

R-109-19

Entscheid

vom 4. Mai 2020

Mitwirkend: Beryl Niedermann (Vorsitz), Anand Pazhenkottil, Martin Sarbach
jur. Sekretär Tobias Kazik

In Sachen

A._____

Rekurrent

gegen

Römisch-katholische Kirchgemeinde B._____

handelnd 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:

A.

Am [Datum] fand in der Römisch-katholischen Kirchengemeinde B._____ (nachfolgend: Rekursgegnerin) eine ordentliche Kirchgemeindeversammlung statt.

B.

In der Beratung zum Traktandum «Genehmigung des Budget 2020 und des Steuerfusses von [...] %» stellte D._____, die Pfarreiratspräsidentin der Pfarrei E._____, einen Antrag, wonach «im Budget 2020, Konto [Kontonummer] Entwicklungshilfe Inland, [...] der vorgesehene Betrag von CHF [...] um CHF [...] zweckgebunden für die Unterstützung der Pfarrei F._____ in G._____, vertreten durch die Stiftung H._____, zuhanden des Teilprojekts [Projektname] auf CHF [...] zu erhöhen» sei. Der Antrag wurde von den Stimmberechtigten angenommen. Das Protokoll der Kirchgemeindeversammlung mit den gefassten Beschlüssen lag ab dem [Datum] in den Sekretariaten der Pfarreien B._____ und E._____ zur Einsicht auf.

C.

Mit Eingabe vom 2. Dezember 2019 erhob A._____ (nachfolgend: Rekurrent) Rekurs in Stimmrechtssachen bei der Rekurskommission und beantragte die Zweckbindung des Antrages für ungültig zu erklären. Zur Begründung führte er im Wesentlichen an, dass einerseits der Pfarreirat als solcher nicht antragsberechtigt sei und zum andern ein zweckgebundener Antrag nicht zulässig sei, da die Ausgabenkompetenz bei der Kirchenpflege liege. Des Weiteren machte er geltend, dass die Stimmberechtigten nicht genügend über das zu unterstützende Projekt informiert geworden seien, um einen sachbezogenen Entscheid zu fällen.

D.

Mit Verfügung vom 6. Dezember 2019 wurde der Rekursgegnerin eine Frist von fünf Tagen zur Einreichung einer Vernehmlassung sowie der vollständigen Akten eingeräumt. Nachdem sich die Rekursgegnerin innert Frist weder vernehmen liess noch die Akten einreichte, setzte die Rekurskommission mit Verfügung vom 3. Februar 2020 erneut eine Frist zur Einreichung der Akten und einer allfälligen Stellungnahme an.

E.

Mit Vernehmlassung vom 6. Februar 2020 teilte die Rekursgegnerin mit, dass die Kirchenpflege beschlossen habe, auf eine Stellungnahme zum Inhalt des Rekurses zu verzichten, da sie dem Rekurschreiben des Rekurrenten nichts anzufügen hätten.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss § 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) 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, die das Initiativ-, das Referendums- oder das Stimm- und Wahlrecht der Mitglieder der Körperschaft und der Kirchgemeinden verletzen, mit Rekurs angefochten werden. Für das Rekursverfahren finden die für das Verwaltungsgericht geltenden Bestimmungen des kantonalen 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 richtet sich gegen Durchführungshandlungen der Rekursgegnerin im Zusammenhang mit der Kirchgemeindeversammlung vom 21. November 2019. Dagegen steht der Stimmrechtsrekurs grundsätzlich offen.

1.3 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).

Der Rekurrent ist Mitglied und Stimmberechtigter der Römisch-katholischen Kirchgemeinde B._____ und daher zum Stimmrechtsrekurs gegen Handlungen der fraglichen Kirchgemeindeversammlung grundsätzlich legitimiert.

1.4

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

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 (Entscheid der Rekurskommission R-107-18 vom 26. Oktober 2018 E. 1.5.1). Diese sofortige Rügepflicht dient zum einen der Verfahrensökonomie: Wenn immer möglich, soll ein Fehler in der gleichen Versammlung behoben werden, zum Beispiel durch Wiederholung einer fehlerhaften oder Nachholen einer unterlasse-

nen Abstimmung. Zum anderen kommt darin der Grundsatz von Treu und Glauben zum Ausdruck: Ein Fehler soll nicht unwidersprochen hingenommen werden, um ihn danach als Anfechtungsgrund gegen einen Beschluss zu benützen (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich, VB.2009.00165 vom 10.06.2009 E. 2.1.2). Gemäss den Weisungen des Regierungsrates vom 19. April 2013 zum Gemeindegesetz genügt es dabei, wenn irgendeine stimmberechtigte Person die Rüge in der Versammlung vorgebracht hat; es muss nicht diejenige Person die Rüge erheben, die im Anschluss Rekurs führt (Amtsblatt des Kantons Zürich 2013, 4974, S. 224).

Die Rügeobliegenheit bezieht sich auf sämtliche Verfahrensfehler, insbesondere die Unterdrückung von Voten und Anträgen sowie Fehler im Zusammenhang mit dem Abstimmungsverfahren (PIA VON WARTBURG, in: Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2011, N. 5.2 zu § 151a). An die Form der Rüge sind keine hohen Anforderungen zu stellen. Der Rügende hat den beanstandeten Fehler aber mindestens klar zu bezeichnen und nach Möglichkeit Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten; ungenügend ist eine allgemeine Kritik an der Versammlungsführung (HANS RUDOLF THALMANN, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A. 2000, N. 4.2.1.2 zu § 151). Eine rechtliche Begründung wird dagegen nicht verlangt (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich, VB.2009.00165 vom 10.06.2009 E. 2.1.3).

1.4.2 Der Rekurrent macht geltend, dass der Änderungsantrag von D._____ unzulässig gewesen sei. Sinngemäss beanstandet er somit, dass über den Antrag gar nicht hätte abgestimmt werden dürfen.

Soweit der Rekurrent dadurch die Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend macht, ist zu prüfen, ob diese anlässlich der Kirchgemeindeversammlung bereits gerügt wurden.

Aus dem Protokoll der Kirchgemeindeversammlung vom 21. November 2019 geht hervor, dass auf die Aufforderung des Präsidenten am Ende der Versammlung, allfällige Beanstandungen gegen die Durchführung der Versammlung sofort zu erheben, keine Einwände erhoben wurden. Hingegen äusserte sich gemäss dem Protokoll nebst dem Rekurrenten auch eine weitere Person im Rahmen der Beratung zum Antrag der Pfarreiratspräsidentin. Demnach bemängelte der Rekurrent «den Mangel an Informationen zu diesem Geschäft /Spende» und I._____ stellte «die Frage in den Raum», ob der Antrag mit der Höhe des Betrages überhaupt rechtens sei.

Vor dem Hintergrund, dass an die Form der Rügepflicht keine zu hohen Anforderungen zu stellen sind, erweist sich vorliegend die Pflicht als erfüllt. Aus den beiden Voten, die zudem direkt aufeinander erfolgten, ist zu erkennen, dass die Stimmberechtigten ihre Zweifel gegenüber der Zulässigkeit eines solchen Antrages anbrachten und den Mangel nicht als belanglos betrachteten.

1.5 Auf den im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Stimmrechtsrekurs ist somit einzutreten (§ 54 Abs. 1 und 2 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. JÜRGEN BOSSHART/MARTIN BERTSCHI, in Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014 N. 62 zu § 19 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.

2.2 Der Rekurrent macht wie gesehen geltend, dass der Antrag von D._____ unzulässig sei und führt zur Begründung an, dass der Pfarreirat als Gremium nicht antragsberechtigt sei. Des Weiteren könne die Erhöhung des Budgetpostens nicht an einen spezifischen Zweck gebunden werden, zumal die Ausgabenkompetenz bei der Kirchenpflege liege. Schliesslich macht er geltend, dass die Stimmberechtigten nicht genügend über das zu unterstützende Projekt informiert gewesen seien, um einen sachbezogenen Entscheid zu fällen.

2.3 Aus dem Protokoll der Kirchgemeindeversammlung geht nicht deutlich hervor, ob D._____ den Antrag in Namen des gesamten Pfarreirates E._____ stellt, oder als Privatperson. Ob der Pfarreirat als solcher antragsberechtigt ist, kann indes offenbleiben, da die Antragstellerin als Stimmberechtigte ohne weiteres antragsberechtigt ist.

2.4 Der Kirchgemeindeversammlung steht die Befugnis zur Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses zu (§ 22 des Reglements der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich über die Kirchgemeinden vom 29. Juni 2017 [KGR, Kirchgemeindereglement,

LS 182.60])). Jede Versammlung ist, dringliche Fälle vorbehalten, mindestens vier Wochen vorher unter Bezeichnung der Beratungsgegenstände öffentlich bekannt zu geben. Die zur Behandlung bestimmten Anträge, Rechnungen und die Akten sind den Stimmberechtigten zwei Wochen vor der Versammlung zur Einsicht aufzulegen (§ 25 Abs. 1 KGR). Jede anwesende stimmberechtigte Person ist befugt, Ordnungsanträge sowie Anträge auf Verwerfung oder Änderung des Verhandlungsgegenstandes zu stellen (§ 32 Abs. 1 KGR).

Beim Antragsrecht handelt es sich um ein unselbständiges, akzessorisches Recht. Es hängt davon ab, dass die Kirchenpflege ein bestimmtes Geschäft traktandiert hat (ALAIN GRIFFEL, in: GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, 2017, N 17 zu § 22 GG; HANS RUDOLF THALMANN, in: Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2011, N 1.1 zu § 46a; BGE 115 Ia 201, E. 3a). Die Anträge müssen sich unmittelbar auf den traktandierten Verhandlungsgegenstand beziehen, mithin einen sachlichen Zusammenhang zu diesem aufweisen und dürfen keine neuen, eigenständigen Vorschläge enthalten (TOBIAS JAAG / MARKUS RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl. 2019, S. 209 m.H.; ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 4. Aufl. 2017, S. 457). Der Verhandlungsgegenstand darf deshalb in seiner wesentlichen Bedeutung, dazu gehören auch die finanziellen Auswirkungen, nicht verändert werden (PATRICK SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, EGV-SZ 1999, S. 212 f.). Als weitere, kumulativ zu erfüllende Voraussetzung gilt, dass die an der Versammlung teilnehmenden Stimmberechtigten (subjektiv) in der Lage sein müssen, die Tragweite der vorgeschlagenen Änderung zu überblicken und sich zum Änderungsantrag ohne weitere Abklärungen eine Meinung zu bilden, sodass sie darüber spontan einen Beschluss fassen können (ALAIN GRIFFEL, in: GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, 2017, N 27 zu § 22 GG; PATRICK SCHÖNBÄCHLER, a.a.O., S. 212 f.). Vor dem Hintergrund des grundsätzlich geltenden Traktandierungsgebotes ist bei der Zulassung von Abänderungsanträgen generell eine gewisse Zurückhaltung geboten (AUGUST MÄCHLER, Das Antragsrecht der Stimmberechtigten bei der Behandlung des Voranschlages in der Gemeindeversammlung, EGV-SZ 2002, S. 243).

Über die Zulässigkeit eines Abänderungsantrages entscheidet der Gemeindepräsident als Versammlungsleiter. Werden unzulässige Anträge erhoben, dürfen diese nicht zur Abstimmung gebracht werden, sondern der Versammlungsleiter hat sie unter Hinweis auf die gesetzliche Unzulässigkeitsbestimmung, mithin begründet, zurückzuweisen (PATRICK SCHÖNBÄCHLER, a.a.O., S. 205 f.; Gemeindeamt Zürich, Leitfaden – Leitung der Gemeindeversammlung, 2018, S. 14, abrufbar unter https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeindeorganisation/gemeindeversammlung.html, zuletzt besucht am 29.04.2020).

2.5 In der Kirchgemeindeversammlung vom [...] wurde einerseits beantragt, das Konto «[Kontonummer] – Entwicklungshilfe Inland» um CHF [...] von CHF [...] auf insgesamt CHF [...] zu erhöhen. Der erhöhte Betrag sollte andererseits vollumfänglich der F. _____ in G. _____ gespendet werden.

2.5.1 Geht es bei einem Änderungsantrag wie hier u.a. auch um die Erhöhung eines Budgetpostens fällt bei der Beurteilung des sachlichen Zusammenhangs im Allgemeinen namentlich die Höhe des Betrages ins Gewicht, um welchen der Budgetposten verändert werden soll. Damit ein verfassungskonformer Willensbildungsprozess stattfinden kann, muss sich eine Erhöhung grundsätzlich in einem moderaten Rahmen bewegen (AUGUST MÄCHLER, a.a.O., S. 244). Diese Frage kann aber im vorliegenden Fall offen bleiben, zumal der Rekurs sich explizit nicht gegen diese Ausgabenerhöhung richtet bzw. in der Rekurschrift die diese Erhöhung zugrundeliegende Zielsetzung der Spende gar *expressis verbis* als gerechtfertigt bezeichnet wird. Der Rekurs richtet sich einzig gegen die mit dem Änderungsantrag ebenfalls beantragte Zweckbindung.

2.5.2 Diese Zweckbindung der beantragten Erhöhung der Inland-Entwicklungshilfe – nämlich zu Gunsten der Pfarrei F. _____ in G. _____ zwecks [Projektbeschreibung] – enthält jedenfalls einen neuen, eigenständigen Vorschlag. Inwiefern es zutrifft, ob bis dahin aus historischen Gründen (Stichwort "Dankschuld") lediglich Römisch-katholische Kirchgemeinden aus den [Gebietsbeschreibung] unterstützt wurden, wie der Rekurrent vorbringt, braucht nicht näher abgeklärt zu werden. Aus dem unangefochten gebliebenen Protokoll der Versammlung ergibt sich, dass die Stimmberechtigten nicht vorab mit Unterlagen zum gestellten Änderungsantrag bedient worden sind, sondern dieser vielmehr spontan an der Versammlung gestellt wurde. Damit war es mangels näherer Aufschlüsse über die (finanzielle) Situation der von der Zweckbindung profitierenden Pfarrei für die an der Versammlung teilnehmenden Stimmberechtigten (subjektiv) nicht möglich, sich zum Änderungsantrag ohne weitere Abklärungen eine Meinung zu bilden. Davon zeugen denn auch die weiteren Schritte des Rekurrenten, der sich – *nota bene* nach der Versammlung – beim Geschäftsführer der Inländischen Mission nähere Aufschlüsse über die finanzielle Situation der Pfarrei F. _____ und die Umstände des [Projektbeschreibs] beschaffte (act. 1 S. 2). Aus diesem Grund erweist sich der angefochtene Änderungsantrag hinsichtlich der Zweckbindung als unzulässig.

2.6 Demnach hätte nicht über die hier gegenständliche Zweckbindung abgestimmt werden dürfen. Dass dennoch über den Antrag abgestimmt wurde, 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 Nach dem Gesagten erweist sich der Stimmrechtsrekurs als begründet. Der Rekurs ist gutzuheissen.

3.2 Gemäss § 27b VRG wird bei Stimmrechtsrekursen 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. Zu beachten ist indes, dass vorliegend von den Parteien weder die Wiederholung der Abstimmung verlangt noch die durch den Änderungsantrag erfolgte Erhöhung der Entwicklungshilfe Inland in Frage gestellt wird. Damit ist auch die Genehmigung des Voranschlags 2020, auf welchen sich die beschlossene Erhöhung der Entwicklungshilfe Inland in der genannten Höhe von CHF [...] auswirkt, nicht in Frage gestellt. Indes erfolgte die Zweckbindung der Erhöhung in Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV. Sie ist dem entsprechend aufzuheben.

4.

Das Verfahren vor der Rekurskommission ist kostenlos (§ 14 Abs. 1 Organisationsreglement), weshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Der Aufwand des Rekurrenten hielt sich in engen Grenzen und übersteigt den üblichen Rechtsverfolgungsaufwand nicht. Es ist ihm daher 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 im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und die Zweckbindung der im Konto Nr. [...] Entwicklungshilfe Inland beschlossenen Erhöhung um CHF [...] wird aufgehoben.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Mitteilung an den Rekurrenten und D._____, je 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

Beryl Niedermann

Tobias Kazik

Versandt: