

R-114-18

Entscheid

vom 4. Januar 2019

Mitwirkend: Martin Sarbach (Vorsitz), Astrid Hirzel, Anand Pazhenkottil,
jur. Sekretär Tobias Kazik

In Sachen

A.

Rekurrentin

gegen

Römisch-katholische Kirchgemeinde B.

Rekursgegnerin

betreffend

Protokollberichtigungsbegehren

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 Kirchengemeinde B. (nachfolgend: Rekursgegnerin) führte am [...] eine Kirchgemeindeversammlung durch. Das Protokoll zur Versammlung lag ab [...] im Pfarreisekretariat zur Einsichtnahme auf.

B.

Mit Eingabe vom 6. Juni 2018 (Postaufgabe: 6. Juli 2018) reichte A. (nachfolgend: Rekurrentin) «Rekurs/Aufsichtsbeschwerde gegen das aufgelegte Protokoll» ein. Sie beantragt die Überprüfung und Kontrolle des Protokolls mit den von der Kirchenpflege gemachten Tonbandaufnahmen sowie die Berichtigung und Ergänzung des Protokolls, wo wesentliche Aussagen fehlen oder falsch bzw. verfälschend wiedergegeben wurden. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass das Protokoll nicht geeignet sei, den Verlauf der Kirchgemeindeversammlung in objektiver Art und Weise wiederzugeben.

C.

Mit Vernehmlassung vom 11. September 2018 beantragt die Rekursgegnerin, auf den Rekurs sei nicht einzutreten, eventualiter sei die Beschwerde als Aufsichtsbeschwerde zu behandeln. Des Weiteren beantragt die Rekursgegnerin, den Rekurs bzw. die Aufsichtsbeschwerde vollumfänglich abzuweisen.

Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung führt die Rekursgegnerin aus, dass ihre Kirchengemeindeordnung noch nicht dem Kirchengemeindereglement, welches seit dem 1. Januar 2018 in Kraft sei, angepasst worden sei, weshalb in der Rechtsmittelbelehrung auf die Möglichkeit des Rekurses hingewiesen worden sei, obschon korrekterweise auf die Aufsichtsbeschwerde hätte hingewiesen werden sollen.

Diese Eingabe wurde der Rekurrentin zur Kenntnisnahme zugestellt.

D.

Eine von der Rekurskommission in der Folge angeregte Referentenaudienz ist nicht zustande gekommen.

Erwägungen:

1.

1.1.1 Gemäss Art. 47 lit. b i.V.m. Art. 46 der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009 (KO, LS 182.10) können mit Rekurs Anordnungen und Erlasse der Kirchgemeinden und Zweckverbände sowie ihrer Organe bei der Rekurskommission angefochten werden. Unter Anordnungen sind dabei einerseits individuell-konkrete Akte (Verfügungen) und andererseits generell-konkrete Akte i.S. von Allgemeinverfügungen zu verstehen (vgl. Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 19 Rz. 3). Erlasse sind generell-abstrakte Rechtsakte, die für eine unbestimmte Vielzahl von Menschen gelten und eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine einzelne Person und demnach letztlich Allgemeinverbindlichkeit beanspruchen (vgl. statt vieler BGE 135 II 38, E. 4.3).

Gemäss Art. 47 lit. d KO können Handlungen und Unterlassungen der Organe der Körperschaft und der Kirchgemeinden, die das Initiativ-, das Referendums- oder das Stimm- und Wahlrecht der Mitglieder der Körperschaft oder der Kirchgemeinden verletzen mit Rekurs angefochten werden. Darunter fallen auch Durchführungshandlungen oder die Verletzung von Verfahrensvorschriften.

1.1.2 Die Rekurrentin verlangt explizit die Überprüfung und Kontrolle des Protokolls mit den von der Kirchenpflege gemachten Tonbandaufnahmen und eine Berichtigung bzw. Ergänzung des Protokolls, wo wesentliche Aussagen fehlen oder falsch wiedergegeben wurden. Sie führt in der Folge diverse (nicht als abschliessende Aufzählung zu verstehende) Punkte an, welche ihrer Ansicht nach wesentlich sind. Zudem weist sie darauf hin, dass mehrere Versuche seitens der Kirchenpflege, die Diskussion zu unterbinden und die Votanten abzubrechen, wie dies auch bei ihrer Wortmeldung der Fall gewesen sei, nicht protokolliert worden sei. Der Rekurs richtet sich somit allein gegen die Form bzw. den Inhalt des über die Kirchgemeindeversammlung vom [...] geführten Protokolls, nicht jedoch gegen eine Anordnung oder einen Erlass der Kirchgemeindeversammlung. Ebenso wenig macht die Rekurrentin Fehler bei der Durchführung der Versammlung oder eine Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend. Auch dort, wo sie festhält, dass die Kirchenpflege diverse Male die Diskussion unterbunden bzw. Votanten nicht zur Aussprache habe kommen lassen, bemängelt sie lediglich die fehlende Protokollierung dieses Vorgehens, nicht jedoch die Handlung der Kirchenpflege selber. Ein zulässiges Anfechtungsobjekt im Sinne von Art. 47 KO liegt somit nicht vor.

1.2 Die kantonalen kirchlichen Körperschaften organisieren sich gemäss § 5 Abs. 1 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 (KiG, LS 180.1) im Rahmen des kantonalen Rechts autonom. Wo die kantonalen kirchlichen Körperschaften keine eigenen Bestimmungen erlassen, wenden sie das kantonale Recht sinngemäss an (§ 5 Abs. 3 KiG) an. Dieser Grundsatz wird für die Organisation der Kirchgemeinden in § 17 KiG verdeutlicht, wonach auf die Kirchgemeinden die Bestimmungen des Gemeindegesetzes sinngemäss anwendbar sind, soweit das Kirchengesetz oder die Organisationsordnungen der kantonalen kirchlichen Körperschaften keine abweichenden Bestimmungen vorsehen. Die Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich regelt die Autonomie und die Organisation der Kirchgemeinden in den Artikeln 54 f. KO. Gemäss Art. 54 Abs. 4 KO wird das staatliche Recht sinngemäss als eigenes Recht angewendet, wo die Kirchgemeindeordnung und das Kirchgemeindereglement keine eigenen Bestimmungen enthalten.

1.3 Anders als noch § 54 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (aGG; am 1. Januar 2018 ausser Kraft gesetzt), sieht das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene Kirchgemeindereglement kein eigenständiges Rechtsmittel zur Protokollberichtigung vor. Dabei orientiert sich das Kirchgemeindereglement an dem ebenfalls am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1). Ein eigenständiges Rechtsmittel zur Protokollberichtigung erschien den Gesetzgebern offensichtlich nicht mehr zeitgemäss, da Berichtigungsbegehren oftmals im Zusammenhang mit den ordentlichen Rechtsmitteln in der Sache erhoben werden (vgl. Weisungen zum Antrag 4974 des Regierungsrates vom 20. März 2013, Seite 100, abrufbar unter https://gaz.zh.ch/internet/_justiz_inneres/gaz/de/gemeindeorganisation/gemeindegesetz/reform-gesetz/_jcr_content/contentPar/downloadlist_0/downloaditems/45_1511955397837.spooler.download.1511962861663.pdf/03_gg_weisung_vorlage_kantonsrat_20130320.pdf, zuletzt besucht am 23.12.2018). Mit einem ordentlichen Rechtsmittel können Protokollberichtigungsbegehren seit 1. Januar 2018 somit nur noch unselbständig, mithin in Verbindung mit einem Begehren in der Sache verlangt werden (vgl. Johannes Reich, in: Tobias Jaag, Markus Rüssli, Vittorio Jenni [Hrsg.], GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich 2017, § 6 Rz. 19). Ein solches Begehren in der Sache wird – wie vorstehend dargelegt – in casu nicht vorgebracht. Mithin kann auf das Berichtigungsbegehren im Rahmen eines Rekurses nicht eingetreten werden.

1.4 Ein eigenständiges Begehren um Protokollberichtigung kann hingegen – wie sowohl die Rekurrentin als auch die Rekursgegnerin richtig zu erkennen scheinen – mittels Aufsichtsbeschwerde geltend gemacht werden (Johannes Reich, a.a.O.).

Die Aufsichtsbeschwerde ist ein Rechtsbehelf, der sich aus der Aufsichtsbefugnis der hierarchisch übergeordneten Verwaltungsbehörde über die untere ableitet (Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], a.a.O., Vorbemerkungen zu §§ 19-28a, Rz. 61). Sie bedarf daher keiner gesetzlichen Grundlage (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, N 1202).

Soweit verlangt wird, den vorliegenden Rekurs als Aufsichtsbeschwerde zu behandeln, ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Rekurskommission nicht die Aufsichtsbefugnis über die Kirchgemeinden zukommt. Gemäss Art. 42a Abs. 1 KO (in Kraft seit 1. Januar 2018) obliegt die allgemeine Aufsicht über die Kirchgemeinden und Zweckverbände einer eigenständigen und weisungsunabhängigen Kommission des Synodalarates. Die Oberaufsicht kommt gemäss Art. 62 KO dem Synodalarat zu. Die ehemals geltende Regelung mit der präventiven Aufsicht durch die Rekurskommission bzw. der repressiven Aufsicht durch den Synodalarat ist mit Inkrafttreten des Kirchgemeindereglements dahingefallen (vgl. Bericht und Antrag des Synodalarates vom 20. Juni 2016 zum Kirchgemeindereglement an die Synode, Ziff. 1.6, abrufbar unter https://www.zhkath.ch/organisation/synode/sitzungen/2017/22-juni-2017/reglement-der-roemisch-katholischen-koerperschaft-des-kantons-zuerich-ueber-die-kirchgemeinden-kirchgemeindereglement-kgr/bericht-und-antrag-des-synodalarates-an-die-synode/at_download/file, zuletzt besucht am 23.12.2018).

Aus den genannten Gründen ist eine Anhandnahme des Protokollberichtigungsbegehrens durch die Rekurskommission im Sinne einer Aufsichtsbeschwerde mangels Zuständigkeit nicht zulässig.

Daran ändert auch nichts, dass die Rekursgegnerin in der Rechtsmittelbelehrung der Beschlusspublikationen irrtümlich auf den Rekurs an die Rekurskommission als Rechtsmittel gegen Einwände gegen das Protokoll hinweist. Dies ergibt sich aus der zwingenden Natur der gesetzlichen Ordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsrechtspflegebehörden. Die Zuständigkeit kann demnach nicht dadurch begründet werden, dass eine Rechtsmittelbelehrung fälschlicherweise auf eine unzuständige Instanz verweist (vgl. Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], a.a.O., § 5, Rz. 6).

1.5 Bevor eine Verwaltungsbehörde auf die Behandlung einer Sache eintritt, hat sie von Amtes wegen ihre Zuständigkeit zu prüfen (§ 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG, LS 175.2]). Eingaben an eine unzuständige Verwaltungsbehörde sind von Amtes we-

gen und in der Regel unter Benachrichtigung des Absenders an die zuständige Verwaltungsbehörde weiterzuleiten (§5 Abs. 2 VRG). Bei zweifelhafter Zuständigkeit hat die angerufene Behörde ein Verfahren zu eröffnen. Erachtet sie sich dabei im Rahmen des Verfahrens als unzuständig, so fällt sie einen Nichteintretensentscheid und weist die Sache in der Regel an die zuständige Behörde weiter (Kaspar Plüss, a.a.O., § 5 Rz. 34). In Fällen, wo hingegen keine oder keine unmittelbare Fristgebundenheit besteht, wie dies etwa im Fall von aufsichtsrechtlichen Eingaben der Fall ist, geht die Praxis davon aus, dass es zulässig ist, auf die Eingabe ohne Weiterleitung an die zuständige Instanz nicht einzutreten und es der gesuchstellenden Person anheimzustellen, ob sie an die zuständige Instanz gelangen will oder nicht (Kaspar Plüss, a.a.O., § 5 Rz 48; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2016.00324 vom 28. Juni 2016, E. 1.2.2). Im vorliegenden Fall erweist sich die Überweisung an die Aufsichtskommission jedoch als angezeigt, zumal die Rekurrentin aufgrund der falschen Rechtsmittelbelehrung durch die Rekursgegnerin mit Rekurs an die Rekurskommission gelangte.

2. Nach dem Gesagten ist auf den Rekurs mangels Vorliegens eines zulässigen Anfechtungsobjektes nicht einzutreten. Auf das Eventualbegehren die Eingabe als Aufsichtsbeschwerde zu behandeln, ist mangels Zuständigkeit der Rekurskommission ebenfalls nicht einzutreten.

3. Das Verfahren vor der Rekurskommission ist kostenlos (§ 14 Abs. 1 Organisationsreglement). Daher sind keine Verfahrenskosten zu erheben. 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. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.
2. Der Rekurs wird zur Behandlung als Aufsichtsbeschwerde der Aufsichtskommission über Kirchgemeinden und Zweckverbände weitergeleitet.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

5. Mitteilung an die Rekurrentin sowie an die Rekursgegnerin, je gegen Rückschein.
6. 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

Der Vorsitzende

Der juristische Sekretär

Dr.iur. Martin Sarbach

MLaw Tobias Kazik

Versandt: