

R-101-23

Entscheid

vom 13. März 2023

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

In Sachen

A. _____,

Rekurrent

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.

[Datum] 2023 wurde auf der Internetseite der der Römisch-katholischen Kirchgemeinde X. _____ (nachfolgend: Rekursgegnerin) die Einladung zur ausserordentlichen Kirchgemeindeversammlung vom [Datum] 2023 publiziert. Das Protokoll dazu war ab dem [Datum] 2023 auf der Internetseite der Rekursgegnerin einsehbar und lag ab dem [Datum] 2023 im Pfarresekretariat zur Einsichtnahme auf.

B.

Mit Eingabe vom 22. Februar 2023 erhob A. _____ (nachfolgend: Rekurrent) Rekurs in Stimmrechtssachen bei der Rekurskommission. Er beantragte sinngemäss die Aufhebung der (zweiten) Abstimmung über die Abnahme des Budgets 2023.

C.

Mit Rekursantwort vom 9. März 2023 beantragte die Rekursgegnerin sinngemäss die Abweisung des Rekurses.

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

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).

Der Rekurrent bringt vor, er habe im Anschluss an die von ihm als unzulässig gerügte, zweite Abstimmung über das Budget des Jahres 2023 die Frage gestellt, "ob das rechtlich zulässig sei, eine bereits erfolgte Abstimmung, nochmals abstimmen zu lassen". Diese Wortmeldung des Rekurrenten findet sich in ähnlicher Form auch im Protokoll der Kirchgemeindeversammlung (S. 11). Der Rekurrent hat das Rügeerfordernis in dieser Hinsicht somit erfüllt.

Nicht weiter einzugehen ist jedoch auf seine Rüge betreffend den Stimmzähler, welcher gleichzeitig Mitglied der Rechnungsprüfungskommission ist. Dass dieser Umstand anlässlich der Versammlung gerügt worden wäre, behauptet der Rekurrent nicht und geht auch nicht aus dem Protokoll hervor. Überdies war die Mitgliedschaft dieses Stimmzählers in der Rechnungsprüfungskommission hinlänglich bekannt, sind deren Mitglieder doch auf der Internetseite der Rekursgegnerin aufgelistet; der (angebliche) Mangel war demnach für die Anwesenden leicht erkennbar (vgl. in diesem Zusammenhang Entscheid der Rekurskommission R-110-21 vom 8. Juli 2022 E. 1.5).

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).

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, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 27b Rz. 24 ff.).

Aus der Rekurschrift ergibt sich sinngemäss, dass der Rekurrent die Aufhebung der "erneuten Abstimmung" über das Budget 2023 verlangt; dadurch wäre dieses an der Kirchgemeindeversammlung abgelehnt worden. Was der Rekurrent dagegen aus seinen Ausführungen zur erneuten Publikation der Traktandenliste (mit korrigiertem Datum, das heisst [Datum] 2023 anstatt [Datum] 2022) auf der Internetseite der Rekursgegnerin ableiten möchte, geht auch sinngemäss nicht aus dem Rekurs hervor. Damit fehlt es diesbezüglich an einem Antrag; darauf ist nicht weiter einzugehen. Ohnehin erwiese sich ein solcher vorliegend als verspätet (§ 22 Abs. 1 Satz 2 VRG).

1.5. Auf den im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Rekurs ist demnach mit den genannten Einschränkungen einzutreten.

2.

Die Rekursantwort der Rekursgegnerin ging verspätet bei der Rekurskommission ein. Durch den im Verwaltungsverfahren geltenden Untersuchungsgrundsatz – wonach der Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen abzuklären ist – wird die Fristgebundenheit von Verfahrenshandlungen jedoch relativiert (KASPAR PLÜSS, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 11 Rz. 5). Als Folge der Untersuchungspflicht nach § 7 Abs. 1 VRG steht es im Ermessen der Rekurskommission, auch verspätete Parteivorbringen zu berücksichtigen (vgl. ALAIN GRIFFEL, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 54 Rz. 1 in Verbindung mit § 23 Rz. 23; MARCO DONATSCH, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich

[VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 60 Rz. 9). Vorliegend rechtfertigt es sich, die verspätete Eingabe der Rekursgegnerin zu berücksichtigen, zumal es sich dabei um die Rekursantwort handelt.

3.

3.1. 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.

3.2. Der Rekurrent bringt vor, dass bei Traktandum 2 "Budget 2023 und Festsetzung Steuereffuss 2023" das Budget mit 22 Nein-Stimmen gegen 17 Ja-Stimmen abgelehnt worden sei. Um ca. 11:15 Uhr hätten 9 Stimmberechtigte den Saal verlassen, wobei 8 dieser Personen das Budget abgelehnt hätten. In der Folge habe die Ehefrau des Präsidenten der Kirchenpflege einen Rückkommensantrag über das bereits behandelte Traktandum 2 bzw. das Budget 2023 gestellt. Dieser sei angenommen worden. In der erneuten Abstimmung über das Budget habe sodann Stimmgleichheit (15 Ja- gegenüber 15 Nein-Stimmen) resultiert, woraufhin der Präsident der Kirchenpflege den Stichentscheid zugunsten der Annahme des Budgets gefällt habe. Der Rekurrent erblickt in diesem Vorgehen eine Verletzung seiner politischen Rechte; es sei hier versucht worden, rechtsmissbräuchlich eine Zustimmung zum Budget zu erwirken.

3.3. Gemäss § 32 Abs. 1 KGR ist jede anwesende stimmberechtigte Person befugt, Ordnungsanträge sowie Anträge auf Verwerfung oder Änderung des Verhandlungsgegenstandes zu stellen. Ordnungsanträge betreffen die Verhandlungsführung. Darunter fallen insbesondere

auch Rückkommensanträge (§ 32 Abs. 2 lit. f KGR). Über Ordnungsanträge wird sofort abgestimmt (§ 35 Abs. 1 KGR).

Mit einem Rückkommensantrag kann eine stimmberechtigte Person bis zum Ende einer Versammlung verlangen, auf ein traktandiertes Geschäft, zu dem bereits ein Beschluss ergangen ist, zurückzukommen. Dadurch wird dieser aufgehoben und das Geschäft von Neuem behandelt (CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Zürich 2020, S.145 f. m.H.; vgl. auch ALAIN GRIFFEL, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesezt [GG], Zürich/Basel/Genf 2017, § 22 GG Rz. 23). Grundsätzlich setzt ein Rückkommensantrag voraus, dass sich neue Erkenntnisse ergeben haben oder dieser durch sonstige besondere Umstände begründet ist (BGE 104 Ia 428 E. 3b; BISAZ, S. 146; Gemeindeamt, Leitfaden Leitung der Gemeindeversammlung [Oktober 2018, Ergänzung: August 2021, Stand: Februar 2023], S. 12). In der Rechtsprechung wird ausserdem teilweise verlangt, dass die wiederholte Abstimmung durch den «personell identischen Abstimmungskörper» zu erfolgen habe (so Urteil des Verwaltungsgerichts Schwyz vom 18. Juni 1991 EGV-SZ 1991 Nr. 13, S. 43 ff., E. 5), was jedoch wenig praktikabel erscheint (vgl. BISAZ, S. 146).

3.4. Grundsätzlich war es somit zulässig, einen Rückkommensantrag zu stellen. Der Rekurrent macht jedoch geltend, dieses Vorgehen sei rechtsmissbräuchlich.

Das Rechtsmissbrauchsverbot ist ein allgemeines Prinzip, das sowohl den Staat als auch die Bürger in der Ausübung all ihrer Rechte bindet (vgl. Art. 5 Abs. 3 BV). Das Verbot des Rechtsmissbrauchs setzt der Ausübung eines Anspruchs, der formal im Einklang mit der Rechtsordnung steht, jedoch treuwidrig und damit unredlich geltend gemacht wird, eine ethisch-materielle Schranke. Es steht der Inanspruchnahme eines Rechtsinstituts zu Zwecken entgegen, welche dieses nicht schützen will (BGE 137 I 247 E. 5.1.1, BGE 131 I 166 E. 6.1). Das Rechtsmissbrauchsverbot sanktioniert Handlungen, die zwar im Einklang mit der gesetzlichen Norm stehen, objektiv aber eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben bzw. eines redlichen und sachgerechten Verhaltens bilden (Urteil des Bundesgerichts vom 7. Januar 2014 2C_1171/2013 E. 3.1).

3.5. Aus dem Protokoll der Kirchgemeindeversammlung geht hervor, dass zum Zeitpunkt des hier interessierenden Ordnungsantrags bis auf eine Anfrage gemäss § 23 KGR sowie dem Traktandum "Varia" alle Geschäfte behandelt worden waren. An der Versammlung waren noch 31 stimmberechtigte Personen anwesend. Bei der ersten Abstimmung über das Budget 2023 waren dagegen 39 Stimmen abgegeben worden (17 Ja-Stimmen, 22 Nein-Stimmen). Ebenso geht aus dem Protokoll hervor, dass anlässlich der (ursprünglichen) Diskussion darüber lediglich die Unterhaltskosten thematisiert worden waren; weitere Wortmeldungen gab es nicht.

D._____, welche den Rückkommensantrag stellte, begründete diesen gemäss Protokoll damit, dass sich einige der Anwesenden verschiedener Konsequenzen der Ablehnung des Budgets (etwa teilweiser Ausfall "Chilekafi", reduzierter Blumenschmuck in der Kirche) nicht bewusst gewesen seien. In der Folge wurde der Rückkommensantrag mit 16 Ja- gegen 12 Nein-Stimmen bei einer Enthaltung angenommen. Bei der erneuten Abstimmung über die Genehmigung des Budgets lag sodann Stimmengleichheit vor, woraufhin der Kirchenpflegepräsident den Stichentscheid für das Budget fällte.

Aufgrund des dargelegten zeitlichen Ablaufs und wegen der beschränkten Anzahl der Teilnehmern an der Versammlung ist zu schliessen, dass der Rückkommensantrag bewusst zu einem Zeitpunkt gestellt wurde, in welchem eine relativ grosse Anzahl "Gegner" des Budgets die Versammlung bereits verlassen hatte. Der Rekurrent bringt in dieser Hinsicht vor, dass 8 von 9 Personen, welche die Versammlung vorzeitig verliessen, gegen das Budget gestimmt hatten. Die Rekursgegnerin bestreitet dieses Vorbringen nicht. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass es sich bei D._____ um die Ehefrau des Präsidenten der Kirchenpflege handelt. Die Darstellung der Rekursgegnerin, wonach der Präsident der Kirchenpflege auf Nachfrage einer Teilnehmerin «die möglichen Konsequenzen einer erneuten Ablehnung [des Budgets] nochmals darzustellen» und im Anschluss an eine Diskussion darüber «eine weitere Votantin» einen Rückkommensantrag stellte, findet im Protokoll keine Stütze. Vor diesem Hintergrund ist der Rückkommensantrag als rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren. Somit erweist sich die darauf gestützte Wiederholungsabstimmung über das Budget 2023 als rechtswidrig. Das Budget 2023 wurde somit anlässlich der ausserordentlichen Kirchgemeindeversammlung vom [Datum] 2023 abgelehnt.

Nach dem Gesagten braucht nicht vertieft zu werden, ob überhaupt besondere Umstände vorlagen, welche einen Rückkommensantrag hätten begründen können.

4.

Zusammenfassend ist der Rekurs gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die zweite Abstimmung über das Budget 2023 an der ausserordentlichen Kirchgemeindeversammlung der Rekursgegnerin vom [Datum] 2023 ist aufzuheben.

5.

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.

Demnach erkennt die Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Die zweite Abstimmung über das Budget 2023 an der ausserordentlichen Kirchgemeindeversammlung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde X. _____ vom [Datum] 2023 wird aufgehoben.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Mitteilung an den Rekurrenten, an die Rekursgegnerin und an den Synodalrat, 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:

Der Referent:

Beryl Niedermann

David Henseler

Versandt: