

**Rekurskommission der
Evangelisch-reformierten Landeskirche
des Kantons Zürich**

Geschäft Nr. 2019-02

**Rekursentscheid
der 1. Abteilung vom 27. März 2019**

Mitwirkende:

Tobias Jaag (Vorsitz), Kristiana Eppenberger Vogel, Stephan Kübler

In Sachen

Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde A.

Rekurrentin

gegen

B.

Rekursgegnerin

und

Bezirkkirchenpflege C.

Vorinstanz

betreffend

**Kirchgemeindeversammlung vom 9. Dezember 2018
(Stimmrechtsrekurs)**

hat sich ergeben:

- I. Für die Kirchgemeindeversammlung der Kirchgemeinde A. vom 9. Dezember 2018 war als letztes von insgesamt fünf Traktanden das Geschäft „Umgestaltung des Innenraums der Kirche“ traktandiert. Gemäss Antrag der Kirchenpflege sollten zweimal acht Bankreihen aus der Kirche entfernt werden. Bereits im Vorfeld der Kirchgemeindeversammlung wurde dieses Traktandum in der lokalen Presse intensiv diskutiert. An der Kirchgemeindeversammlung waren anfänglich rund 300 Personen anwesend. Sie fand an einem Sonntag in der Kirche statt und dauerte von 11.15 Uhr bis 13.22 Uhr.

Die Kirchenpflege führte mit Hilfe einer PowerPoint Präsentation in das Traktandum ein. Als sich als erster Votant ein Gegner des Antrags der Kirchenpflege zu Wort meldete, wurde mit einem Ordnungsantrag verlangt, dass sofort abgestimmt werde. Dieser Ordnungsantrag wurde mit grosser Mehrheit angenommen; allerdings wurde dem Gegner Gelegenheit eingeräumt, seinen Antrag noch zu begründen. Dieser enthielt den Vorschlag, nur zweimal drei statt zweimal acht Bankreihen aus der Kirche zu entfernen. Auch dieser Gegenantrag wurde mittels einer PowerPoint Präsentation vorgestellt. Anschliessend wurden der Antrag der Kirchenpflege und der Gegenantrag der Gegner einander gegenübergestellt. Dabei obsiegte der Antrag der Kirchenpflege mit 206 gegen 68 Stimmen. In der Schlussabstimmung wurde der Antrag der Kirchenpflege mit 215 gegen 54 Stimmen angenommen.

Im Anschluss an die Abstimmung stellte ein Teilnehmer der Kirchgemeindeversammlung den Antrag, das Geschäft der nachträglichen Urnenabstimmung zu unterstellen. Der Versammlungsleiter entgegnete darauf, eine geheime Abstimmung sei nicht mehr möglich, und liess über diesen Antrag nicht abstimmen.

Am Ende der Versammlung verwies der Präsident auf die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel und auf die Protokollauflage im Kirchgemeindehaus. Sodann stellte er die Frage, ob Rügen gegen die Verhandlungsführung oder gegen die Durchführung der Abstimmungen erhoben würden. Er stellte fest, dass dies nicht der Fall sei.

- II. Am 13. Dezember 2018 erhob die Rekursgegnerin Rekurs bei der Bezirkskirchenpflege. Darin rügte sie, dass über das umstrittene Geschäft keine Diskussion durchgeführt und über den Antrag auf Durchführung einer Urnenabstimmung nicht abgestimmt worden sei. Überdies machte sie geltend, vor Ende der Kirchgemeindeversammlung Einwand gegen die Verhandlungsführung erhoben zu haben, der jedoch in der allgemeinen Unordnung und im Lärm untergegangen sei.

Gleichzeitig ging bei der Bezirkskirchenpflege eine Aufsichtsbeschwerde über die Kirchgemeindeversammlung vom 9. Dezember 2018 ein, in welcher im Wesentlichen die gleichen Rügen erhoben wurden wie im Rekurs.

Die Vorinstanz führte einen doppelten Schriftenwechsel sowie eine schriftliche Anhörung über die Vorgänge am Ende der Kirchgemeindeversammlung durch. Überdies wertete sie die Tonbandaufnahme von der Kirchgemeindeversammlung aus.

Mit ihrem Beschluss vom 1. Februar 2019 hiess die Vorinstanz den Rekurs gut. In den Punkten, die vor der Rekurskommission noch von Bedeutung sind, lautet er wie folgt:

- "1. ...
 2. Der Rekurs wird gutgeheissen.
 3. In Gutheissung des Rekurses wird der Beschluss der Kirchgemeindeversammlung A. vom 9. Dezember 2018 bezüglich Traktandum 5 "Umgestaltung des Innenraums der Kirche" aufgehoben.
 4. Statt dessen wird eine Urnenabstimmung angeordnet über die beiden Varianten "Entfernung von zweimal acht Bankreihen" und "Entfernung von zweimal drei Bankreihen" (verbunden mit der Stichfrage, welcher Variante der Vorzug gegeben wird, falls für beide Varianten gleich viele Stimmen abgegeben würden).
 5. Die Kirchenpflege A. wird aufgefordert, auf den nächstmöglichen Termin hin eine solche Urnenabstimmung anzuberaumen und durchführen zu lassen.
-"

III. Mit Eingabe vom 11. Februar 2019 erhob die Rekurrentin gegen den Beschluss der Vorinstanz Rekurs bei der Rekurskommission. Dabei stellte sie die folgenden Anträge:

- "1. Der Beschluss der Bezirkskirchenpflege C. vom 1. Februar 2019 sei aufzuheben und der Beschluss der Kirchgemeindeversammlung vom 9. Dezember 2018 zu bestätigen (Dispositiv Ziff. 2 und 3 des angefochtenen Beschlusses),
2. eventualiter sei die Anordnung einer Urnenabstimmung aufzuheben und die Angelegenheit zum weiteren Vorgehen an die Rekurrentin zurückzuweisen (Dispositiv Ziff. 4 und 5 des angefochtenen Beschlusses),
3. subeventualiter sei die Anordnung einer „Variantenabstimmung“ (mit Stichfrage) aufzuheben (Dispositiv Ziff. 4 des angefochtenen Beschlusses) und die Abstimmungsfrage auf das Schlussergebnis der Kirchgemeindeversammlung vom 9. Dezember 2018 zu Traktandum 5 (Entfernung von 2x8 Bankreihen) zu beschränken,
4. auf Kosten und Entschädigungsfolgen sei zu verzichten,
5. die Verfahrensakten seien von der Vorinstanz beizuziehen."

Die Geschäftsleitung der Rekurskommission beschloss, vorläufig auf den Rekurs einzutreten, und überwies ihn an die 1. Abteilung zur Behandlung. Mit Schreiben vom 16. Februar 2019 wurden die Rekursgegnerin und die Vorinstanz zur Vernehmlassung eingeladen und aufgefordert, die Akten des Verfahrens einzureichen.

Mit Schreiben vom 21. Februar 2019 reichte die Rekursgegnerin ihre Rekursantwort ein. Darin schildert sie den Ablauf der Ereignisse aus ihrer Sicht.

Mit Schreiben vom 25. Februar 2019 erklärte die Vorinstanz Verzicht auf Vernehmlassung unter Verweis auf ihren Entscheid vom 1. Februar 2019 und unter Beilage der Verfahrensakten.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1. Der Rekursentscheid der Vorinstanz ist am 2. Februar 2019 versandt worden. Die Rekurrentin hat ihn am 4. Februar 2019 erhalten. Obwohl in der Rechtsmittelbelehrung der Vorinstanz eine Rekursfrist von 30 Tagen angeführt ist, hat die Rekurrentin mit ihrer Eingabe vom 11. Februar 2019 – unter Berücksichtigung des Fristablaufs am Wochenende – die fünftägige Rekursfrist für Stimmrechtsrekurse gewahrt (Art. 229 Abs. 1 der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 [KO; LS 181.10] in Verbindung mit [i.V.m.] § 53 und § 22 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2]).

Die Rekurrentin ist durch die Aufhebung ihres Kirchgemeindebeschlusses durch die Vorinstanz in ihren schutzwürdigen Interessen bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben betroffen und demgemäss zum Rekurs legitimiert (Art. 229 Abs. 1 KO i.V.m. § 49 und § 21 Abs. 2 lit. c und § 21a lit. c VRG). Davon geht auch § 172 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) aus, der den Weiterzug von Rechtsmittelentscheiden durch die Gemeinde ausdrücklich vorsieht.

Die Kirchenpflege hat am 14. Februar und die Rechnungsprüfungskommission am 6. Februar 2019 dem Entscheid, den vorliegenden Rekurs zu erheben, zugestimmt (§ 17 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 [KiG; LS 180.1] i.V.m. § 172 Abs. 1 lit. b GG).

Auf den Rekurs ist deshalb einzutreten.

2. Mit ihrem Rekurs machte die heutige Rekursgegnerin vor der Vorinstanz eine Verletzung ihrer politischen Rechte geltend, indem sie rügte, über das strittige Geschäft sei an der Kirchgemeindeversammlung nicht diskutiert und der Antrag auf Durchführung einer

Urnenabstimmung sei nicht zur Abstimmung gebracht worden. Entsprechend hat die Vorinstanz den Rekurs zu Recht als Stimmrechtsrekurs behandelt.

Der Weiterzug des Entscheids zu einem Stimmrechtsrekurs durch die unterliegende Kirchgemeinde ist ebenfalls als Stimmrechtsrekurs zu qualifizieren, selbst wenn die Gemeinde nicht eine Verletzung in ihren politischen Rechten rügt (§ 49 i.V.m. § 21a VRG). Demzufolge hat die Rekurrentin zu Recht die Rekursfrist für einen Stimmrechtsrekurs eingehalten. Aus dem gleichen Grund hat die Rekurskommission für den Schriftenwechsel auch nur eine fünftägige Frist angesetzt.

3. Die Rekurrentin hatte vor der Vorinstanz beantragt, es sei auf den Rekurs nicht einzutreten, weil anlässlich der Kirchgemeindeversammlung die Verhandlungsführung nicht beanstandet worden sei. Demzufolge sei die Voraussetzung gemäss § 21a Abs. 2 VRG nicht erfüllt, dass eine Verletzung von Verfahrensvorschriften in der Gemeindeversammlung gerügt worden sein müsse (vgl. dazu Martin Bertschi, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2014 [Kommentar VRG], § 21a N. 14).
 - 3.1 Die Vorinstanz hat die Frage, ob anlässlich der Kirchgemeindeversammlung eine Rüge wegen der Verhandlungsführung erhoben worden sei, eingehend geprüft. Sie hat sechs Auskunftspersonen schriftlich befragt, von denen zwei bestätigten, dass die Rekursgegnerin sich auf die entsprechende Frage des Versammlungsleiters gemeldet habe, dieser sie jedoch nicht beachtet habe und ihr Protest in der allgemeinen Unruhe am Ende der Kirchgemeindeversammlung untergegangen sei. Die andern vier befragten Versammlungsteilnehmer konnten dies nicht bestätigen, und die Tonbandaufnahmen von der Versammlung waren nicht schlüssig, weil der allgemeine Lärmpegel zu gross war.
 - 3.2 Auch wenn sich die Frage, ob die Rekursgegnerin oder andere Versammlungsteilnehmer die Verhandlungsführung rechtzeitig gerügt hätten, nicht restlos schlüssig beantworten lässt, ist der Entscheid der Vorinstanz in diesem Punkt zu schützen. Die Rekursgegnerin hat glaubhaft gemacht, dass sie versucht hatte, ihre Rüge gegen die Verhandlungsführung vor Schluss der Kirchgemeindeversammlung anzubringen. Dass ihr dies nicht gelang, kann ihr nicht angelastet werden. Sie hat denn auch unmittelbar nach Schluss der Kirchgemeindeversammlung gegen die Nichtbeachtung ihrer Rüge am Tisch der Versammlungsleitung protestiert, was jedoch als verspätet zurückgewiesen wurde. In dieser Situation scheint es gerechtfertigt, im Zweifel die Erfüllung dieser gesetzlichen Verfahrensobliegenheit anzunehmen.

Dies gilt umso mehr, als die Verfassungsmässigkeit des Erfordernisses von § 21a Abs. 2 VRG zweifelhaft ist. Es erscheint problematisch, von Stimmberechtigten eine kurzfristige Beurteilung der Rechtmässigkeit der Verhandlungsführung an einer

Gemeindeversammlung zu verlangen. Dadurch wird der verfassungsrechtliche Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999) massiv eingeschränkt. Dies rechtfertigt es auf jeden Fall, an den Nachweis der Erfüllung der entsprechenden Gesetzesbestimmung keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Das Bundesgericht beschränkt denn auch die Pflicht, eine Rechtsverletzung bereits an der Gemeindeversammlung zu rügen, auf die Fälle, in welchen dies zumutbar ist (vgl. Urteil 1C_537/2012 vom 25. Januar 2013, Erw. 2.3). Es erscheint denn auch zweifelhaft, ob es in der allgemeinen Aufbruchstimmung noch möglich gewesen wäre, die gerügten Fehler an der Kirchgemeindeversammlung vom 9. Dezember 2018 zu korrigieren, selbst wenn die Rüge der Rekursgegnerin von der Versammlungsleitung rechtzeitig zur Kenntnis genommen worden wäre.

Dazu kommt, dass die Zulassung einer Diskussion über ein Geschäft an der Gemeindeversammlung sowie das Recht, die Durchführung einer nachträglichen Urnenabstimmung zu verlangen, nicht nur Verfahrensvorschriften betrifft, sondern die politischen Rechte der Teilnehmer/innen an einer Gemeindeversammlung. Die Voraussetzung der Rüge einer Verletzung an der Gemeindeversammlung beschränkt sich gemäss § 21a Abs. 2 VRG auf Verfahrensvorschriften; sie erstreckt sich nicht mehr – wie noch unter dem früheren Gemeindegesezt (§ 151a Abs. 2) – auf die Verletzung politischer Rechte. Aus diesem Grund wäre die Rekursgegnerin selbst dann zum Rekurs gegen die Verletzung ihrer politischen Rechte an der Kirchgemeindeversammlung befugt gewesen, wenn niemand diese Rüge bereits an der Kirchgemeindeversammlung erhoben hätte.

- 3.3. Aus diesen Gründen ist die Vorinstanz trotz umstrittener Erfüllung der Voraussetzung gemäss § 21a Abs. 2 VRG zu Recht auf den Rekurs eingetreten.
4. Gemäss Art. 86 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) kann in der Gemeindeversammlung ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass über einen Beschluss nachträglich an der Urne abgestimmt wird (vgl. dazu Alain Griffel, in: Kommentar zum Züricher Gemeindegesezt, Zürich 2017 [Kommentar GG], § 15 N. 8 ff.). Die gleiche Regelung findet sich seit der auf 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Teilrevision der Kirchenordnung auch in Art. 157 Abs. 2 KO. Sie galt aber schon zuvor. So bestimmt denn auch Art. 7 Abs. 1 lit. f der Kirchgemeindeordnung der Kirchgemeinde A., dass Beschlüsse der Kirchgemeindeversammlung, an denen nicht mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen haben, der Urnenabstimmung unterliegen, sofern ein Drittel der bei der Beschlussfassung anwesenden Stimmberechtigten in der Kirchgemeindeversammlung eine Urnenabstimmung verlangt und das Geschäft nicht zwingend der Kirchgemeindeversammlung vorbehalten ist. Auf diese Bestimmung stützte sich das in der Kirchgemeindeversammlung gestellte Begehren um Durchführung einer Urnenabstimmung.

Die Rekurrentin räumt ein, dass die Aussage des Versammlungsleiters, der Antrag auf Durchführung einer nachträglichen Urnenabstimmung sei verspätet, nicht korrekt war; er hat die nachträgliche Urnenabstimmung mit der geheimen Abstimmung an der Kirchgemeindeversammlung verwechselt. Dadurch, dass der Antrag auf Durchführung einer Urnenabstimmung nicht zur Abstimmung gebracht wurde, wurden der Antragsteller und alle übrigen Versammlungsteilnehmer/innen in ihren politischen Rechten verletzt.

Die Rekurrentin macht geltend, in Anbetracht der klaren Zustimmung der Kirchgemeindeversammlung zum Antrag der Kirchenpflege sei es unwahrscheinlich, dass der Antrag auf Durchführung einer nachträglichen Urnenabstimmung die erforderliche Drittelsmehrheit in der Kirchgemeindeversammlung erlangt hätte. Inwieweit diese Mutmassung zutrifft, kann dahingestellt bleiben. Der Antragsteller und alle übrigen Teilnehmer/innen an der Kirchgemeindeversammlung hatten Anspruch auf Durchführung der entsprechenden Abstimmung. Dieser Anspruch ist klar verletzt worden. Darin liegt eine Verletzung der politischen Rechte der Rekursgegnerin.

Dass die Vorinstanz den Beschluss der Kirchgemeindeversammlung unter diesen Umständen aufgehoben hat, ist deshalb nicht zu beanstanden.

5. Gemäss § 22 GG kann sich an der Gemeindeversammlung jede stimmberechtigte Person zu den Geschäften äussern und Anträge zum Verfahren und zum Inhalt der Vorlagen stellen. Die Beratung wird fortgesetzt, bis niemand mehr das Wort verlangt oder die Versammlung den Abbruch der Beratung beschliesst. Diese Regelung gilt gestützt auf § 17 KiG auch für die Kirchgemeindeversammlung.

Daraus ergibt sich, dass ein Beschluss über den Abbruch der Beratung zulässig ist. Allerdings verlangen Lehre und Praxis, dass ein Abbruch der Diskussion erst dann beschlossen wird, wenn sich die Versammlungsteilnehmer/innen aufgrund der bisherigen Beratung eine Meinung bilden konnten (vgl. Alain Griffel, in: Kommentar GG, § 22 N. 29). Das bedeutet, dass im Anschluss an die Vorstellung der sich gegenüberstehenden Anträge eine Diskussion über deren Vor- und Nachteile muss geführt werden können, bevor der Abbruch der Diskussion beschlossen wird. Dadurch, dass nach der Präsentation der Anträge der Kirchenpflege und der Gegnerschaft keine Diskussion stattfand, sind die politischen Rechte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Kirchgemeindeversammlung unzulässigerweise eingeschränkt worden.

Auch aus diesem Grund hat die Vorinstanz den Beschluss der Kirchgemeindeversammlung zu Recht aufgehoben.

6. Aus den dargelegten Gründen sind Dispositiv Ziff. 2 und 3 des vorinstanzlichen Entscheids zu bestätigen und ist der Rekurs insoweit abzuweisen.
7. Die Vorinstanz hat den Beschluss der Kirchgemeindeversammlung nicht nur aufgehoben, sondern angeordnet, dass die Kirchenpflege eine Urnenabstimmung anberaumen und durchführen muss. Gegenstand der Urnenabstimmung seien die beiden zur Diskussion stehenden Varianten der Kirchenpflege (zweimal acht Bankreihen) sowie der Gegenderschaft (zweimal drei Bankreihen), ergänzt durch die Stichfrage, welche der beiden Varianten bevorzugt wird, falls beide angenommen werden. Die Rekurrentin beantragt in ihrem Eventual- und Subeventualantrag, diese Anordnungen seien aufzuheben.

Mit der Aufhebung des Beschlusses der Kirchgemeindeversammlung ist der Zustand vor dem 9. Dezember 2018 wieder hergestellt. Die festgestellten Mängel können nur dadurch geheilt werden, dass die Kirchgemeindeversammlung korrekt durchgeführt wird, indem für das strittige Geschäft genügend Diskussion zugelassen und ein allenfalls erneut gestellter Antrag auf Durchführung einer nachträglichen Urnenabstimmung zur Abstimmung gebracht wird.

Ob eine Urnenabstimmung durchgeführt werden soll, hat nicht die Rechtsmittelinstanz zu entscheiden; dies obliegt den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Kirchgemeindeversammlung. Auch die Kirchenpflege könnte nicht von sich aus eine Urnenabstimmung anordnen, wenn ein Geschäft in den Zuständigkeitsbereich der Kirchgemeindeversammlung fällt.

Wenn an der Kirchgemeindeversammlung eine nachträgliche Urnenabstimmung beschlossen wird, unterliegt nur der in der Schlussabstimmung gefällte Endentscheid der Kirchgemeindeversammlung der Urnenabstimmung. Eine Abstimmung über unterlegene Varianten sieht weder Art. 86 Abs. 3 KV noch Art. 157 Abs. 2 KO noch Art. 7 Abs. 1 lit. f der Kirchgemeindeordnung A. vor (vgl. Marc Burgherr, in: Kommentar GG, § 12 N. 12). Eine Variantenabstimmung könnte nur stattfinden, wenn die Kirchgemeindeversammlung den Antrag der Kirchenpflege abgeändert bzw. einen Gegenantrag angenommen hätte; in diesem Fall könnte die Kirchenpflege ihre ursprüngliche Vorlage ebenfalls zur Abstimmung bringen (§ 11 Abs. 2 GG; vgl. Marc Burgherr, in: Kommentar GG, § 11 N. 8 ff.; Alain Griffel, in: Kommentar GG, § 15 N. 13). Die Rekursinstanz kann deshalb keine Variantenabstimmung anordnen.

Aus diesen Gründen sind in teilweiser Gutheissung des Rekurses die Dispositiv Ziff. 4 und 5 des vorinstanzlichen Entscheids aufzuheben. Die Rekurrentin ist aufzufordern, das Geschäft nochmals einer Kirchgemeindeversammlung vorzulegen und ordnungsgemäss zur Diskussion und zur Abstimmung zu bringen.

8. Stimmrechtsverfahren sind von Gesetzes wegen kostenlos (§ 65 a Abs. 2 und § 13 Abs. 4 VRG). Auf die Erhebung von Kosten ist deshalb zu verzichten.
9. Parteientschädigungen sind nicht verlangt worden und sind nicht zuzusprechen.

Demgemäss entscheidet die Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen.
2. Der Beschluss der Kirchgemeindeversammlung A. vom 9. Dezember 2018 wird in Bestätigung von Dispositiv Ziff. 2 und 3 des vorinstanzlichen Entscheids aufgehoben.
3. Die weitergehenden Anordnungen des vorinstanzlichen Entscheids (Dispositiv Ziff. 4 und 5) werden aufgehoben und die Rekurrentin wird aufgefordert, das Geschäft nochmals der Kirchgemeindeversammlung vorzulegen.
4. Es werden keine Kosten erhoben.
5. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
6. Gegen diesen Entscheid kann gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde ist mit Anträgen und Begründung innert 30 Tagen ab Zustellung des vorliegenden Entscheids beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
7. Schriftliche Mitteilung (eingeschrieben) an die Parteien, die Vorinstanz sowie an den Kirchenrat des Kantons Zürich.

Für die 1. Abteilung der Landeskirchlichen Rekurskommission

Tobias Jaag

Stephan Kübler

Versand: 29.3.2019