

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

Geschäft Nr. 2018-07

**Rekursentscheid
der 2. Abteilung vom 20. Februar 2019**

Mitwirkende:

Margreth Frauenfelder (Vorsitz), Stephan Kübler, Joachim Reichert.

In Sachen

**Rechnungsprüfungskommission der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde
A.,**

Rekurrentin

gegen

Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde A.,

Rechtsnachfolgerin:

Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde B.,

Rekursgegnerin

und

Bezirkkirchenpflege C.,

Vorinstanz

betreffend Jahresrechnung 2017 der Kirchgemeinde A.

hat sich ergeben:

- I. Die Kirchgemeinde A. führte am 19. August 2018 eine ordentliche Kirchgemeindeversammlung durch, bei der unter anderem die Abnahme der Jahresrechnung 2017 traktandiert war, welche Rechnung die Kirchgemeindeversammlung am 29. April 2018 wegen einer unkorrekten Rechnungslegung bezüglich der Liegenschaften zurückgewiesen hatte. Nachdem der Kirchengutsverwalter an der Versammlung vom 19. August 2018 die vom Stadtverband (...) überarbeitete Rechnung Liegenschaften Finanzvermögen vorgestellt hatte, diskutierten die Anwesenden die Rechnungslegung, und die Rechnungsprüfungskommission (RPK) stellte den Antrag auf erneute Ablehnung der in die Kirchgemeinderechnung integrierten Liegenschaftenrechnung wegen formaler Mängel. Dem Antrag der Kirchenpflege: *"Die RPK stellt Antrag auf Ablehnung, die vom Stadtverband erstellte in die Kirchgemeinde-Rechnung integrierte Liegenschaftenrechnung ist formal nicht korrekt. Die Kirchgemeindeversammlung nimmt die Rechnung 2017 der Kirchgemeinde entgegen dem Antrag der Rechnungsprüfungskommission an - in der Gewissheit, dass die RPK bei der Bezirkskirchenpflege Rekurs gegen diesen Beschluss erheben wird"* stimmte die Versammlung mit 8 zu 5 Stimmen zu. Sämtliche Beschlüsse der Kirchgemeindeversammlung vom 19. August 2018 wurden (...) publiziert.
- II. Namens der Rechnungsprüfungskommission der Kirchgemeinde A. erhob deren Präsident, D., am 17. September 2018 Rekurs bei der Bezirkskirchenpflege C. gegen die Genehmigung der Jahresrechnung 2017 mit dem Antrag, dieser Beschluss sei aufzuheben, die Rechnung 2017 sei zurückzuweisen mit der Aufforderung, diese nach Art. 8 Finanzverordnung der evangelisch-reformierten Landeskirche und Art. 118 Gemeindegesetz zu erstellen. Die Bezirkskirchenpflege trat mit Beschluss vom 26. September 2018 nicht auf den Rekurs ein. Zur Begründung führte sie an, gemäss dem seit dem 1. Januar 2018 gültigen Gemeindegesetz sei die Rechnungsprüfungskommission nicht mehr legitimiert, einen Beschluss der Kirchgemeindeversammlung anzufechten.

III. Gegen den Beschluss der Bezirkskirchenpflege vom 26. September 2018 erhob D. für die Rechnungsprüfungskommission am 30. Oktober 2018 (Poststempel) "*Rekurs/Wiedererwägungsgesuch*" an die Rekurskommission mit dem Antrag:

"Die Bezirkskirchenpflege muss auf den Rekurs eintreten, event. es ist eine neue Frist zum Einreichen eines Rekurses durch ein einzelnes Mitglied der Kirchgemeinde A. anzusetzen."

IV. Am 6. November 2018 trat die Geschäftsleitung der Rekurskommission vorläufig auf den Rekurs ein und wies ihn der 2. Abteilung zur Behandlung zu.

V. Die Bezirkskirchenpflege C. (Vorinstanz) reichte am 21. November 2018 die Akten ein, verzichtete jedoch auf die Erstattung einer Vernehmlassung (act. 6, 7/1-6).

VI. Die zur Vernehmlassung eingeladenene Kirchgemeinde A. schloss mit Eingabe vom 22. November 2018 sinngemäss auf Gutheissung des Rekurses. Sie machte geltend, die Kirchgemeinde sei in der etwas paradoxen Lage, die Jahresrechnung zur Annahme empfohlen zu haben (um gegenüber dem Stadtverband die formalen Pflichten zu erfüllen), schätze den Rekurs der RPK aber als gerechtfertigt ein und würde es begrüßen, dass dadurch die umstrittene Abrechnungsmethode des Stadtverbandes betreffend die Finanzliegenschaften überprüft würde (act. 5).

VII. Am 27. November 2018 stellte die Rekurskommission der Rechnungsprüfungskommission die Vernehmlassung der Kirchenpflege A. zur Kenntnisnahme zu.

VIII. Mit Wirkung ab 1. Januar 2019 schlossen sich ... reformierte Kirchgemeinden, darunter auch die Kirchgemeinde A. zur Kirchgemeinde B. zusammen. Die Kirchgemeinde B. ist Rechtsnachfolgerin dieser bis am 31. Dezember 2018 eigenständig gewesenen Kirchgemeinden.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1. Die Zuständigkeit der Rekurskommission ist von Amtes wegen zu prüfen (Art. 229 der Kirchenordnung vom 17. März 2009 [KO; LS 181.10] i.V.m. § 70 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2] i.V.m. § 5 Abs. 1 VRG).

Der vorliegende Rekurs vom 30. Oktober 2018 richtet sich gegen einen Entscheid der Bezirkskirchenpflege C. Die Rekurskommission ist zur Beurteilung zuständig (Art. 228 Abs. 1 lit. a KO). Die Rekurrentin ist befugt, sich auf dem Rechtsmittelweg gegen den Nichteintretensentscheid zu wehren. Ist die Vorinstanz auf den Rekurs nicht eingetreten, weil sie eine Prozessvoraussetzung als nicht erfüllt erachtete, ist die formell unterlegene rekurrierende Partei legitimiert, sich auf dem Rechtsmittelweg gegen den Nichteintretensentscheid zu wehren. Das gilt namentlich auch hinsichtlich der Legitimation (Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich etc. 2014, [im Folgenden: Kommentar VRG] Vorbem. zu §§ 19-28a, N. 58). Auf den vorliegenden Rekurs der Rechnungsprüfungskommission ist daher einzutreten.

2. Soweit die Rekurrentin bezüglich des Beschlusses der Bezirkskirchenpflege vom 26. September 2018 ein Wiedererwägungsgesuch stellt, ist darauf jedoch nicht einzutreten. In einem Wiedererwägungsverfahren hat die Behörde, die eine Anordnung getroffen hat, auf Gesuch oder von sich aus zu prüfen, ob sie auf ihre Anordnung zurückkommen und einen für den Adressaten der Anordnung günstigeren Entscheid treffen will (vgl. Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 86a-86d N. 19). Der Wiedererwägung sind nur erstinstanzliche Anordnungen zugänglich. Der Entscheid der Bezirkskirchenpflege ist daher von Vornherein keiner Wiedererwägung zugänglich.

- 3.1 Die Bezirkskirchenpflege hat erwogen, gemäss dem bis am 31. Dezember 2017 gültig gewesenen § 151 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (aGG) hätten die einzelnen Gemeindebehörden Beschlüsse der Gemeinde mittels sogenannter Gemeinde-

beschwerde bei der Aufsichtsbehörde anfechten können. Die Rechnungsprüfungskommission sei somit berechtigt gewesen, Beschlüsse der Gemeindeversammlung anzufechten, wenn diese unter anderem gegen übergeordnetes Recht verstießen. Seit dem 1. Januar 2018 sei das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG) in Kraft, dieses sehe die Gemeindebeschwerde oder ein anderes Rechtsmittel einer Gemeindebehörde gegen die eigene Gemeinde nicht mehr vor. Die entsprechende Rekurslegitimation sei mit Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes aufgehoben worden. Daher sei die Rechnungsprüfungskommission der Kirchgemeinde A. nicht legitimiert, den Beschluss der Kirchgemeindeversammlung vom 19. August 2018 anzufechten, und auf den Rekurs sei nicht einzutreten.

3.2 Nach Lehre und Rechtsprechung sind neue Verfahrensvorschriften grundsätzlich mit dem Tag des Inkrafttretens sofort und in vollem Umfange anwendbar, es sei denn, das neue Recht kenne anders lautende Übergangsbestimmungen (BGE 136 II 187 Erw. 3.a S. 189; BGE 112 V 356 Erw. 4a S. 360). Unter dem bis am 31. Dezember 2017 gültig gewesenen § 151 aGG konnten u.a. Gemeindebehörden Beschlüsse der Gemeinde anfechten. Dieses Recht wurde nicht ins neue Gemeindegesetz, das am 1. Januar 2018 in Kraft trat (LS 131.1), überführt; dessen Bestimmungen zum Rechtsschutz (§§ 170-172 GG) sehen nicht mehr vor, dass Gemeindebehörden Beschlüsse der Gemeinde anfechten können. Die Rekurslegitimation richtet sich daher seit dem 1. Januar 2018 ausschliesslich nach § 21 VRG; gemäss dessen Abs. 2 sind nur Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit rekursberechtigt (§ 21 Abs. 2 VRG). Gemeindebehörden ohne eigene Rechtspersönlichkeit, wie z.B. die Rechnungsprüfungskommissionen der Kirchgemeinden, sind daher nicht mehr befugt, Rechtsmittel gegen Beschlüsse der Kirchgemeindeversammlungen einzulegen. Das neue Gemeindegesetz enthält keine Übergangsbestimmungen, wonach die alte Rekurslegitimation auf Sachverhalte, die sich bis am 31. Dezember 2017 zugetragen haben, anwendbar wäre.

Daraus, dass *"im neuen Gemeindegesetz nicht steht, dass Gemeindebehörden nicht legiti[mi]ert seien, insbesondere wenn sie von der Kirchgemeindeversammlung*

verpflichtet wurde, Rekurs an die Aufsichtsbehörde einzureichen" (act. 1 S. 2), lässt sich - entgegen der Rekurrentin - keine Rechtsmittellegitimation ableiten. Denn wie erwähnt, richtet sich die Rekurslegitimation nicht mehr nach dem Gemeindegesetz, sondern nach dem VRG. Mit der Revision des Gemeindegesetzes hat der Gesetzgeber bewusst auf die Gemeindebeschwerde verzichtet; mit deren Wegfall entfielen die bisher mitunter komplizierten Abgrenzungsfragen zum Rekurs. In Übereinstimmung mit dem von der Verwaltungsrechtspflege bezweckten Schutz von Individualrechten können deshalb nur noch Personen, die besonders betroffen sind und ein schutzwürdiges Interesse haben, Anordnungen und Erlasse anfechten. Populärbeschwerden hingegen werden auf den aufsichtsrechtlichen Weg verwiesen (vgl. Vorlage 4974, Gemeindegesetz [Totalrevision, Neuerlass], Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2013, S. 100 Ziff. 6.2; ABl Nr. 15 vom 19.4.2013).

Der Entscheid der Bezirkskirchenpflege, nicht auf den Rekurs der - seit dem 1. Januar 2018 nicht mehr rekurslegitimierten - Rechnungsprüfungskommission der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde A. einzutreten, ist daher nicht zu beanstanden.

Es bleibt noch zu prüfen, ob die Vorinstanz trotz fehlender Rekurslegitimation der RPK unter einem andern Titel auf den Rekurs hätte eintreten müssen, und ob die Rekurskommission den Eventualantrag auf Ansetzung einer neuen Frist zur Einreichung eines Rekurses durch ein einzelnes Kirchgemeindeglied (act. 1 S. 2) gutheissen kann.

4.1 Die Versammlung der Kirchgemeinde A. hat am 19. August 2018 dem Antrag der Kirchenpflege zugestimmt, die Rechnung 2017 - entgegen dem Antrag der Rechnungsprüfungskommission - anzunehmen, davon ausgehend, die Rechnungsprüfungskommission werde den Beschluss der Kirchgemeinde anfechten. Gemäss der Rekurschrift (act. 1) sind die RPK, die Kirchenpflege und mit ihr die Kirchgemeindeversammlung dem Irrtum unterlegen, die Erhebung einer Gemeindebeschwerde durch die RPK sei nach wie vor möglich.

Gemäss dem Protokoll der Kirchgemeindeversammlung vom 19. August 2018 (act. 7/6) stellte E., Mitglied der RPK, in Aussicht, bei Annahme der Rechnung werde die RPK einen Rekurs an die Bezirkskirchenpflege machen. Der Kirchenpflegepräsident stellte daraufhin zur Diskussion, die Rechnung der Kirchgemeinde anzunehmen in der Gewissheit, die RPK werde Rekurs einreichen, was seitens der anwesenden Kirchgemeinemitglieder kontrovers diskutiert wurde. Der Bezirkskirchenpfleger F. meinte, man sollte das Anliegen nochmals auf Vorstandsebene klären, oder die Bezirkskirchenpflege beauftragen, die Buchhaltung der Liegenschaftsverwaltung zu durchleuchten. Schliesslich wurde der Antrag auf Annahme der Rechnung gutgeheissen, in Gewissheit, dass die RPK bei der Bezirkskirchenpflege Rekurs gegen diesen Beschluss einreichen werde (act. 7/6 S 2).

4.2 Grundsätzlich können weder die Kirchenpflege noch die Rechnungsprüfungskommission aus der Unkenntnis der Änderungen des Gemeindegesetzes und damit des Wegfalls der Gemeindebeschwerde etwas zu ihren Gunsten ableiten, denn es liegt in ihrem Verantwortungsbereich, die für sie geltenden gesetzlichen Grundlagen zu kennen. Daran ändert auch nichts, dass der an der Kirchgemeindeversammlung anwesende Bezirkskirchenpfleger F. keinen Hinweis anbrachte, die RPK sei wegen der geänderten Gesetzeslage nicht mehr zur Ergreifung eines Rechtsmittels legitimiert (act. 1 S. 1 unten). Der Vorwurf der Rekurrentin, F. habe die Mitglieder der Kirchgemeindeversammlung im guten Glauben gelassen, einen rechtsgültigen Beschluss gefasst zu haben (act. 1 S.1 unten), zielt ins Leere, da der Bezirkskirchenpfleger gemäss dem Protokoll (act. 7/6) in Bezug auf die Rekursberechtigung der RPK keinerlei Aussagen oder gar Zusagen machte und auch nicht machen musste.

4.3 Vorliegend hat die Kirchenpflege A. die Beschlussfassungen der Kirchgemeindeversammlung vom 19. August 2018 mit der korrekten Rechtsmittelbelehrung ... publiziert. Darauf ist kein Rekurs eines Mitglieds der Kirchgemeinde A. eingegangen. Diesen hätte es trotz des in Aussicht stehenden Rekurses der RPK frei gestanden, eigenständig einen Rekurs zu erheben.

Eine versäumte Frist kann nur wiederhergestellt werden, wenn dem Säumigen keine grobe Nachlässigkeit zur Last fällt und er innert zehn Tagen nach Wegfall des Grundes, der die Einhaltung der Frist verhindert hat, ein Gesuch um Wiederherstellung einreicht (§ 12 VRG). Es obliegt der säumigen Person, die Säumnisgründe sowie die Tatsache, dass die zehntägige Rekursfrist eingehalten worden ist, im Wiederherstellungsgesuch vollständig und genau darzustellen. Gesuche um Wiederherstellung der Rechtsmittelfrist sind bei jener Instanz einzureichen, bei der das (verspätete) Rechtsmittel zu erheben ist (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, § 12, N. 88 ff.). Entsprechend ist zur Beurteilung eines Gesuchs der säumigen Person um Wiederherstellung der Rekursfrist gegen den Beschluss der Kirchgemeindeversammlung die Bezirkskirchenpflege zuständig. Auf den vorliegenden Eventualantrag der Rekurrentin, es sei eine neue Frist zum Einreichen eines Rekurses durch ein einzelnes Mitglied der Kirchgemeinde A. anzusetzen, ist deshalb nicht einzutreten.

4.4 Zu prüfen bleibt, ob die einzelnen Kirchgemeindemitglieder, die offenbar bei der Abstimmung vom 19. August 2018 dem Irrtum unterlegen sind, die RPK sei nach wie vor legitimiert, bei der Bezirkskirchenpflege Rekurs einzureichen, in ihrem Irrtum zu schützen sind.

Der Irrtum über die Legitimation zur Anfechtung von Beschlüssen ist grundsätzlich unbeachtlich, solange den Kirchgemeindemitgliedern keine diesbezügliche falsche Auskunft erteilt wurde. Der in Art. 9 der Bundesverfassung verankerte Grundsatz von Treu und Glauben schützt den Bürger in seinem berechtigten Vertrauen auf behördliches Verhalten und bedeutet u. a., dass falsche Auskünfte von Verwaltungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung des Rechtsuchenden gebieten. Gemäss Rechtsprechung und Doktrin ist eine falsche Auskunft bindend,

1. wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat;
2. wenn sie für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder wenn der Bürger die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte;
3. wenn der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte;

4. wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können;
5. wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (BGE 131 V 472 Erw. 5 S. 480).

Gestützt auf das hievor zitierte Protokoll der Kirchgemeindeversammlung vom 19. August 2018 (act. 7/6) wurde den Kirchgemeindemitgliedern am 19. August 2018 nicht explizit zugesichert, die RPK sei zur Rekurerhebung berechtigt; insofern liegt keine falsche Auskunft seitens der Behörde, insbesondere der RPK, vor. Doch selbst wenn den Kirchgemeindemitgliedern aufgrund der gesamten Umstände, insbesondere des expliziten Inaussichtstellens des Rekurses durch das RPK-Mitglied E., zuzugestehen wäre, es sei ihnen eine schützenswerte falsche Auskunft erteilt worden, wurde vorliegend seitens der Rekurrentin nicht geltend gemacht, durch diese falsche Auskunft sei der Meinungsbildungswille der Kirchgemeindemitglieder verfälscht worden; hätten die acht dem Antrag der Kirchenpflege zustimmenden Kirchgemeindemitglieder (fünf lehnten ihn ab; act. 7/6 S. 2 unten) um die fehlende Beschwerdelegitimation der RPK gewusst, hätten sie die Rechnung erneut zurückgewiesen. Solches wurde im Rekurs an die Bezirkskirchenpflege nicht dargelegt (act. 7/1), es wurde einzig eine "*Rechtsverletzung von Art. 8 Finanzverordnung der ev. ref. Landeskirche und Art. 118 GG*" geltend gemacht (act. 7/1 S. 1).

Es bleibt zu erwähnen, dass dem RPK-Präsidenten D. offenbar insofern bewusst war, dass das Gemeindegesetz geändert hatte, als er sich im Rekurs an die Bezirkskirchenpflege vom 17. September 2018 (act. 7/1) wie erwähnt auf § 118 GG berief, gestützt auf welchen Paragraphen die Rechnung 2017 der Kirchgemeinde zu erstellen sei. Gemäss dem seit dem 1. Januar 2018 in Kraft stehenden § 118 GG soll die Rechnungslegung die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darstellen; in alt § 118 GG ging es nicht um die Rechnungslegung, sondern um die zur Beurteilung der künftigen Entwicklung erforderlichen Angaben, weshalb der RPK-Präsident sich kaum auf die altrechtliche Bestimmung berufen haben wird.

4.5 Nach dem Gesagten hatte die Vorinstanz keinen Anlass, trotz der fehlenden Rekurslegitimation der RPK unter einem andern Titel auf den Rekurs einzutreten.

Es bleibt noch darauf hinzuweisen, dass Gemeindebehörden seit dem 1. Januar 2018 zwar kein ordentliches Rechtsmittel mehr zur Verfügung steht, sie jedoch vom Rechtsbehelf der Aufsichtsbeschwerde Gebrauch machen können. Die Aufsichtsbeschwerde ist weder im alten noch im neuen Gemeindegesetz geregelt, sie wurde in der zürcherischen Verwaltungspraxis aber stets als zulässig betrachtet. Die Aufsichtsbeschwerde ist an keine Frist gebunden (Morgenbesser/Marazzotta, in Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N. 22, 24 der Vorbemerkungen zu §§ 170-172).

5. Aus den vorstehenden Gründen ist die Bezirkskirchenpflege zu Recht nicht auf den Rekurs der Rechnungsprüfungskommission der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde A. eingetreten. Dies führt zur Abweisung des Rekurses vom 30. Oktober 2018 durch die Rekurskommission.

6. Bei diesem Verfahrensausgang würde die Rekurrentin respektive, da der RPK keine Rechtspersönlichkeit zukommt, die Kirchgemeinde A. grundsätzlich kostenpflichtig. Da es unbillig erscheint, deren Rechtsnachfolgerin, der Kirchgemeinde B., Verfahrenskosten aufzuerlegen, verzichtet die Rekurskommission auf deren Erhebung. Eine Parteienschädigung steht der Rekurrentin nicht zu, ebensowenig der Rekursgegnerin, die sinngemäss die Gutheissung des Rekurses beantragt hat.

Demgemäss entscheidet die Rekurskommission:

1. Der Rekurs wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Es werden keine Parteienschädigungen zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde ist mit Anträgen und Begründung innert 30 Tagen von der

Zustellung des vorliegenden Entscheids an gerechnet beim Bundesgericht,
1000 Lausanne 14, einzureichen. Der Entscheid ist beizulegen.

5. Schriftliche Mitteilung (eingeschrieben) an:

- RPK A.
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde B.
- Bezirkskirchenpflege C.

Für die 2. Abteilung der Landeskirchlichen Rekurskommission

Margreth Frauenfelder

Stephan Kübler

Versand: 12. März 2019