

R-117-16

Entscheid

der II. Kammer

vom 13. März 2017

Mitwirkend: Vizepräsident Dr. G. Betschart, lic. iur. B. Niedermann,
lic. iur. O. Rabaglio, juristische Sekretärin Dr. R. Wallimann

In Sachen

A.,

Rekurrent

gegen

Römisch-katholische Kirchgemeinde X.,

Rekursgegnerin

betreffend

Pfarrwahl

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Rekurskommission
Hirschengraben 72
8001 Zürich
www.zhkath.ch

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

hat sich ergeben:

Am 15. November 2016 fand in der Römisch-katholischen Kirchgemeinde X. eine Kirchgemein-
deversammlung statt. Traktandiert war unter anderem die Wahl von Pfarradministrator N. zum
Pfarrer des Seelsorgeraums Z. N. wurde mit 88 Ja- gegen 52 Nein-Stimmen zum Pfarrer des
Seelsorgeraums gewählt. Am 21. November 2016 erhob A. „Rekurs gegen die Pfarrwahl in der
Kath. Kirchgemeindeversammlung vom Dienstag, 15. Nov. 2016“. Er beantragte sinngemäss
Aufhebung der Wahl.

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2016 liess sich die Kirchgemeinde zum Rekurs vernehmen
und beantragte Abweisung des Rekurses.

Am 29. Januar 2017 reichte der Rekurrent nochmals eine Stellungnahme ein, wobei er an
seinen Anträgen festhielt.

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 (Organisations-
reglement, LS 182.51) entscheidet die Rekurskommission über Rekurse gegen Anordnungen
kirchlich-körperschaftlicher Organe, die ihr durch die Kirchenordnung zur Entscheidung zuge-
wiesen sind, wenn die Verletzung kirchlich-körperschaftlichen Rechts geltend gemacht wird.
Nach § 9 des Organisationsreglements sind auf das Rekursverfahren die für das Verwaltungs-
gericht geltenden Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom
24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) als subsidiäres Recht anwendbar. Gemäss Art. 6 der Kirchen-
ordnung 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

1.2 Nach Art. 47 lit. g KO können Handlungen und Unterlassungen der Organe der Körper-
schaft, die das Initiativ-, das Referendums- oder das Stimm- und Wahlrecht der Mitglieder der
Körperschaft und der Kirchgemeinden verletzen, mit Rekurs angefochten werden.

2.

2.1 Der Rekurrent macht geltend, es habe bei der Pfarrwahl ein Mitglied der Pfarrwahlkom-

mission als Stimmenzählerin geamtet. Die Stimmenzählerin sei zusätzlich Katechetin und Ehefrau des Sigristen und daher stark mit dem zu wählenden Pfarrer verbunden. Sie sei daher befangen gewesen und die Wahl sei somit ungültig. Sodann sei der Kandidat aufgrund verschiedener bekannter „Unzulänglichkeiten und Machenschaften“ nicht als Pfarrer wählbar gewesen, und die Wahl sei auch aus diesem Grund zu annullieren.

2.2 Für eine Pfarrwahl schlägt der Generalvikar nach Anhörung der Kirchenpflege einen Kandidaten vor (§ 5 Abs. 1 des Reglements über die Neuwahl von Pfarrern vom 18. April 2013, LS 182.22). Einigen sich Generalvikar und Kirchenpflege auf einen Kandidaten, stellt der Generalvikar der Kirchenpflege eine Wahlempfehlung aus (§ 5 Abs. 3 des Reglements über die Neuwahl von Pfarrern). Gestützt auf die Wahlempfehlung beruft die Kirchenpflege eine Kirchgemeindeversammlung zur Wahl ein (§ 6 Abs. 1 des Reglements über die Neuwahl von Pfarrern). Mit Rekurs in Stimmrechtssachen kann bei der Rekurskommission die Verletzung der politischen Rechte oder von Vorschriften über ihre Ausübung gerügt werden (§ 16 Abs. 1 und § 18 des Reglements über die Neuwahl von Pfarrern). Wird beanstandet, im Rahmen einer Kirchgemeindeversammlung seien Vorschriften über die politischen Rechte oder ihre Ausübung verletzt worden, so kann nur eine Person, die an der Versammlung teilgenommen hat, und dort die Verletzung gerügt hat, Stimmrechtsrekurs erheben (§ 16 Abs. 3 des Reglements über die Neuwahl von Pfarrern).

2.3 In Stimmrechtssachen der Gemeinde kann Rekurs gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 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 i.V.m. § 19 Abs. 1 lit. c VRG). Auch gemäss § 151a Abs. 2 GG kann eine Verletzung der Vorschriften über die politischen Rechte oder ihre Ausübung nur von einer Person gerügt werden, welche an der Versammlung teilgenommen und die Verletzung schon in der Versammlung gerügt hat. Diese Rügepflicht ergibt sich aus der Unmittelbarkeit des Verfahrens von Gemeindeversammlungen, welche es erlaubt, auf Beanstandungen sofort zu reagieren und allfällig notwendige Korrekturen vorzunehmen (Ergänzungsband zum Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 1.A., Zürich 2001, § 151a N. 5).

3. Gemäss dem Protokoll der Kirchgemeindeversammlung vom 15. November 2016 haben sich auf Aufforderung des Präsidenten hin keine Versammlungsteilnehmer zur Person des Kandidaten oder zu den Modalitäten der Wahl gemeldet. Es wurden weder die Personen der Stimmezählenden noch die Information über den Kandidaten gerügt noch weitere Einwände zur Wahl des Kandidaten erhoben. Die Rügepflicht gemäss § 16 Abs. 3 des Reglements über die Neuwahl von Pfarrern und § 151a Abs. 2 GG ist demnach nicht erfüllt. Auf den Rekurs ist daher – soweit eine Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit geltend gemacht wird - aufgrund fehlender Legitimation nicht einzutreten.

4. Selbst wenn auf den Rekurs einzutreten wäre, wäre er aus folgenden Gründen abzuweisen:

4.1 Die Rekursgegnerin führt aus, bei der Pfarrwahlkommission handle es sich um eine unselbstständige Kommission der Kirchenpflege, die in Bezug auf die Kirchgemeindeversammlung nicht antragsberechtigt sei. Sie könne lediglich eine Empfehlung an die Kirchenpflege abgeben bzw. die Kirchenpflege ersuchen, den Bischof um den Wahlvorschlag für die entsprechende Person zu bitten. Gemäss Art. 19 Abs. 1 der Kirchgemeindeordnung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde X. vom 16. Juni 2010 (KGO) dürften sodann Stimmezählerinnen bzw. Stimmezähler nicht Mitglied der Kirchenpflege und der RPK sein. Daraus sei zu schliessen, dass Stimmezählerinnen und Stimmezähler nicht Mitglied einer beantragenden Behörde sein dürften.

4.2 Nach § 45a Abs. 1 GG wählt die Versammlung offen mit absolutem Mehr die erforderliche Anzahl Stimmezähler, die nicht Mitglieder der beantragenden Behörden sein dürfen. Nicht wählbar sind damit die Mitglieder der Gemeindevorsteherschaft, der Rechnungsprüfungskommission und von Kommissionen gemäss § 56 GG (Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3.A., Wädenswil 2000, § 46 N. 3).

4.3 Gemäss § 56 GG kann die Gemeindeordnung die Besorgung von Verwaltungszweigen besonderen Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen übertragen. Der Aufgabenkreis von solchen selbstständigen Kommissionen kann sehr frei bestimmt werden. Es können mithin auch Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen für eine einzelne, zeitlich befristete Aufgabe eingesetzt werden. Wesentlich ist eine klare und eindeutige Umschreibung ihrer Kompetenzen in der Gemeindeordnung (Thalmann, a.a.O., § 56 N. 2.5)

Es ist somit zu unterscheiden zwischen Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen und unselbstständigen, so genannten „beratenden“, Kommissionen. Eine selbstständige Kommission muss aufgrund zwingenden kantonalen Rechts in der Gemeindeordnung hinsichtlich Aufgaben, Kompetenzen, Mitgliederzahl und Wahl normiert sein. Hingegen kann eine beratende Kommission von der Gemeindevorsteherschaft formlos gebildet werden. Die Tätigkeit

beratender Kommissionen erschöpft sich in vorberatenden, begutachtenden oder beaufsichtigenden Funktionen, während alle Beschlüsse, welche die Gemeinde verpflichten, von der Gemeindevorsteherschaft auszugehen haben (Thalmann, a.a.O., § 55 N. 4.2).

4.4 Gemäss Art. 45 KGO kann die Kirchenpflege für die Vorberatung und die Begutachtung einzelner Geschäfte Sachverständige beiziehen oder beratende Kommissionen in freier Wahl bilden. Darüber hinaus werden in der Kirchengemeindeordnung – von der Rechnungsprüfungskommission abgesehen - keine einzelnen selbstständigen Kommissionen genannt bzw. detailliert umschrieben.

Es handelt sich somit bei der Pfarrwahlkommission um eine von der Kirchenpflege einberufene unselbstständige Kommission. Dies wird gestützt durch die „Handreichung zum Vorgehen bei einer Pfarrvakanz und bei der Neubestellung eines Pfarrers“ der Dekane des Kantons Zürich und der damaligen römisch-katholischen Zentralkommission (heute Synodalrat) vom 23. März 1992, in welcher die Pfarrwahlkommission ausdrücklich als unselbstständige Kommission der Kirchenpflege bezeichnet wird (II./Ziff. 2.1 lit. b).

Eine Mitgliedschaft in der Pfarrwahlkommission schliesst damit die Funktion als Stimmzählerin an der Kirchgemeindeversammlung nicht aus, ebenso wenig wie eine Anstellung bei der Kirchgemeinde als Katechetin, da die Ausschlussgründe für eine Wahl als Stimmzählerin in § 45a GG abschliessend umschrieben sind und auch die Kirchengemeindeordnung und die Kirchenordnung der römisch-katholischen Körperschaft keine darüber hinausgehenden Ausschlussgründe vorsehen.

5.

5.1 Bezüglich der weiteren – insbesondere in der Replik des Rekurrenten angeführten - Gründe gegen eine gültige Wahl des Pfarrers ist zu unterscheiden zwischen denjenigen Gründen, die das Stimm- und Wahlrecht betreffen und Rügen, welche über einen Rekurs in Stimmrechts-sachen hinausgehen.

5.2 Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (vgl. BGE 137 I 200 E. 2.1, 203 mit Hinweisen). Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann (BGE 135 I 292 E. 2, 293 f. mit Hinweisen).

5.3 Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit betrifft die Rüge, es sei anlässlich der Gemeindeversammlung zu wenig ausgeführt worden, dass der Pfarrer an früheren Arbeitsstellen nicht freiwillig gekündigt habe und es seien Vorbehalte betreffend die Zusammenarbeit mit dem früheren Pfarrer sowie Angestellten der Kirchgemeinde nicht erwähnt worden. Diesbezüglich wäre es Sache des Rekurrenten gewesen, die fehlende Information in der Versammlung zu rügen bzw. richtigzustellen, so dass vor der Wahl an der Versammlung hierüber eine Diskussion hätte geführt werden können. Aufgrund der Unmittelbarkeit der Wahlversammlung betrifft dies nicht vorab Vorbereitungshandlungen zur Wahl, sondern es stehen die unmittelbaren Ausführungen des Kirchenpflegepräsidenten anlässlich der Wahl in Frage. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass eine Diskussion bzw. Gegenargumente zu den Ausführungen des Kirchenpflegepräsidenten willentlich verhindert worden wären. Gemäss Protokoll waren nach der ausdrücklichen Aufforderung des Versammlungsleiters zu Wortmeldungen betreffend die Pfarrwahl keine solchen zu verzeichnen - auch dann nicht, als sich ein Versammlungsteilnehmer dahingehend äusserte, dass er enttäuscht sei, dass sich die Gegner der Pfarrwahl an dieser Stelle nicht zu Wort meldeten.

Somit wurde betreffend allfälliger unvollständiger Informationen der Versammlungsleitung die Rügepflicht nicht erfüllt (vgl. E. 2.3). Es wurde darüber hinaus an der Versammlung die Person des Pfarrers aus der Sicht der ihn zur Wahl vorschlagenden und antragstellenden Kirchenpflege zwar positiv dargestellt, es wird aber nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich, dass bewusst falsch, irreführend oder verschleiern informiert bzw. versucht wurde, anderweitige Meinungsäusserungen zu unterdrücken. Zudem macht der Rekurrent seinerseits geltend, allfällige Vorbehalte betreffend die Person des Pfarrers seien bekannt gewesen. Wird das - naturgemäss - die Wahl unterstützende Votum des Kirchenpflegepräsidenten trotz bekannter Vorbehalte anlässlich der Versammlung unkommentiert zur Kenntnis genommen und der Kandidat gewählt, ist dies das Ergebnis eines gültigen demokratischen Prozesses und der freien Willensbildung der Versammlungsteilnehmer.

5.4 Soweit der Rekurrent sinngemäss geltend macht, es habe eine unzulässige Beeinflussung von Wahlberechtigten stattgefunden, indem der Kandidat im Vorfeld der Wahl Senioren gegenüber geäussert habe: „entweder wählt ihr mich als Pfarrer, oder ihr habt keinen Pfarrer mehr“, ist dies einerseits nicht näher substantiiert und andererseits liesse eine solche Bemerkung nicht auf eine unzulässige Wahlbeeinflussung schliessen. Es ist innerhalb der rechtlichen Schranken zulässig, dass ein Kandidat versucht, in Gesprächen mit Wahlberechtigten den Ausgang der Wahl zu seinen Gunsten zu beeinflussen, darf doch der Kandidat - im Gegensatz zur Behörde - durchaus für sich selber Wahlkampf betreiben. Die genannte Bemerkung ist darüber hinaus rechtlich nicht zu beanstanden, zumal es den Tatsachen entspricht, dass bei einer Nichtwahl die Pfarrstelle vorübergehend unbesetzt gewesen wäre und nach einer neuen Lösung hätte gesucht werden müssen, was unter Umständen längere Zeit hätte in Anspruch nehmen

bzw. auch dazu hätte führen können, dass für die Leitung der Gemeinde vom Generalvikariat eine Person vorgeschlagen worden wäre, die nicht Priester ist. Dies sind allgemein bekannte Tatsachen und es ist mündigen Wahlberechtigten zuzumuten, eine solche Aussage in den richtigen Kontext zu stellen.

5.5 Die vom Rekurrenten angeführte fehlende Ausschreibung der Pfarrstelle in der Schweizerischen Kirchenzeitung und auf der Homepage des Bistums würde sodann gegebenenfalls ebenfalls nicht zur Ungültigkeit der Wahl führen. Gemäss den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich zur Pfarrwahl ist eine solche Ausschreibung nicht Voraussetzung für eine gültige Wahl und allfällige diesbezügliche innerkirchliche Vorschriften oder Usanzen sind für das vorliegende Verfahren unbeachtlich.

6. Die Rügen des Rekurrenten, wonach der Pfarrer aufgrund seines Verhaltens in der Seelsorge, der Personalführung und generell der Führung seines Pfarramts untragbar und damit grundsätzlich nicht wählbar gewesen sei, gehen über den Gegenstand eines Rekurses in Stimmrechtssachen hinaus. Soweit sie das Verhalten und die Person des Pfarrers selber betreffen, so steht dieser unter der Aufsicht der zuständigen innerkirchlichen Stellen und fallen Abklärungen und Massnahmen bezüglich seiner grundsätzlichen Eignung als Pfarrer eines Seelsorgeraums in deren Kompetenz. Die allgemeine Führung der Gemeinde durch die Kirchengemeinde in ihrem Kompetenzbereich ist Gegenstand der Aufsicht über die Kirchengemeinde und ist daher – soweit aufgrund des Ermessens der Aufsichtsbehörde angezeigt – aufsichtsrechtlich zu prüfen.

Der Rekurs ist damit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

7. Das Verfahren vor der Rekurskommission ist kostenlos (§ 14 Abs. 1 des Organisationsreglements). Es sind somit 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 vorliegende Rekurs in Stimmrechtssachen bewegt sich jedoch im Rahmen der üblichen Behördentätigkeit, weshalb der Rekursgegnerin praxismässig keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

Demnach erkennt die Kammer:

1. Der Rekurs wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

[...]