

Entscheid

der II. Kammer

vom 6. Dezember 2017

Mitwirkend: Vizepräsident Dr. Gerold Betschart (Vorsitz), lic. iur. O. Rabaglio,
Ersatzmitglied R. Anliker, juristischer Sekretär lic. iur. R. Harris

In Sachen

A.,

Rekurrent

gegen

Verband B.,

vertreten durch C.

Rekursgegner

betreffend

Rekurs in Stimmrechtssachen

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Rekurskommission
Hirschengraben 72
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

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

hat sich ergeben:

Am 28. März 2017 fand eine Sonder-Delegiertenversammlung statt. Behandelt wurde - als einziges materielles Traktandum - der Antrag der Sonderkommission "Neuregelung Entschädigung des Vorstandes". Die Rechnungsprüfungskommission hat an ihrer Sitzung vom 28. Februar 2016 den Antrag der Sonderkommission abgelehnt und der Delegiertenversammlung einen als Änderungsantrag bezeichneten Antrag unterbreitet, welcher bezüglich der Entschädigung des Präsidenten und bezüglich des Zeitpunktes des rückwirkenden Infratretens mit dem Antrag der Sonderkommission übereinstimmte; einzig mit Bezug auf die Entschädigung aller andern Vorstandsmitglieder sah der Antrag der RPK statt der Orientierung an der Lohnklasse 23 Leistungsstufe 12 der Angestelltenordnung eine Orientierung an einem Jahreslohn (100%) von CHF 130'000.-- vor.

Nach einer ausführlichen Diskussion mit zahlreichen Wortmeldungen zu den beiden vorliegenden Anträgen ergaben sich Unklarheiten und Verwirrung bezüglich des Abstimmungs-Prozederes, weshalb nach einer Pause wie folgt abgestimmt worden ist: Eintreten auf die Vorlage: beschlossen mit 25 Ja- zu 14 Nein-Stimmen. In der Abstimmung über die beiden einander gegenübergestellten Anträge erhält der Antrag der Sonderkommission 19 Stimmen, während jener der RPK 20 Stimmen erhalten hat und somit zum Beschluss erhoben worden ist.

Am 23. April 2017 reichte A. bei der Rekurskommission einen mit "Stimmrechtsrekurs gegen den Beschluss vom 28. März 2017" überschriebenen Rekurs ein und stellte den Antrag, den Beschluss aufzuheben.

Mit Mitteilung vom 28. April 2017 teilte die Rekurskommission dem Rekurrenten die Zusammensetzung des Spruchkörpers mit und informierte durch Kopie der Rekurschrift den Rekursgegner. Mit Verfügung vom 12. Mai 2017 forderte die Rekurskommission den Rekursgegner zur Einreichung der Akten und zu einer allfälligen Stellungnahme auf. Der Rekursgegner, damals noch nicht anwaltlich vertreten, reichte unter dem Datum vom 8. Juni 2017 seine Vernehmlassung ein mit dem Antrag, es sei auf den Rekurs wegen Fristversäumnis und wegen Verletzung der Rügepflicht nicht einzutreten, eventualiter sei er abzuweisen. Auf Einladung der Rekurskommission erstattete der Rekurrent am 13. Juli 2017 seine Replik, in welcher er sich ausführlich zur Frage der Fristberechnung und zu materiellen Fragen vernehmen liess, weshalb die Rekurskommission mit Verfügung vom 18. Juli 2017 einen zweiten Schriftenwechsel eröffnete. Mit Eingabe vom 21. August 2017 erstattete der Rekursgegner, nun vertreten durch die eingangs erwähnte Rechtsanwältin, eine umfangreiche Duplik.

Die Kammer zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der Rekurrent bezeichnete das von ihm eingereichte Rechtsmittel als „Stimmrechtsrekurs“ und rügt die Durchführung der Abstimmung, weil keine Schlussabstimmung im Sinne von Art. 24 Abs. 5 der Geschäftsordnung durchgeführt worden sei. Er rügt damit die Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte. Seine Eingabe ist deshalb als Rekurs in Stimmrechtssachen im Sinne von § 151a des Gesetzes über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz) des Kantons Zürich (LS 131.1, GG) zu behandeln.

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

1.3 Nach § 9 des Organisationsreglements sind auf das Rekursverfahren die für das Verwaltungsgericht geltenden Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) und bei Rekursen nach Art. 47 lit. g KO die für den Bezirksrat geltenden Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) als subsidiäres Recht anwendbar. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen des Organisationsreglements.

Mit der Revision des GPR aufgrund des Gesetzes über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts vom 22. März 2010 richtet sich der Schutz der politischen Rechte des kantonalen und kommunalen Rechts nach dem VRG (vgl. § 146 GPR). Demzufolge sind aufgrund dieses Verweises im GPR auch auf diesen Rekurs die Bestimmungen des VRG anwendbar.

2.

2.1 Der Rekurs in Stimmrechtssachen ist innert fünf Tagen schriftlich bei der Rekursinstanz einzureichen (§ 22 Abs. 1 VRG). Der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Aktes, ohne solche am Tag nach seiner amtlichen Veröffentlichung und ohne solche am Tag nach seiner Kenntnisnahme (§ 22 Abs. 2 VRG). Beschlüsse der Gemeindeversammlung und von Zweckverbänden werden unter Bekanntgabe der Beschwerde- oder Re-

kursfrist veröffentlicht (§ 68a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1, GG). Somit beginnt die Frist von fünf Tagen zur Erhebung des Rekurses in Stimmrechtssachen am Tag nach der amtlichen Veröffentlichung zu laufen (vgl. auch BGer, 9. Oktober 2013, 1C_663/2012 in ZBI 9/2014, S. 509 ff., 510). Der vorliegende Beschluss wurde im Tagblatt der Stadt Zürich vom 5. April 2017 (act. 24) amtlich veröffentlicht. Die Frist begann somit am 6. April 2017 zu laufen und endete am Montag 10. April 2017.

Die Eingabe des Rekurrenten datiert vom 25. April 2017 (Poststempel, act. 2) und ist am 26. April 2017 bei der Rekurskommission eingegangen. Der Rekurs erscheint deshalb als verspätet, weshalb darauf - wie der Rekursgegner dies beantragt - nicht einzutreten wäre. Der Rekurrent beruft sich indessen auf die im Verwaltungsverfahren existierenden Gerichtsferien, welche hier zu Anwendung kämen.

2.2 Aufgrund von § 71 VRG finden im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die zivilprozessualen Vorschriften über den Fristenstillstand gemäss Art 145 ZPO ergänzend Anwendung. Art. 48 Abs. 1 KO übernimmt die für das Verwaltungsgericht geltenden Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes für das Rekursverfahren. Zu prüfen ist deshalb, ob in Stimmrechtssachen, für welche das Gesetz ausdrücklich eine kurze Rekursfrist von bloss 5 Tagen vorgesehen hat (§ 151a GG i.Vrb. mit § 22 Abs. 1 Satz 2 VRG), die Gerichtsferien in analoger Übernahme von Art. 145 ZPO zur Anwendung kommen sollen.

Nach Art. 145 Abs. 1 lit. a ZPO stehen gesetzliche und gerichtliche Fristen vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern still. Dieser Fristenstillstand gilt nicht für a) das Schlichtungsverfahren und b) das summarische Verfahren (Abs. 2). Gemäss Art. 145 Abs. 3 ZPO sind die Parteien auf die Ausnahmen gemäss Absatz 2 hinzuweisen.

Ostern war am 16. April 2017. Der Fristenstillstand begann somit am 9. April 2017 und endete am 23. April 2017. Die Rekursfrist begann am 6. April 2017 zu laufen. Bis zum Beginn des Fristenstillstandes am 9. April 2017 liefen somit zwei Tage. Nach Ablauf des Fristenstillstandes am 23. April 2017 verblieben somit noch drei Tage. Der Rekurrent übergab seine Rekurschrift am 25. April 2017 der Post, somit innert der fünftägigen Frist, sofern der Fristenstillstand auch für das Verwaltungsgerichtsverfahren Geltung hat.

Wie bereits erwähnt, sieht der Fristenstillstand Ausnahmen vor für das Schlichtungsverfahren und das summarische Verfahren, weil in diesen Verfahren bereits die kurzen Rechtsmittelfristen zeigen, dass rasch und ohne Aufschub entschieden werden soll. Es liegt in der Natur dieser Streitigkeiten, dass diese nicht zusätzlich verzögert werden sollen. Das gilt grundsätzlich auch für den Rekurs in Stimmrechtssachen, bei dem gemäss § 22 Abs. 1 VRG eine besonders kurze Rekursfrist von fünf Tagen eingeführt worden ist. Dieser Gedanke kommt etwa auch im

Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG) zum Ausdruck. wo in Art. 46 Abs. 2 explizit der Fristenstillstand in Stimmrechtssachen bei der Beschwerde ans Bundesgericht ausgeschlossen wird.

Die Frage, ob der Fristenstillstand auch für den Rekurs in Stimmrechtssachen analog anzuwenden ist, kann vorliegend jedoch offengelassen werden, weil der Rekursgegner bei der Rechtsmittelbelehrung keinen Hinweis auf den Fristenstillstand im Sinne von Art. 145 Abs. 3 ZPO angebracht hat. Der Fristenstillstand ist daher im vorliegenden Fall auch dann zu beachten, wenn dieser in Stimmrechtssachen grundsätzlich keine Anwendung finden würde (vgl. dazu den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 21. September 2011, VB.2011.00496, E. 1.3). Der Rekurs ist daher rechtzeitig eingereicht worden und die diesbezügliche Prozessvoraussetzung ist erfüllt.

2.3 Auf den Rekurs kann jedoch aus folgendem Grund nicht eingetreten werden. Wird beanstandet, im Rahmen einer Gemeindeversammlung seien Vorschriften über die politischen Rechte oder ihre Ausübung verletzt worden, so kann eine Person, die an der Versammlung teilgenommen hat, nur dann Rekurs erheben, wenn sie die Verletzung schon in der Versammlung gerügt hat (Rügepflicht, § 151a Abs. 2 GG). Diese ins Gesetz eingefügte Rügepflicht als Voraussetzung zur Rekurerhebung verlangt, den oder die vermeintlichen Fehler in der Versammlung zu nennen und zu rügen. Diese sofortige Rügepflicht ergibt sich aus der Unmittelbarkeit des Verfahrens von Gemeindeversammlungen und soll es der Versammlungsleitung erlauben, auf Beanstandungen sofort zu reagieren und allfällig notwendige Korrekturen vorzunehmen. Die Rüge ist zu einem Zeitpunkt zu erheben, zu welchem auf einen Beschluss noch ohne grössere Schwierigkeiten zurückgekommen werden könnte (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Ergänzungsband, N 5.2 zu § 151a GG mit Verweisen). Im vorliegenden Fall hat der Rekurrent sich weder unmittelbar an die gerügte Abstimmung noch am Ende der Versammlung auf die Frage der Präsidentin, ob es Einsprachen gegen die Versammlungsführung gebe, zu Wort gemeldet (Vgl. Substanzielles Protokoll, act. 9/2). Damit ist offensichtlich, dass er seiner Rügepflicht nicht nachgekommen ist.

Der Rekurrent begründet den Verzicht auf eine Rüge mit dem allgemeinen Verfahrensgang. Wörtlich führt er im Rekurs aus: "Wurde jedoch das Abstimmungsprozedere zweimal ausdrücklich gerügt, und findet dann immer noch eine fehlerhafte Abstimmung statt, so kann von den Stimmberechtigten nicht erwartet werden, dass sie weiterhin nach jeder Abstimmung deren Fehlerhaftigkeit rügen, bis dann irgendwann eine korrekte Abstimmung stattfindet." Damit verkennt der Rekurrent den Sinn der Rügepflicht, obwohl er offenbar anerkennt, dass die Rügepflicht besteht, und er verzichtet auf die Wahrnehmung der Chance, durch den

Antrag auf eine Schlussabstimmung das seiner Ansicht nach nicht korrekt durchgeführte Verfahren sofort zu korrigieren und in geordnete Bahnen zu lenken.

Zwar verlangen das Gesetz und die Praxis nicht, dass die Rüge von Verfahrensmängeln detailliert begründet werden müsste; immerhin muss aber der vermeintliche Fehler in der Versammlung genannt und gerügt werden. Diese auf dem Grundsatz von Treu und Glauben beruhende Rechtsprechung gilt auch für die Durchführung von Gemeindeversammlungen und die Anfechtung von Gemeindeversammlungsbeschlüssen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist erforderlich, "dass der an der Gemeindeversammlung teilnehmende Stimmberechtigte formelle Mängel noch an der Gemeindeversammlung selber beanstandet, soweit ihm das zumutbar ist. Das Erfordernis soll der raschen Klarstellung der Förmlichkeiten dienen, eine allfällige Korrektur des Verfahrens ermöglichen und damit zur Vermeidung einer allfälligen Wiederholung der Gemeindeversammlung beitragen. Unterlässt der Stimmberechtigte eine Beanstandung, obwohl eine entsprechende Intervention nach den Umständen als zumutbar erscheint, so kann er sich in der Folge nicht mehr darauf berufen, dass die Abstimmung oder Wahl nicht richtig zustande gekommen ist" (Urteil vom 25. Januar 2013, 1C_537/2012 mit Hinweisen auf Urteile 1P.750/2006 vom 22. Januar 2007 E.2.2 [betreffend § 151a Abs. 2 GG/ZH]; P.1757/1986 vom 9. April 1987; P.50/1985 vom 23. April 1985; P.1454/1979 vom 10. Oktober 1980; und ferner Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2000, S. 1096 N. 2706). Die Praxis entbindet kaum je von der Erfüllung der Rügepflicht. Selbst einer Person, die an der fraglichen Versammlung nicht teilgenommen hat, kann die Rügepflicht entgegengehalten werden.

2.4 Der Rekurrent argumentiert sinngemäss, es sei beim vorgängigen Verfahrensgang nicht mehr zumutbar, ein weiteres Mal zu rügen. Dabei verkennt er, dass die Wiederholung der Abstimmung vor und nach der Pause nicht aufgrund seiner Rüge, sondern aufgrund der allgemeinen Verunsicherung über die Zählweise und vermutlich auch über die Abstimmungsdisziplin der Teilnehmer erfolgt ist. Aus dem Protokoll (act. 2) ist erkennbar, dass Unsicherheit darüber aufgekommen ist, ob einzelne Teilnehmer zweimal gestimmt hätten und ob die Nein-Stimmen zu den beiden Anträgen zu eruieren seien. Dieser Unmut hat schliesslich die Versammlungsleitung zu einem Unterbruch und zur Wiederholung der Abstimmung veranlasst. Es ist leicht zu erkennen, dass gerade die Rüge und die sofortige Forderung nach einer Schlussabstimmung geeignet gewesen wäre, das Verfahren korrekt im Sinne des Rekurrenten abzuschliessen. Die Versammlung hätte dann - nachdem sie zwischen dem Antrag der Sonderkommission und jenem der RPK letzteren gewählt hat - die Möglichkeit gehabt, zu

erklären, ob sie diesen Beschluss nun akzeptiert oder zum gegebenen Zeitpunkt durch die Ablehnung dieses Beschlusses auf eine Regelung verzichten wollte.

2.5 Dass es unter den gegebenen Umständen dem Rekurrenten zuzumuten war, den behaupteten Verfahrensfehler rechtzeitig zu rügen, räumt dieser indirekt selbst ein, wenn er in seinem Rekurs begründet: "Die Abstimmung war klar falsch und die an der Versammlung Anwesenden haben dies auch klar kommuniziert." Wer den Fehler erkennt, die ihm zustehenden Möglichkeiten zur Beseitigung nicht nutzt und am Ende ein Rekursverfahren in Gang setzt, verhält sich widersprüchlich, wenn nicht geradezu gegen Treu und Glauben, so dass das Festhalten an der Rügepflicht entgegen der Darstellung des Rekurrenten in keiner Weise als überspizter Formalismus abgetan werden kann.

Somit mangelt es an der vorgängigen Rüge des geltend gemachten Verfahrensmangels, weshalb auf den Rekurs nicht eingetreten werden kann (vgl. dazu den Entscheid des Verwaltungsgerichts Kantons Zürich vom 21. September 2011, VB.2011.00496, E. 2.5).

3.

Der ab der Duplik anwaltlich vertretene Rekursgegner beantragt Nichteintreten bzw. Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

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 Behörden Tätigkeit, weshalb dem Rekursgegner praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

Demnach erkennt die Kammer:

1. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

[...]