

R-104-21

Entscheid

vom 13. Oktober 2021

Mitwirkend: Beryl Niedermann (Vorsitz), Astrid Hirzel, David Henseler

In Sachen

A. _____,

Rekurrent

gegen

Römisch-katholische Kirchgemeinde X. _____,

handelnd durch B. _____,

Rekursgegnerin

betreffend

Rekurs in Stimmrechtssachen

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Rekurskommission
Minervastrasse 99
8032 Zürich
zhkath.ch

Telefon 044 380 82 02
rekurskommission@zhkath.ch

Sachverhalt:

A.

In der Ausgabe [...] des «forum» Pfarrblatt der katholischen Kirche im Kanton Zürich wurde am [...] die Einladung zur Kirchgemeindeversammlung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde X._____ (nachfolgend: Rekursgegnerin) publiziert. Am [...] fand die Kirchgemeindeversammlung statt. Das Protokoll dazu lag ab dem [...] im Pfarreisekretariat zur Einsicht auf.

B.

Mit Eingabe vom 15. Juni 2021 erhob A._____ (nachfolgend: Rekurrent), Präsident der Rechnungsprüfungskommission (RPK) der Rekursgegnerin, Rekurs in Stimmrechtssachen bei der Rekurskommission. Er rügt verschiedene Mängel betreffend die Durchführung der Kirchgemeindeversammlung; ausserdem bringt er vor, die Jahresrechnung sei von den Stimmberechtigten zurückgewiesen und nicht, wie im Protokoll festgehalten, abgelehnt worden.

C.

Mit Rekursantwort vom 9. Juli 2021 beantragt die Rekursgegnerin, auf den Rekurs sei nicht einzutreten; eventualiter sei der Rekurs abzuweisen. Über allfällige Kostenfolgen solle die Rekurskommission entscheiden.

D.

Mit Replik vom 3. September 2021 äusserte sich der Rekurrent erneut.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1.

1.1. Die Rekurskommission ist für die Beurteilung von Stimmrechtsrekursen 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. In Stimmrechtssachen sind rekursberechtigt: a. die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises und die Kandidierenden, b. politische Parteien und Grup-

pierungen, die im betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreis tätig sind, c. betroffene Gemeindebehörden (§ 49 i.V.m. § 21a Abs. 1 VRG). Der Rekurrent scheint im Namen der Rechnungsprüfungskommission (RPK) Rekurs führen zu wollen, da er als Präsident der RPK unterzeichnet und sich auch in den Eingaben an die Rekurskommission im Namen der RPK zu äussern scheint («Die RPK [...] hat [...] festgestellt», «Die RPK ergreift daher den Rekurs...»). Ob die RPK vorliegend zum Rekurs in Stimmrechtssachen legitimiert ist und der Rekurrent als Präsident die RPK rechtsgenügend vertreten kann (Einzelunterschrift), kann jedoch offenbleiben, denn der Rekurrent ist persönlich als Mitglied und Stimmberechtigter der betroffenen Kirchgemeinde zum Rekurs in Stimmrechtssachen legitimiert (§ 49 i.V.m. § 21a Abs. 1 lit. a VRG; so bereits Entscheid der Rekurskommission R-112-20 vom 1. Juli 2021 E. 1.3 [die gleichen Parteien betreffend]).

1.3. Der Rekurs gegen die Verletzung von Verfahrensvorschriften in der Gemeindeversammlung setzt voraus, dass sie in der Versammlung gerügt worden ist (§ 49 i.V.m. § 21a Abs. 2 VRG, Rügepflicht). In diesem Sinn sieht § 74 Abs. 3 des Kirchgemeindefreglements vom 29. Juni 2017 (LS 182.60, KGR) vor, dass im Fall der Beanstandung einer Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte im Rahmen einer Kirchgemeindeversammlung nur eine Person, die an der Versammlung teilgenommen hat und dort die Verletzung gerügt hat, Rekurs in Stimmrechtssachen erheben kann. An die Rüge sind keine hohen Anforderungen zu stellen. Der beanstandete Fehler muss aber zumindest klar bezeichnet werden und es sind nach Möglichkeit Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten; ungenügend ist eine allgemeine Kritik an der Versammlungsführung (Entscheid der Rekurskommission R-109-19 vom 4. Mai 2020 E. 1.4.1).

1.3.1. Die Rekursgegnerin hält dafür, der Rekurrent sei nicht zum Rekurs legitimiert, da er weder behauptete, dass er seine Beanstandungen bereits an der Kirchgemeindeversammlung angemeldet habe, noch im Protokoll "eine Beanstandung zum Verfahren" erwähnt sei. Damit dringt sie jedoch nicht durch.

1.3.2. Denn mit Blick auf Ziff. 1 des Rekurses geht aus der Rekurschrift hervor, dass anlässlich der Versammlung nach einer Begründung für den Rückzug zweier Traktanden gefragt und auf "eine weitere Nachfrage (...) keine Antwort gegeben" worden sei. Dem Protokoll sind zwar keine Hinweise diesbezüglich zu entnehmen; die Rekursgegnerin bestreitet jedoch die Darstellung des Rekurrenten nicht. Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass das Vorgehen nicht unwidersprochen hingenommen wurde. Unter Berücksichtigung des Umstands, dass an die Erfüllung der Rügepflicht keine zu hohen Anforderungen zu stellen sind, ist diese demnach als erfüllt zu erachten (vgl. zum Ganzen Entscheid der Rekurskommission R-107-18 vom 26. Oktober 2018 E. 1.5.1; Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2009.00165 vom 10. Juni

2009 E. 2.1.2). Entgegen der Ansicht der Rekursgegnerin war der Rekurrent sodann nicht gehalten, den Mangel an der Versammlung *persönlich* zu rügen; vielmehr reicht es aus, wenn ein beliebiger Versammlungsteilnehmer diesen rügt. § 74 Abs. 3 KGR ist in diesem Sinn – entsprechend dem Wortlaut und dem Zweck von § 21a Abs. 2 VRG – zu verstehen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2019.00724 vom 19. Dezember 2019 E. 4.2).

1.3.3. Soweit Ziff. 2 des Rekurses betroffen ist, kann nicht verlangt werden, dass eine Rüge bereits anlässlich der Versammlung selbst vorgebracht wurde, zumal es dabei auch um eine Protokollberichtigung geht. Das Protokoll wurde jedoch erst im Nachgang zur Versammlung vom 4. Juni 2021 erstellt. Eine diesbezügliche Rüge bereits anlässlich der Kirchgemeindeversammlung kam somit von vornherein nicht in Betracht.

1.4. Mit Rekurs in Stimmrechtssachen können Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen, angefochten werden (§ 41 Abs. 1 i.V.m. § 19 Abs. 1 lit. c VRG). Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten (§ 23 Abs. 1 VRG). Die vorliegende Rekurschrift enthält keinen formellen Antrag. Die Anforderungen an den Antrag (und an die Begründung) sind aber nicht immer gleich hoch (ALAIN GRIFFEL, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 23 Rz. 6). Bei juristischen Laien muss es genügen, wenn sich der Antrag aus dem Zusammenhang oder aus der Begründung sinngemäss ergibt (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2013.00004 vom 4. April 2013 E. 1.3 m.H.; Entscheid der Rekurskommission R-102-20 vom 10. April 2020 E. 1.4). Aus der Rekurschrift ergibt sich, dass der Rekurrent einerseits Mängel betreffend die Durchführung der Kirchgemeindeversammlung rügt. Andererseits bringt der Rekurrent vor, die Jahresrechnung sei anlässlich der Kirchgemeindeversammlung "zurückgewiesen" und nicht "abgelehnt" worden. Dies sei im Protokoll demnach falsch festgehalten.

Ein Rekurs muss auf eine Rechtsfolge abzielen (MARTIN BERTSCHI, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a Rz. 45). Als Rechtsfolge eines gutgeheissenen Rekurses in Stimmrechtssachen kann die betreffende Wahl oder Abstimmung aufgehoben und deren Wiederholung angeordnet werden oder in Ausnahmefällen die Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ohne Aufhebung und Wiederholung der betreffenden Wahl oder Abstimmung festgestellt werden (ALAIN GRIFFEL, Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 27b Rz. 24 ff.). Aus der Rekurschrift geht hervor, dass der Rekurrent nicht die Aufhebung einer

Abstimmung beantragt. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass er die Feststellung einer Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit beantragt.

1.5. Was Ziff. 2 des Rekurses anbelangt, so ist darin – entgegen der Ansicht der Rekursgegnerin – kein eigenständiges Protokollberichtigungsbegehren zu sehen. Vielmehr verbindet der Rekurrent dasselbe mit dem Vorbringen, dass gemäss Antrag der RPK über die Rückweisung der Jahresrechnung abgestimmt worden sei. In dieser Hinsicht beantragt er – wie aufgezeigt (vgl. vorn, E. 1.4 Abs. 2) – die Feststellung einer Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Damit liegt auch ein Begehren in der Sache vor, welches mit der Protokollberichtigung verknüpft ist. Auf das Begehren gemäss Ziff. 2 des Rekurses ist somit einzutreten (vgl. Entscheid der Rekurskommission R-111-18 vom 4. Januar 2019 E. 1.3; JOHANNES REICH, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich/Basel/Genf 2017, § 6 Rz. 19).

1.6. Soweit der Rekurrent in Ziff. 1 des Rekurses jedoch beantragt, die Rekurskommission solle "prüfen", ob es zulässig sei, (1) "die Begründung für die Streichung von Traktanden in eine fakultative Infoveranstaltung zu verlagern", (2) "auf einer fakultativen aber öffentlichen Info-Veranstaltung über Personal-Internia zu informieren und die RPK zu verunglimpfen" und (3) "die Stimmbürger an einer fakultativen Info-Veranstaltung, nicht aber an der vorangegangenen Kirchengemeindeversammlung darüber zu informieren, dass die Kirchenpflege nicht zur Wiederwahl antritt", handelt es sich um aufsichtsrechtliche Begehren. Denn die Aufsichtskommission über Kirchengemeinden und Zweckverbände (nachfolgend: Aufsichtskommission) wacht gemäss § 67 Abs. 2 KGR insbesondere darüber, dass die Kirchengemeindebehörden ihre Pflichten gemäss den gesetzlichen Vorschriften und im Sinne der Einvernehmlichkeit erfüllen. Überdies ist nicht ersichtlich, inwiefern durch die vom Rekurrenten gerügten Vorgehensweisen und Äusserungen die politische Stimmberechtigung der Mitglieder der Kirchengemeinde betroffen gewesen sein soll. Die Rekurskommission ist somit für die Behandlung der Vorbringen des Rekurrenten in Ziff. 1 des Rekurses nicht zuständig. Eine formelle Weiterleitung hat jedoch nicht zu erfolgen; vielmehr ist es dem Rekurrenten anheimgestellt, ob er diese Begehren der Aufsichtskommission unterbreitet (vgl. Entscheid der Rekurskommission R-111-18 vom 4. Januar 2019 E. 1.5).

1.7. Auf den im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Rekurs ist demnach, mit der genannten Einschränkung, einzutreten.

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. 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 bringt vor, dass im Protokoll zu Traktandum 3 festgehalten sei, die Jahresrechnung sei abgelehnt worden. Dies entspreche jedoch nicht dem vorgelegten Antrag, da die RPK in ihrem Abschied beantragt hatte, die Jahresrechnung an die Kirchenpflege zurückzuweisen. Inhaltlich hatte die RPK bemängelt, dass die Jahresrechnung Entschädigungen enthalte, welche nicht dem gültigen Entschädigungsreglement entsprächen. Aus dem Protokoll geht diesbezüglich hervor, dass die Kirchenpflege am 1. Juni 2021 beschlossen hatte, auf die Rückforderung der unrechtmässig ausgeschütteten Entschädigungen zu verzichten. Dass die Stimmberechtigten sich – in Kenntnis der Haltung der Kirchenpflege – dafür entschieden, die Jahresrechnung nicht anzunehmen, müsse, so der Rekurrent, "als Votum für den zur Abstimmung stehenden Gegenantrag der RPK gewertet werden. Wäre dies nicht der Fall, wäre ja überhaupt nicht über den Antrag der RPK abgestimmt worden."

2.3. Gemäss § 31 Abs. 1 Satz 1 KGR beschliesst die Kirchgemeindeversammlung über die Anträge der Kirchenpflege. Erstere ist gemäss § 22 Abs. 1 lit. c KGR zuständig für die Abnahme der Jahresrechnung (so auch Art. 14 Ziff. 3 der Kirchgemeindeordnung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde [...] vom [...]). Dabei ist die Kirchgemeindeversammlung zwar befugt, die rechnerische Richtigkeit oder das rechnerische Ergebnis der Jahresrechnung zu beanstanden. Sie kann aber keine Änderungen derselben beschliessen, sondern die Rechnung nur ge-

nehmigen oder nicht genehmigen bzw. abnehmen oder nicht abnehmen. Wird die Jahresrechnung nicht abgenommen bzw. zurückgewiesen, so kann die Kirchenpflege eine verbesserte Jahresrechnung vorlegen, wenn die beanstandeten Mängel korrigierbar sind. Ansonsten hat die Nichtgenehmigung keine direkten rechtlichen Folgen; sie entspricht einer politischen Missfallenskundgebung (vgl. ANDREAS BERGMANN/CHRISTOPH SCHULER, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich/Basel/Genf 2017, § 128 Rz. 7; H.R. THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 123 aGG Rz. 3.1). Die Kirchenpflege kann somit nicht verpflichtet werden, eine (nicht genehmigte bzw. nicht abgenommene) Jahresrechnung zu überarbeiten und der Kirchgemeindeversammlung erneut zu unterbreiten, zumal Grund für den Rückweisungsantrag der RPK ein nicht korrigierbarer Sachverhalt bildete (ausbezahlte Entschädigungen, die gemäss RPK nicht dem geltenden Entschädigungsreglement entsprechen). Folglich ist auch die Bezeichnung des Abstimmungsergebnisses im Protokoll der Versammlung als "abgelehnt" oder "zurückgewiesen" von untergeordneter Bedeutung. Denn unabhängig davon, welcher Begriff verwendet wird, kommt damit klar zum Ausdruck, dass die Mehrheit der Stimmberechtigten die Jahresrechnung 2020 missbilligte. Das Stimmrecht der anwesenden Mitglieder der Kirchgemeinde wurde demnach nicht verletzt, indem die Kirchenpflege über die Abnahme der Jahresrechnung abstimmen liess und sodann im Protokoll festhielt, dass Letztere abgelehnt worden sei.

3.

Zusammenfassend ist der Rekurs abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

4.

Das Verfahren vor der Rekurskommission ist kostenlos (§ 14 Abs. 1 Organisationsreglement; § 14 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Rekurskommission der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 30. November 2018), weshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Eine Parteientschädigung ist praxisgemäss nicht zuzusprechen, da sich das vorliegende Verfahren 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 Vorsitzende:

Der Referent:

Beryl Niedermann

David Henseler

Versandt: