

R-110-20

## Entscheid

vom 16. Dezember 2020

Mitwirkend: Beryl Niedermann (Vorsitz), Martin Sarbach, Astrid Hirzel,  
jur. Sekretär Tobias Kazik

In Sachen

A. \_\_\_\_\_,

Rekurrent

gegen

**Römisch-katholische Kirchgemeinde X.** \_\_\_\_\_,

vertreten durch 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

### **Sachverhalt:**

#### **A.**

Die Römisch-katholische Kirchgemeinde X.\_\_\_\_\_ lud die Stimmberechtigten auf den 22. November 2020 zur Kirchgemeindeversammlung ein. Publiziert wurde die Einladung im *forum* Pfarrblatt sowie auf der Homepage der Kirchgemeinde.

#### **B.**

Mit Eingabe vom 12. November 2020 erhob A.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Rekurrent) eine an die Aufsichtskommission über die Kirchgemeinden gerichtete Eingabe gegen die Traktandierung der Kirchgemeindeversammlung, welcher von der Aufsichtskommission mit Präsidialverfügung vom 16. November 2020 zuständigkeitshalber an die Rekurskommission überwiesen wurde. Er beantragte, die Durchführung der Kirchgemeindeversammlung aufgrund von Mängeln bezüglich der Vorbereitungshandlungen zu untersagen.

#### **C.**

Mit Verfügung vom 18. November 2020 stellte die Präsidentin der Rekurskommission fest, dass dem Rekurs keine aufschiebende Wirkung zukomme. Die Kirchgemeindeversammlung wurde in der Folge am 22. November 2020 durchgeführt.

#### **D.**

Mit Vernehmlassung vom 23. November 2020 beantragte die Rekursgegnerin, auf den Rekurs sei nicht einzutreten bzw. dieser sei vollumfänglich abzuweisen.

### **Die Rekurskommission zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1** Die Rekurskommission ist für die Beurteilung des vorliegenden Stimmrechtsrekurses 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** Der Rekurrent ist Mitglied und Stimmberechtigter der Römisch-katholischen Kirchgemeinde X.\_\_\_\_\_ und daher zum Rekurs in Stimmrechtssachen gegen das Wahl- und Ab-

stimmungsergebnis bzw. entsprechende Vorbereitungshandlungen der fraglichen Kirchgemeindeversammlung legitimiert (§ 21a Abs. 1 lit. a i.V.m. § 49 VRG), soweit er in eigenem Namen Rekurs erhebt. Soweit der Rekurrent im Namen «besorgter Mitglieder der katholischen Kirchgemeinde X. \_\_\_\_\_» Rekurs erhebt, ist darauf mangels entsprechenden Ausweises eines Vertretungsverhältnisses bzw. mangels namentlichen Aufführens der Rekurrierenden zwecks Abklärung ihrer Rekurslegitimation nicht einzutreten.

**1.3** Für Rekurse, welche sich gegen Vorbereitungshandlungen zu einer Wahl oder Abstimmung richten, beginnt die Rechtsmittelfrist mit der Eröffnung der Mitteilung der entsprechenden Anordnung zu laufen. Rekurse in Stimmrechtssachen, mit welchen Mängel bei der Vorbereitung von Wahlen oder Abstimmungen gerügt werden, müssen deshalb innert der Rechtsmittelfrist im Anschluss an die Vorbereitungshandlung eingereicht werden. Unterlässt dies der Stimmberechtigte, obwohl nach den Verhältnissen ein sofortiges Handeln geboten oder zumutbar war, kann er allfällige Mängel im Vorfeld einer Wahl oder Abstimmung nicht mehr im Anschluss an deren Ergebnis geltend machen (Verwaltungsgericht Zürich, 10. Februar 2010, VB.2009.00590, E. 3.2 und E. 6.1 m.w.H.).

**1.4** Der Rekurrent hat somit seinen Rekurs zu Recht innert der fünftägigen Frist im Anschluss an die Publikation der Einladung und der Traktandenliste erhoben. Der Einreichung des Rekurses kommt jedoch keine aufschiebende Wirkung zu, wenn sich der Rekurs auf eine Wahl oder Abstimmung bezieht und die Rekurschrift vor dem Wahl- oder Abstimmungstag eingereicht worden ist (§ 25 Abs. 2 lit. b VRG). Der Grund für diese Bestimmung liegt darin, dass nach dem Willen des Gesetzgebers nicht die Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen mittels Rekuserhebung verhindert werden können soll (REGINA KIENER, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 25 N. 24). Die Rekursinstanz kann aus besonderen Gründen gegenteilige Anordnungen treffen (§ 25 Abs. 3 VRG). Eine solche Anordnung hat jedoch die Ausnahme zu bleiben und verhältnismässig zu sein (KIENER, a.a.O., § 25 N. 26 ff.). Ein besonderer Grund zur Anordnung der aufschiebenden Wirkung wurde nicht geltend gemacht und ist nicht ersichtlich. Vielmehr hätten die Nachteile der fehlenden Planungssicherheit durch einen allfälligen Aufschub der Kirchgemeindeversammlung schwerer gewogen als diejenigen ihrer Durchführung, zumal die Beschlüsse bei einer allfälligen Gutheissung des Rekurses ohnehin aufzuheben gewesen wären, jedoch diesfalls nach erfolgter Prüfung durch die Rechtsmittelinstanz und damit verbunden mit grösserer Rechtssicherheit für die Gemeinde. Zu berücksichtigen sind bei einer solchen Anordnung sodann unter anderem die Prozessaussichten. Diese waren, wie die folgenden Erwägungen aufzeigen, von vornherein gering.

Die Kirchgemeindeversammlung vom 22. November 2020 war somit ungeachtet des davor eingereichten Rekurses durchzuführen.

## 2.

**2.1** 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 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.).

Gemäss § 25 Abs. 1 des Reglements der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich über die Kirchgemeinden vom 20. Juni 2017 (KGR, LS 182.60) und Art. 12 der Kirchgemeindeordnung der Römisch-katholischen Kirchgemeinde X. \_\_\_\_\_ vom [...] (KGO) ist jede Versammlung, dringliche Fälle vorbehalten, mindestens vier Wochen vorher unter Bezeichnung der Beratungsgegenstände öffentlich bekannt zu geben. Die zur Behandlung bestimmten Anträge, Rechnungen und Akten sind den Stimmberechtigten zwei Wochen vor der Versammlung zur Einsicht aufzulegen. Die Bedeutung der Traktandenliste liegt darin, die Stimmberechtigten vor unerwartet und übereilt verabschiedeten Geschäften zu schützen. Sie müssen sich vergewissern können, ob ihre Teilnahme an der Gemeindeversammlung dringlich sei. Über nicht in klar verständlicher Weise angekündigte Geschäfte darf die Gemeindeversammlung keine Beschlüsse fassen (Verwaltungsgericht Zürich, 30. April 2009, VB.2009.00055, E. 3.2).

**2.2** Der Rekurrent macht geltend, die Einladung zur Kirchgemeindeversammlung sei lediglich auf der Homepage der Kirchgemeinde und im *forum* Pfarrblatt publiziert worden. Die Traktandenliste sei nur auf der sehr unübersichtlichen Homepage zu finden gewesen. Die Rekursgegnerin führt hierzu aus, gemäss Beschluss der Kirchenpflege vom 12. Mai 2020 sei die Homepage offizielles Publikationsorgan. Zeitgleich hänge die Einladung im Infoschrank und im *forum* Pfarrblatt erscheine jeweils im Vorfeld der Versammlung mindestens ein Hinweis auf die kommende Versammlung. Auch werde nach den Gottesdiensten unter Mitteilungen mehrmals auf eine kommende Kirchgemeindeversammlung hingewiesen.

Gemäss Art. 5 KGO richtet sich die amtliche Publikation von Beschlüssen der Kirchgemeindeversammlung, Wahlergebnissen sowie allgemein verbindlichen Beschlüssen der Behörden nach dem Kirchgemeindereglement und dem Gesetz über die politischen Rechte (Abs. 1). Die Kirchenpflege bestimmt das offizielle Publikationsorgan mit separatem Beschluss (Abs. 2).

Gemäss § 7 Abs. 2 KGR bezeichnet die Kirchgemeindeordnung das Publikationsorgan oder regelt die Zuständigkeit für dessen Bezeichnung.

Die Kirchenpflege ist somit zuständig, das Publikationsorgan zu bestimmen. Sie hat diese Kompetenz mit Beschluss vom 12. Mai 2020 wahrgenommen und die Website der Kirchgemeinde als offizielles Publikationsorgan bezeichnet.

Gemäss § 1 Abs. 1 der gemäss Art. 6 KO zur Konkretisierung des Kirchgemeindereglements heranzuziehenden Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 (VGG, LS 131.11) können die Gemeinden beschliessen, ihre Erlasse, allgemein verbindlichen Beschlüsse und Wahlergebnisse amtlich im Internet zu veröffentlichen. Für die damit verbundenen Rechtswirkungen ist die elektronische Fassung massgebend. Es ist somit zulässig, eine Website als offizielles Publikationsorgan vorzusehen. Um die Kenntnisnahme auch ohne technische Hilfsmittel zu gewährleisten, empfiehlt es sich, zusätzlich zum Internet eine andere Form der Publikation vorzunehmen, etwa an einem Anschlagbrett (JOHANNES REICH, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich/Basel/Genf 2017 [nachfolgend: Kommentar GG], § 7 N. 10). Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine verbindliche Vorschrift.

Die Rekursgegnerin publiziert die Einladung zur Kirchgemeindeversammlung zusätzlich zur Website als offiziellem Publikationsorgan im *forum* Pfarrblatt und nach eigenen Angaben im Infoschrank der Kirchgemeinde. Damit ist den Anforderungen an die Publikation ohne weiteres Genüge getan. Eine Veröffentlichung der Traktandenliste im *forum* Pfarrblatt ist nicht erforderlich, massgebend ist einzig die Veröffentlichung im offiziellen Publikationsorgan (Entscheidung der Rekurskommission R-107-18 vom 26. Oktober 2018 E. 2.4.6)

Die Website der Kirchgemeinde ist sodann nicht unübersichtlich. Die amtlichen Publikationen sind auf einfachem Weg über [Angabe der Webseite] zu finden.

**2.3** Sodann macht der Rekurrent geltend, die Traktandenliste sei nicht komplett gewesen. Unter «Wahlen» sei lediglich festgehalten gewesen, dass zwei Kirchenpflegemitglieder und das Präsidium (Neubesetzung) zu wählen gewesen seien. Es seien weder die Namen der Austretenden noch die Vorschläge der Kirchenpflege für die Wahl neuer Mitglieder und das Präsidium bekannt gegeben worden. Das Budget 2021 sei zwar auf der Homepage aufgeschaltet gewesen, jedoch hätten die Begründungen für die wichtigen Positionen gefehlt.

Für Wahlen ist nicht erforderlich, dass die Namen der Kandidierenden bzw. von der Behörde Vorgeschlagenen in der Einladung und in der Traktandenliste publiziert werden. Es reicht aus, wenn den Stimmberechtigten bekannt gegeben wird, für welches Amt bzw. für welche Behörde Wahlen vorgesehen sind (Entscheid der Rekurskommission R-107-18 vom 26. Oktober 2018 E. 2.4).

Das betreffend Wahlen Ausgeführte gilt auch für Abstimmungsgegenstände. Die Traktandenliste hat die Geschäfte so zu bezeichnen, dass deren Inhalt hinlänglich erkennbar ist und für die Stimmberechtigten feststellbar ist, ob eine Teilnahme an der Versammlung dringlich sei. Aus der Ankündigung muss aber nicht jedes Detail eines Geschäfts ersichtlich sein (ALAIN GRIFFEL, in: Kommentar GG, § 18 N. 9). Es reicht somit aus, wenn die Stimmberechtigten anhand der Traktandenliste erkennen können, dass über das Budget abzustimmen ist und dieses für sie einsehbar ist. Im Übrigen sind die Stimmberechtigten zur Vorbereitung auf die Aktenauflage sowie in der Folge auf die Erläuterungen während der Versammlung verwiesen.

Die Traktandierung der Geschäfte erfolgte somit korrekt.

**2.4** Schliesslich führt der Rekurrent aus, die politische Gemeinde X. \_\_\_\_\_ habe die für den 2. Dezember 2020 angesetzte Gemeindeversammlung aufgrund der Corona-Situation abgesagt. Die Kirchenpflege wolle dennoch an der Durchführung der Kirchgemeindeversammlung vom 22. November 2020 festhalten, was ein grosses Unverständnis in der Gemeinde auslösen und zu kritischen Reaktionen führen werde.

Versammlungen der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene unterliegen nach den einschlägigen Erlassen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie keinen Beschränkungen bezüglich Durchführung und Personenzahl (Art. 6c Abs. 1 der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-10-Epidemie vom 19. Juni 2020 [SR 818.101.26, Covid-19-Verordnung besondere Lage]). Diese Regelung gilt auch für Kirchgemeindeversammlungen (Art. 6 KO). Die Durchführung der Kirchgemeindeversammlung lag damit grundsätzlich im Ermessen der Kirchenpflege. Hinzu kommt, dass über das vom Kantonsrat inzwischen erlassene Gesetz über Urnenabstimmungen in Versammlungsgemeinden während der Corona-Pandemie vom 23. November 2020 (LS 818.12), gemäss welchem in Abweichung von § 10 Abs. 2 lit. a des Gemeindesgesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) bzw. § 12 Abs. 2 KGR über das Budget an der Urne abgestimmt werden darf, erst am 23. November 2020, mithin einen Tag nach der Kirchgemeindeversammlung, beschlossen wurde. Die Kirchenpflege sah sich somit zum Zeitpunkt der Publikation der Einladung der Situation gegenüber, dass insbesondere das Budget zwingend beschlossen werden musste, je-

doch noch nicht feststand, ob dies auch an der Urne möglich wäre. Der Entscheid, die Kirchgemeindeversammlung durchzuführen, war somit im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben und in jeder Hinsicht verhältnismässig.

Der Rekurs ist damit abzuweisen.

**3.**

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 (§ 70 VRG i.V.m. § 17 Abs. 2 VRG).

**Demnach erkennt die Rekurskommission:**

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
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

lic. iur. Beryl Niedermann

MLaw Tobias Kazik

Versandt: