

R-110-21

Entscheid

vom 8. Juli 2022

Mitwirkend: Beryl Niedermann (Vorsitz), Annika Burrichter, Astrid Hirzel, Davide Loss,
David Henseler

In Sachen

A. _____,

Rekurrentin

gegen

Römisch-katholische Kirchgemeinde X. _____,
handelnd durch B. _____ und C. _____,

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.

Am [Datum] 2021 fand die Kirchgemeindeversammlung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde X._____ (nachfolgend: Rekursgegnerin) statt.

B.

Mit als «Einsprache» bezeichneter Eingabe vom 14. Dezember 2021 erhob A._____ (nachfolgend: Rekurrentin) Rekurs bei der Rekurskommission. Sie beantragt, die Abstimmung über die revidierte Kirchgemeindeordnung sei für ungültig zu erklären.

C.

Mit Verfügung vom 20. Dezember 2021 setzte die Rekurskommission der Rekursgegnerin eine Frist von fünf Tagen (laufend ab Ende der Gerichtsferien), um eine Stellungnahme einzureichen.

D.

Die Rekursgegnerin reichte innert Frist ihre Vernehmlassung mit Datum vom 3. Januar 2022 ein. Sie beantragt, auf den Rekurs sei wegen Verletzung der Rügepflicht nicht einzutreten.

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 Abs. 1 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 Gruppierungen, die im betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreis tätig sind, c. betroffene Gemeindebehörden (§ 49 i.V.m. § 21a Abs. 1 VRG). Die Rekurrentin ist als Mitglied und Stimmberechtigte der betroffenen Kirchgemeinde zum Rekurs in Stimmrechtssachen legitimiert.

1.3. 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 (§ 54 Abs. 1 VRG). Die Rekurrentin beantragt die Ungültigerklärung der Abstimmung über die revidierte Kirchgemeindeordnung, welche anlässlich der Kirchgemeindeversammlung vom [Datum] 2021 stattgefunden hat. Als Begründung führt die Rekurrentin an, dass bei der Abstimmung § 36 Abs. 3 des Reglements der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich über die Kirchgemeinden vom 29. Juni 2017 (KGR, LS 182.60,) verletzt worden sei, da die Kirchgemeindepäsidentin bei der Abstimmung gemäss Traktandum [Nr.] jeweils mit abgestimmt und bei der festgestellten Stimmgleichheit den Stichentscheid gefällt habe. Die Rekurrentin rügt somit die Verletzung von Verfahrensvorschriften durch die Kirchgemeindepäsidentin.

1.4. Der Rekurs gegen die Verletzung von Verfahrensvorschriften in der Gemeindeversammlung setzt voraus, dass die Verletzung in der Versammlung gerügt worden ist (§ 49 i.V.m. § 21a Abs. 2 VRG, Rügepflicht; vgl. auch zuletzt Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2021.00422 vom 2. September 2021 E. 2.3). In diesem Sinn sieht § 74 Abs. 3 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 (vgl. auch Entscheid der Rekurskommission R-112-20 vom 1. Juli 2021 E. 1.5.2).

1.5. Die Rekurrentin rügt Mängel betreffend die Versammlungsleitung (vgl. E. 1.3). Die Rügepflicht umfasst nicht nur Verfahrensfehler bei der Geschäftsbehandlung, sondern betrifft die Verletzung aller politischen Rechte (Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2009.00165 vom 10. Juni 2009 E. 2.1.2), weshalb die von der Rekurrentin geltend gemachten Mängel von der Rügepflicht erfasst sind. 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). Die 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 unterlassenen 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 (Urteil des Bundesgerichts 1C_596/2017 vom 19. April 2018 E. 2.3; Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich

VB.2009.00165 vom 10. Juni 2009 E. 2.1.2). Dabei genügt es, wenn irgendeine stimmberechtigte Person die Rüge in der Versammlung vorgebracht hat; es muss nicht diejenige Person die Rüge erheben, die im Anschluss Rekurs führt (Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2019.00724 vom 19. Dezember 2019 E. 4.2). Die Rügeobliegenheit bezieht sich auf sämtliche Verfahrensfehler, insbesondere die Unterdrückung von Voten und Anträgen sowie Fehler im Zusammenhang mit dem Abstimmungsverfahren. An die Form der Rüge sind keine hohen Anforderungen zu stellen (zum Ganzen vgl. Entscheide der Rekurskommission R-109-19 vom 4. Mai 2020 E. 1.4.1 und R-112-20 vom 1. Juli 2021 E. 1.5.2). Eine Ausnahme von der Rügepflicht ist zu machen, wenn ein Mangel trotz gebührender Sorgfalt nicht erkannt werden konnte (MARTIN BERTSCHI, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3.A., Zürich 2014, § 21a Rz. 14; PIA VON WARTBURG, in: Verein Züricher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute [Hrsg.], Ergänzungsband zum Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011, § 151a N. 5.3). Die Zumutbarkeit der sofortigen Geltendmachung beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls (Urteile des Bundesgerichts 1C_100/2019 vom 16. Mai 2019, E. 6.3, 1C_295/2020 vom 18. Januar 2021 E. 3.2). Rechtsunkundigen Teilnehmenden einer Gemeindeversammlung kann nicht in allen Fällen zugemutet werden, eine Anordnung der Versammlungsleitung sofort zu rügen (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 291).

1.6. Die Rekursgegnerin bringt vor, dass die Rekurrentin zwar an der Kirchgemeindeversammlung vom [Datum] 2021 teilgenommen habe, aber die mit Rekurs vorgebrachte Verletzung der Verfahrensvorschriften weder von der Rekurrentin selbst noch von anderen Versammlungsteilnehmenden gerügt worden sei. Auch die Rekurrentin bringt nicht vor, dass sie den Verfahrensfehler anlässlich der Kirchgemeindeversammlung gerügt hätte. Dem Protokoll der Kirchgemeindeversammlung vom [Datum] 2021 sind keine Rügen in Bezug auf allfällige Verfahrensfehler im Zusammenhang mit der Abstimmung über die revidierte Kirchgemeindeordnung (Traktandum [Nr.]) zu entnehmen. Dass das Versammlungsprotokoll in dieser Hinsicht unvollständig oder nicht korrekt wäre, bringt die Rekurrentin nicht vor und ist auch nicht ersichtlich.

1.7. Art. 26 Abs. 5 der Kirchgemeindeordnung vom 16. Juni 2016 (KGO) schreibt übereinstimmend mit § 36 Abs. 3 KGR vor, dass die Präsidentin bzw. der Präsident bei offenen Abstimmungen nicht mitstimmt. Bei Stimmgleichheit hat sie oder er den Stichentscheid. Die Rekursgegnerin führt in der Rekursantwort aus, die Präsidentin habe «irrtümlich» abgestimmt, was zur Stimmgleichheit geführt habe. Es war somit offensichtlich weder der Präsidentin noch den übrigen Mitgliedern der Kirchenpflege bewusst, dass die Präsidentin nicht hätte mitstimmen dürfen. Aus dem Protokoll ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass bezüglich

der Rechtmässigkeit des Abstimmungsverfahrens Zweifel geäussert wurden oder Unsicherheiten bestanden. Vielmehr wandte die Kirchenpflege gemäss Protokoll selbstverständlich und ohne Diskussion das nicht mit der Kirchgemeindeordnung übereinstimmende Vorgehen an. Unter diesen Umständen konnte nicht erwartet werden, dass die rechtsunkundige Rekurrentin den Fehler sogleich bemerkte und monierte. Hierfür wäre erforderlich gewesen, dass sie einen Grund gehabt hätte, an der Rechtmässigkeit des Vorgehens der Versammlungsleitung zu zweifeln. Über den Änderungsantrag zu Traktandum [Nr.] und das Verfahren der Abstimmung fand gemäss Protokoll keine Diskussion statt. Es bestand kein Grund für die Stimmberechtigten, die Kompetenz der Kirchenpflege bezüglich der Handhabung der einschlägigen Verfahrensvorschriften in Zweifel zu ziehen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_100/2019 vom 16. Mai 2019, E. 6.4). Der Rekurrentin kann somit nicht vorgeworfen werden, eine entsprechende Rüge anlässlich der Kirchgemeindeversammlung in treuwidriger Weise unterlassen zu haben. Insgesamt war der hier interessierende Verfahrensfehler nämlich auch bei Anwendung der zumutbaren Sorgfalt für die Rekurrentin nicht erkennbar; das Unterlassen der Rüge an der Versammlung selbst kann ihr demnach nicht entgegengehalten werden.

Auf den Rekurs ist damit 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 (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.

2.2. Die Teilnahme der Präsidentin an der offenen Abstimmung zu Traktandum [Nr.] erfolgte in Missachtung der einschlägigen Vorschriften von § 36 Abs. 3 KGR und Art. 26 Abs. 5 KGO, was von der Rekursgegnerin anerkannt wird. Die Präsidentin hätte damit an der offenen Abstimmung nicht teilnehmen dürfen.

2.3. Gemäss § 27b VRG wird 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. Hier hatte die vorschriftswidrige Teilnahme der Präsidentin der Kirchenpflege an der Abstimmung

mung einen klaren und unbestrittenen Einfluss auf den Ausgang derselben: Hätte die Präsidentin nicht mitgestimmt, wäre der Änderungsantrag zu Traktandum [Nr.] angenommen worden; dagegen wäre die Totalrevision der Kirchgemeindeordnung insgesamt ohne die Stimme der Kirchenpflegepräsidentin abgelehnt worden. Dies führt zur Aufhebung der beanstandeten Abstimmung.

2.4. Nach dem Gesagten ist der Rekurs gutzuheissen. Der Beschluss der Kirchgemeindeversammlung vom [Datum] 2021 zu Traktandum [Nr.] ist aufzuheben.

3.

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 wurde von der Rekurrentin nicht beantragt und wäre angesichts des geringen Aufwands der Rekurrentin auch nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

Demnach erkennt die Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen. Der Beschluss der Kirchgemeindeversammlung vom [Datum] 2021 zu Traktandum [Nr.] "Abnahme der revidierten Kirchgemeindeverordnung" wird aufgehoben.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Mitteilung an die Rekurrentin sowie an die Rekursgegnerin, je 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:

Das Mitglied:

Beryl Niedermann

David Henseler

Versandt: