

SJKR/ASDE 2009

## **Modellstudien zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit kirchlicher und staatskirchenrechtlicher Instanzen**

*Würdigung und weiterführende Überlegungen zu einer bemerkenswerten Publikation\**

Thema der hier zu besprechenden, unter der Leitung von Prof. Adrian Loretan entstandenen Dissertation ist die «Grossräumige Regionalisierung des Bistums Basel». Diese Reorganisation erfolgte im Jahr 2004 und teilte die Diözese in drei Regionen ein. Die Verantwortung liegt bei einer jeweils aus drei Personen bestehenden Regionalleitung unter der Führung eines Bischofsvikars. Diese Reorganisation hat auch Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Strukturen. War zuvor pro Kanton ein unterschiedlich ausgestaltetes und dotiertes Regionaldekanat das Gegenüber der kantonalkirchlichen Exekutive, umfassen die Bistumsregionen nun drei bis vier Kantone, so dass es die Regionalleitung jeweils mit drei bis vier kantonalkirchlichen Behörden (und deren je unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Organisationen) zu tun hat. Ziel der Dissertation ist es, anhand der Bistumsregion St. Verena (BE, JU, SO) das viel diskutierte Miteinander von kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Strukturen darzustellen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der beiden Strukturen zu machen.

### ***Eine ausgezeichnete Publikation***

Um mit dem Gesamturteil über die umfangreiche Publikation zu beginnen: Sie wurde mit dem Dissertationspreis des Universitätsvereins Luzern ausgezeichnet und hat diese Auszeichnung verdient. Es handelt sich aus mehreren Gründen um eine besonders bemerkens- und lesenswerte Publikation: a) Sie bearbeitet eine aktuelle und kontroverse Fragestellung aus dem Bereich des Kirchen- und Staatskirchenrechts. b) Sie zeichnet sich durch eine sehr gründliche und umfassende Auswertung sämtlicher verfügbarer Quellen und der gesamten Fachliteratur aus. c) Sie argumentiert und urteilt differenziert, zugleich aber klar und wo nötig kritisch. d) Sie arbeitet exemplarisch und modellhaft und verbindet so die detaillierte Analyse einer konkreten Konstellation mit grundsätzlichen Überlegungen, die auch für andere Regionen und Diözesen hilfreich sind. e) Sie ist in französischer Sprache verfasst und stammt von einer Autorin. Beides hat im Bereich des schweizerischen Staatskirchenrechts leider Seltenheitswert.

---

\* **Beuret, Marie-Andrée**, L'organisation d'une région diocésaine. Questions de droit canonique et de droit ecclésiastique à l'exemple de la région Berne-Jura-Soleure (Ste-Vérène) du diocèse de Bâle (*Religions-Recht im Dialog* 8) Münster 2008, 406 S. Die vorliegende Besprechung wurde publiziert in : SJKR/ASDE 14 (2009) 223-238.

## 1 Aufbau und Inhalt der Studie

### 1.1 Kirchen- und staatskirchenrechtliche Erhebung des Ist-Zustandes

Obwohl das Inhaltsverzeichnis sehr viele Untergliederungen aufweist, ist der Aufbau des Buches klar und stringent: Zunächst werden beginnend bei der Universalkirche über das Bistum Basel bis zur thematisierten Bistumsregion die kirchlichen bzw. kirchenrechtlichen Rahmenbedingungen erörtert. Im zweiten Teil wird der staatliche bzw. staatskirchenrechtliche Rahmen dargestellt: Zuerst das Religionsrecht der Bundesverfassung, dann sehr detailliert die kantonalen Regelungen zum Verhältnis Kirche-Staat und schliesslich ebenfalls sehr gründlich die kantonalkirchlichen Regelungen und Strukturen. Dabei erweist es sich als lohnend, dass nicht nur verfassungsrechtliche Grundlagen und zentrale Gesetzestexte, sondern auch andere Rechtsquellen (z.B. Gemeindegesetze, Steuergesetzgebung, Personalverordnungen) berücksichtigt werden. Am Ende jedes grösseren Abschnittes stehen zusammenfassende und kritische Bemerkungen. So verweist M.-A. Beuret z.B. auf uneingelöste Postulate der Synode 72 bezüglich vermehrter Mitsprachemöglichkeiten der Gläubigen, wo es um die diözesanen Regelungen geht, oder darauf, dass in den Kantonen Bern und Solothurn noch zahlreiche staatliche Bestimmungen bestehen, welche das Selbstbestimmungsrecht der Kirche unnötig einschränken. Bei der Erörterung der staatskirchenrechtlichen Strukturen werden auch die finanziellen bzw. steuerrechtlichen Regelungen präzise dargestellt, was im Hinblick auf mögliche Zukunftsmodelle instruktiv ist, zumal die Schaffung der materiellen Voraussetzungen für das kirchliche Leben zu den zentralen Aufgabenstellungen der staatskirchenrechtlichen Körperschaften gehört und die Verteilung der Mittel auf die unterschiedlichen Ebenen im Hintergrund vieler Diskussionen um das sogenannte «duale System» steht.

### 1.2 Kritische Aspekte der staatskirchenrechtlichen Rahmenbedingungen

Eigens zu erwähnen ist das Kapitel, welches die Darstellung des Ist-Zustandes abschliesst und zu Vorschlägen für die künftige Weiterentwicklung überleitet. Es benennt einige kritische Aspekte des staatskirchenrechtlichen Rahmens der Kantone Bern, Jura und Solothurn für die staatskirchenrechtlichen Körperschaften und für die Organisation der Bistumsregion.

- a) Thematisiert wird zunächst die Terminologie: Der Begriff «Landeskirche» ist aus ekklesiologischer Sicht problematisch. Im Französischen wird «Pfarrei» (*paroisse*) in manchen Rechtstexten sowohl für die Pfarrei im Sinne des CIC als auch für die Kirchgemeinde bzw. kommunale staatskirchenrechtliche Körperschaft verwendet, was Unklarheiten schafft. Und auch der Begriff «Synode» sei wenig glücklich, weil er kirchenrechtlich anders besetzt ist.
- b) Hinterfragt wird auch die bernische Unterscheidung zwischen den «inneren» («innerkirchlichen») und «äusseren» Angelegenheiten der Kirche. Aufgrund des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften kann es zu Konflikten zwischen der Religionsfreiheit und staatskirchenrechtlichen Regelungen kommen, wo staatliches Recht definiert, was eine (bloss) äussere Angelegenheit der Kirche sei, und deshalb staatlich geregelt werden könne.
- c) Bezüglich der kantonalkirchlichen Organisationen wird als Schwierigkeit benannt, dass die kanonische Struktur auf regionaler (und diözesaner) Ebene kein staatskirchenrechtliches Gegenüber hat. Es mangelt an horizontaler Entsprechung. Ebenfalls erwähnt wird die Frage nach den pastoralen

Kompetenzen der staatskirchenrechtlichen Organe. Es sei darauf zu achten, dass sie nicht in Konkurrenz zu den Seelsorgeräten träten.

d) Was die Kirchgemeinden betrifft, wird angefragt, ob es angesichts der wachsenden Bedeutung der korporativen Religionsfreiheit angemessen sei, ihre gesamte Organisation dem Demokratieprinzip zu unterwerfen. Thematisiert wird auch die Spannung zwischen der Zugehörigkeit zur Universalkirche und der Autonomie der Kirchgemeinden.

e) In Bezug auf die Seelsorgenden werden die Themen Wahl und Wiederwahl der Pfarrer, Auflagen eines Staatsexamens und die unterschiedlichen Lohnsysteme angesprochen.

f) Was schliesslich die Finanzen betrifft, wird darauf hingewiesen, dass die kommunale Steuerhoheit dazu führt, dass auf den oberen Ebenen zu wenig Mittel verfügbar sind. Problematisiert wird sodann die Besteuerung juristischer Personen und deren von Kanton zu Kanton unterschiedliche Handhabung. Ebenfalls aufgeworfen wird die Frage nach der Notwendigkeit und den Voraussetzungen für einen grossräumigeren Finanzausgleich über die Kantonsgrenzen hinweg. Was die Staatsbeiträge betrifft, schaffen diese Abhängigkeiten von staatlichen Behörden und politischen Entscheidungen und bergen das Risiko, dass bei der Festlegung pastoraler Prioritäten in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen zu sehr darauf geachtet wird, welche Aktivitäten der Kirche gesellschaftlich besonders anerkannt werden.

### 1.3 Vorschläge zur Weiterentwicklung der Kooperation

Der spannendste Teil des Buches besteht aus Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Organen. Unterbreitet werden drei Modelle, wobei jeweils die Idee präsentiert und dann Vorteile und Schwierigkeiten erwogen werden:

1. Schaffung eines Organs zur Regelung von finanziellen Fragen auf der Ebene der Bistumsregion.
2. Harmonisierung von gewissen Abläufen und Aufgaben zwischen den kantonalkirchlichen Organisationen und deren kirchliche Anerkennung.
3. Schaffung einer gemeinsamen Struktur für die drei Kantone der Bistumsregion, wobei zwei Varianten erörtert werden: a) Ein nur staatskirchenrechtliches Organ auf vereinsrechtlicher Basis (analog zur RKZ), b) Ein regionales Organ mit finanziellen, administrativen und pastoralen Aufgaben, welches gleichzeitig die Aufgaben und Kompetenzen eines staatskirchenrechtlichen «Parlaments» und eines gemäss kanonischem Recht synodal verfassten «Pastoralrates» hat.

Diese Entwicklungsvorschläge werden wie folgt konkretisiert

#### ***Schaffung einer regionalen Finanzkommission (Modell 1)***

Der erste Vorschlag, der auf die Schaffung einer regionalen Finanzkommission hinausläuft, würde direkte Kontakte ermöglichen und die Sensibilität für die bistumsregionale Zusammenarbeit erhöhen. Da diese Kommission aber keine Entscheidungskompetenzen hätte, wären die Prozesse verhältnismässig langsam. Als erste Etappe könne dieser Schritt sinnvoll sein, wäre aber von bescheidener Bedeutung.

### ***Harmonisierung und partikularrechtliche Anerkennung der kantonkirchlichen Körperschaften (Modell 2)***

Der zweite Vorschlag ist von erheblicher Komplexität. Im Hinblick auf die staatskirchenrechtlichen Regelungen werden etliche Harmonisierungsideen präsentiert, z.B. konsequente Beschränkung der kantonkirchlichen Körperschaften auf finanzielle und administrative Kompetenzen, Vereinheitlichung der Lohnsysteme, Zuweisung der Kirchensteuern juristischer Personen an die kantonkirchliche Ebene (in SO und JU bereits realisiert, müsste in BE angepasst werden) und Harmonisierung der Legislaturperioden. Seitens der kirchlichen Instanzen wird einerseits die Schaffung eines bistumsregionalen Seelsorgerates vorgeschlagen und andererseits die kirchenrechtliche Anerkennung der Körperschaften vorgeschlagen.

Was letztere betrifft, hält die Autorin fest, sie seien *de facto* von der Ortskirche anerkannt, was fehlerhaft sei eine Anerkennung *de jure*. Letztere dürfe allerdings nicht auf der Ebene des kirchlichen Vereinsrechts erfolgen, weil für dieses das Prinzip der frei gewählten Zugehörigkeit konstitutiv ist, während die staatskirchenrechtlichen Körperschaften alle Angehörigen der Kirche umfassen. Möglich sei jedoch eine gewohnheitsrechtliche Anerkennung in Form eines Dekretes, einer Empfehlung oder partikulären Rechts. Eine solche Anerkennung könnte im Bistum Basel folgende Elemente enthalten: Auf der Basis der Synode 72 wird festgehalten, dass die Erhebung von Kirchensteuern eine legitime, gerechte und solidarische Form ist, die Verpflichtung der Gläubigen zur materiellen Unterstützung der Kirche gemäss CIC, cann. 222 und 1274, zu konkretisieren. Sodann wäre auf der Basis des Pastoralen Entwicklungsplans des Bistums Basel (PEP) zu sagen, dass die Diözese aufgrund der entsprechenden Gewohnheit diesen Weg wählt. Und schliesslich müsste erklärt werden, dass den kantonalen Körperschaften und den Kirchgemeinden seitens der Kirche die Aufgabe übertragen wird, die Steuergelder zu verwalten und zwar entsprechend dem eidgenössischen und dem kantonalen Recht und in Zusammenarbeit mit den Organen, welche die Gläubigen vertreten («Seelsorgerat») und mit den pastoral verantwortlichen Instanzen. Eine solche formelle Anerkennung der kantonkirchlichen Körperschaften im Rahmen des diözesanen Partikularrechts hätte hauptsächlich den Vorteil, dass deren kirchlicher Charakter anerkannt würde und sie nicht mehr als vom Staat auferlegte Organisationen betrachtet würden, die man einzig aus finanziellen Gründen toleriert.

### ***Regionales staatskirchenrechtliches Organ (Modell 3a)***

Dieses Modell hätte keine wesentlich weiterreichenden Folgen als die bereits erwähnte Harmonisierung. Nötig wäre eine intensive Zusammenarbeit mit der Regionalleitung. Auf der Basis von Vereinbarungen könnten die Kooperation intensiviert und gewisse Kompetenzen von der kantonalen an die regionale Ebene delegiert werden. Als Schwierigkeiten bei der Umsetzung werden zusätzliche Sitzungen und Kosten sowie die Frage genannt, ob der Wille bei den Kirchgemeinden und kantonkirchlichen Organisationen ausreichend wäre, um ausreichende Mittel und Kompetenzen bereitzustellen.

### ***Regionales Organ mit finanziellen, administrativen und pastoralen Kompetenzen (Modell 3b)***

Vorgeschlagen wird die Bildung eines «Regionalrates». Dieser könnte sich zivilrechtlich als Verein organisieren und würde kirchlicherseits im Rahmen des Partikularrechts anerkannt. Je nach Gegenstand seiner Entscheidungen würde er unterschiedliche Formen der Entscheidungsfindung anwenden: Demokratische für Administratives und Finanzielles, synodale für pastorale Fragen. Der Vorteil eines

solchen Rates mit doppelter Zuständigkeit wäre, dass sämtliche Fragen im selben Gremium beraten würden. Ähnliche Strukturen könnten auch auf tieferer Ebene sowie auf diözesaner Ebene geschaffen werden. Gestärkt würden Informationsfluss und Koordination, reduziert würde der Sitzungsaufwand. Zugleich würde es möglich, den Glaubenssinn aller Gläubigen besser zu berücksichtigen und die gemeinsame Verantwortung zwischen Laien und geweihten Amtsträgern zu stärken. Abschliessend hält die Autorin fest, dass ein solches Modell die Autonomie der staatskirchenrechtlichen Organe respektieren würde und auch aus kanonischer Sicht vorteilhaft wäre. Allerdings handle es sich um ein Unternehmen, das einen langen Atem brauche, aber am meisten Entwicklungspotenzial aufweise.

## 2 Weiterführende Überlegungen

Die nachfolgenden kritischen Anmerkungen und weiterführenden Überlegungen wollen das Verdienst und den Nutzen der Arbeit von Marie-Andrée Beuret in keiner Weise schmälern. Im Gegenteil: Ihre Vorschläge verdienen eine kritische Auseinandersetzung, bei der insbesondere die Frage der praktischen Umsetzbarkeit in den Blick genommen werden soll.

### 2.1 Zwei unterschätzte Sachverhalte

Nicht zuletzt im Hinblick auf diese Frage ist auf zwei Sachverhalte aufmerksam zu machen, deren Bedeutung in der Arbeit von M.-A. Beuret m.E. unterschätzt werden. Es sind dies einerseits die Bedeutung der Diözese als zentrale Handlungsebene und andererseits die Unterscheidung zwischen dem kantonalen Religionsrecht bzw. Staatskirchenrecht im engeren Sinne und dem kirchlich-körperschaftlichen Recht der kantonalkirchlichen Organisationen.

#### ***Die Diözese als zentrale Handlungsebene***

Nicht nur ekklesiologisch, sondern auch «kirchenpolitisch» ist die Bistumsregion keine sehr bedeutende Grösse – und welche pastorale Bedeutung diese Regionen haben bzw. erhalten werden, kann noch nicht abschliessend beurteilt werden. Im Blick auf die Region St. Verena (BE/JU/SO) deutet M.-A. Beuret selbst an, dass der frankophone «Jura pastoral» ein starkes Eigenleben bewahrt hat, was darauf hinweist, dass die Sprachgrenze bzw. die kulturelle Prägung der Pastoral de facto weit mehr Einfluss hat als die organisatorische Einteilung in Bistumsregionen. Und ein Seitenblick auf die Region St. Viktor (LU/SH/TG/ZG) zeigt, dass die «grossräumige Regionalisierung» – angesichts der geographischen Struktur des Bistums – ein primär organisatorisches und kein im engeren Sinn pastorales Projekt ist. Andernfalls hätte man nicht geographisch, aber auch konfessionsgeschichtlich weit auseinanderliegende Kantone derselben Region zuweisen können.

Dieser Befund hat auch Auswirkungen auf die vorgeschlagenen Weiterentwicklungen im staatskirchenrechtlichen Bereich: Für tiefer greifende Anpassungen, wie sie von M.-A. Beuret unter den Stichworten «Kritische Aspekte der staatskirchenrechtlichen Rahmenbedingungen» und «Harmonisierung» vorgeschlagen werden, ist nicht die Bistumsregion, sondern das Bistum die entscheidende Bezugsgrösse. Das gilt wohl schon im Hinblick auf die kantonalkirchlichen Körperschaften und erst recht im Blick auf die Bistumskantone bzw. deren politischen Behörden. Praktisch gesprochen heisst das: Wenn sich wirklich etwas verändern soll, können die gestaltenden Impulse nicht auf einzelne Bistumsregionen bezogen sein. Vielmehr müssten dann die Bistumsleitung, die gemeinsamen Orga-

ne der kantonalkirchlichen Körperschaften (LKK / Finanzkommission) sowie die Diözesankonferenz (für die Kantonsregierungen) die entscheidenden «Player» sein. Und nur im Rahmen eines solchen diözesanen Projektes (das möglicherweise in gesamtschweizerische Anpassungsprozesse eingebunden wäre<sup>1</sup>) könnten dann auch tiefer greifende Veränderungen auf bistumsregionaler Ebene erfolgen. Davon nicht betroffen sind natürlich Optimierungen des Bestehenden, wie sie M.-A. Beuret z.B. mit der Bildung einer regionalen Finanzkommission (Modell 1) vorschlägt, zumal solche Strukturen in den anderen Bistumsregionen bereits bestehen.

### ***Differenzierung zwischen staatlichem und kirchlich-körperschaftlichem Recht***

Im Sinne der korporativen Religionsfreiheit und der notwendigen Entflechtung zwischen Staat und Kirche müsste stärker, als dies bei M.-A. Beuret geschieht, zwischen dem kantonalen Staat und den staatskirchenrechtlichen Körperschaften bzw. zwischen dem kantonalen Staatskirchenrecht im engeren Sinne und dem kirchlich-körperschaftlichen Recht unterschieden werden.<sup>2</sup> Es hätte deshalb gute Gründe gegeben, schon bei der Darstellung der rechtlichen Ausgangslage nicht nur zwei Teile (kirchlicher Rahmen / staatlicher Rahmen) vorzusehen, sondern die kirchlich-körperschaftlichen Strukturen und Regelungen in einem eigenen Teil zu behandeln. Denn diese Körperschaften sind – wie es die Autorin es im Zusammenhang mit der kirchenrechtlichen Anerkennung derselben selbst festhält – nicht «Staat», sondern stehen zwischen Kirche und Staat.

Wiederum handelt es sich nicht um eine bloss akademische Unterscheidung, sondern um eine Frage mit erheblicher praktischer Relevanz:

a) Es liegt auf der Hand, dass – guter Wille vorausgesetzt – Veränderungen, welche nur die staatskirchenrechtlichen Strukturen und lediglich das kirchlich-körperschaftliche Recht selbst betref-

---

<sup>1</sup> Zu erwähnen ist hier insbesondere die von der SBK Ende 2008 in Lugano organisierte Tagung zum Thema «Katholische Kirche und Staat in der Schweiz». Vgl. dazu Gerosa, L. (Hg.), *Chiesa Cattolica e Stato in Svizzera. Atti del Convegno della Conferenza dei Vescovi Svizzeri*, Lugano, 3-4 novembre 2008, Locarno 2009; Kosch., D., *Katholische Kirche und Staat in der Schweiz – Rückblick auf die Tagung vom 3./4. November 2008 in Lugano*, in: *SJKR/ASDE* 13 (2008) 209-221.

<sup>2</sup> Vgl. dazu die Verordnung des Zürcher Regierungsrates vom 8. Juli 2009 zum Kirchengesetz, in der die Römisch-katholische Körperschaft, aber auch die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Christkatholische Kirchengemeinde als «kantonale Kirchliche Körperschaften» bezeichnet werden (§ 1), und das Recht dieser Körperschaften ebenso wie das von ihnen subsidiär angewandte kantonale Recht als «kirchlich-körperschaftliches Recht» gilt (§ 2).

Was das Grundverständnis betrifft, führt der Regierungsrat aus: «Die kirchlichen Körperschaften, die sich selbst als vorbestehende, eigenständige und für öffentliches Wirken geschaffene Gemeinschaften verstehen, werden vom Staat als wesentlich für die Gemeinschaft beurteilt und in ihrer Organisation mit den Attributen des öffentlichen Rechts ausgestaltet, ohne dass sie damit zur Staatsgewalt werden. [...] Sie sind weder staatliche Einrichtungen noch gar staatliche Organe, sondern vielmehr historisch gewachsene, gesellschaftliche Institutionen.

Ihr einzigartiger Charakter ist nur unter Berücksichtigung ihrer religiösen und ethischen Dimension zu verstehen. Zu ihren Aufgaben gehört daher insbesondere auch die Suche nach Sinn und Werten für die Gesellschaft. Gerade deshalb haben die anerkannten kirchlichen Körperschaften und jüdischen Gemeinden eine umfassende, kritische, wertebegründende und wertevermittelnde und damit integrative gesellschaftliche Funktion. [...] Der Staat lebt von geistigen und ethischen Voraussetzungen, die er weder selbst schaffen noch garantieren kann. Er bedarf der kritischen Begleitung durch eine Potenz, die das staatliche Handeln an ethischen Werten misst.» (Amtsblatt des Kantons Zürich, 31. Juli 2009, S. 1444f).

fen und die sie in eigener Kompetenz vornehmen können, sehr viel einfacher zu realisieren sind als Veränderungen, welche die Kantonsverfassungen und/oder die kantonale Gesetzgebung betreffen.

Für erstere wäre eine verbindlicher organisierte und rechtlich wie organisatorisch gut beratene diözesane Landeskirchenkonferenz (LKK) gemeinsam mit der Bistumsleitung ein ausreichender «Motor», auch wenn die zu leistende Überzeugungsarbeit in den Synoden und bei den Kirchgemeinden nicht zu unterschätzen ist.

Für Veränderungen auf kantonaler Verfassungs- und Gesetzesstufe hingegen müssen die Kantonsregierungen und -parlamente gewonnen werden. Dies kann nur gelingen, wenn auch die anderen anerkannten Religionsgemeinschaften damit einverstanden sind. Konfessionelle Sonderregelungen, die einseitig auf Wunsch der katholischen Kirche erfolgen, wären rechtlich problematisch und politisch nicht durchsetzbar. Ort, wo solche Prozesse angedacht und vorbereitet werden könnten, wäre die aufgrund des Konkordats bestehende Diözesankonferenz, die dafür wohl ein Gremium einsetzen müsste, das sicherstellt, dass aus allen Kantonen sowohl die Kantonsregierung als auch die staatskirchenrechtlichen Exekutiven vertreten wären. Weil jedoch die zehn Bistumskantone aus rein staatlicher und erst recht aus reformierter Sicht eine eher zufällige Auswahl darstellen, muss sogar die Frage aufgeworfen werden, ob ein solcher Prozess nicht sogar national angelegt sein müsste – z.B. im Zusammenhang mit einer expliziten Verankerung der korporativen Religionsfreiheit bzw. des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts in der Bundesverfassung. Gerade für die in diesem Zusammenhang wichtigen Themen, die von M.-A. Beuret unter dem Stichwort «Harmonisierung» angesprochen werden, zeigt sich, dass die Bistumsregion eine zu tiefe und unbedeutende Ebene ist, um echte Fortschritte zu erzielen.

b) Aber die klarere Unterscheidung zwischen der staatlich-religionsrechtlichen und der kirchlich-körperschaftlichen Ebene ist noch aus einem weiteren Grund von grosser praktischer Bedeutung. Schon die Analyse der drei von M.-A. Beuret untersuchten Kantone und ihrer Körperschaften zeigt, dass die Grenzziehungen zwischen dem staatlichen und dem kirchlich-körperschaftlichen Recht nicht in allen Kantonen gleich verlaufen. So geht z.B. der Einfluss des staatlichen Rechts auf Personalfragen im Kanton Bern (nicht zuletzt aufgrund der staatlichen Finanzierung vieler Pfarrstellen) wesentlich weiter als in den Nachbarkantonen. Ähnliche Unterschiede gibt es auch bezüglich der Aufsicht über die Kirchgemeinden. Das hat (leider!) zur Folge, dass Änderungen, die im einen Kanton in der Kompetenz der staatskirchenrechtlichen Organe liegen und von den Katholiken selbst beschlossen und umgesetzt werden können, in anderen Kantonen zu einem politischen Prozess führen, weil sie Gesetzes- oder gar Verfassungsänderungen erfordern. Diese Ungleichheiten erschweren die Sache auf diözesaner Ebene natürlich noch mehr, weil zehn Kantone betroffen sind.

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen staatlicher und kirchlich-körperschaftlicher Zuständigkeitsordnung schliesslich auch für drei von den Kritikern der aktuellen staatskirchenrechtlichen Strukturen immer wieder monierte Mängel bzw. Problemfelder: Terminologische und finanzielle bzw. steuerrechtliche Fragen sowie die Unterschiedlichkeit der Bistumskantone hinsichtlich der staatskirchenrechtlichen Verhältnisse.

## 2.2 Die Frage der Terminologie

Unabhängig davon, ob für den Alltag und die Respektierung der kirchlichen Zuständigkeiten bzw. der katholischen Ekklesiologie wirklich viel gewonnen ist, wenn die «Landeskirchen» in «kantonale kirch-

liche Körperschaft» o.ä. und der «Kirchenrat» in «Verwaltungskommission» oder «Administrationsrat» umbenannt wird, ist festzuhalten: Die terminologischen Fragen sind in den meisten Kantonen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe geregelt und fallen damit in die Zuständigkeit der Kantonsparlamente oder gar des Soveräns, der bei Verfassungsänderungen im Rahmen einer Volksabstimmung darüber zu befinden hätte. Es liegt also meist nicht in der eigenen Zuständigkeit der Katholiken oder der staatskirchenrechtlichen Behörden, diese Anpassungen vorzunehmen. Wiederum wäre die richtige Handlungsebene schon aus diesem Grund kaum die Bistumsregion.

Am aussichtsreichsten wäre wohl eine nationale Verständigung zwischen Bischofskonferenz, RKZ und den anderen anerkannten Kirchen (insbesondere dem SEK), dass im Rahmen von entsprechenden Verfassungsrevisionen oder Gesetzesanpassungen katholischerseits eine präzisere Terminologie eingeführt werden soll. Ist dieser Grundkonsens einmal erzielt, sind die Chancen gross, dass das Vorhaben gelingt, auch wenn es sich um ein Generationenprojekt handelt. Zudem wäre eine solche Verständigung und Absichtserklärung auch gegenüber der römischen Kirchenleitung wohl ein gut vertretbares Resultat, weil sie zeigt, dass die Schweizer Katholiken auf dem Boden der römisch-katholischen Ekklesiologie stehen und sich gemeinsam mit den anderen Kirchen dafür einsetzen, dass auch die staatlichen Regelungen das Selbstverständnis der römisch-katholischen Kirche respektieren.

### **2.3 Finanzielle und steuerrechtliche Fragen**

Im Zusammenhang mit der Kirchenfinanzierung lässt sich grob sagen, dass die Frage der Mittelbeschaffung primär von den staatlichen Regelungen im Bereich des Kirchensteuerrechts abhängt. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeit Kirchensteuern von juristischen Personen zu erheben, aber auch die Zuweisung dieser Mittel sowie die Staatsbeiträge. So würde der – grundsätzlich interessante und einleuchtende - Vorschlag der Autorin, die Kirchensteuern juristischer Personen der kantonalen Ebene zuzuweisen, Änderungen der kantonalen Steuergesetzgebung erfordern. Er könnte deshalb von katholischer Seite nicht im Alleingang beschlossen werden, sondern müsste mit den anderen anerkannten Landeskirchen abgesprochen und politisch durchgesetzt werden, was keine einfache Angelegenheit ist. Da man aus den erwähnten «kirchenpolitischen» Gründen auch eine solche Veränderung nicht auf bistumsregionaler Ebene, sondern nur diözesan (oder überdiözesan) angehen kann, ist zudem zu berücksichtigen, dass manche Bistumskantone keine Besteuerung der juristischen Personen kennen (AG, SH).

Die Mittelverteilung hingegen liegt weitgehend in der Zuständigkeit der kantonalkirchlichen Organisationen und der Kirchgemeinden. Die von M.-A. Beuret und vielen anderen festgestellte Unterdotierung der diözesanen (und gesamtschweizerischen) Ebene zu korrigieren, wäre also einfacher realisierbar als eine Anpassung der staatlichen Regulierungen im ohnehin sensiblen Bereich der Kirchensteuern für juristische Personen.

### **2.4 Harmonisierung der staatskirchenrechtlichen Regelungen**

Auch bezüglich der Harmonisierung der staatskirchenrechtlichen Regelungen muss bezüglich der von M.-A. Beuret gemachten Vorschläge festgehalten werden: Eine bloss bistumsregionale Vereinheitlichung ist kaum zielführend, da dem hohen Aufwand ein allzu bescheidener Ertrag gegenübersteht. Es bräuchte also ein mindestens diözesan koordiniertes Vorgehen. Und wiederum ist es einfacher, in jenen Bereichen Fortschritte zu erzielen, die überall in die Kompetenz der staatskirchen-



rechtlichen Körperschaften fallen, als in jenen Bereichen, wo staatliches Recht betroffen ist und deshalb die Politik und die anderen anerkannten Kirchen für Änderungen gewonnen werden müssen.

Es wäre daher im Blick auf konkrete Entwicklungen wichtig, folgende Fragen gründlicher abzuklären:

1. In welchen Bereichen ist eine solche Harmonisierung für das Wohl der Kirche und für die Kirchenleitung wirklich wichtig und wie müssten solche einheitlichen Regelungen im Grundsatz aussehen?
2. Welche der wünschbaren Harmonisierungen können von den staatskirchenrechtlichen Körperschaften in eigener Kompetenz beschlossen und umgesetzt werden, welche hingegen betreffen kantonales (Verfassungs-)Recht?

## 2.5 Partikularrechtliche Anerkennung der staatskirchenrechtlichen Körperschaften

Ein letzter Punkt betrifft die kirchenrechtliche Anerkennung der staatskirchenrechtlichen Körperschaften auf der Basis diözesanen Partikularrechts. Wiederum versteht es sich von selbst, dass die zur Diskussion gestellte verbindliche Regelung das ganze Bistum und nicht nur eine Bistumsregion betreffen würde – was auch für die Schaffung von «gemischten Gremien» oder verbindlichere Zusammenschlüsse der kantonalkirchlichen Organisationen zur Wahrnehmung diözesaner und bistumsregionaler Aufgaben gilt.

Bezüglich der Anerkennungsfrage ist dem Urteil der Autorin uneingeschränkt zuzustimmen, wenn sie festhält, dass diese über das Gewohnheitsrecht und nicht im Rahmen des kirchlichen Vereinsrecht erfolgen müsste. Würden die staatskirchenrechtlich verfassten Körperschaften kanonischrechtlich als «Vereine» eingeordnet und anerkannt, wäre die Zugehörigkeit zu ihnen *per definitionem* freiwilliger Natur – und der obligatorische Charakter der Zugehörigkeit zur Körperschaft wie der Kirchensteuernpflicht fielen *ipso facto* dahin.

Ob und wie die von der Autorin favorisierte partikularrechtliche Anerkennung kirchenrechtlich möglich ist, muss der kanonistischen Diskussion überlassen werden, zumal der Bischof von Basel diesem Ansinnen mehrfach eine klare Absage erteilt hat.<sup>3</sup> Wichtiger als die kanonistischen Fragen im engeren Sinne, deren Schwierigkeiten in der jüngsten Diskussion über den «partiellen Kirchenaustritt» noch stärker zu Tage getreten sind als zuvor, wären ein klares und verbindliches Bekenntnis der Kirchenleitung zur partnerschaftlichen Kooperation, eine Haltung der Wertschätzung gegenüber den Kirchenangehörigen, die ihre Kirchensteuern entrichten, und die Bereitschaft, das Kirchenvolk und die von ihm gewählten Behörden auch darin ernst zu nehmen, dass sie auch auf diözesaner Ebene mitreden möchten, wenn es darum geht zu entscheiden, was mit den von ihnen bereitgestellten Mitteln geschieht. Da das Kirchenrecht solche Mitentscheidungsrechte nicht vorsieht, müsste dieses Ziel wohl mit Hilfe vertraglicher Vereinbarungen erreicht werden, mit denen sich beide Seiten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verpflichten und die auch Regelungen für den Umgang mit Meinungsverschiedenheiten vorsehen.

Der verbindlichere horizontale Zusammenschluss der kantonalkirchlichen Organisationen, die Delegation beschränkter Kompetenzen an die überkantonale Ebene und auch «gemischte» Gremien, die

---

<sup>3</sup> Vgl. zuletzt: Koch, K., Ekklesiologische und staatskirchenrechtliche Fragestellungen im Bistum Basel, in: SJKR/ASDE 13 (2008) 23-58, hier: 44-47.

tragfähige gemeinsame Lösungen erarbeiten können, wären die gewissermassen «natürliche» Folge eines solchen Prozesses – und dürfen weder Selbstzweck noch «Pro-Forma-Organ» sein, deren Beratungen folgenlos bleiben.

### 3 Fazit

Abschliessend sei Folgendes festgehalten:

1. Sowohl für die theoretische als auch für die praktische Weiterentwicklung des Staatskirchenrechts und der Zusammenarbeit innerhalb der Doppelstruktur enthält die Dissertation von M.-A. Beuret nicht nur ausgezeichnete Informationen über die rechtliche Ausgangslage, sondern auch fundierte, inspirierende und konkret weiterführende Vorschläge.
2. Zwar ist es durchaus empfehlenswert, dass auf der Ebene der Bistumsregionen Schritte unternommen werden, um die Zusammenarbeit zu optimieren und verbindlicher auszugestalten. Das betrifft insbesondere die Koordination zwischen den jeweiligen kantonalkirchlichen Organisationen und der Regionalleitung in finanziellen und administrativen Angelegenheiten, wozu gute Regelungen und ein gemeinsames Sitzungsgefäss unabdingbar sind. Tiefergreifende oder weiterreichende Veränderungen allerdings sind nur dann aussichtsreich, wenn sie auf der ekklesiologisch und auch kirchenpolitisch wichtigen Ebene des Bistums oder überdiözesan angegangen werden. Das erhöht einerseits die Komplexität, andererseits aber auch den möglichen Nutzen für das Wohl der Kirche und eine wirkungsvolle Planung und Leitung der Pastoral. Insbesondere dort, wo Anpassungen der staatlichen oder der kirchlich-körperschaftlichen Rechtsgrundlagen erforderlich sind, ist es unabdingbar, dass die Organe auf diözesaner Ebene die Führungsrolle übernehmen.
3. Für das konkrete Vorgehen ist es empfehlenswert, zwischen dem zu unterscheiden, was Bistum und staatskirchenrechtliche Organe in eigener Kompetenz verbessern und weiter entwickeln können, und jenen Fragen, die das kantonale Recht und damit auch die anderen anerkannten Religionsgemeinschaften betreffen. Was in eigener Kompetenz veränderbar ist, sollte von den zuständigen diözesanen und überdiözesanen Instanzen, insbesondere Bistumsleitung (für kirchenrechtliche und pastorale Aspekte), der Landeskirchenkonferenz und der diözesanen Finanzkommission (für staatskirchenrechtliche und finanzielle Aspekte) sowie der Diözesankonferenz (für staatsrechtliche und politische Aspekte), evtl. auch von SBK und RKZ sorgfältig geplant und zielstrebig an die Hand genommen werden. Wo staatliches Recht angepasst werden muss, ist es wichtig, innerkatholisch aber auch ökumenisch abgestützte Modelle zu erarbeiten, die dann im Zuge von Verfassungs- und Gesetzesrevisionen kantonal angepasst und umgesetzt werden können.
4. Auch für die Fragen der Finanzierung der oberen Ebenen kirchlichen Handelns und für die Zukunft der Kirchenfinanzierung und der finanziellen Solidarität in kirchlichen Belangen sind neben konkreten Schritten bei der Bemessung der Bistumsbeiträge und anderer überkantonaler Beiträge Zukunftsmodelle zu diskutieren. Dabei wird es sehr wichtig sein, die diesbezüglich ganz andere Ausgangslage in der Romandie und in der italienischsprachigen Schweiz nicht ausser Acht zu lassen.
5. Was die kirchliche Anerkennung und die kirchenrechtliche Einordnung der staatskirchenrechtlichen Körperschaften betrifft, ist einerseits die kanonistische Problematik vertieft zu erörtern – noch wichtiger ist allerdings eine praktische Anerkennung derselben in Form von Vereinbarungen sowie von wertschätzender und konstruktiver Zusammenarbeit.

Es ist ein Zeichen der hohen Qualität der Arbeit von M.-A. Beuret, dass sie nicht nur eine gründliche Analyse und interessante Zukunftsmodelle präsentiert, sondern weiterführende Fragen und Überlegungen anregt. Es ist daher zu wünschen, dass ihre Arbeit auch über die untersuchte Bistumsregion hinaus Leserinnen und Leser findet, dass die aufgrund ihrer Studie aufgeworfenen Fragen in weiteren wissenschaftlichen Arbeiten untersucht und erforscht werden, und natürlich, dass die Autorin die zur Zeit virulente staatskirchenrechtliche Diskussion mit weiteren Beiträgen theoretischer und praktischer Art belebt.

Zürich, den 16. September 2009

4720\_20090914\_Rez.Beuret.doc

Daniel Kosch