



<b>Entscheidinstanz:</b>	Regierungsrat
<b>Geschäftsnummer:</b>	RRB Nr. 1303/2006
<b>Datum des Entscheids:</b>	13. September 2006
<b>Rechtsgebiet:</b>	Politische Rechte
<b>Stichwort:</b>	Pfarrerwahlen
<b>verwendete Erlasse:</b>	§ 116 Gesetz über die politischen Rechte § 118 GPR § 8 Verordnung über die Neuwahl von Pfarrern § 151 Abs. 4 GPR

#### **Zusammenfassung:**

Das Verfahren zur Wahl von Pfarrerinnen und Pfarrern unterscheidet sich, wenn es sich um die Neuwahl eines Pfarrers bzw. einer Pfarrerin oder dessen bzw. deren Bestätigung handelt. Die Neuwahl ist gleich ausgestaltet, wie eine Sachabstimmung, d.h. mit der Ja/Nein-Fragestellung, während die Bestätigungswahl durch Wahlzettel mit gedrucktem Namen erfolgt. Auswirkungen auf die Auswertung von unveränderten Stimm- bzw. Wahlzetteln (E. 2).

Voraussetzungen für die Wiederholung eines Urnengangs (E. 3)

#### **Anonymisierter Entscheidtext:**

- A. Am 14. Juni 2006 wurden den Stimmberechtigten der Reformierten Kirchgemeinde Illnau-Effretikon die Wahlzettel für die auf den 9. Juli 2006 angesetzte Wahl von Pfarrer Konrad Müller zugestellt. Gegen die Gestaltung des Wahlzettels erhob X. am 18. Juni 2006 Rekurs beim Bezirksrat Pfäffikon, mit dem er sinngemäss die Aussetzung der Wahl beantragte.
- B. Der Bezirksrat wies den Rekurs von X. gegen die Pfarrwahl vom 9. Juli 2006 mit Beschluss vom 28. Juni 2006 ab.
- C. Den Beschluss des Bezirksamts vom 28. Juni 2006 zog X. mit Rekurs vom 2. Juli 2006 an den Regierungsrat weiter. Der Rekurrent stellte den Antrag, dass der Entscheid des Bezirksamts aufzuheben und das Wahlverfahren mit einem rechtmässigen Wahlzettel zu wiederholen sei.

Es kommt in Betracht:

1. [Eintreten]
- 2.a) § 116 Satz 1 GPR besagt, dass die Neuwahlen der Gemeindepfarrerinnen und Gemeindepfarrer durch Verordnungen der anerkannten Kirchen geregelt werden. Für die Bestätigungswahlen von Pfarrerinnen und Pfarrern gibt das Gesetz über die politischen



Rechte das Wahlverfahren in § 118 selbst vor. Gemäss § 118 Abs. 2 GPR werden bei Bestätigungswahlen gedruckte Wahlzettel mit dem Antrag der Kirchenpflege auf Bestätigung oder Nichtbestätigung des bisherigen Pfarrers oder der Pfarrerin verwendet. Der Wahlzettel ist so zu gestalten, dass die Wählenden, wenn sie die Bestätigung eines Pfarrers oder einer Pfarrerin ablehnen wollen, diese Ablehnung durch Streichung des Namens der vorgeschlagenen Person kundtun (vgl. § 118 Abs. 3 Satz 1 GPR). § 118 Abs. 3 Satz 2 GPR hält fest, dass die Streichungen des Namens als Nein-Stimmen gezählt werden und unveränderte Linien als Ja-Stimmen. Für jede Pfarrerin und jeden Pfarrer entscheiden die für sie oder ihn abgegebenen Ja- oder Nein-Stimmen (vgl. § 118 Abs. 5 GPR).

- b) Die Verordnung über die Neuwahlen von Pfarrern vom 1. Dezember 1976, auf die § 116 Satz 1 GPR verweist, sieht in § 8 für die Neuwahl der Pfarrerrinnen und Pfarrer an der Urne folgendes Wahlverfahren vor: Den Stimmberechtigten wird die Frage gestellt, ob sie die vorgeschlagene Person als Pfarrer oder Pfarrerin wählen wollen oder nicht (vgl. § 8 Satz 2 der Verordnung über die Neuwahlen von Pfarrern). Das Ergebnis ist gemäss § 60 des Wahlgesetzes zu ermitteln (vgl. § 8 Satz 3 der Verordnung über die Neuwahlen von Pfarrern). Auf das Wahlgesetz vom 4. September 1983, das am 1. Januar 2005 vom Gesetz über die politischen Rechte abgelöst wurde, kann die Verordnung über die Neuwahlen von Pfarrern offensichtlich nicht verweisen; zum Zeitpunkt ihres Erlasses bestand das Wahlgesetz vom 14. September 1983 noch nicht. § 8 der Verordnung über die Neuwahlen von Pfarrern verweist vielmehr auf das Wahlgesetz vom 4. Dezember 1955. § 60 des Wahlgesetzes vom 4. Dezember 1955 bestimmt, dass die Stimmen nur Ja oder Nein lauten können (Satz 1); entscheidend ist die Mehrheit der Ja- oder Nein-Stimmen (Satz 2); die ungültigen und leeren Stimmen fallen ausser Betracht (Satz 3).
- c) Dass das Wahlverfahren bei einer Neuwahl eines Pfarrers anders verläuft als bei der Bestätigung oder Nichtbestätigung eines Pfarrers, die durch Belassung oder Streichung des Namens auf dem Wahlzettel erfolgt (vgl. § 118 Abs. 3 GPR), ist bereits § 8 Satz 2 der Verordnung über die Neuwahlen von Pfarrern zu entnehmen. Diese Verordnungsbestimmung verlangt, dass den Stimmberechtigten die Frage gestellt wird, ob sie den Vorgeschlagenen als Pfarrer wählen wollen oder nicht. Eine Fragestellung, die eine ausdrückliche Ja- oder Nein-Antwort erfordert, wird den Stimmberechtigten auch bei Sachabstimmungen unterbreitet. Eine solche Fragestellung bedingt einen Stimm- oder einen Wahlzettel, der ausdrücklich nach Ja- und Nein-Stimmen fragt. § 8 Satz 3 der Verordnung über die Neuwahlen von Pfarrern verdeutlicht mit der Verweisung auf § 60 des Wahlgesetzes vom 4. Dezember 1955 zusätzlich, dass die Neuwahl von Pfarrern mit einer Ja/Nein-Fragestellung durchzuführen ist. Entscheidend ist laut § 60 Satz 2 des Wahlgesetzes vom 4. Dezember 1955 die Mehrheit der Ja- oder Nein-Stimmen; in dieser Hinsicht unterscheidet sich das Verfahren über die Neuwahl von Pfarrern oder Pfarrerrinnen nicht von der Bestätigungswahl (vgl. § 118 Abs. 5 GPR). Der wesentliche Unterschied des Wahlverfahrens mit Ja/Nein-Fragestellung und des Wahlverfahrens mit Namensbelassung oder -streichung liegt, wie der Rekurrent zutreffend anführt, darin, dass ein Wahlzettel, der vom Stimmberechtigten unverändert eingelegt wird, bei den beiden Wahlverfahren unterschiedlich gezählt wird: Der unveränderte Wahlzettel ist beim Wahlverfahren mit Ja/Nein-Fragestellung als leerer Wahlzettel unbeachtlich,



- wohingegen er beim andern Wahlverfahren als Zustimmung gilt. Das Wahlverfahren mit Namensbelassung oder -streichung neigt somit eher dazu, der vorgeschlagenen Person mehr Stimmen zu bringen als das Wahlverfahren mit Ja/Nein-Fragestellung.
- d) Gemäss dem Handbuch über Wahlen und Abstimmungen, das der Verein der Gemeindepräsidenten und der Verein der Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute 1998 herausgegeben haben, sollen bei den Neuwahlen der Pfarrer von Reformierten Kirchgemeinden beide Wahlverfahren zulässig sein, sowohl das Verfahren mit einem Wahlzettel mit Namensbelassung oder -streichung als auch das Verfahren mit einem Wahlzettel mit Ja/Nein-Fragestellung (vgl. Handbuch, Kapitel A3, AEN 005). Grundsätzlich ist festzuhalten, dass dieses Handbuch keinen verbindlichen Charakter hat. Für die Neuwahlen der Pfarrer und Pfarrerinnen von Reformierten Kirchgemeinden gibt das Handbuch die rechtlichen Grundlagen und die Praxis unzutreffend wieder. Für die Neuwahl von reformierten Pfarrern stehen nicht wahlweise zwei mögliche Wahlverfahren zur Verfügung. Laut § 116 Satz 1 GPR in Verbindung mit § 8 Satz 2 der Verordnung über die Neuwahlen von Pfarrern und nach der ständigen Praxis sind Neuwahlen von Pfarrern mit einem Wahlzettel mit Ja/Nein-Fragestellung durchzuführen. Einzig bei Bestätigungswahlen von Pfarrern ist ein Wahlzettel mit Namensbelassung oder -streichung zu verwenden. Die Ausführungen des Handbuchs zu den Neuwahlen der reformierten Pfarrer sind nicht erst seit Inkrafttreten des Gesetzes über die politischen Rechte unzutreffend; § 116 GPR brachte gegenüber § 102 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 inhaltlich keine Änderung.
- e) Dass § 8 Satz 3 der Verordnung über die Neuwahlen von Pfarrern auf § 60 des Wahlgesetzes vom 4. Dezember 1955 und damit auf die Bestimmung eines längst aufgehobenen Gesetzes verweist, ist gesetzestechnisch unschön. An der Rechtslage ändert dieser Umstand nichts. Bereits aus dem Wortlaut von § 8 Satz 2 der Verordnung über die Neuwahlen von Pfarrern ergibt sich klar, dass den Stimmberechtigten die Frage, ob sie die vorgeschlagene Person als Pfarrer oder Pfarrerin wählen wollen oder nicht, mit einem Wahlzettel mit Ja/Nein-Fragestellung zu stellen ist. § 60 des Wahlgesetzes vom 4. Dezember 1955, das bereits durch das totalrevidierte Wahlgesetz vom 4. September 1983 abgelöst wurde, kann aber als zusätzliche Auslegungshilfe beigezogen werden. Damit steht fest, dass die Rekursgegnerin am 9. Juli 2006 die Neuwahl des Pfarrers zu Unrecht nicht mit einem Wahlzettel mit Ja/Nein-Fragestellung durchgeführt hat. Dass die Rekursgegnerin bereits bei einer früheren Neuwahl so verfahren sein will, macht ihre Praxis nicht rechtmässig. Die vorliegend streitige Neuwahl ist durch den Einsatz eines anderen als des für Neuwahlen vorgeschriebenen Wahlzettels mit einem Mangel behaftet.
- 3.a) Gemäss § 151 Abs. 4 GPR wird die Wiederholung einer Wahl oder Abstimmung nur dann angeordnet, wenn Gründe dafür bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Wahl oder Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Der Fehler, dass die Neuwahl vom 9. Juli 2006 mit einem Wahlzettel mit Namensbelassung oder -streichung durchgeführt wurde, ist zwar grundsätzlich geeignet, das Wahlergebnis zu beeinflussen, weil bei diesem Wahlverfahren ein unveränderter Wahlzettel als Ja-Stimme gezählt wird (vgl. Erwägung 2.c). Zu prüfen ist nun aber, ob mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass sich die Verwendung des



unzutreffenden Wahlzettels tatsächlich auf den Ausgang der Neuwahl vom 9. Juli 2006 ausgewirkt hat.

- b) Dem Wahlprotokoll zur Pfarrwahl vom 9. Juli 2006 ist zu entnehmen, dass die 1770 gültigen Wahlzettel als 1770 gültige Stimmen gezählt wurden. 511 der 1770 gültigen Wahlzettel wiesen Streichungen des Namens des vorgeschlagenen Pfarrers auf. Diese 511 Namensstreichungen wurden als 511 Nein-Stimmen gezählt. 1259 Wahlzettel, auf denen der Name des Vorgeschlagenen nicht gestrichen war, wurden als Ja-Stimmen gezählt. Ausgehend von den 1770 gültigen Stimmen entsprechen die 1259 Ja-Stimmen einem Anteil von 71,1%, die 511 Nein-Stimmen machen 28,9% aus. Die 1259 unveränderten Wahlzettel, die als Ja-Stimmen gezählt wurden, hätten sich beim Einsatz des richtigen Wahlzettels mit Ja/Nein-Fragestellung aufteilen können in ausdrückliche Ja-Stimmen und in leere Stimmen. Die Pfarrwahl vom 9. Juli 2006 wäre aber nur dann anders ausgefallen, wenn den 511 Nein-Stimmen bloss 510 ausdrücklich bekundete Ja-Stimmen gegenüber gestanden hätten. Zu diesem Ergebnis wäre es gekommen, wenn von den 1259 Stimmen, die in der angefochtenen Neuwahl als Ja-Stimmen gezählt wurden, 749 Stimmen aus unveränderten Wahlzetteln hergerührt hätten, die als leere Stimmen gezählt worden wären. Der vorgeschlagene Pfarrer wäre nicht gewählt worden, wenn von den 1770 gültigen Stimmen 510 Ja-Stimmen, 511 Nein-Stimmen und 749 leere Stimmen gewesen wären. Ausgehend von 1770 gültigen Stimmen hätte bei 749 leeren Stimmen der Leerstimmen-Anteil 42,3% betragen. Dass der Leerstimmen-Anteil derart hoch ausgefallen wäre, erscheint jedoch höchst unwahrscheinlich. Zum einen findet sich auf dem Wahlzettel, der bei der Neuwahl vom 9. Juli 2006 verwendet wurde, gleich unter dem Namen des vorgeschlagenen Pfarrers der Hinweis an die Stimmberechtigten, dass sie den Namen durchzustreichen haben, wenn sie den Vorgeschlagenen ablehnen wollen, und dass Streichungen als Nein-Stimmen und unveränderte Wahlzettel als Ja-Stimmen gezählt werden. Es ist kaum anzunehmen, dass 42,3% der Wählenden diesen Hinweis falsch verstanden haben. Zum anderen fanden am 9. Juli 2006 neben der Neuwahl eines Pfarrers für die Reformierte Kirchgemeinde Illnau-Effretikon und der Ersatzwahl des Regierungsrats keine weiteren kommunalen Wahlen statt. Von daher spricht Einiges dafür, dass ein Grossteil der Stimmberechtigten der Reformierten Kirchgemeinde Illnau-Effretikon bewusst an der Pfarrwahl teilgenommen hat. Die Gefahr, dass die Stimmberechtigten den unveränderten Wahlzettel für die Pfarrwahl im Zusammenhang mit anderen kommunalen Wahlen, die für sie im Vordergrund hätten stehen können, bloss unbewusst eingelegt haben könnten, bestand im vorliegenden Fall somit nicht. Aus diesen Gründen erscheint es unwahrscheinlich, dass beim Einsatz des richtigen Wahlzettels für die Neuwahl vom 9. Juli 2006 42,3% der Wählenden statt einer ausdrücklichen Ja-Stimme eine leere Stimme abgegeben hätten und dadurch die Pfarrwahl einen anderen Ausgang genommen hätte. Entsprechend sind die Voraussetzungen für eine Wiederholung der Pfarrwahl vom 9. Juli 2006 nicht gegeben. Demzufolge ist der Rekurs abzuweisen.

[... ...]