

R-101-20

Entscheid

vom 10. April 2020

Mitwirkend: Beryl Niedermann (Vorsitz), Astrid Hirzel, Anand Pazhenkottil,
jur. Sekretär Tobias Kazik

In Sachen

A._____,

Rekurrentin

gegen

Römisch-katholische Kirchgemeinde **B.**_____,

,

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:

Am [Datum] fand in der Römisch-katholischen Kirchgemeinde B._____ eine ausserordentliche Kirchgemeindeversammlung statt.

Mit Eingabe vom 1. Februar 2020 erhob A._____ (nachfolgend: Rekurrentin) Rekurs in Stimmrechtssachen bei der Rekurskommission. Sie rügte mehrere Verfahrensfehler der Versammlungsleitung.

Mit Vernehmlassung vom 16. Februar 2020 beantragte die Rekursgegnerin Abweisung des Stimmrechtsrekurses und beantragte den Entzug der aufschiebenden Wirkung. Nachdem der Rekurrentin die Frage der aufschiebenden Wirkung zur Stellungnahme unterbreitet worden war, stellte die Rekursgegnerin am 28. Februar 2020 nochmals den Antrag, superprovisorisch die aufschiebende Wirkung zu entziehen, da die Kirchgemeinde zwingend bis zum 31. März das Budget und den Kirchensteuerfuss festlegen müsse.

Mit Verfügung vom 9. März 2020 wurde dem Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen. Mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung erklärte sich die Rekurrentin einverstanden. Sie liess sich mit vom 17. März 2020 datierter, jedoch erst am 24. März 2020 versendeter Stellungnahme nochmals vernehmen.

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

gepflicht), was vorliegend – soweit es die Versammlungsleitung betrifft – erfolgt und im Protokoll der Kirchgemeindeversammlung entsprechend festgehalten ist (vgl. Protokoll der a.o. Kirchgemeindeversammlung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde B._____ vom [Datum], nachfolgend: Protokoll).

1.3 Die Rekurrentin ist Mitglied und Stimmberechtigte der Römisch-katholischen Kirchgemeinde B._____ und daher zum Rekurs in Stimmrechtssachen gegen das Wahl- und Abstimmungsergebnis der fraglichen Kirchgemeindeversammlung legitimiert (§ 21a Abs. 1 lit. a i.V.m. § 49 VRG).

1.4 Der Rekurs enthält keinen formellen Antrag. Bei juristischen Laien muss es genügen, wenn sich der Antrag aus dem Zusammenhang oder aus der Begründung sinngemäss ergibt (Alain Griffel, Kommentar VRG, 3.A., Zürich etc. 2014, § 23 N. 16). Aus dem eingereichten Rekurs ergibt sich, dass die Rekurrentin mehrere Verfahrensfehler rügt. Ein Rekurs muss jedoch auf eine Rechtsfolge abzielen (Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3.A., Zürich etc. 2014, Vorbem. Zu §§ 19-28a VRG, N. 45).

Mit Stellungnahme vom 17. März 2020, welche verspätet bei der Rekurskommission einging und damit grundsätzlich aus dem Recht zu weisen ist (vgl. Verwaltungsgericht Zürich, 3. Mai 2006, PB.2005.00036, E. 1.2), beantragte die Rekurrentin, der Präsident der Kirchgemeinde sei zu verwarnt und es sei ihm Hilfe im Umgang mit seiner Gemeinde zur Seite zu stellen.

Änderungen und Ergänzungen eines Antrags sind lediglich innerhalb der Rekursfrist möglich (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, § 23 N. 16), der Antrag wäre somit auch bei rechtzeitigem Eingang der Stellungnahme nicht mehr zulässig gewesen.

Sodann handelt es sich um ein aufsichtsrechtliches Begehren, für welches die Rekurskommission nicht zuständig ist. Eine formelle Weiterleitung hat nicht zu erfolgen, es ist der Rekurrentin anheimgestellt, ob sie das Begehren der Aufsichtscommission über Kirchgemeinden und Zweckverbände unterbreitet (vgl. Rekurskommission, 4. Januar 2019, R-111-18).

Als Rechtsfolge eines gutgeheissenen Rekurses in Stimmrechtssachen kann die Aufhebung der betreffenden Wahl oder Abstimmung eintreten oder in Ausnahmefällen die Feststellung der Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ohne Aufhebung und Wiederholung der betreffenden Wahl oder Abstimmung (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, § 27b N. 25f). Aus dem Zusammenhang ergibt sich, dass die Rekurrentin nicht die Aufhebung der Abstimmung beantragt, da sie in ihrer Vernehmlassung – welche trotz Verspätung zur Erstellung des Sachverhalts beigezogen werden kann – ausdrücklich festhielt, dass sie nicht wolle, dass das beschlossene Budget nicht Bestand habe. Es ist daher davon auszugehen, dass die Rekurrentin die Feststellung einer Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit beantragt. In die-

sem Sinne ist auf den Rekurs einzutreten (§ 53 i.V.m. § 22 Abs. 1 Satz 2 und § 70 i.V.m. § 23 Abs. 1 und 3 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. Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 Rz. 62 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.

Die Wiederholung einer Volkswahl oder Volksabstimmung wird nur dann angeordnet, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Wahl oder Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat (§ 27b VRG).

2.2 Die Rekurrentin macht geltend, der Präsident der Kirchenpflege habe während der Kirchgemeindeversammlung Votanten, welche sich kritisch geäussert hätten oder sich kritisch äussern wollten, unterbrochen, ihnen das Mikrofon nicht in die Hand gegeben und seine Stimme erhoben. Dies zeige sich exemplarisch am Fall des Stimmberechtigten C._____, welcher vom Präsidium daran gehindert worden sei, seine Meinung zu äussern, es treffe aber auch auf viele andere Mitglieder zu.

2.3 Gemäss § 34 Abs. 1 des Reglements der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich über die Kirchgemeinden vom 29. Juni 2017 (KGR, LS 182.60) und Art. 25 der Kirchgemeindeordnung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde B._____ (KGO) hat jede stimmberechtigte Person das Recht, sich über den zur Verhandlung stehenden Gegenstand

auszusprechen. Die Beratung wird fortgesetzt, bis niemand mehr das Wort verlangt oder die Kirchgemeindeversammlung den Abbruch der Beratung beschliesst (§ 34 Abs. 2 KGR).

Grundsätzlich besteht kein schutzwürdiges Interesse daran, einen Votanten zu unterbrechen (Alain Griffel, in: Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 22 N. 30). Das Kirchgemeindeglement sieht gemäss § 32 Abs. 2 lit. g KGR die Einführung einer Redezeitbeschränkung vor, allerdings darf eine solche nicht von der Versammlungsleitung eingeführt werden, sondern sie darf nur jeweils für ein einzelnes Geschäft von der Gesamtheit der anwesenden Stimmberechtigten beschlossen werden und nur dann, wenn die freie Willensbildung und Willensäusserung der Stimmberechtigten nicht eingeschränkt ist (Griffel, a.a.O. § 22 N. 31 ff.).

Darüber hinaus ist es zulässig, dass die Versammlungsleitung Votanten, welche sich vom Verhandlungsgegenstand entfernen oder die Verhandlung durch ungebührlich lange Ausführungen hinhalten, nach vorheriger Ermahnung das Wort entzieht (H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3.A., Wädenswil 2000, § 46 N. 5.5; Griffel, a.a.O., § 22 N. 16).

2.4 Gemäss dem Protokoll der ausserordentlichen Kirchgemeindeversammlung vom [Datum] hat C._____ beantragt, eine Stellungnahme zur Rückweisung des letzten Budgets zu machen und dies vor der Versammlung vorzutragen. Daraufhin wies der Präsident der Kirchgenpflege darauf hin, dass ausschliesslich Fragen zum Budget 2020 gestellt werden könnten. In der Folge stellte C._____ einen als Ordnungsantrag bezeichneten Antrag, seine Stellungnahme vorne am Rednerpult vorzutragen. Der Präsident der Kirchenpflege führte daraufhin aus, dies sei kein Ordnungsantrag.

An der ausserordentlichen Kirchgemeindeversammlung vom [Datum] waren das Budget 2020 und die Festsetzung des Steuerfusses 2020 traktandiert. Der erste Entwurf eines Budgets 2020 war an der Gemeindeversammlung vom [Datum] zurückgewiesen worden. Es war somit zumindest vertretbar, dass der Versammlungsleiter Ausführungen zum zurückgewiesenen Budget, welches nicht Gegenstand der Gemeindeversammlung war, nicht zulies. Es wurde nicht geltend gemacht, die Wiedergabe der Ausführungen der beteiligten Personen im Protokoll sei nicht korrekt.

2.5 Jede anwesende stimmberechtigte Person ist befugt, Ordnungsanträge sowie Anträge auf Verwerfung oder Änderung des Verhandlungsgegenstandes zu stellen (§ 32 Abs. 1 KGR). Ordnungsanträge betreffen die Verhandlungsführung. Darunter fallen insbesondere die folgenden Anträge: a. Schluss der Diskussion, b. geheime Wahl und Abstimmung, c. Verschiebung eines Verhandlungsgegenstandes, d. Rückweisung, e. Streichung oder Änderung der Reihenfolge von Traktanden, f. Rückkommen, g. Redezeitbeschränkung (§ 32 Abs. 2 KGR).

Betreffend den Antrag von C._____, seine Stellungnahme am Rednerpult vorzutragen, hat die Versammlungsleitung zu Recht festgehalten, dass es sich hierbei nicht um einen Ordnungsantrag handle.

Allerdings hat die Versammlungsleitung zu gewährleisten, dass die Votanten von allen Anwesenden gehört und verstanden werden und dass grundsätzlich allen Votanten dieselben technischen Hilfsmittel zur Verfügung stehen (Thalmann, § 46, N. 5.7).“

Die Rekurrentin macht nicht geltend, dass die Voten der Versammlungsteilnehmer vom Sitzplatz aus nicht verstanden worden seien oder dass die Meinungsbildung durch die fehlende Möglichkeit, Voten am Rednerpult vorzutragen beeinträchtigt wurden sei.

2.6 Die Rekurrentin bringt weiter vor, es habe sich beim Antrag von C._____, sowie bei demjenigen des Stimmberechtigten D._____ um Änderungsanträge gehandelt, welche gemäss Art. 26 Abs. 2 KGO durch Abstimmung hätten bereinigt werden müssen.

Änderungsanträge beziehen sich auf die Änderung des Verhandlungsgegenstands (§ 32 Abs. 1 KGR).

Für die Zulässigkeit eines Änderungsantrags muss ein enger Sachzusammenhang zwischen dem Antrag und dem traktandierten Geschäft bestehen (Griffel, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 22 N. 27). C._____ hatte ausdrücklich beantragt, sich zur Rückweisung des Budgets [Datum] zu äussern. Hierbei handelt es sich nicht um einen Änderungsantrag, war doch der Verhandlungsgegenstand das zu verabschiedende Budget 2020.

Der Stimmberechtigte D._____ äusserte sich sodann zur Besoldung des Personals des Bistros und hielt fest, dass diese im Vergleich zum Ertrag des Bistros zu hoch sei. Er beantragte, die Einnahmen durch Catering zu erhöhen und dies bis 2023 zu bewerkstelligen. Der Präsident erwiderte, das Bistro sei nicht rentabel, es sei für kirchliche Anlässe gedacht, aber dies werde in der Kirchenpflege diskutiert und es werde versucht, einen grösseren Ertrag zu erzielen. Auf die Frage, ob er so einverstanden sei, antwortete der Stimmberechtigte mit „Ja“. Somit liegt auch hier kein Änderungsantrag mit Bezug auf das Budget 2020 vor und der Stimmberechtigte erklärte sich mit der Beantwortung seiner Äusserung einverstanden.

2.7 Schliesslich macht die Rekurrentin geltend, die Stimmberechtigte E._____ habe die erneute Auszählung der Stimmen beantragt, da die Abstimmung über den Voranschlag knapp ausgegangen sei. Das Präsidium habe die Sitzung beendet, ohne auf den Antrag eingegangen zu sein. E._____ hatte laut Protokoll nach der Abstimmung über das Budget und derjenigen über die Festsetzung des Steuerfusses 2020 beantragt, die Stimmen für das Budget nochmals zu zählen. Der Präsident führte daraufhin aus, der Antrag sei erst nach

Bekanntgabe des Resultats der Abstimmung über den Steuerfuss gestellt worden, weshalb eine erneute Zählung nicht mehr zulässig sei.

Im Gegensatz zur Urnenabstimmung (vgl. § 75 Abs. 3 GPR) ist für die Gemeindeversammlung die Wiederholung der Abstimmung bei knappem Resultat nicht vorgesehen, es sei denn, die Stimmen seien von vornherein nicht ausgezählt worden und es bestünden Zweifel am Resultat (§ 24 Abs. 2 GG; § 36 Abs. 2 KGR). Sodann ist ein Resultat von 116 zu 102 Stimmen kein knappes Resultat, sind dies doch gerundet 53% zu 47% der Stimmen. Von einem knappen Resultat wird demgegenüber bei einem Ja-Stimmen-Anteil zwischen 49.8% und 50.2% ausgegangen (Burgherr, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 13 N. 23). Ferner handelt es sich beim Antrag um Wiederholung der Abstimmung nicht um einen Ordnungsantrag gemäss § 32 Abs. 2 KGR und § 23 KGO, über welchen hätte abgestimmt werden müssen (Thalmann, Ergänzungsband, § 46a N. 3). Es ist somit nicht zu beanstanden, dass über diesen Antrag nicht abgestimmt wurde. Ob dies bereits darum unzulässig war, weil der Antrag betreffend Wiederholung der Abstimmung über das Budget erst nach erfolgter Abstimmung über den Steuerfuss gestellt wurde, wie dies der Präsident äusserte, kann damit offen bleiben.

2.8 Bezüglich des Vorbringens, der Versammlungsleiter habe eine Nötigung begangen, indem er einer Stimmberechtigten Konsequenzen angedroht habe, wenn sie nicht schweige, ist festzuhalten, dass der Präsident auf die Frage einer Stimmberechtigten nach Lohn und Qualifikation einer – namentlich genannten – Mitarbeiterin ausführte, das namentliche Nennen von Mitarbeitenden könne strafrechtliche Folgen haben. Auf die Frage der Stimmberechtigten, ob dies als Drohung zu verstehen sei, antwortete der Präsident mit „Ja“. Obschon es zutrifft, dass die Kirchenpflege aus personal- und datenschutzrechtlichen Gründen keine Auskunft über konkrete Inhalte eines Arbeitsverhältnisses erteilen darf, war die Äusserung gegenüber der Stimmberechtigten unrechtmässig und unrichtig, zumal die Stimmberechtigte nicht an die Vorgaben des Personal- und des Datenschutzrechts gebunden ist, sondern lediglich die Arbeitgeberin. Auch wenn aus dem Protokoll der Versammlung vom [Datum] wie auch aus demjenigen der Versammlung vom [Datum] ersichtlich ist, dass mehrfach Fragen bezüglich Arbeitsverhältnissen gestellt wurden und der Präsident wiederholt darauf hinweisen musste, dass er nicht befugt ist, darüber Auskunft zu erteilen, sind solche Anfragen im basisdemokratischen Bereich üblich und hat sich der Versammlungsleiter neutral und angemessen zu verhalten und sich solcher – darüber hinaus unrichtiger – Äusserungen zu enthalten.

Da jedoch nicht geltend gemacht wird und auch nicht ersichtlich ist, dass dieses Vorkommnis die Abstimmungsfreiheit beeinträchtigt oder das Abstimmungsergebnis beeinflusst hat, ist darauf nicht weiter einzugehen. Für die Beurteilung strafrechtlicher Sachverhalte ist die Rekurskommission nicht zuständig.

3.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Kirchgemeindeversammlung grundsätzlich korrekt durchgeführt wurde bzw. dass allfällige unangemessene Äusserungen des Präsidenten nicht geeignet waren, die Meinungsbildung mit Bezug auf den Verhandlungsgegenstand, die Abstimmungsfreiheit oder das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen. Der Stimmrechtsrekurs ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

4.

Das Verfahren vor der Rekurskommission ist kostenlos (§ 14 Abs. 1 Organisationsreglement), weshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Eine Parteientschädigung ist praxisgemäss nicht zuzusprechen, da sich das vorliegende Rekursverfahren 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 die Parteien, 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:

