

R-103-22

## Entscheid

vom 8. Juli 2022

Mitwirkend: Beryl Niedermann (Vorsitz), Davide Loss, David Henseler

In Sachen

**Römisch-katholische Kirchgemeinde X.** \_\_\_\_\_,  
handelnd durch A. \_\_\_\_\_, Präsident

Rekurrentin

gegen

**Aufsichtskommission über Kirchgemeinden und Zweckverbände der  
Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich,**

Rekursgegnerin

betreffend

Aufsichtsrechtliche Anordnung

**Katholische Kirche im Kanton Zürich**

**Rekurskommission**  
Minervastrasse 99  
8032 Zürich  
www.zhkath.ch

Direktwahl 044 380 82 02  
rekurskommission@zhkath.ch

### **Sachverhalt:**

#### **A.**

Mit E-Mail vom 5. Mai 2021 kündigte die Aufsichtskommission über Kirchgemeinden und Zweckverbände der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich (Aufsichtskommission) der Kirchenpflege der Römisch-katholische Kirchgemeinde X. \_\_\_\_\_ eine ausserordentliche Visitation auf den 24. August 2021 an, mit dem Hinweis, dass seitens der Kirchenpflege der Präsident, die Finanzvorsteherin, der Aktuar sowie ein an der Kirchgemeindeversammlung des Frühjahrs 2021 neu zu wählendes Mitglied anwesend zu sein hätten. Am 19. Mai 2021 bestätigte der Präsident der Kirchenpflege den Termin.

Mit E-Mail vom 22. Juni 2021 ersuchte der Präsident der Kirchenpflege die Aufsichtskommission um Antwort auf die Frage, ob der damalige Pfarradministrator B. \_\_\_\_\_ während der ganzen Visitation teilnehmen könne. Der Präsident der Aufsichtskommission antwortete gleichentags, eine Teilnahme des Pfarradministrators bei der Visitation sei nicht vorgesehen, jedoch bestehe die Möglichkeit, ihn zu einzelnen, vorgängig bekannten, Themen zur Sitzung einzuladen.

Mit Schreiben vom 12. Juli 2021 ersuchte die Kirchenpflege X. \_\_\_\_\_ die Aufsichtskommission um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Daraufhin wies die Aufsichtskommission das Begehren um vollständige Teilnahme des Pfarradministrators an der Visitation mit Beschluss vom 13. September 2021 ab.

#### **B.**

Hiergegen erhob die Kirchgemeinde X. \_\_\_\_\_ am 30. September 2021 Rekurs an den Synodalrat (Vorinstanz) und beantragte, die Anwesenheit des – inzwischen gewählten – Pfarrers sei während der ganzen Visitation zuzulassen. Mit Beschluss vom 7. Februar 2022 wies der Synodalrat den Rekurs ab.

#### **C.**

Am 21. März 2022 gelangte die Kirchgemeinde X. \_\_\_\_\_ mit Rekurs an die Rekurskommission und beantragte, der Beschluss des Synodalrats vom 7. Februar 2022 sei aufzuheben und Pfarrer B. \_\_\_\_\_ zur Teilnahme an der gesamten ausserordentlichen Visitation zuzulassen.

#### **D.**

Die Aufsichtskommission beantragte am 11. April 2022 vollumfängliche Abweisung des Rekurses. Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 6. April 2022 ebenfalls auf vollumfängliche Rekursabweisung.

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

#### **1.**

**1.1.** Gemäss Art. 41 lit. r des Kirchengemeindereglements vom 29. Juni 2017 (KGR, LS 182.60) kommen dem Synodalrat Entscheide über Rekurse gegen aufsichtsrechtliche Anordnungen der Aufsichtskommission über Kirchengemeinden und Zweckverbände zu. Gemäss Art. 47 lit. a Ziff. 2 der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009 (KO, LS 182.10) können aufsichtsrechtliche Entscheide und Anordnungen des Synodalrates gegenüber Kirchengemeinden und Zweckverbänden mit Rekurs bei der Rekurskommission angefochten werden. Für das Rekursverfahren finden die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) Anwendung (§ 9 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. 48 Abs. 1 und Art. 6 KO).

#### **1.2.**

**1.2.1** Nach den kraft Verweises in § 9 Organisationsreglement i.V.m. Art. 48 Abs. 1 und Art. 6 KO geltenden Legitimationsvoraussetzungen gemäss § 21 Abs. 2 VRG sind Gemeinden nur zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch eine Anordnung wie eine Privatperson berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (lit. a), die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b) oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen. Dies gilt auch dann, wenn eine aufsichtsrechtliche Anordnung angefochten wird (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2017.00871 vom 11. April 2018 E. 1), regelt doch die Bestimmung von Art. 47 lit. a Ziff. 2 KO, wonach aufsichtsrechtliche Entscheide und Anordnungen des Synodalrates gegenüber Kirchengemeinden mit Rekurs angefochten werden können, lediglich das Anfechtungsobjekt des Rekurses und nicht die Rekurslegitimation, welche sich somit nach § 21 Abs. 2 VRG richtet.

**1.2.2** Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das übergeordnete Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 138 I 242 E. 5.2). Für das Eintreten auf einen Rekurs ist allein entscheidend, dass die rekurs erhebende Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie geltend macht. Vorliegend beruft sich die Rekurrentin auf die Gemeindeautonomie. Auf den Rekurs ist somit einzutreten. Ob die beanspruchte Autonomie im fraglichen Bereich überhaupt besteht und, bejahendenfalls, auch tatsächlich verletzt wurde,

ist dabei nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00554 vom 18. November 2020 E. 1.2.2 mit weiteren Hinweisen).

**2.**

Die Rekurrentin macht geltend, der Pfarrer nehme gemäss § 47 Abs. 2 KGR mit beratender Stimme an den Sitzungen der Kirchenpflege teil. Dies führe dazu, dass sich die Behördenmitglieder vor dem Pfarrer frei äussern könnten, weshalb die Annahme der Rekursgegnerin, dass sich die Mitglieder der Kirchenpflege in Abwesenheit des Pfarrers unbefangener äussern könnten, nicht zutreffe. Die Geschäftsordnung der Aufsichtskommission enthalte keine Bestimmungen über die Teilnehmenden der Visitation. Dies führe dazu, dass keine Kompetenz der Aufsichtskommission zur Festlegung bzw. Einschränkung der Teilnehmenden der Visitation bestehe. Der Kirchgemeinde stehe es vielmehr im Rahmen ihrer Autonomie zu, zu bestimmen, in welcher Zusammensetzung sie an der Visitation teilnehme. Die Rekurrentin macht sodann einen Anspruch auf Verbeiständung bei der Visitation geltend, wobei der Pfarrer von ihr mandatiert worden sei.

**3.**

**3.1.** Gemäss § 12 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 (KiG, LS 180.1) regeln die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft die Aufsicht über ihre Kirchgemeinden. Die Kirchgemeinden und ihre Verbindungen unterstehen nach Art. 62 KO und § 67 Abs. 1 des Reglements der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich über die Kirchgemeinden vom 29. Juni 2017 (KGR, Kirchgemeindereglement, LS 182.60) der allgemeinen Aufsicht der Aufsichtskommission sowie der Oberaufsicht des Synodalarats. Die Aufsichtskommission wacht insbesondere darüber, dass die Kirchgemeindebehörden und ihre Angestellten ihre Pflichten gemäss den gesetzlichen Vorschriften und im Sinne der Einvernehmlichkeit erfüllen (§ 67 Abs. 2 KGR). Sie nimmt alle zwei Jahre Visitationen bei den Kirchgemeinden vor. Ausserordentliche Visitationen bleiben vorbehalten (§ 68 Abs. 1 KGR). Die Aufsichtskommission kann gemäss § 68 Abs. 2 KGR insbesondere Weisungen erteilen (lit. a), vorsorgliche Massnahmen treffen (lit. b), widerrechtliche Anordnungen, Beschlüsse und Erlasse aufheben (lit. c), Ersatzanordnungen und Ersatzvornahmen treffen (lit. d) oder ein Behördenmitglied, das Amtspflichten wiederholt oder schwerwiegend verletzt, vorübergehend im Amt einstellen oder des Amtes entheben, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt.

**3.2.** Die Aufsichtstätigkeit lässt sich in zwei Hauptkategorien aufteilen: die präventive und die repressive Aufsicht. Die präventive Aufsicht dient der Verhinderung von Rechtswidrigkeiten und anderen Missständen, während die repressive Aufsicht an einen bereits eingetretenen aufsichtsrechtlichen Sachverhalt anknüpft und die Beseitigung und Sanktionierung eines rechts-

oder ordnungswidrigen Zustands bezweckt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00626 vom 18. Februar 2021 E. 2.1 mit weiteren Hinweisen). Periodische Kontrollen und Visitationen dienen der präventiven Aufsicht (TOBIAS JAAG, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 94 N. 15).

**3.3.** Die Aufsicht der übergeordneten staatlichen Organisation gegenüber Gemeinden, Anstalten und Zweckverbänden ist die so genannte Verbandsaufsicht. In deren Rahmen kontrollieren die zuständigen Organe des übergeordneten Gemeinwesens die untergeordneten Organisationen, die mit der selbständigen Besorgung von eigenen Aufgaben betraut sind (LORENZO MARAZZOTTA/MISCHA MORGENBESSER, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich/Basel/Genf 2018, Vorbem. zu §§ 163–169 N. 9). Der im Rahmen der Verbandsaufsicht den Kirchgemeinden zukommende Autonomiebereich ist in § 70 KGR geregelt. Danach ist ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde auf Fälle beschränkt, in denen Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen oder die ordnungsgemässe Führungs- oder Verwaltungstätigkeit auf andere Weise gefährdet ist. Mit diesen eingeschränkten Möglichkeiten aufsichtsrechtlicher Massnahmen soll verhindert werden, dass die Aufsichtsbehörden auf unzulässige Weise in die Autonomie der beaufsichtigten Organisationen eingreifen und es soll eine Kontrolle der Angemessenheit oder Zweckmässigkeit in geschützten Autonomiebereichen verhindert werden (MARAZZOTTA/MORGENBESSER, zum gleichlautenden § 167 GG N. 1 ff). Allerdings ist der in dieser Bestimmung normierte Schutz der Autonomie auf die repressive Aufsicht beschränkt. Präventive Aufsicht knüpft nicht an das Vorliegen von Ordnungswidrigkeiten an, weshalb § 70 KGR auf Massnahmen der präventiven Aufsicht nicht anwendbar ist (vgl. MARAZZOTTA/MORGENBESSER, § 167 N. 7). Für die präventive Aufsicht besteht kein gesetzlich geschützter Autonomiebereich.

**3.4.** Auch wenn nach der Rechtsprechung Massnahmen der präventiven Aufsicht oftmals ohne gesetzliche Grundlage zulässig sind, gilt dennoch auch ausserhalb des für repressive Massnahmen gesetzlich geregelten Schutzes der Gemeindeautonomie für beide Aufsichtsarten Folgendes: Je verbindlicher und verpflichtender die in Anspruch genommenen Aufsichtsmittel sich erweisen, desto eher ist eine besondere gesetzliche Grundlage erforderlich (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2018.00001 vom 19. September 2018 E. 3.1). Es sind auch im präventiven Bereich Massnahmen denkbar, welche in die Autonomie einer Gemeinde eingreifen können. Massgebend für das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage ist somit auch im präventiven Bereich die bestehende Autonomie der Kirchgemeinde. Solange jedoch keine weitreichenden Massnahmen ergriffen werden, können die Aufsichtsbehörden in Erfüllung ihrer vom Gesetz vorgeschriebenen Aufgabe alle hierfür notwendigen verhältnismässigen Handlungen vornehmen, auch wenn gesetzlich nur die Aufsichtsfunktion selber, nicht

aber die einzelnen Handlungen normiert sind (STEFAN SCHULTHESS/RENÉ WIEDERKEHR, Aufsicht und Legalitätsprinzip, ZBl 2009, S. 181 ff., 193).

**3.5.** Betreffend Visitationen regelt das einschlägige Kirchgemeindereglement ihre Durchführung alle zwei Jahre, die Möglichkeit ausserordentlicher Visitationen sowie in nicht abschliessender Aufzählung die vorzunehmenden Prüfungen (§ 68 KGR). Keine Bestimmungen enthält das KGR über die an der Visitation teilnehmenden Personen.

**3.6.** Entgegen der Ansicht der Rekurrentin ist die Geschäftsordnung der Aufsichtskommission vom 1. Juli 2019 keine Rechtsquelle, auf welche sich die Kirchgemeinden zur Geltendmachung ihrer Rechte im Rahmen der Visitation berufen können. Die Geschäftsordnung ist ein Beschluss des Synodalarats, welcher nicht im für die Gesetzgebung vorgesehenen Verfahren durch einen dem Referendum unterstehenden Beschluss der Synode erlassen wird (vgl. Art. 12 KO). Sie regelt als Verwaltungsverordnung Organisation und Verfahren der Aufsichtskommission und begründet keine Rechte und Pflichten der Mitglieder der Körperschaft oder der Kirchgemeinden. Dementsprechend besteht weder eine Bindung der Rekurskommission an die Geschäftsordnung der Aufsichtskommission noch kann ihre allfällige Verletzung durch Rechtsmittel der Kirchgemeinden gerügt werden (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 87).

**3.7.** Das Fehlen von Bestimmungen über die seitens der Kirchgemeinde an der Visitation teilnehmenden Personen führt nicht dazu, dass es der Aufsichtskommission grundsätzlich verwehrt wäre, Personen, welche nicht Behördenmitglieder sind, von der Teilnahme auszuschliessen. Vielmehr ist betreffend die Frage, welchen Personen aufsichtsrechtlich das Recht zustehen muss, sich anlässlich der Visitation unmittelbar zu äussern, vom Gegenstand der präventiven Aufsicht auszugehen. Die präventive Aufsicht beinhaltet die Prüfung der Geschäftsführung der Behörden und nur mittelbar die Tätigkeit der Mitarbeitenden, zu denen im weiteren Sinn auch der Pfarrer gehört, welcher nicht der Aufsicht der Aufsichtskommission untersteht, sondern derjenigen der Kirchenpflege und der zuständigen innerkirchlichen Stellen (vgl. Personalhandbuch der Römisch-katholischen Körperschaft, 3.2., Ziff. 3). Die Art und Weise der Wahrnehmung der Prüfung der Behördentätigkeit steht, abgesehen von den Vorgaben betreffend die zu prüfenden Bereiche und den Zeitraum der Visitationen gemäss Kirchgemeindereglement, im Ermessen der Aufsichtskommission im Rahmen der Wahrnehmung der ihr von Gesetzes wegen zustehenden Aufsichtsfunktion. In diesem Bereich kommt der Kirchgemeinde als beaufsichtigte Organisation keine Autonomie zu, da die Aufsicht keine selbständig zu erledigende Aufgabe der Kirchgemeinde, sondern eine solche der Aufsichtsbehörde ist und die Kirchgemeinde mit Bezug auf die Durchführung der präventiven Aufsicht weder über eine selbstständige Regelungskompetenz noch über einen Entscheidungsspielraum verfügt.

**3.8.** Somit kommt regelmässig denjenigen Behördenmitgliedern, deren Ressort im Rahmen der Visitation geprüft wird, das Recht und die Pflicht zu, an der Visitation persönlich teilzunehmen. Für alle anderen Personen – insbesondere für die Mitarbeitenden der Kirchgemeinde unter Einschluss des Pfarrers – besteht weder aufgrund der gesetzlichen Vorgaben noch nach dem Wesen und dem Zweck der präventiven Aufsicht ein durchsetzbarer Anspruch auf Teilnahme an einer Visitation.

**3.9.** Schliesslich erscheint es nicht als erforderlich, dass betreffend die Teilnehmenden einer Visitation eine gesetzliche Grundlage besteht. Einerseits ergibt sich deren Kreis ohne weiteres aufsichtsrechtlich aus demjenigen der Beaufsichtigten, d.h. der Behörden und ihrer Mitglieder. Andererseits stellt die Verweigerung der Teilnahme von anderen Personen, etwa von Mitarbeitenden, auch keine wesentliche Beeinträchtigung bzw. keinen wesentlichen Eingriff mit Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgaben der Kirchgemeinde dar. Die Kirchenpflege kann und muss sich vor der Visitation beim Pfarrer und den übrigen bereichsleitenden Angestellten über die zu besprechenden Themen informieren und es steht ihr darüber hinaus frei, die genannten Personen nach der Visitation über Inhalt und Ergebnis der geführten Gespräche aufzuklären. Es liegt im Wesen der Behördentätigkeit, die Arbeit der in der Gemeinde tätigen Mitarbeitenden gegen aussen und insbesondere auch gegenüber der Aufsichtsbehörde zu vertreten. Die Aufgabenerfüllung der Kirchgemeinde wird durch den Entscheid der Aufsichtskommission nicht beeinträchtigt und es werden ihr keine Verpflichtungen auferlegt. Es liegt somit kein Eingriff in Rechte der Gemeinde dar, welcher über die aus der Natur der Aufsicht fliessende Generalermächtigung der Aufsichtskommission zur Organisation der von ihr wahrzunehmenden Aufsicht hinaus einer gesetzlichen Grundlage bedürfte.

#### **4.**

**4.1.** Die Rekurrentin beruft sich schliesslich auf den Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) und das daraus fliessende Recht, sich verbeiständen zu lassen und macht geltend, den Pfarrer als Beistand mandatiert zu haben. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist das Recht einer Partei, in einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren mit ihrem Begehren angehört zu werden. Der Anspruch besteht nur in Verfahren, in denen jemand als Partei betroffen ist und die in individuell-konkrete Hoheitsakte münden (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Art. 29 BV, Rz. 835 ff.). Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV beinhaltet unter anderem auch das Recht, sich in einem solchen Verfahren beraten und vertreten zu lassen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1002 und Rz. 1037). Eine Gemeinde kann sich vor Justizbehörden im Rahmen privatrechtlicher Verfahren auf den Anspruch auf rechtliches Gehör berufen, oder wenn sie eine Verletzung ihrer Autonomie gel-

tend macht (GEROLD STEINMANN, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3.Aufl., Zürich 2014, Art. 29 N. 15; vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_658/2013 vom 24. Januar 2014 E. 2.4).

**4.2.** Die Visitation dient der Informationsbeschaffung durch die Aufsichtsbehörde sowie dem direkten Gespräch der Aufsichtsbehörde mit den beaufsichtigten Behördenmitgliedern. Die Kirchgemeinde ist nicht private Partei oder rechtsmittelführende Partei mit Bezug auf ihre Autonomie, sondern Beaufsichtigte. Gegenstand der präventiven Aufsicht ist die Tätigkeit der Behörde und ihrer Mitglieder in ihrer öffentlich-rechtlichen Funktion, weshalb diese gegenüber der Aufsichtsbehörde persönlich darüber Auskunft geben müssen und sich dabei von vornherein nicht wie Privatpersonen vertreten lassen können. Die Gemeinde kann sich im Zusammenhang mit der Visitation damit nicht auf Art. 29 Abs. 2 BV berufen und kein Recht auf Beizug eines Beistands oder einer Vertretung für sich beanspruchen. Eine Vertretung der Kirchgemeinde durch den Pfarrer oder andere Personen an der Visitation ist damit ausgeschlossen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Kirchenpflege der Rekurrentin einstimmig die «zwingende» Teilnahme des Pfarrers an der Visitation beschlossen hat.

**5.**

Nach dem Gesagten ist der Rekurs abzuweisen.

**6.**

Das Verfahren vor der Rekurskommission ist kostenlos (§ 14 Abs. 1 Organisationsreglement; § 14 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Rekurskommission der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 30. November 2018), weshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Der unterliegenden Rekurrentin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 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 Rekurrentin, die Rekursgegnerin, und die Vorinstanz, je 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 Vorsitzende:

Das Mitglied:

Beryl Niedermann

David Henseler

Versandt: