

Kirche im Umbruch – Laienengagement als Chance?
Tagung des Instituts für Religionsrecht, Freiburg 21. September 2012

Mitwirkungsrechte und Mitverantwortung der Angehörigen staatskirchenrechtlicher Körperschaften

Erschienen in: René Pahud de Mortanges (Hg.), Mitgestaltungsmöglichkeiten für Laien in der katholischen Kirche (FVRR 29), Zürich 2013, 89-107.

- 1 Umstrittener Dualismus**
- 2 Staatliches, kirchliches und kirchlich-körperschaftliches Recht**
- 3 Kirchbürgerinnen und Kirchbürger**
- 4 Urform Kirchgemeinde**
- 5 Staatsanaloge Aufbauorganisation**
- 6 Rechte und Pflichten - grundsätzlich**
- 7 Rechte und Pflichten im Überblick**
 - Selbstorganisation
 - Wahlen
 - Kirchensteuern
 - Anstellungen
 - Liegenschaften
 - Vertretung der katholischen Wohnbevölkerung
 - Grundrechte
- 8 Mitverantwortung für das kirchliche Leben**
- 9 Finanzen als Kernkompetenz**
 - Ausmass der Besteuerung
 - Verteilung der Mittel
 - Art des Umgangs mit Geld
- 10 Entscheidungskriterien**
- 11 Entscheidungswege**
 - Demokratie und Einbezug der kirchenrechtlich Zuständigen
 - Synodale Elemente in der Entscheidvorbereitung
 - Verortung der staatskirchenrechtlichen Strukturen im kirchlichen Recht
- 12 Beurteilung des Dualismus**
 - Schwierigkeiten und Konflikte
 - Gegenläufigkeit der Systeme als Kernproblem
 - «Monismus» als Kerngehalt des Dualismus

13 Gefährdungen

- Erosion und Verlust der spirituellen Dimension
- Mangelnde Entwicklungsbereitschaft und Zersplitterung
- Einseitige Fokussierung auf die pfarreilichen Kerngemeinden
- Gegenfixierung auf konservative Kritik und Reformstau
- Zukunftsentscheidende Ausrichtung auf das Neue

Die Kirche braucht alle, die zu ihr gehören. Sie muss sie hören und respektieren. Sie muss ihnen Raum geben und Aufmerksamkeit. Sie braucht sie um ihres Lebens willen, das sie verkörpern, um ihres Glaubens willen, für den sie stehen, und um ihrer Liebe willen, zu der sie fähig sind. Sie braucht sie, um zu entdecken, wo sie ist und was ihre Aufgabe als Kirche hier und heute ist. Sie braucht sie, um zu werden, was sie sein soll: Gottes Volk im Hier und Heute.
(Rainer Bucher, ... wenn nichts bleibt, wie es war. Zur prekären Zukunft der katholischen Kirche, Würzburg 2012, 131)

1 Umstrittener Dualismus

Die staatskirchenrechtlichen bzw. religionsverfassungsrechtlichen Regelungen führen für die römisch-katholische Kirche in den meisten Kantonen der Schweiz zum sogenannten dualen System, das auch als typisch schweizerische Doppelstruktur oder als Dualismus bezeichnet wird. Gemeint ist das gleichzeitige Bestehen einer staatskirchenrechtlichen Körperschaft einerseits und der gemäss ihrem eigenen Selbstverständnis und ihrem eigenen kanonischen Recht verfassten Kirche andererseits. Ob das Verhältnis dieser beiden Grössen als Neben-, Mit- oder Gegeneinander zu bestimmen ist, ob die staatskirchenrechtlichen Strukturen auxiliärer Natur sind oder ob es um eine partnerschaftliche Beziehung geht, ob die Chancen oder die Tücken des Systems überwiegen und ob es sich um ein zukunftsfähiges und auch für andere Religionsgemeinschaften und Länder empfehlenswertes System handelt, oder ob es die Kirche in «babylonischer Gefangenschaft» hält, ist seit Jahrzehnten Gegenstand teils heftiger Auseinandersetzungen.

2 Staatliches, kirchliches und kirchlich-körperschaftliches Recht

In rechtlicher Hinsicht führt dieses System zur Entstehung von drei zwar aufeinander bezogenen, aber klar voneinander geschiedenen Strukturen mit je eigenem Recht:

- (1) Der demokratische Staat mit dem staatlichen Recht, das – soweit es den Bereich der Kirchen und des Religiösen betrifft – Staatskirchenrecht oder staatliches Religionsverfassungsrecht genannt wird.
- (2) Die römisch-katholische Kirche mit ihrer kirchlichen Rechtsordnung, die kanonisches Recht genannt wird.
- (3) Die staatskirchenrechtlichen Körperschaften mit ihrem eigenen Recht, das sich zwar an die vom staatlichen Recht gesetzten Vorgaben halten muss und gleichzeitig der Zweckausrichtung auf die Kirche Rechnung zu tragen hat, aber in diesem Rahmen von der Körperschaft selbst gesetzt wird und deshalb kirchlich-körperschaftliches Recht genannt wird. Der dieses kirchlich-körperschaftliche Recht normierende Rechtstext wird je nach Kanton anders bezeichnet. Geläufig sind die Bezeichnungen als Kirchenordnung, (landeskirchliche) Verfassung oder Organisationsstatut.

3 Kirchbürgerinnen und Kirchbürger

Da es sich bei den staatskirchenrechtlichen Körperschaften um Gebietskörperschaften handelt, gehören ihnen jeweils alle Glieder der römisch-katholischen Kirche an, die auf dem entsprechenden Territorium wohnhaft sind.

- (1) Die kommunalen Körperschaften werden in aller Regel Kirchgemeinden genannt. Die kantonalen heissen - anknüpfend an die Staatlichkeit der Kantone – oft Landes- oder Kantonalkirchen. Um terminologische Unklarheiten

und die Verwechslung mit der kanonisch verfassten Kirche zu vermeiden, ist oft von kantonalkirchlichen Körperschaften oder von kantonalkirchlichen Organisationen die Rede.

(2) Die Angehörigen der Körperschaften werden oft als römisch-katholische Bewohner und Bewohnerinnen bezeichnet, manchmal ist auch von ihnen als Laien die Rede oder sie werden als Getaufte bezeichnet, so etwa, wenn von den staatskirchenrechtlichen Körperschaften als «Selbstverwaltungskörperschaften der Getauften» die Rede ist. Da die Begriffe Laien und Getaufte aus dem Rechtskreis des kanonischen Rechts stammen und der Begriff Laie insofern unzutreffend ist, als auch die geweihten Amtsträger mit denselben Rechten und Pflichten der Körperschaft angehören, sei von ihnen als Kirchbürgerinnen und Kirchbürgern gesprochen. Dieser Ausdruck signalisiert, dass es sich nicht um Untergebene, sondern um freie Menschen mit Rechten und Pflichten handelt. Zudem bringt er die Stellung der Körperschaften «Zwischen Kirche und Staat» sprachlich gut zum Ausdruck.

(3) Ausdrücklich festzuhalten ist, dass auch die nicht stimmberechtigten katholischen Bewohner des Körperschaftsgebietes Kirchbürger und –bürgerinnen sind. Das sind glücklicherweise heutzutage fast überall nur noch die Kinder. Früher zählten vielerorts auch die Nicht-Schweizer dazu, die jedoch zwischenzeitlich in der überwiegenden Mehrheit der kantonalkirchlichen Körperschaften als Mitglieder mit sämtlichen Rechten und Pflichten anerkannt sind.

4 Urform Kirchengemeinde

Die schweizerischen staatskirchenrechtlichen Strukturen bauen sich – analog dem föderalen politischen System – von unten nach oben auf. Auch historisch sind die kommunalen Körperschaften die ältesten, Jahrhunderte später folgten die kantonalen Körperschaften und erst seit rund vierzig Jahren besteht ein freiwilliger nationaler Zusammenschluss dieser kantonalkirchlichen Körperschaften.

(1) Die Urform der staatskirchenrechtlichen Körperschaft ist die Kirchengemeinde, die im einfachsten Fall mit dem Territorium einer Pfarrei und jener einer politischen Gemeinde deckungsgleich ist. Kirchengemeinden können aber auch das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden und/oder mehrerer Pfarreien umfassen. Möglich ist auch, dass auf dem Gebiet einer politischen Gemeinde mehrere Kirchengemeinden bestehen.

(2) Auf kantonaler Ebene gibt es zwei Typen von Körperschaften. (a) Der eine ist dem politischen System des Kantons nachgebildet: Alle Kirchbürger gehören der kantonalen Körperschaft an. (b) Beim anderen Typ umfasst die kantonale Körperschaft die Kirchengemeinden. Entsprechend sind dort die Kirchbürgerinnen und –bürger nicht direkt Mitglied und nehmen ihre Rechte nur via Kirchengemeinde bzw. Wahl des, bzw. der Kirchengemeindevertreter ins kantonalkirchliche Parlament wahr. Beim erstgenannten Typ unterliegt z.B. das kantonalkirchliche Organisationsstatut einer Volksabstimmung bei allen Kirchbürgern und es bestehen Initiativ- und/oder Referendumsrechte, die von Individuen genutzt werden können. Der zweitgenannte Typ kennt diese direktdemokratischen Möglichkeiten auf kantonaler Ebene nicht.

5 Staatsanaloge Aufbauorganisation

Die Organisation der staatskirchenrechtlichen Körperschaften entspricht weitgehend dem Staatsaufbau auf kommunaler und kantonaler Ebene.

(1) (a) Oberstes Organ auf kommunaler Ebene sind die Stimmberechtigten, die ihre Entscheide an der Urne oder in Kirchengemeindeversammlungen fällen. In grossen Kirchengemeinden gibt es einen (grossen) Kirchengemeinderat, analog einem kommunalen Parlament. (b) Die ausführende Gewalt liegt bei einer Exekutivbehörde, die je nach Kanton z.B. Kirchenrat, Kirchengemeinderat, Kirchenverwaltungsrat, Kirchenvorstand oder Kirchenpflege heisst. (c) Hinzu kommt

eine Rechnungs-, Finanz- oder Geschäftsprüfungskommission, welche im Wesentlichen die Geschäftsführung der Exekutive überwacht.

(2) (a) Auf kantonaler Ebene sind entweder die Stimmberechtigten, das kantonale Kirchenparlament (oft Synode genannt) oder eine Delegiertenversammlung der Mitglieder des öffentlich-rechtlich anerkannten kantonalen Kirchengemeindeverbands das oberste Organ. (b) Die ausführende Gewalt liegt wieder bei einer Exekutivbehörde, die je nach Kanton z.B. Synodalrat, Kirchenrat, Verwaltungskommission, Administrationsrat, Landeskirchenrat oder Exekutivrat genannt wird. (c) Als dritte Gewalt kommt eine Judikative hinzu, welche z.B. Rekurskommission heisst. (d) Und wie auf kommunaler Ebene gibt es Rechnungs- und/oder Geschäftsprüfungskommissionen mit einer Aufsichtsfunktion. (e) In grösseren Kantonalorganisationen untersteht der Exekutive eine Verwaltung, an deren Spitze ein/e Generalsekretär/in, Verwalter/in oder Verwaltungsdirektor/in steht.

(3) Auf nationaler bzw. diözesaner Ebene bestehen keine staatskirchenrechtlichen Körperschaften. Um ihre Aufgaben auf diesen Ebenen wahrzunehmen, schliessen sich die Kantonalorganisationen zu Konferenzen zusammen, die als Verein oder vereinsähnlich organisiert sind, z.B. die Biberbruger-Konferenz im Bistum Chur, die Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz auf nationaler Ebene. Problem dieser Strukturen sind ihre Unverbindlichkeit und letztlich die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft (der Kanton Schwyz z.B. ist nicht Mitglied der RKZ).

6 Rechte und Pflichten - grundsätzlich

Es ist in diesem Rahmen unmöglich, sämtliche Aufgaben, Rechte und Pflichten der Kirchbürgerinnen und Kirchbürger, der genannten Organe und ihrer Mitglieder systematisch zusammenzustellen und dabei auch noch die kantonalen Eigentümlichkeiten zu berücksichtigen.

(1) Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Aufgaben, Rechte und Pflichten durch den staatskirchenrechtlichen Rahmen umgrenzt sind: Welche organisatorischen Vorgaben macht er? Schreibt er ein Pfarrwahlrecht vor oder nicht? Überträgt er die Festlegung des Steuersatzes für die Kirchensteuern juristischer Personen den staatskirchenrechtlichen Körperschaften oder liegt diese Kompetenz beim Kantonsparlament und somit bei einer staatlichen Behörde? Nimmt der Staat die Aufsicht über die Kirchengemeinden wahr oder überträgt er diese der kantonal-kirchlichen Organisationen? Ist eine Judikative nach kirchlich-körperschaftlichem Recht vorgesehen oder haben schon in erster Instanz staatliche Gerichte die Aufgabe der Rechtspflege? Die Rechtsentwicklung geht insgesamt in Richtung einer Entflechtung und grösstmöglichen Autonomie der staatskirchenrechtlichen Körperschaften. Aber diese Entwicklung ist unterschiedlich weit vorangeschritten – und entsprechend unterschiedlich sind Rechte und Pflichten (auch finanzieller Art) zwischen dem Staat und den staatskirchenrechtlichen Körperschaften verteilt.

(2) Zu erwähnen sind neben dem staatsrechtlichen auch völkerrechtliche und damit indirekt kirchenrechtlich relevante Rahmenbedingungen. So hat z.B. das katholische Kollegium, d.h. das Kirchenparlament der St. Gallischen Körperschaft, ein konkordatär und somit völkerrechtlich abgesichertes Mitwirkungsrecht bei der Bischofswahl. Oder der Kanton Aargau hat die finanziellen Pflichten, die sich aus dem Basler Konkordat ergeben, der römisch-katholischen Landeskirche übertragen und ihr (ohne die erforderliche Absprache mit dem Vertragspartner und daher eigenmächtig) dafür das Recht eingeräumt, die beiden Diözesanabgeordneten des Kantons zu bestimmen, die als Mitglieder der Diözesankonferenz bei der Bischofswahl das Recht haben, Kandidaten als mindergenehm zu bezeichnen. Manche Kantone im Bistum Basel haben dies ähnlich, andere haben es anders geregelt. Diesen Fragen kann hier nicht weiter nachgegangen werden. Wichtig ist jedoch zu betonen, dass diese viel beachteten, de facto aber auf Streichungsrechte unter eingeschränkten Bedingungen beschränkten und deshalb nicht sehr bedeutsamen Mitwirkungsrechte bei der Bischofswahl zwar staatskirchenrechtlichen Organen übertragen sind, ihr eigentliches rechtliches Fundament aber nicht im Schweizerischen Staatskirchenrecht oder gar im kirchlich-körperschaftlichen

Recht haben. Auch für das Pfarrwahlrecht ist darauf hinzuweisen, dass es insbesondere in den traditionell katholischen Gebieten seine Wurzeln im kirchlichen Patronatsrecht hat.

7 Rechte und Pflichten im Überblick

In stark vereinfachter Weise können jedoch die wichtigsten Rechte und Pflichten der körperschaftlich organisierten Kirchbürgerinnen und Kirchbürger wie folgt umschrieben werden:

Selbstorganisation

(1) Sie haben das Recht und die Pflicht, sich selbst im Rahmen der staatsrechtlichen Vorgaben zu organisieren, indem sie sich ein kirchlich-körperschaftliches Organisationsstatut geben und damit die erforderlichen Organe schaffen und ihre jeweiligen Kompetenzen regeln. Zu diesen staatsrechtlichen, mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung verbundenen Vorgaben gehört übrigens auch die kirchliche Zweckausrichtung der Körperschaft. Sie ist auf die römisch-katholische Kirche, so wie diese sich selbst versteht, hingeordnet und die Kirchbürgerinnen und Kirchbürger sind daher nicht nur von ihrer eigenen Kirchenzugehörigkeit, sondern vom staatlichen Recht her verpflichtet, für diese Kirche gute Voraussetzungen zu schaffen und ihr zu helfen, ihren Auftrag wahrzunehmen. Dieser Zwecksetzung müssen sie bei ihrer Selbstorganisation Rechnung tragen – nicht zuletzt durch einen angemessenen Einbezug der gemäss dem kanonischen Recht zuständigen Amtsträger und durch angemessene Berücksichtigung des kirchlichen Rechts.

Wahlen

(2) Die Kirchbürger haben sodann das Recht, ihre Vertreter in den unterschiedlichen Organen zu wählen, wobei dieses Recht z.T. den einzelnen Kirchbürgern in der Kirchgemeindeversammlung oder an der Urne, z.T. den legislativen Organen übertragen ist.

Kirchensteuern

(3) Sie haben das Recht und die Pflicht, über die Höhe der Kirchensteuern zu befinden und diese dann auch entsprechend ihren eigenen finanziellen Verhältnissen zu entrichten. Und sie haben in diesem Zusammenhang auch das Recht und die Pflicht, im Rahmen des Haushaltes (Budget) über die geplante Verwendung der Mittel zu befinden und im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung auch zu überprüfen, wie die Mittel effektiv eingesetzt wurden. Zusätzlich zu diesen zentralen Rechten finanzieller Art haben die körperschaftlichen Organe auch das Recht und die Pflicht, z.B. staatliche Beiträge an die Kirche zweckentsprechend einzusetzen etc.

Anstellungen

(4) Sie haben das Recht und die Pflicht, die Personen anzustellen, welche für die Ausübung ihrer körperschaftlichen Aufgaben, aber auch für das kirchliche Leben in ihrem Zuständigkeitsbereich erforderlich sind, wobei für die Auswahl und Beauftragung von Mitarbeitenden mit einer kirchlichen Sendung («missio canonica») auch die kirchliche Zuständigkeitsordnung zu berücksichtigen und entsprechende Abläufe des Verfahrens zu gewährleisten sind.

Liegenschaften

(5) Sie haben das Recht und die Pflicht, für die Baulasten aufzukommen und für den Unterhalt der Liegenschaften zu sorgen, wobei insbesondere bezüglich der Nutzung der Kirche auch die kirchenrechtlichen Vorgaben zu beachten sind.

Vertretung der katholischen Wohnbevölkerung

(6) Zudem haben die exekutiven Organe staatskirchenrechtlichen Körperschaften auch das Recht und die Pflicht, die Anliegen der katholischen Wohnbevölkerung und der katholischen Kirche gegenüber den staatlichen Behörden zu vertreten. Sie sind der erste Ansprechpartner des Staates, der es dann ihnen überlässt, der kircheninternen Zuständigkeitsordnung Rechnung zu tragen, indem sie besonders bei unmittelbar die Seelsorge betreffenden Fragen die nach kanonischem Recht zuständigen Amtsträger einbeziehen.

Grundrechte

(7) Über diese Aufgaben und Rechte hinaus haben die staatskirchenrechtlichen Organe und ihre Mitglieder Rechte, die sich aus den staatlich garantierten Grundrechten ableiten und z.T. auch im kanonischen Recht ihre Entsprechung haben. Diese Rechte bestehen auch dann, wenn sie in den körperschaftlichen Rechtserlassen nicht ausdrücklich festgehalten sind. So haben sie z.B. das Recht auf freie Meinungsäusserung und können sich deshalb auch zu Fragen, die ihr Tätigkeitsfeld betreffen, äussern, auch wenn sie keine Kompetenz haben, die entsprechenden Entscheide zu fällen. So können sie, wenn sie dies nicht in rechtsmissbräuchlicher Weise tun, auch zu Fragen Stellung nehmen, welche das kanonische Recht und seine wünschbare Entwicklung oder pastorale Themen betreffen. Allerdings ist jeweils zu klären, ob die Organe dabei legitimiert sind, im Namen der gesamten Körperschaft zu sprechen, oder ob es sich um die Stellungnahme einzelner Mitglieder oder um die Meinungsäusserung der jeweiligen Behörde handelt.

8 Mitverantwortung für das kirchliche Leben

Aus diesen Rechten und Pflichten ergeben sich ein sehr weitreichender Zuständigkeitsbereich und auch eine entsprechende Mitverantwortung für das kirchliche Leben. Zu denken ist dabei nicht nur an die oft diskutierten gemischten Belange und unmittelbaren Einflussmöglichkeiten auf die Seelsorge, etwa durch die Bereitstellung, Senkung oder Erhöhung finanzieller Mittel für bestimmte Bereiche, oder durch die Schaffung von Stellen für bestimmte Aufgaben und durch die Mitwirkung bei der Stellenbesetzung. Zu denken ist mindestens ebenso sehr an Entscheidungen, die vordergründig nur den kirchlich-körperschaftlichen Bereich im engen Sinne betreffen: Wie werden die Kirchgemeinden territorial umschrieben – kleinräumig oder grossräumig? Wie werden die Kompetenzen und Ressourcen zwischen kommunaler und kantonaler Ebene aufgeteilt – mit grossem oder bloss minimalem Spielraum auf kantonaler Ebene? Wird die überkantonale Zusammenarbeit gefördert oder rechtlich eingeschränkt? Wie werden die eigenen Organe bestellt und zusammengesetzt – nach primär geographischen, parteipolitischen oder kirchenpolitischen Gesichtspunkten oder mit dem Ziel verschiedene fachliche Kompetenzen und Sensibilitäten (z.B. von Frauen oder jüngeren Menschen) einzubinden?

9 Finanzen als Kernkompetenz

Ohne die Fülle von möglichen Fragen unzulässig zu reduzieren und ohne auszublenden, dass Fragen der Selbstorganisation und personelle Entscheide weitreichende Auswirkungen haben, nicht zuletzt in der Zusammenarbeit mit den gemäss kanonischem Recht zuständigen Amtsträgern, kann man im Hinblick auf die Hauptgeschäfte der staats-

kirchenrechtlichen Organe sagen, dass ihrer Finanzkompetenz besondere Bedeutung zukommt. Und da sich die Anzeichen mehren, dass das Geld knapper und die Fragen seines optimalen Einsatzes daher drängender und vielleicht auch strittiger werden, lohnt sich ein etwas genauerer Blick auf diesen Zuständigkeitsbereich.

Ausmass der Besteuerung

(1) Ein elementares Recht, das mit einer ebenso elementaren Pflicht einhergeht, ist die Festsetzung des Ausmasses der Besteuerung der Kirchbürger (und mancherorts auch der juristischen Personen, die ihren Sitz im Territorium der Körperschaft haben). Die Realität zeigt, dass die Vorstellungen bezüglich der angemessenen Höhe des Steuerfusses bzw. des angemessenen verfügbaren Betrags pro Katholik/in weit auseinander gehen. In den Kantonen mit Kirchensteuern beträgt der jeweilige Durchschnitt zwischen rund 200 und rund 600 Franken pro Kopf und Jahr. Grundsätzlich hängt die Frage nach dem Ausmass der Besteuerung eng mit folgenden Fragen zusammen: Beschränken sich die Aufgaben der Kirche im Wesentlichen auf Gottesdienst und Seelsorge – oder umfassen sie weiteres wie ein breites soziales Engagement oder Bildungsangebot? Sind die zu tragenden Baulasten im Verhältnis zur Zahl und zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kirchbürgerinnen und Kirchbürger hoch oder tief? Welches Lohnniveau wird angestrebt? Wie viele Aufgaben werden entschädigt – und welche werden nur wahrgenommen, wenn Freiwillige dazu bereit sind? Schon diese sehr oberflächlichen Fragen zeigen: Steuerfusspolitik ist keineswegs frei von pastoralen Implikationen.

Verteilung der Mittel

(2) Mitbestimmung und Mitverantwortung tragen die Kirchbürgerinnen und Kirchbürger oder ihre gewählten Vertreter auch für die Verteilung der Mittel: Verteilungsgerechtigkeit oder mindestens Verteillogik spielt unter ganz unterschiedlichen Gesichtspunkten eine Rolle: (a) Verteilung auf die Ebenen kirchlichen Handelns: Quartier – Pfarrei – Stadt/Region – Kanton – Bistum – Sprachregion – ganze Schweiz – weltkirchliche Solidarität. (b) Verteilung auf die Grunddimensionen pastoralen Handelns und auf Grundaufgaben: Verkündigung – Diakonie/Soziales – Liturgie – Pflege der Gemeinschaft – Liegenschaftunterhalt – Verwaltung. (c) Verteilung auf Zielgruppen: Männer – Frauen, Kinder – Erwachsene – alte Menschen, Einheimische – Migranten, Kerngemeinde – kirchlich Distanzierte. (d) Verteilung zwischen territorial organisierter und kategorialer Seelsorge: Pfarrei – Spitäler, Jugendverbände, Bildungshäuser, Frauenarbeit.

Art des Umgangs mit Geld

(3) Mitverantwortung tragen die Kirchbürgerinnen und Kirchbürger und ihre Behörden sodann für die Art des Umgangs mit den finanziellen Mitteln. Stichworte könnten hier sein: Sparsam – grosszügig, innovativ – konservativ, wirkungsorientiert – traditionsgeleitet, auftragsorientiert – vor allem an Budgetkonformität interessiert.

10 Entscheidungskriterien

Bedenkt man die praktischen Auswirkungen der erwähnten Möglichkeiten, die Finanzkompetenzen zu nutzen, drängt sich unweigerlich die Frage nach den Kriterien für die jeweiligen Entscheidungen auf – zumindest dann, wenn man nicht davon ausgeht, dass Tradition und herrschende Machtverhältnisse dafür sorgen, dass solche Fragen gar nicht gestellt werden (dürfen). Eine auf den ersten Blick einfache und viel zitierte Maxime hat Urs Josef Cavelti jeweils so formuliert: «Im staatskirchenrechtlichen Bereich ist jeder Entscheid an pastoralen Notwendigkeiten zu messen». Auf den zweiten Blick ist diese Maxime gar nicht so einfach umsetzbar, denn sie setzt voraus, dass geklärt ist (a) welches die pastoralen Notwendigkeiten sind, (b) wer kompetent ist, darüber zu entscheiden, wenn Unklarhei-

ten oder Meinungsverschiedenheiten bestehen, (c) wer darüber befindet, ob ein staatskirchenrechtlicher Entscheid diesen Notwendigkeiten genügt oder nicht. Damit sind wir einerseits mit der Situation konfrontiert, dass die Meinungen über das, was pastoral notwendig ist, bzw. wie die Kirche in die Zukunft gehen soll, höchst umstritten ist – und zwar auch innerhalb der (pastoral-)theologischen Diskussion und innerhalb der Bischofskonferenz(en). Und andererseits stehen wir vor der Frage nach dem Verhältnis von Staatskirchenrecht und Pastoral bzw. von kirchlich-körperschaftlichen und kanonischen Zuständigkeiten.

11 Entscheidungswege

Statt direkt auf diese Grundsatzfrage im Zusammenhang mit dem dualen System einzugehen, schlage ich vor, einen indirekten Weg zu wählen und zunächst auf einen Aspekt der Finanzkompetenz der staatskirchenrechtlichen Organe zurückzukommen, der den einzelnen Finanzentscheiden vorausliegt, diese aber wesentlich mitbestimmt. Es ist der Aspekt der Art und Weise, wie diese Entscheide zustande kommen.

Demokratie und Einbezug der kirchenrechtlich Zuständigen

(1) Was die (abschliessenden) Entscheide betrifft, lassen die staatsrechtlich vorgegebenen Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Transparenz keinen beliebig weiten Spielraum zu. Es wäre mit einem Demokratieverständnis schweizerischer Ausprägung kaum vereinbar, einen Budget- oder Steuerfussentscheid der bischöflichen oder pfarrherrlichen Genehmigungspflicht zu unterstellen um so der kirchenrechtlichen Letztverantwortung des Bischofs oder des Pfarrers Rechnung zu tragen. Auch die Zusammensetzung der finanzkompetenten Organe muss auf freier, demokratischer Wahl beruhen und dürfte z.B. nicht so geregelt werden, dass Vertreter des Klerus Entscheidungen erzwingen oder blockieren könnten. Aber es ist durchaus möglich und sogar wünschenswert, dass auf kommunaler Ebene der Pfarrer oder die mit der Gemeindeleitung beauftragte Person, auf kantonalkirchlicher Ebene der Bischof oder ein vom ihm ernannter Vertreter von Amtes wegen ein Rede- und Antragsrecht hat, und dies nicht nur in der Exekutive, sondern auch in der Legislative bzw. Kirchgemeindeversammlung. Möglich und mancherorts bewährte Praxis ist ferner, dass in den Entscheidorganen eine bestimmte Zahl der Sitze Vertretern der Seelsorgenden vorbehalten ist und dass man kategorial strukturierten Feldern der Seelsorge (Migrantenseelsorge, Spezialseelsorge in Spitälern etc.) eine Vertretung garantiert, weil diese andernfalls über die kirchengemeindlichen, also territorial konzipierten Wahlkreise zu wenig repräsentiert würden. Im Hinblick auf die spezifische Aufgabe der kirchlich-körperschaftlichen Organe sind solche Lösungen, sofern sie verhältnismässig sind, rechtlich zulässig, auch wenn sie das Prinzip der Rechtsgleichheit in gewisser Hinsicht einschränken. Und sie gewährleisten auf prozeduralem Weg, dass auch die abschliessenden Entscheide unter Berücksichtigung pastoraler Aspekte und unter Einbezug der kirchenrechtlich Verantwortlichen gefällt werden.

Synodale Elemente in der Entscheidvorbereitung

(2) Grösser als bei den abschliessenden Entscheiden finanzieller Art und bei der Bestellung der dafür zuständigen Organe ist der kirchlich-körperschaftliche Spielraum bei ihrer Vorbereitung.

(a) Hier können die staatskirchenrechtlichen Regelungen nicht nur nach eigenem Gutdünken der jeweils zuständigen Behördenmitglieder, sondern durch kirchlich-körperschaftliches Recht Vorgehensweisen vorsehen und verbindlich definieren, die nicht nur dem Demokratie- bzw. Mehrheitsprinzip entsprechen, sondern auch das kirchlich-synodale Erbe berücksichtigen, das besonderen Wert auf die Suche nach dem Willen Gottes in konkreten Belangen, aber auch auf das Aufeinander-Hören und schliesslich auf den Einbezug aller «Stände», also der Laien, des Klerus, der Ordensleute und der Leitungsorgane legt. In diesem Sinne wäre es ohne weiteres möglich, im Vorfeld finanzieller Entscheide nicht nur den Pfarrer bzw. den/die Gemeindeleiter/in, sondern auch pastorale Räte, das gesamte Seelsor-

geteam, Vertreterinnen und Vertreter wichtiger Zielgruppen usw. einzubeziehen.

(b) Die Form dieses Einbezugs müsste nicht «behördlich» konzipiert werden, denkbar sind auch Formen, die dem gemeinsamen Gebet, der gemeinsamen Suche nach dem, was dem Leben dient und daher dem Willen Gottes entspricht, sowie dem Wechsel zwischen gemeinsamer Diskussion und persönlicher Besinnung Raum geben.

(c) Die Ergebnisse dieses Prozesses könnten so in die behördliche Arbeit einfließen, dass Vertreterinnen und Vertreter der Pastoral (in einem breiten Sinne verstanden) nicht nur von ihren Individualrechten als Kirchbürgerinnen und Kirchbürger Gebrauch machen. Vielmehr wäre in Kirchgemeinde-Ordnungen, landeskirchlichen Verfassungen oder auf der Stufe von verbindlichen Reglementen vorzusehen, ihnen ein formelles Antragsrecht einzuräumen und – was ebenso wichtig ist – die staatskirchenrechtlichen Organe zu verpflichten, ihre Entscheidungen im Lichte dieses synodalen Prozesses zu fällen und insbesondere im Ablehnungsfall auch zu begründen.

(d) Solche Regelungen könnten insbesondere den kirchlichen Räten ein grösseres Gewicht geben, deren rechtliche Ausstattung im kanonischen Recht von vielen als mangelhaft empfunden wird und die in der Schweiz nicht zuletzt wegen der starken Stellung der staatskirchenrechtlichen Gremien vielfach ein Mauerblümchendasein fristen. Damit würden die staatskirchenrechtlichen Gremien nicht nur vom Kirchenrecht und von der Kirchenleitung mehr Partizipation einfordern, sondern den Tatbeweis erbringen, dass es ihnen wirklich darum geht, den synodalen und gleichzeitig demokratischen Charakter finanzieller und anderer Entscheidungen zu stärken.

(e) Selbstverständlich ist bei solchen Regelungen dafür zu sorgen, dass der Aufwand nicht unverhältnismässig zunimmt und dass jederzeit klar bleibt, dass die finanzkompetenten Organe zwar unter Berücksichtigung der Vorbereitung, aber in demokratischer Manier und frei entscheiden.

Verortung der staatskirchenrechtlichen Strukturen im kirchlichen Recht

(3) Mitglieder staatskirchenrechtlicher Organe und Befürworter des dualen Systems werden angesichts dieses Vorschlags zu einer noch stärkeren Verkirchlichung der staatskirchenrechtlichen Zuständigkeiten die Frage aufwerfen, ob es nicht ebenso wichtig wäre, den staatskirchenrechtlichen Strukturen ihrerseits im kanonischen Recht zu verorten bzw. sie seitens der Kirche in verbindlicher Art und Weise zu anerkennen. Bis zu einem gewissen Grad ist dies zweifellos möglich, z.B. im Rahmen des kirchlichen Vereinsrechts, im Rahmen des kanonischen Rechtes, eigenständig apostolische Werke ins Leben zu rufen, über kanonische Bestimmungen, bei der kirchlichen Vermögensverwaltung die Rechtsordnungen im jeweiligen Land zu berücksichtigen, in der Anerkennung, dass die den kirchlichen Körperschaften zugehenden Kirchensteuern den vom Codex des kanonischen Rechts geforderten Beiträgen der Gläubigen entsprechen etc. Aber in zwei zentralen Punkten stösst die Möglichkeit einer kirchenrechtlichen Verortung der staatskirchenrechtlichen Körperschaften und ihrer Organe wohl an unüberwindliche Grenzen:

(a) Kirchenrechtlich repräsentiert der Pfarrer die Pfarrei und der Bischof das Bistum – die Gemeinschaft der Glieder des Volkes Gottes im jeweiligen Gebiet hat keine Organstellung. Im Bild von der Kirche als «Leib Christi» gesprochen, repräsentiert gemäss kirchlichem Recht das Haupt den gesamten Leib, so wichtig die Glieder und ihre vielfältigen Beiträge zum Leben des Organismus auch sein mögen.

(b) Das Kirchenrecht kennt keine Instanzen, die im Namen der Kirche bzw. einer Ortskirche oder –gemeinde sprechen, handeln und entscheiden können, deren Stellung auf freier demokratischer Wahl beruht. Im kirchlichen Verfassungsrecht ist für Kirchenpflegen oder kantonalkirchliche Synoden, die abschliessend und unabhängig von kirchenamtlicher Zustimmung entscheiden, kein Platz – und zwar nicht einmal dann, wenn sie sich auf finanzielle Belange beschränken.

So bleibt m.E. unter Berücksichtigung der Konzeption des geltenden Kirchenrechts nur die nüchterne Feststellung, dass zwar die staatskirchenrechtlichen Körperschaften auf die Kirche hingeordnet sind, dass aber das kanonische Recht keine Möglichkeit bietet sie gemäss ihrem eigenen Selbstverständnis kirchlich zu anerkennen. Möglich bleibt

allerdings, im Rahmen der schweizerischen Rechtsverhältnisse der Weg über Verträge und Vereinbarungen, die Verbindlichkeit schaffen ohne das jeweilige Gegenüber voll ins eigene Recht integrieren zu müssen.

12 Beurteilung des Dualismus

Nach diesem Umweg über prozedurale Fragen des gegenseitigen Einbezugs ist auf das viel diskutierte Thema des Dualismus zurückzukommen.

Schwierigkeiten und Konflikte

(1) Die Schwierigkeiten und Konfliktlagen sind bestens bekannt: (a) die beiden Rechtssysteme sind nicht in allen Punkten kompatibel, (b) Demokratie und Hierarchie, Föderalismus und Zentralismus, ökonomische und theologische Logik stehen in Spannung zueinander, (c) die jeweils entscheidungskompetenten Organe können sich gegenseitig blockieren, (d) es fehlt auf übergemeindlicher Ebene an horizontalen Entsprechungen: die kirchlich-körperschaftlich starke Ebene des Kantons hat kein ebenbürtiges kanonisches Pendant und in den grösseren Diözesen steht der Bischof zahlreichen kantonalkirchlichen Organisationen gegenüber, die so unterschiedlich und so unverbindlich miteinander verbunden sind, dass einheitliche Lösungen in für die Pastoral zentralen Fragen der staatskirchenrechtlichen kaum möglich sind, (e) es fehlt auf der Ebene der Bistümer und der Bischofskonferenz bzw. der RKZ an finanziellen Mitteln.

Gegenläufigkeit der Systeme als Kernproblem

(2) Die kantonsübergreifenden Probleme sind aber nicht primär auf den Dualismus zurückzuführen. Sie sind Folge des religionsverfassungsrechtlichen Pluralismus in der Schweiz und der Gegenläufigkeit der kanonischen und der föderalistischen Strukturen (wären auch die staatskirchenrechtlichen Strukturen «von oben nach unten» strukturiert, könnte man auf «oberster Ebene» Lösungen vereinbaren). Tiefgreifende Veränderungen können daher nicht kirchenintern, sondern müssen staatspolitisch und somit auch religions- bzw. konfessionsübergreifend entwickelt werden. Hinzu kommt: Es geht nicht nur um unterschiedliche Systeme, sondern um unterschiedliche Mentalitäten, Sprachen, Kulturen etc. Auch dieses Problem wäre mit einem Wegfall des Dualismus nicht gelöst.

«Monismus» als Kerngehalt

(3) Auf kommunaler und kantonaler Ebene funktioniert das Miteinander kanonischer und kirchlich-körperschaftlicher Strukturen insgesamt gut, wenn auch nicht reibungslos.

(a) Von «doppelter Hierarchie» und «Gegenkirche» kann nur sprechen, wer die beiden Strukturen als Neben- bzw. rein staatsrechtlich erzwungenes Miteinander versteht und sie als machtförmige Gebilde auffasst.

(b) Das eigentliche Fundament des sogenannten Dualismus ist aber ein «Monismus»: Der Kirchbürger, die Kirchbürgerin ist identisch mit dem/der Getauften. Vom Staat her gesehen heisst das: Die Angehörigen der Glaubensgemeinschaft sollen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben ihre Belange selbst regeln. Er verleiht ihnen dafür insbesondere das Steuerbezugsrecht und eine öffentlich-rechtliche Organisation. Von der Kirche und von den Getauften her heisst das: Sie nehmen die ihnen vom staatlichen Religionsverfassungsrecht her eröffneten Möglichkeiten als Getaufte wahr. Wenn sie ihr Getauft-Sein ernst nehmen, so ist ihnen auch im kirchlich-körperschaftlichen Bereich, wie im privaten Leben und für ihr gesellschaftliches oder politisches Engagement das Evangelium und das reiche ethische und spirituelle Erbe der Kirche oberste Richtschnur. Im Licht der Bibel, in Gemeinschaft mit dem Volk Gottes, im sorgfältigen Hinhören (Ge-horch-sam) auf die Hirten der Kirche deuten sie die Zeichen der Zeit und befinden als mündige und verantwortungsbewusste Kinder Gottes über all jene Belange, für die sie als Kirchbürge-

rinnen und Kirchbürger oder Träger einer besonderen Verantwortung in den Körperschaften mit Rechten und Pflichten ausgestattet sind. Wer darin einen «Dualismus» im Sinne einer Gegensätzlichkeit sieht, reisst auseinander, was die Strukturen und auch die darin engagierten Menschen zusammenhalten wollen: Ihre Existenz als Getaufte und ihre Mitverantwortung als Kirchbürgerinnen und Kirchbürger. Die eigentliche Aufgabe der Hirten der Kirche aber wäre eine andere: Den Menschen zu helfen, Glauben und Leben, spirituelle und finanzielle, göttliche und irdische Wirklichkeit als Einheit zu erfahren und zu gestalten.

13 Gefährdungen

So verlockend es wäre, mit diesem zahlensymbolisch und rhetorisch aufgeladenen zwölften Gedankengang zu schliessen: Es wäre zu schön um wahr und wahrhaftig zu sein. Denn die beschriebenen staatskirchenrechtlichen Strukturen und die damit verbundenen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten sind in Gefahr. Es gilt, diese zu benennen. Denn wo Gefahr ist und wahrgenommen wird, wächst das Rettende auch:

Erosion und Verlust der spirituellen Dimension

(1) Die Hauptgefahr besteht in der Erosion. Diese hat einen quantitativen Aspekt: Der Anteil der grossen Kirchen an der Gesamtbevölkerung nimmt ab und noch stärker erodiert die Zahl jener, die sich am Leben der Kirche regelmässig beteiligen und ihre Mitverantwortung wahrnehmen. Aber die Erosion hat auch einen qualitativen Aspekt. Die Kirche wird immer mehr als Dienstleistungsorganisation wahrgenommen, das staatskirchenrechtliche System droht einseitig als Finanzbeschaffungsorganisation wahrgenommen zu werden und die Mitarbeit in staatskirchenrechtlichen Organisationen wird zu selten ausdrücklich und existenziell mit der Tatsache verbunden, dass sie als Getaufte gerufen sind, auch die äusseren Belange der Kirche im Geist des Evangeliums zu gestalten. Die Zahl der Steuerfussoptimierer nimmt zu, die Zahl jener, die das Budget und ihren Umgang mit den kirchlichen Geldern auf ihre Verträglichkeit mit dem Evangelium und mit dem Auftrag zur Solidarität mit den Benachteiligten überprüfen, nimmt ab. Leider nimmt auch die Zahl der Bischöfe, Priester und Seelsorgenden ab, welche die staatskirchenrechtlichen Behörden nicht bloss als «Financiers» oder «bürokratische Organisation» wahrnehmen und anerkennen. Die Mitglieder staatskirchenrechtlicher Behörden haben es selbst in der Hand, ob sie sich zu kirchlichen Finanzfunktionären entwickeln oder sich so mit dem Evangelium und der Lage der Kirche auseinandersetzen wollen, dass sie nicht nur finanziell, sondern auch inhaltlich qualifiziert und aus verantworteter Glaubensüberzeugung heraus mitreden können, wenn es um die richtigen Entscheide für die Gestaltung des kirchlichen Lebens geht.

Mangelnde Entwicklungsbereitschaft und Zersplitterung

(2) Die zweite Gefahr besteht in der Erstarrung, in der mangelnden Entwicklungsbereitschaft und Innovationsfähigkeit der staatskirchenrechtlichen Strukturen. Gesellschaft, Politik und Religionslandschaft verändern sich. Alles wächst zusammen und vernetzt sich miteinander. Die Kantone organisieren Gesundheitswesen, Bildungswesen und andere auch pastoral relevante Lebensbereiche immer öfter gemeinsam. Aber die Kirchgemeinden und kantonal-kirchlichen Organisationen halten ihre Autonomie heilig und machen das Kirchengemeindeprinzip zum Dogma. Die Erkenntnis, dass immer mehr Herausforderungen nur gemeinsam und nur mit vereintem Einsatz der knapper werdenden Mittel begegnet werden kann, hat sich noch längst nicht durchgesetzt. Auch die Bischofskonferenz übernimmt keine Funktion als Motor und Katalysator der gemeinsamen Lösungssuche. Irgendwann könnten die fragmentierten Kräfte so schwach werden, dass sie nicht einmal mehr dazu reichen, sich zusammenzuraufen. Noch reichen die Zeit, das Geld und der gesamtgesellschaftliche Einfluss, um sich den Herausforderungen zu stellen.

Einseitige Fokussierung auf die pfarreilichen Kerngemeinden

(3) Die dritte Gefahr besteht darin, dass lebendige und spirituell wache Kräfte nicht eingebunden werden, nur weil sie ihren Glauben und ihr Kirchesein nicht in den territorial geprägten und von den staatskirchenrechtlichen Organen besonders stark unterstützten Lebensräumen, nämlich in den Pfarreien, leben. Ich denke besonders an die Migrantinnen und Migranten, deren Sprachgemeinschaften allzu oft primär als Kostenfaktor und nicht als Ressource wahrgenommen werden. Und ich denke an die zunehmende Zahl religiös interessierter und suchender Menschen, die pilgern, spirituelle Kraftorte wie Bildungshäuser oder Klöster aufsuchen, aber keinen Bezug zur Pfarrei am Wohnort finden. Was sie mit ihren Kirchensteuern bezahlen, ist für sie keine Bezugsgröße. Und was sie religiös bewegt, muss aus anderen Quellen finanziert werden, weil dafür keine oder zu wenig Steuermittel bereitgestellt werden. Die Mehrheit der finanziellen Mittel kommt der kleinen Minderheit den pfarreilichen Kerngemeinden zu Gute, was eine auch pastoral sehr riskante Strategie ist. Es gibt aber nicht nur pastorale, sondern auch finanzielle Argumente, die Finanzflüsse im Sinne der Selbsterhaltung besser zwischen der territorialen Seelsorge und anderen kirchlichen Orten aufzuteilen und darüber hinaus an jene zu denken, welche mit der Kirche nur via Medien oder dort in Berührung kommen, wo die Kirche nicht erwartet, dass die Menschen zu ihr kommen, sondern ihrerseits in ihren Lebensräumen präsent wird.

Gegenfixierung auf konservative Kritik und Reformstau

(4) Die letzte Gefahr, die ich benennen möchte, besteht in der problematischen Gegenfixierung der staatskirchenrechtlichen Organe auf hochrangige Kleriker, die das System ablehnen, und auf den Reformstau in den kanonischen Strukturen. Viel, zu viel Zeit und Energie wird aufgewendet um von aussen Druck auf ein System auszuüben, das sich nur selbst von innen wandeln kann. Der tiefgreifende Umbruch, den die Gesellschaft, die Religionslandschaft und die Kirche erleben, führt weitaus wirkungsvoller als alle Reformpostulate von staatskirchenrechtlichen Gremien dazu, dass «nichts bleibt, wie es war». Die Verfechter einer Kirche, in der allein der Klerus über alles entscheidet und die nicht anerkennen will, dass sie selbst längst unter dem Zustimmungsvorbehalt ihrer Mitglieder steht, verteidigen ein System, das zunehmend an Relevanz verliert und keine Aussicht darauf hat, den Geist und die Werte des Evangeliums in der Lebenswelt zur Geltung zu bringen. Die staatskirchenrechtlichen Gremien sollten nicht mehr Kraft als unbedingt nötig auf die Beschäftigung mit dieser defensiven Strategie aufwenden.

Zukunftsentscheidende Ausrichtung auf das Neue

Für die Zukunft viel entscheidender als die Kritik der Kritik und des kirchlichen Reformstaus ist, dass die staatskirchenrechtlichen Organisationen den Blick offen, neugierig und selbstkritisch auf das Neue richten: (a) auf die Aufgaben, an denen sich kirchliches Handeln und kirchlicher Mitteleinsatz zu orientieren haben, und nicht mehr nur auf die territorialen Strukturen (b) auf Netzwerke, welche am Entstehen sind und an die Stelle des (kirch-)gemeindezentrierten kirchlichen Lebens treten werden, und (c) auf die prophetische Kraft des Zweiten Vatikanischen Konzils, dessen Botschaft wir erst zu verstehen beginnen und dessen Umsetzung keineswegs hinter uns, sondern vor uns liegt.¹ Mit ihren basisnahen, auf Demokratie und Partizipation angelegten Mitwirkungsrechten verfügen die in den staatskirchenrechtlichen Körperschaften zusammengeschlossenen Kirchbürgerinnen und Kirchbürger über Strukturen, die geeignet sind, diese Herausforderungen anzugehen. Auch diese staatskirchenrechtlichen Strukturen bleiben allerdings – wie alle Strukturen – auf Menschen angewiesen, die sie mit tatkräftigem Engagement erfüllen und im Sinne des stets neu erforderlichen «aggiornamento» weiter entwickeln.

¹ Zu diesem letzten Abschnitt s. Rainer Bucher, ... wenn nichts bleibt, wie es war. Zur prekären Zukunft der katholischen Kirche, Würzburg 2012.

Zürich, den 6. August 2012

47020_20120718_Mitwirkungsrechte.doc

Daniel Kosch