erneut) Kandidierenden durch die Versammlungsleitung die Frage gestellt wurde, ob der Vorschlag vermehrt werde. Das Wort wurde nicht verlangt. Anschliessend machte der Rekurrent im Wesentlichen dieselben Ausführungen wie in seinen Eingaben an die Rekurskommission, woraufhin er von der Versammlungsleitung angefragt wurde, ob er sich zur Wahl stellen wolle, was er verneinte. Schliesslich wurden den Stimmberechtigten die einschlägigen Bestimmungen zum Wahlgeschäft erklärt und sodann, nach der Abweisung eines Antrags auf geheime Abstimmung, die Wahlen durchgeführt. Eine Rechtsverletzung ist darin nicht zu erblicken. Soweit der Rekurrent sinngemäss eine Vorankündigung der Wahlgeschäfte vor der ordentlichen Publikation der Versammlungseinladung verlangt, ist darauf hinzuweisen, dass die vierjährige Amtsdauer von Behörden als bekannt vorausgesetzt werden darf. Ferner erwecken seine Ausführungen den Anschein, dass er davon ausgeht, die Rekursgegnerin müsse bei Wahlen, die in der Zuständigkeit der Kirchgemeindeversammlung liegen, dasselbe Vorgehen anwenden, wie für Wahlen und Abstimmungen an der Urne, für welche das GPR qua Verweis in Art. 9 KGO gilt. Vorliegend handelt es sich jedoch um ein Versammlungsgeschäft, das lediglich in der Einladung bezeichnet werden muss und keiner weiteren Publikation bedarf.

2.4.5 Die weitergehenden Ausführungen des Rekurrenten und der Rekursgegnerin zur Ersatzwahl für das Kirchenpflegepräsidium an der Kirchgemeindeversammlung im Juli 2017 sind für die vorliegend zu beurteilenden Wahlen unerheblich.

2.5 Der Rekurrent rügt weiter, das Traktandum «Diverses» sei irreführend. Die eigentliche Absicht, die Kirchgemeindeversammlung über den Stand von Projekten zu informieren, sei zwar löblich, das Traktandum lasse aber vermuten, es könnten Anträge oder Fragen vorgebracht werden, womit § 23 KGR umgangen werden könne. Die Rekursgegnerin legt dar, das Traktandum werde seit Jahren publiziert und diene dem Informationsaustausch. Eine aktive und offene Interaktion an der Versammlung werde begrüsst. Die Rekursgegnerin habe keineswegs die Vorschriften betreffend das Anfragerecht umgehen wollen. Damit keine Missverständnisse entstünden, werde das Traktandum künftig in «Orientierung» umbenannt. Fragen könnten darunter jedoch nicht gestellt werden, da solche schriftlich und 10 Tage vor der Versammlung einzureichen seien.

Obschon die Rekursgegnerin sich bereit erklärt, das Traktandum künftig anders zu bezeichnen, ist festzuhalten, dass «Diverses» oder «Varia» keine unüblichen Traktanden bilden und auch in keiner Weise suggerieren, es würden Anfragen der Stimmberechtigten nach § 23 KGR bzw. Art. 35 KGO beantwortet (vgl. auch Entscheid der Rekurskommission R-114-16 vom 19. Mai 2017 E. 5.2 in fine). Zudem hat die Versammlungsleitung zu Beginn der Versammlung erklärt, es seien keine Anträge eingegangen (Protokoll, S. 1), so dass der vom Rekurrent wiedergegebene Eindruck an der Versammlung gar nicht entstehen konnte. Da keine

Beschlüsse unter «Diverses» gefasst wurden, ist das Vorgehen der Rekursgegnerin nicht zu beanstanden.

2.6 Schliesslich bringt der Rekurrent vor, die Teilnehmenden seien zu Beginn der Versammlung nicht auf die Möglichkeit eines Rekurses in Stimmrechtssachen hingewiesen worden. Aus dem Protokoll geht hervor, dass die Versammlungsleitung am Ende der Versammlung auf das Rechtsmittel, die Rechtsmittelfrist und die Rekursinstanz hingewiesen hat (S. 4). Der Zeitpunkt des Hinweises während der Versammlung ist unerheblich, da die sofortige Rügepflicht der Stimmberechtigten mit Bezug auf die Verletzung von Verfahrensvorschriften (vgl. E. 1.2) dadurch nicht beschnitten wird. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

3.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Stimmberechtigten – bezüglich der vorliegend beurteilten Versammlungsgeschäfte – gestützt auf die Ankündigung, die Aktenaufgabe, die Unterlagen und Ausführungen an der Kirchgemeindeversammlung über sachliche und objektive Informationen verfügten, um ihren Willen mit Bezug auf die traktandierten Geschäfte frei und unverfälscht zu bilden und demgemäss abzustimmen. Es bestehen keine Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit den behandelten Geschäften und durchgeführten Wahlen. Der Stimmrechtsrekurs ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

4.

Das Verfahren vor der Rekurskommission ist kostenlos (§ 14 Abs. 1 Organisationsreglement), weshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Eine Parteientschädigung ist praxisgemäss nicht zuzusprechen, da sich das vorliegende Rekursverfahren im Rahmen der üblichen Behördentätigkeit bewegt (§ 17 Abs. 2 VRG).

Demnach erkennt die Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Mitteilung an den Rekurrenten, gegen Rückschein, sowie an die Rekursgegnerin, gegen Empfangsschein.
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.

Im Namen der Rekurskommission

Die Präsidentin

Der juristische Sekretär

lic.iur Beryl Niedermann

MLaw Tobias Kazik

Versandt: