



Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz
Conférence centrale catholique romaine de Suisse
Conferenza centrale cattolica romana della Svizzera
Conferenza centrala catolica romana da la Svizra

Kommission für Staatskirchenrecht und Religionsrecht der RKZ

Auf das Zusammenspiel kommt es an

Empfehlungen für eine sachgemässe und wirkungsvolle
Koordination pastoraler und finanzieller Entscheidungen
im dualen System

Inhalt

Einleitung: Zwischen Geld und Geist3

 Besondere Strukturen 3

 Autonomie der staatskirchenrechtlichen Körperschaften..... 4

Empfehlungen für pastoral Verantwortliche und staatskirchenrechtliche Behörden5

Empfehlungen zuhanden der staatskirchenrechtlichen Behörden.....6

Empfehlungen zuhanden der pastoral Verantwortlichen.....6

Erläuterung der Empfehlungen7

 Empfehlungen für pastoral Verantwortliche und staatskirchenrechtliche Behörden 7

 Empfehlungen für die staatskirchenrechtlichen Behörden..... 11

 Empfehlungen für die pastoral Verantwortlichen 13

Anhang I: Kirche als Glaubensgemeinschaft und staatskirchenrechtliche Körperschaften15

Anhang II: Einvernehmlichkeit und Freundschaftsklausel19

- Der Kommission für Staatskirchenrecht und Religionsrecht der RKZ gehören an:
- Dr. iur. Benno Schnüriger, Präsident des Synodalrates der kath. Kirche im Kanton Zürich (Vorsitz);
 - lic. iur. can und dipl. theol. Urs Brosi, Generalsekretär der Thurgauer Landeskirche;
 - Dr. iur. Philippe Gardaz, Präsident des Rates des Instituts für Religionsrecht der Universität Freiburg (verstorben am 15.2.2018)
 - Dr. iur. Dr. h.c. Giusep Nay, a. Bundesgerichtspräsident;
 - Dr. iur., lic. theol. Erwin Tanner, Generalsekretär der SBK;
 - Dr. theol. Daniel Kosch, Generalsekretär der RKZ.

Das vorliegende Dokument wurde den Mitgliedern der Schweizer Bischofskonferenz mit der Gelegenheit zur Stellungnahme unterbreitet. Es gingen einzelne Rückmeldungen und Hinweise ein, von denen manche aufgenommen wurden. Die SBK verzichtete jedoch auf eine formelle Stellungnahme.

Die Plenarversammlung der RKZ hat das vorliegende Dokument am 23. Juni 2018 genehmigt und sich seine Empfehlungen zu eigen gemacht.

Einleitung: Zwischen Geld und Geist

Jede Organisation kann in Situationen geraten, in welchen sachliche Anliegen und finanzielle Überlegungen zueinander in Spannung stehen. Um handlungsfähig zu bleiben, muss sie dann einen Ausgleich zwischen Sachzielen und finanziellen Realitäten schaffen. Kirchen und Religionsgemeinschaften geht es diesbezüglich grundsätzlich gleich wie allen anderen Organisationen. Wie auch immer sie organisiert und finanziert sind: Sie sind mit der Spannung zwischen «Geld und Geist» konfrontiert.¹

Besondere Strukturen

Für die römisch-katholische Kirche in der Schweiz kommt hinzu, dass ihre Strukturen eine Besonderheit aufweisen: Die abschliessenden Entscheidungen über den Einsatz der Mittel aus der wichtigsten Einnahmequelle, nämlich aus den Kirchensteuern und Beiträgen der öffentlichen Hand, werden nicht von den selben Instanzen gefällt, die für das pastorale Handeln der Kirche zuständig sind².

Die für die Erhebung und Verwendung der Kirchensteuern zuständigen Strukturen sind nicht deckungsgleich mit den pastoralen Strukturen, welche für die Setzung und Erreichung der Sachziele zuständig sind. Es gibt auf der Leitungsebene keine oberste Instanz im Sinn eines Verwaltungsrates (AG), einer Generalversammlung (Verein), einer Regierung bzw. eines stimmberechtigten Souveräns (politisches System), die befugt wäre, diesen Ausgleich zwischen finanziellen Realitäten und Sachzielen zu schaffen. Er muss von den pastoral Verantwortlichen und den staatskirchenrechtlichen Behörden gemeinsam hergestellt werden.

Bestehen hinsichtlich der Sachziele (bzw. der richtigen Pastoral) oder hinsichtlich des sachgemässen (bzw. des mit Auftrag, Botschaft und Lehre der Kirche kohärenten) Einsatzes der finanziellen Mittel unterschiedliche Auffassungen, kann diese Doppelstruktur zu Konflikten in Einzelfragen, zu permanenten Spannungen oder gar zur Forderung führen, sie abzuschaffen und die Zuständigkeiten anders zu regeln. Andere Formen des Umgangs mit der Problematik sind «pragmatisches Durchwursteln» oder Verharren in einer Patt-Situation, in der beide Seiten gemäss ihrer je eigenen Logik handeln. Damit werden Entwicklungen bzw. Entscheidungen verhindert, bei denen beide Seiten ihre eigene Position zu Gunsten einer gemeinsamen Haltung verändern, wie gute und tragfähige Lösungen es erfordern.

1 Kaum je führt es in solchen Situationen zur besten und nachhaltigsten Lösung, die finanzielle Logik der Sachlogik radikal über- bzw. unterzuordnen. Auch Profitorganisationen sind langfristig nur dann erfolgreich, wenn sie gleichzeitig mit dem Ziel, Gewinn zu erwirtschaften, auch andere Ziele verfolgen: Sicherstellung der Qualität der Produkte und Dienstleistungen, Sorge für gut ausgebildete und zufriedene Mitarbeitende, Einhaltung von ökologischen und sozialemischen Standards, Markenpflege etc. Und Non-Profitorganisationen können ihre Sachziele nur unter der Voraussetzung nachhaltig verfolgen, dass sie der Finanzierung und Finanzierbarkeit ihrer Arbeit die nötige Beachtung schenken.

2 Zur Begrifflichkeit: Um die Lesbarkeit zu erhöhen, werden die kanonisch-rechtlichen Instanzen (Bischof, General- und Bischofsvikare, Pfarrer, Gemeindeleitende) als «pastoral Verantwortliche» bezeichnet, weil die Gestaltung der Pastoral und die Wahrnehmung der seelsorgerlichen Aufgaben ihre wichtigste Aufgabe ist. Die staatskirchenrechtlichen Instanzen (Synoden, kantonalkirchliche Exekutiven, Kirchgemeindeversammlungen, kommunale Exekutiven), die für den Einsatz der Kirchensteuern und anderen öffentlichen Mittel verantwortlich sind, werden als «staatskirchenrechtliche Behörden» bezeichnet.

Gelegentlich kam es vor, dass die mit dieser Doppelstruktur verbundene zwischen-institutionelle (und nicht nur organisations-interne) Spannung sich in offenen Konflikten manifestierte:

- Kantonalkirchliche Organisationen verweigerten die finanzielle Unterstützung des Bistums, weil der Bischof aus ihrer Sicht auf unrechtmässige Art ins Amt gekommen war und pastorale Überzeugungen vertrat, die von einer Mehrheit der Gläubigen und der Seelsorgenden abgelehnt wurden.
- Ein Generalvikar ging rechtlich gegen einen Finanzentscheid einer kantonalkirchlichen Organisation vor, der seines Erachtens mit der Lehre der katholischen Kirche unvereinbar sei und demzufolge mit dem gesetzlichen Auftrag der Körperschaft kollidiere, die Kirchensteuern für kirchliche Zwecke einzusetzen.

Diese medienwirksamen Konflikte sind erfreulicher Weise seltene Ausnahmen. Mehrheitlich führt die Zusammenarbeit auf der Basis von Partnerschaftlichkeit, Dialogfähigkeit und Kompromissbereitschaft zu tragfähigen und einvernehmlichen Lösungen, die dank der Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven und dank der unterschiedlichen Kompetenzen der Beteiligten an Qualität gewinnen.

Autonomie der staatskirchenrechtlichen Körperschaften³

Die Organe der auf Basis von Verfassung und Gesetz mit dem Steuerbezugsrecht ausgestatteten staatskirchenrechtlichen Körperschaften entscheiden autonom und abschliessend über die Erhebung und den Einsatz von Kirchensteuermitteln. Sie sind dazu aufgrund ihrer demokratischen und rechtsstaatlichen Organisation verpflichtet, die Voraussetzung und Legitimation ihres Steuerbezugsrechts ist.

Die Autonomie der staatskirchenrechtlichen Körperschaften ist jedoch nicht uneingeschränkt. Ihre Hinordnung auf die kanonisch verfasste Kirche ist im staatlichen Recht schon dadurch verankert, dass sie als «römisch-katholische Körperschaft» oder «römisch-katholische Landeskirche» anerkannt werden. Diese Hinordnung und die gesellschaftliche Bedeutung der Kirche sind der eigentliche Grund dafür, dass der Staat sie sich im öffentlichen Recht organisieren lässt und anerkennt. Regelmässig erwähnen Organisationsstatute⁴ der kirchlichen Körperschaften demzufolge deren Zweckausrichtung auf die katholische Kirche, deren Aufgabe, gute materielle Voraussetzungen für ihr Wirken zu schaffen sowie die Anerkennung der kirchlichen Zuständigkeitsordnung⁵.

Hinzu kommt, dass die entsprechenden Regelungen regelmässig den Einbezug von Vertretern der Pastoral und/oder die Mitwirkung der zuständigen kanonisch-rechtlichen Autorität in den staatskirchenrechtlichen Organen vorsehen, welche die Finanzentscheidungen vorbereiten, fällen und umsetzen. Diese Beteiligung ist allerdings je nach Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet.

³ Vgl. dazu auch Anhang I.

⁴ Andere Bezeichnungen: «Verfassung (der Landeskirche)», «Kirchenordnung»,

⁵ Vgl. dazu pointiert C. Winzeler, Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz (2. Auflage) (FVRR16), Zürich 2009, 54: Beansprucht eine römisch-katholische staatskirchenrechtliche Körperschaft geltend, «ihrerseits Kirche (und damit uneingeschränkte Autonomie zu geniessen, D.K.) zu sein, setzt dies voraus, dass sie vorher ihre Zweckbestimmung entsprechend geändert hat (wozu es in etlichen Kantonen einer Gesetzesänderung bedürfte).»

Empfehlungen für pastoral Verantwortliche und staatskirchenrechtliche Behörden

1 Einvernehmlichkeit

Entscheidungen in Belangen, die gleichzeitig pastoraler und finanzieller Natur sind und daher gleichzeitig die Zuständigkeit der pastoral Verantwortlichen und die Zuständigkeit der staatskirchenrechtlichen Behörden berühren, sind nur tragfähig, wenn sie aufeinander abgestimmt sind.

Die je unterschiedlichen Beschlüsse, welche die pastoral Verantwortlichen und die staatskirchenrechtlichen Behörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten in der gleichen Sache fassen, müssen deshalb koordiniert erfolgen. Sie können und müssen nicht gleichlautend, aber vereinbar sein. Das setzt eine Kultur des Miteinanders und die Bereitschaft zur Suche nach einem Konsens in der Sache voraus. Diese Grundhaltung wird oft «Einvernehmlichkeit» genannt.

2 Beachtung der Eigenart der Kirchensteuergelder

Kirchensteuergelder (und auch Beiträge der öffentlichen Hand zu Gunsten der Kirchen) sind öffentliche Mittel. Die für ihre Erhebung und Verwendung zuständigen Behörden und die pastoral Verantwortlichen, die diese Mittel einsetzen, sind verpflichtet, die Anforderungen an Transparenz, Rechenschaftspflicht und haushälterischen Mitteleinsatz zu erfüllen.

3 Frühzeitiger und verbindlicher wechselseitiger Einbezug

Der Respekt vor der kirchlichen Zuständigkeitsordnung für die Setzung pastoraler Prioritäten bedingt seitens der staatskirchenrechtlichen Behörden einen frühzeitigen und verbindlichen Einbezug der pastoral Verantwortlichen in Entscheidungen, die sowohl finanzielle als auch pastorale Konsequenzen haben.

Ebenso sind die pastoral Verantwortlichen gefordert, die staatskirchenrechtlichen Behörden frühzeitig und verbindlich in Planungen und Vorhaben einzubeziehen, wenn diese finanzielle Auswirkungen haben.

Je wichtiger, langfristiger oder brisanter die Entscheidung, desto früher, formeller und ausdrücklicher hat der wechselseitige Einbezug zu erfolgen.

Empfehlungen zuhanden der staatskirchenrechtlichen Behörden

4 **Zweckausrichtung des Einsatzes der finanziellen Mittel auf den Auftrag der Kirche**

Die Kirche hat den Auftrag, das Evangelium in der Welt von heute in Wort und Tat zu bezeugen. Um die kirchliche Zweckausrichtung des Mitteleinsatzes sicherzustellen, ist bei finanziellen Entscheidungen, namentlich solchen von grosser Tragweite, stets zu fragen, ob die Art und Weise, wie die anvertrauten Gelder eingesetzt werden, der glaubwürdigen Erfüllung dieses Auftrags der Kirche dient.

5 **Anerkennung von Selbstverständnis und Zuständigkeitsordnung der katholischen Kirche**

Beim Einbezug der pastoral Verantwortlichen ist zu beachten, dass die Leitungsverantwortung gemäss dem Selbstverständnis und der Zuständigkeitsordnung der katholischen Kirche dem jeweils zuständigen Amtsträger anvertraut ist, also dem Bischof bzw. seinem Stellvertreter (General- oder Bischofsvikar), dem Pfarrer oder dem/r mit der Leitungsaufgabe betrauten Seelsorger/in.

Empfehlungen zuhanden der pastoral Verantwortlichen

6 **Fundierte Stellungnahmen der pastoral Verantwortlichen**

Pastorale Anträge und Stellungnahmen sind für die staatskirchenrechtlichen Behörden umso hilfreicher, je besser sie begründet sind und konkreten Herausforderungen für das kirchliche Leben vor Ort entsprechen. Je weitreichender sie sind, desto wichtiger ist auch ihr Rückhalt in übergeordneten pastoralen Konzepten sowie im Glauben und in der Lehre der Kirche.

7 **Anerkennung der Eigenverantwortung der Mitglieder staatskirchenrechtlicher Behörden**

Die Mitglieder staatskirchenrechtlicher Behörden treffen ihre Entscheide zwar auf der Basis der pastoralen Vorgaben, aber eigenverantwortlich. Sie sind nicht nur befugt, sondern verpflichtet, die finanzrelevanten Vorhaben der pastoral Verantwortlichen darauf hin zu prüfen, ob sie aus ihrer Sicht überzeugend und stichhaltig sind.

Erläuterung der Empfehlungen

Will man sich nicht dem Vorwurf aussetzen, dass Regelungen für das Miteinander von pastoral Verantwortlichen und staatskirchenrechtlichen Behörden «nur beim schönem Wetter funktionieren», aber im Konfliktfall versagen, müssen die Abläufe und Zuständigkeiten in der Vorbereitung finanzieller Entscheide der Körperschaften sicherstellen, dass die kirchliche Zuständigkeitsordnung und die kirchliche Zweckausrichtung der Körperschaften gewahrt sind. Ebenso ist zu klären, was die pastoral Verantwortlichen beachten müssen, damit sie ihre Rechte im Kontext des Handelns staatskirchenrechtlicher Behörden wirksam wahrnehmen können. Die folgenden Empfehlungen zeigen auf, worauf es dabei ankommt.

Empfehlungen für pastoral Verantwortliche und staatskirchenrechtliche Behörden

1 Einvernehmlichkeit

Entscheidungen in Belangen, die gleichzeitig pastoraler und finanzieller Natur sind und daher gleichzeitig die Zuständigkeit der pastoral Verantwortlichen und die Zuständigkeit der staatskirchenrechtlichen Behörden berühren, sind nur tragfähig, wenn sie aufeinander abgestimmt sind.

Die je unterschiedlichen Beschlüsse, welche die pastoral Verantwortlichen und die staatskirchenrechtlichen Behörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten in der gleichen Sache fassen, müssen koordiniert erfolgen, um wirksam umgesetzt zu werden. Sie können und müssen nicht gleichlautend, aber vereinbar sein. Das setzt eine Kultur des Miteinanders und die Bereitschaft zur Suche nach einem Konsens in der Sache voraus. Diese Grundhaltung wird oft «Einvernehmlichkeit» genannt.

Pastorale Schwerpunktsetzungen ohne die Bereitstellung der erforderlichen Mittel bleiben wirkungslos. Und Sparmassnahmen, die von den Finanzverantwortlichen ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse der Seelsorge ergriffen werden, lassen nicht nur den Respekt vor der kirchlichen Zuständigkeitsordnung vermissen, sondern sind oft auch in der Sache fragwürdig.

Die Koordination der Entscheidungen kann auf unterschiedliche Weise gewährleistet werden:

- Entscheidungen werden erst dann rechtskräftig, wenn auch die andere Seite zugestimmt hat («Genehmigungsrecht») oder können nur gefällt werden, wenn die andere Seite ihr Einverständnis vorgängig mitgeteilt hat. Solche Genehmigungs- bzw. Vetorechte bestehen mancherorts für einzelne Fragen, z.B. im Zusammenhang mit dem Umbau von Kirchen oder mit Personalentscheiden. Als grundsätzliches, sämtliche Beschlüsse betreffendes Zustimmungs- bzw. Vetorecht wäre eine solche Regelung jedoch weder mit dem kirchlich-körperschaftlichen noch mit dem kanonischen Recht vereinbar. Denn ein allgemeines «Vetorecht» oder eine

«Genehmigungspflicht» etwa des Pfarrers hebt das Demokratieprinzip und die Autonomie der Kirchgemeinde aus. Und umgekehrt wäre die pastorale Letztverantwortung des Bischofs nicht mehr gewährleistet, wenn er z.B. vor der Inkraftsetzung eines pastoralen Konzeptes die Zustimmung der kantonalkirchlichen Exekutiven einholen müsste. Zudem könnten solche Zustimmungs- bzw. Genehmigungsrechte den Eindruck erwecken, beide Partner würden identische Entscheidungen fällen, was jedoch nicht der Fall ist. Selbst wenn z.B. «Leitlinien für die Organisation und Finanzierung kirchlicher Erwachsenenbildungsangebote» von einer kantonalkirchlichen Exekutive und dem zuständigen Vertreter der Bistumsleitung gleichzeitig erlassen werden, gewährleistet die staatskirchenrechtliche Instanz mit ihrer Zustimmung primär die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen, der Vertreter der Bistumsleitung seinerseits definiert primär die pastoralen Ziele und Schwerpunkte in diesem Bereich.

- Eine Alternative zu vorgängigen Zustimmungs- oder nachträglichen Genehmigungsrechten besteht darin, lediglich die «Konsultation», «Rücksprache» oder «Anhörung» des Partners vorzusehen. Wurde dessen Meinung nicht eingeholt, ist der Entscheid mangelhaft, aber das jeweilige Entscheidungsgremium ist nicht verpflichtet, die Meinung des Partners zu übernehmen, sondern kann auch anders entscheiden. Die blossе Anhörung genügt jedoch nicht, um das «Miteinander» zu gewährleisten.

- Als dritte Möglichkeit ist das Konsensprinzip zu erwähnen. Dabei handelt es sich um ein vertragliches Element: Die beiden Parteien vereinbaren die gemeinsame Lösung. Das setzt ein hohes Ausmass an Übereinstimmung voraus. Weil dieses nicht immer erzielt werden kann, ist immer auch die Art der Differenzbereinigung zu vereinbaren.

Weil generalisierte «Zustimmungs- und Genehmigungsrechte» die Autonomie der beiden Partner zu stark einschränken, blossе «Anhörungsrechte» aber für die notwendige Koordination von Entscheidungen nicht ausreichen und dem Selbstverständnis der Körperschaften wie der pastoral Verantwortlichen nicht gerecht werden,⁶ wird für die Gestaltung ihres Miteinanders sehr oft der Begriff der Einvernehmlichkeit verwendet. Die Etymologie des Wortes lässt erkennen, dass es beim «einvernehmlichen Handeln» entscheidend ist, dass die Partner im Dialog stehen und einander «vernehmen», d.h. (zu)hören.

Zu beachten ist, dass «Einvernehmlichkeit» keine rechtliche, sondern eine moralische Kategorie ist. Für ihre rechtliche Umsetzung ist als minimaler Standard die Anhörung des Partners erforderlich.

⁶ Bezogen auf finanzielle Entscheidungen wird diese gegenseitige Abstimmung der Beschlüsse im «Vademecum für die Zusammenarbeit von katholischer Kirche und staatskirchenrechtlichen Körperschaften in der Schweiz» (Kapitel 3) wie folgt erläutert: «Es ist ... stets zu berücksichtigen, dass jede finanzielle Entscheidung an den pastoralen Notwendigkeiten zu messen ist. Für diese tragen die geweihten Amtsträger nach Beratung mit den dafür zuständigen pastoralen Gremien die Verantwortung. ...Eine Abmachung [zwischen Diözesanbischof und Körperschaften] soll ... die Zusammenarbeit in der Entscheidungsfindung regeln. Sie sollte die Beratung und Mitwirkung des Diözesanbischofs bei Entscheidungen der Körperschaften gewährleisten und umgekehrt die Einbeziehung und Mitwirkung der Körperschaften bei bischöflichen Entscheidungen.» (vgl. Fachkommission der Schweizer Bischofskonferenz «Kirche und Staat in der Schweiz», Vademecum für die Zusammenarbeit von katholischer Kirche und staatskirchenrechtlichen Körperschaften in der Schweiz, in: SJKR/ASDE 18 (2013) 317-332, vgl. <http://www.bischoefe.ch/dokumente/anordnungen/vademecum>.)

2. Beachtung der Eigenart von Kirchensteuergeldern

Kirchensteuergelder (und auch Beiträge der öffentlichen Hand zu Gunsten der Kirchen) sind öffentliche Mittel. Die für ihre Erhebung und Verwendung zuständigen Behörden und die pastoral Verantwortlichen, die diese Mittel einsetzen, sind verpflichtet, die Anforderungen an Transparenz, Rechenschaftspflicht und haushalterischen Mitteleinsatz zu erfüllen.

Das Vademecum der Fachkommission der SBK zum Verhältnis von Katholischer Kirche und Staat in der Schweiz hat mit Recht festgehalten, dass Kirchensteuermittel «kein Kirchenvermögen» im Sinn des CIC (vgl. c. 1257 § 1) darstellen (Abschnitt 1.2). Sie unterstehen demzufolge auch nicht dem Vermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche und die pastoral Verantwortlichen sind für ihre Verwendung nicht zuständig⁷. Gleichzeitig werden die Kirchensteuern von den Gläubigen in der Absicht entrichtet, gute Voraussetzungen zu schaffen und Hilfe zu leisten für das kirchliche Leben.

Dass es sich um Steuergelder handelt, welche die Angehörigen der Kirche auf der Basis der entsprechenden Gesetzgebung entrichten, verpflichtet die für den Einsatz dieser Mittel verantwortlichen Behörden dazu, dem Willen der Steuerzahlenden, wie er sich in den Beschlüssen der finanzkompetenten Organe niederschlägt, zu entsprechen. Auch wenn diese Gelder teilweise pastoral Verantwortlichen anvertraut werden, bleiben die Organe der Körperschaften rechenschaftspflichtig. Entsprechend haben sie auch den Anspruch auf angemessene Entscheidungsgrundlagen im Vorfeld und eine umfassende Berichterstattung über die Mittelverwendung im Nachhinein.

3. Frühzeitiger und verbindlicher wechselseitiger Einbezug

Der Respekt vor der kirchlichen Zuständigkeitsordnung für die Setzung pastoraler Prioritäten bedingt seitens der staatskirchenrechtlichen Behörden einen frühzeitigen und verbindlichen Einbezug der pastoral Verantwortlichen in Entscheidungen, die sowohl finanzielle als auch pastorale Konsequenzen haben.

Ebenso sind die pastoral Verantwortlichen gefordert, die staatskirchenrechtlichen Behörden frühzeitig und verbindlich in Planungen und Vorhaben einzubeziehen, wenn diese finanzielle Auswirkungen haben.

Je wichtiger, langfristiger oder brisanter die Entscheidung, desto früher, formeller und ausdrücklicher hat der wechselseitige Einbezug zu erfolgen.

Finanzielle bzw. finanzrelevante Entscheidungen sind oft Ergebnisse lang andauernder Prozesse und haben mittel- oder längerfristige Auswirkungen. Nicht erst der Entscheid selbst, sondern schon Strategie und Planung sowie grundsätzliche Fragen der Organisation der Beschaffung und Verteilung der finanziellen Mittel haben Folgen für das pastorale Handeln der Kirche.

⁷ Vgl. dazu ausführlicher Griching, M., Der kanonische Status der Kirchensteuer in der Schweiz (Kirchengut oder nicht?), in: Gersa, L. (Hg.), Staatskirchenrechtliche Körperschaften im Dienst an der kirchlichen Sendung der Katholischen Kirche in der Schweiz (Kirchenrechtliche Bibliothek Band 15), Münster 2014, 121-135.

Nicht erst das Budget für das Folgejahr, sondern schon die Festsetzung des Steuerfusses auf kommunaler Ebene oder die Aufteilung der Mittel auf die lokale, kantonale, diözesane und nationale Ebene haben weitreichende Auswirkungen darauf, wofür die Kirche auf welcher Ebene in welchem Ausmass finanzielle Mittel einsetzen kann. Ist das Pfarreizentrum einmal beschlossen, eine neue Stelle geschaffen oder die Schliessung einer kirchlichen Einrichtung entschieden, sind die entsprechenden Mittel gebunden oder eben gestrichen und der pastorale Gestaltungsspielraum entsprechend kleiner.

Beim Einbezug der pastoral Verantwortlichen ist zudem zu berücksichtigen, dass z.B. der Seelsorger, der in der Kirchenpflege Einsitz nimmt oder der Vertreter der Bistumsleitung im kantonalen Kirchenrat seinerseits nicht allein und ohne Rückbindung an übergeordnete oder beratende Gremien entscheiden kann. Wer für Synodalität und Partizipation in der Kirche eintritt, muss nicht nur akzeptieren, sondern wird ein Interesse daran haben, dass z.B. Pfarrei- und Pastoralräte, aber auch Pastorkonferenzen oder Bischofsräte an der Meinungsbildung auf pastoraler Seite beteiligt werden. Soll dies kein pro-forma Einbezug sein, braucht er Zeit und Transparenz. Die einbezogenen Gremien müssen angemessen über die entsprechenden Fragestellungen und vorliegenden Entscheidungsgrundlagen informiert werden und können ihre Position zu komplexen Fragen nicht von heute auf morgen formulieren.

Empfehlungen für die staatskirchenrechtlichen Behörden

4. Zweckausrichtung des Einsatzes der finanziellen Mittel auf den Auftrag der Kirche

Die Kirche hat den Auftrag, das Evangelium in der Welt von heute in Wort und Tat zu bezeugen. Um die kirchliche Zweckausrichtung des Mitteleinsatzes sicherzustellen, ist bei finanziellen Entscheidungen, namentlich solchen von grosser Tragweite, stets zu fragen, ob die Art und Weise, wie die anvertrauten Gelder eingesetzt werden, der glaubwürdigen Erfüllung dieses Auftrags der Kirche dient.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Auftrag der Kirche sehr breit ist. Die Themen reichen von Ehe und Familie bis zur Wirtschaftsethik in Zeiten der Globalisierung, von der Ministrantenpastoral bis zur Sorge für vereinsamte alte Menschen in materieller Not, von der Sorge um das ungeborene Leben bis zur Gefängnis-seelsorge. Hinzu kommt, dass der Auftrag der Kirche je nach Situation ein anderer sein kann. Es ist daher schwierig, die Grenze zu ziehen, jenseits derer der Einsatz der finanziellen Mittel der Körperschaften nicht mehr zweckentsprechend ist.

Zusätzlich wird diese Grenzziehung dadurch erschwert, dass es dem Selbstverständnis der Kirche widerspricht zu sagen, Zweckentfremdung liege dort vor, wo Mittel für «andere» und «anderes» eingesetzt werden, während alles, was in der Kirche und für die Kirche finanziert werde, zweckentsprechend sei. Denn Kirche ist nur dann Kirche, wenn sie für andere da ist.

Dennoch ist die Zweckentsprechung kein «zahnloses» Kriterium: Eigennützige Mittelverwendung, Verschwendung und sachfremder Mitteleinsatz (z.B. für kommerzielle Zwecke) widersprechen ihm und können bei Bedarf aufsichtsrechtlich oder gar strafrechtlich geahndet werden.

Angesichts der Tatsache, dass auch private wie öffentliche Geldgeber vermehrt dazu neigen, ihre Beiträge an die Verfolgung gewisser Zwecke oder Wahrnehmung gewisser Aufgaben zu knüpfen, betrifft die Frage der Zweckentsprechung nicht nur den Einsatz, sondern auch die Annahme finanzieller Unterstützung: Ist sie mit dem Zweck der Kirche vereinbar? Oder nötigen die an die Beiträge geknüpften Bedingungen der Kirche die Wahrnehmung von Aufgaben oder ein Finanzgebaren auf, das mit ihrem eigentlichen Zweck nicht vereinbar ist?

5. Anerkennung von Selbstverständnis und Zuständigkeitsordnung der katholischen Kirche

Beim Einbezug der pastoral Verantwortlichen ist zu beachten, dass die Leitungsverantwortung gemäss dem Selbstverständnis und der Zuständigkeitsordnung der katholischen Kirche dem jeweils zuständigen Amtsträger anvertraut ist, also dem Bischof bzw. seinem Stellvertreter (General- oder Bischofsvikar), dem Pfarrer oder dem/r mit der Leitungsaufgabe betrauten Seelsorger/in.

In vielen staatskirchenrechtlichen Gremien ist (insbesondere auf kantonaler Ebene) der Einbezug der «pastoralen Seite» so geregelt, dass der exekutiven und z.T. auch der legislativen Behörde eine bestimmte Anzahl

Seelsorgender angehören. Diese Regelungen haben eine auch im kirchlichen Sinn «synodale» Dimension, weil sie gewährleisten, dass alle – die Glieder des Gottesvolkes, die Priester, die anderen Seelsorgenden und die Kirchenleitung an den Entscheidungen mitwirken können. Zudem dienen solche Vertretungen dem Realitätsbezug und der Qualitätssicherung staatskirchenrechtlicher Entscheidungen.

Rechtlich gesehen ist damit jedoch der Einbezug der pastoral Verantwortlichen gemäss dem Selbstverständnis und der Zuständigkeitsordnung der katholischen Kirche nicht ausreichend gewährleistet. Da die staatskirchenrechtlichen Organe verpflichtet sind, die kirchliche Zuständigkeitsordnung zu wahren, müssen sie auch das hierarchische Prinzip beachten – und dürfen sich nicht mit der Feststellung begnügen, die «pastorale Seite» sei vertreten und beteiligt gewesen. Um dies sicher zu stellen, ist z.B. vorzusehen, dass in den kantonalen kirchlichen Exekutiven und Legislativen auch der zuständige Bischof bzw. sein Stellvertreter ein Rede- und Antragsrecht hat. Es obliegt dann den pastoral Verantwortlichen zu entscheiden, wie entsprechende Kompetenzen wahrgenommen oder delegiert werden.

Empfehlungen für die pastoral Verantwortlichen

6. Fundierte Stellungnahmen der pastoral Verantwortlichen

Pastorale Anträge und Stellungnahmen sind für die staatskirchenrechtlichen Behörden umso hilfreicher, je besser sie begründet sind und konkreten Herausforderungen für das kirchliche Leben vor Ort entsprechen. Je weitreichender sie sind, desto wichtiger ist auch ihr Rückhalt in übergeordneten pastoralen Konzepten sowie im Glauben und in der Lehre der Kirche.

Um wirksam zu werden, sind Auffassungen auf Zustimmung angewiesen. Insbesondere im Kontext der demokratisch verfassten staatskirchenrechtlichen Strukturen können Anträge und Zielsetzungen der pastoral Verantwortlichen nicht «kraft ihres Amtes» durchgesetzt werden. Vielmehr braucht es Mehrheitsentscheidungen, für die Überzeugungsarbeit geleistet werden muss und die im Idealfall auf einem Diskurs beruhen, in dem das beste Argument zählt.

Finanzielle Entscheidungen staatskirchenrechtlicher Behörden müssen deshalb begründet bzw. legitimiert werden können. Sie benötigen eine entsprechende (Rechts-)Grundlage, müssen vor den Stimmbürgern oder kirchlichen Parlamenten vertreten oder – z.B. im Fall von Einsparungen – den Betroffenen gegenüber erklärt und gerechtfertigt werden.

Dabei genügt es nicht sich darauf zu berufen, dass «die pastorale Autorität es so will». Denn es ist die staatskirchenrechtliche Behörde, die für den eigentlichen finanziellen Entscheidung die Verantwortung übernehmen muss. Dafür ist sie auf Gründe und Argumente angewiesen, die sie abwägen, sich zu eigen machen oder auch als nicht stichhaltig oder willkürlich ablehnen kann.

Pastorale Stellungnahmen, die den staatskirchenrechtlichen Behörden als Grundlagen für finanzielle Entscheidungen dienen, müssen darüber hinaus kirchlich abgestützt sein. Es zählt nicht die theologische oder kirchenpolitische Ausrichtung des jeweiligen Amtsträgers, sondern der Rückhalt im Glauben und in der Lehre der Kirche oder in übergeordneten pastoralen Konzepten (z.B. des Bistums).

Zu berücksichtigen ist dabei nicht nur das Lehramt der Hierarchie, sondern auch die theologische Diskussion und der «sensus fidelium», der Glaubenssinn des Gläubigen, von dem das Konzil sagt, dass ihre «Gesamtheit ... im Glauben nicht irren» kann (Lumen Gentium 12). Es ist nicht nur klug, sondern theologisch geboten, im Hinblick auf finanzielle und strukturelle Entscheidungen staatskirchenrechtlicher Behörden zu beachten, dass es zu vielen Fragen in der Kirche, in der Theologie und sogar innerhalb der Kirchenleitung eine Vielfalt von Positionen und Akzentuierungen gibt⁸. Dass der zuständige Vertreter der kirchlichen Autorität innerhalb

⁸ In einer Ansprache an die Mitglieder der vatikanischen Internationalen Theologischen Kommission vom 5. Dezember 2014 sprach Papst Franziskus von einem «gesunden Pluralismus»: «Die Verschiedenheit der Perspektiven ist dazu da, die Katholizität zu bereichern, ohne der Einheit zu schaden ... Die Einheit der katholischen Theologen wächst aus ihrem gemeinsamen Bezug auf den einen Glauben in Christus und sie nährt sich durch die verschiedenen Gaben des Heiligen Geistes. Beginnend mit diesem Fundament und in einem heiligen Pluralismus dürfen die verschiedenen und in unterschiedlichen kulturellen Kontexten und mit unterschiedlichen Methoden entwickelten theologischen Herangehensweisen nicht ignoriert werden, sondern sie sollen sich

der legitimen Vielfalt von Auffassungen, was dem Auftrag der Kirche entspricht bzw. widerspricht, eine andere Sicht als das für die Finanzierung zuständige staatskirchenrechtliche Gremium vertritt, ist kein ausreichender Grund für die Behauptung, dass Kirchensteuergelder zweckentfremdet oder pastorale Prioritäten nicht respektiert würden.

7. Anerkennung der Eigenverantwortung der Mitglieder staatskirchenrechtlicher Behörden

Die Mitglieder staatskirchenrechtlicher Behörden treffen ihre Entscheide zwar auf der Basis der pastoralen Vorgaben, aber eigenverantwortlich. Sie sind nicht nur befugt, sondern verpflichtet, die finanzrelevanten Vorhaben der pastoral Verantwortlichen darauf hin zu prüfen, ob sie aus ihrer Sicht überzeugend und stichhaltig sind.

Mitglieder staatskirchenrechtlicher Organe sind weder Befehlsempfänger/innen der pastoral Verantwortlichen, noch handelt es sich bei diesen Gremien um reine Finanzierungsgremien. Staatskirchenrechtlich gesehen handelt es sich bei den Behörden um die gewählten Vertreterinnen und Vertreter der katholischen Wohnbevölkerung, die jene Aufgaben wahrnehmen, welche ihnen durch die Gesetzgebung übertragen werden. Und kirchenrechtlich bzw. theologisch handelt es sich um Getaufte und Gefirmte, die auch als «Laien» an der Sendung der Kirche bzw. am «allgemeinen Priestertum der Getauften» teilhaben. Hinzu kommt, dass sie sich mit viel Engagement und oft mit hohem Sachverstand für die Belange der Kirche einsetzen.

* * * * *

Die nachfolgenden Anhänge dienen der vertiefenden Information und Reflexion über die Grundlagen und das Grundverständnis des Verhältnisses von pastoralen und staatskirchenrechtlichen Strukturen. Sie sind das Ergebnis von Überlegungen und Diskussionen innerhalb der Kommission für Staatskirchenrecht und Religionsrecht der RKZ und erläutern Grundannahmen, aus denen die vorliegenden Empfehlungen erwachsen sind.

* * * * *

Anhang I: Kirche als Glaubensgemeinschaft und staatskirchenrechtliche Körperschaften

(1) Graphische Darstellungen des Verhältnisses zwischen den kirchenrechtlichen und den staatskirchenrechtlichen Strukturen im dualen System erwecken oft den Eindruck, es handle sich dabei um von der als Glaubensgemeinschaft verstandenen und kanonisch-rechtlich verfassten Kirche völlig unabhängige, eigenständige Strukturen⁹. Sie stellen der Pfarrei die Kirchgemeinde, dem regionalen Generalvikariat (bzw. der Bistumsregion oder dem Bistum) die auf dem Territorium befindlichen kantonalkirchlichen Organisationen, der Schweizer Bischofskonferenz die RKZ gegenüber.

Kirchenrechtlich	Staatskirchenrechtlich
Universalkirche	
Schweizer Bischofskonferenz	Römisch-Katholische Zentralkonferenz
Bistum	Konferenz der Bistums-kantone
Bistumsregion / Bischofsvikariat Generalvikariat	Kantonalkirchliche Organisation
Dekanat	
Pastoralraum / Seelsorgeeinheit	Mehrere Kirchgemeinden
Pfarrei	Kirchgemeinde

(2) Diese Darstellung ist hilfreich, um die wechselseitige Zuordnung der jeweiligen Organe auf den unterschiedlichen Ebenen kirchlichen Handelns aufzuzeigen. Aber sie kann zum Missverständnis verleiten, die staatskirchenrechtliche und die kanonisch-rechtliche Organisation stünden unverbunden nebeneinander. Dabei werden zwei wesentliche Eigenheiten der staatskirchenrechtlichen Körperschaften übersehen:

⁹ So insbesondere M. Grichting, Die Bewertung des «Kirchenaustritts» im Bistum Chur und der Umgang mit «Austretenden». Der Primat der Ekklesiologie und der Pastoral, in: Bier, G. (Hg.), Der Kirchenaustritt. Rechtliches Problem und pastorale Herausforderung, Freiburg 2013, 189-199, der von den Körperschaften als «der Kirche souverän gegenüberstehende() nicht-kirchliche() Institutionen» spricht (190).

(2.1) Die staatskirchenrechtlichen Körperschaften bestehen aus denselben Personen wie die kanonisch-rechtlich verfasste Kirche. Der «Kirchbürger», der an der Versammlung der staatskirchenrechtlich verfassten Kirchgemeinde teilnimmt, ist identisch mit dem Getauften – und umgekehrt. Dasselbe gilt auch für Mitglieder der staatskirchenrechtlichen Behörden und für die bischöflich beauftragten Seelsorgenden. Sie alle sind gleichzeitig – wenn auch in unterschiedlichen Rollen und mit unterschiedlichen Zuständigkeiten – Mitglieder der Körperschaft (und deshalb der staatlichen bzw. staatskirchenrechtlichen Gesetzgebung unterworfen) und Mitglieder der Kirche als Glaubensgemeinschaft (und deshalb den Normen des Kirchenrechts unterworfen).

(2.2) Die staatskirchenrechtlichen Körperschaften sind nicht Selbstzweck, sondern auf die Kirche als Glaubensgemeinschaft hingeordnet. Sie stehen in deren Dienst, schaffen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, ermöglichen und helfen¹⁰. Daraus resultiert eine asymmetrische Beziehung: Körperschaften gibt es, weil es die Kirche gibt, es gibt sie als auf die Kirche hingeordnete Strukturen. Die kanonisch-rechtlich verfasste Kirche als Glaubensgemeinschaft hingegen ist nicht notwendig auf die Körperschaften angewiesen. Letztere sind aus ekklesiologischer bzw. kanonisch-rechtlicher Sicht eine historisch gewachsene und bewährte, aber weder die einzig mögliche noch unerlässliche Form, wie die Angehörigen der Kirche und der Staat mit Hilfe der öffentlich-rechtlichen Organisation und der Verleihung des Steuerbezugsrechts dazu beitragen können, das kirchliche Leben zu ermöglichen, zu finanzieren und in die demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen einzubetten, ohne die Kirche als Glaubensgemeinschaft damit staatlich zu vereinnahmen.

(3) Zu falschen Schlüssen verleitet das Nebeneinander der pastoralen und der staatskirchenrechtlichen Strukturen auch in Bezug auf das Verhältnis der beiden Rechtsordnungen. Auch hier greift die Optik zu kurz, für die pastoral Verantwortlichen (z.B. den Pfarrer oder den Bischof) sei das kanonische Recht, für die staatskirchenrechtlichen Behörden hingegen (z.B. die Kirchenpflege oder die Synode) das Staats(kirchen)recht massgeblich. Daraus könnte der falsche Schluss gezogen werden, die pastoral Verantwortlichen seien in ihrem innerkirchlichen Handeln dem Staatskirchenrecht (bzw. dem staatlichen Recht) nicht unterworfen – und für die Mitglieder staatskirchenrechtlicher Gremien sei in ihrem behördlichen Handeln das kanonische Recht unerheblich. Richtig ist das Gegenteil: Der staatlichen wie auch staatskirchenrechtlichen Rechtsordnung sind ausnahmslos alle unterworfen. Und als Getaufte unterstehen auch die Mitglieder staatskirchenrechtlicher Behörden den Bestimmungen des Kirchenrechts. Hilfreicher als das Nebeneinander von kirchenrechtlichen und staatskirchenrechtlichen Strukturen ist ein anderes Bild für deren Verhältnisbestimmung: Jenes von einander überschneidenden Rechtskreisen:

¹⁰ Dies gilt unabhängig von der Frage, ob man sie primär als von den Kirchenmitgliedern selbst geschaffene und vom Staat anerkannte und mit dem Steuerbezugsrecht ausgestattete Körperschaften (so besonders G. Nay) oder als vom Staat organisierte und im staatlichen Recht verwurzelte Einrichtungen (so besonders Y. Hangartner) versteht.



(4) Dass diese Überschneidung von zwei voneinander unabhängigen Rechtsordnungen, von denen die eine «in Rom», die andere im Wesentlichen «vom Kanton» bzw. von der jeweiligen kantonalkirchlichen Körperschaft erlassen wird, in der Regel nicht zu Kollisionen unterschiedlicher oder gar gegensätzlicher Normen führt, hat verschiedene Gründe:

(4.1) Die wichtigste staatliche Norm für die Kirche als Glaubensgemeinschaft ist das Grundrecht der Religionsfreiheit (EMRK Art. 9, BV Art. 15). Diese Norm eröffnet den pastoral Verantwortlichen einen weiten Raum, in dem sie das kirchliche Leben gemäss dem eigenen Selbstverständnis der Kirche ausgestalten können. Dieser Raum ist aus staatsrechtlicher Sicht allerdings weder «rechtsfrei» noch «grenzenlos». Denn auch in diesem Raum gelten die Grundrechte – und auch das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit kann gemäss BV Art. 36 eingeschränkt werden.

(4.2) Zusätzlich enthalten die grundlegenden kirchlich-körperschaftlichen Erlasse¹¹ meist einen Vorbehalt zugunsten der kirchlichen (also kanonischen) Rechtsordnung, der die rechtlichen Voraussetzungen dafür schafft, dass das pastorale Handeln nicht durch kirchlich-körperschaftliche Regelungen eingeschränkt wird.

¹¹ Meist«(landeskirchliche) Verfassung», z.T. auch «Organisationsstatut», «Kirchenorganisationsgesetz» oder «Kirchenordnung» genannt.

(4.3) Gleichzeitig anerkennen sowohl die Lehre des Zweiten Vatikanischen Konzils als auch das Kirchenrecht die eigene Verantwortung aller Getauften in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Kirchenkonstitution des Konzils hält dazu fest:

«Die geweihten Hirten aber sollen die Würde und Verantwortung der Laien in der Kirche anerkennen und fördern. Sie sollen gern deren klugen Rat benutzen, ihnen vertrauensvoll Aufgaben im Dienst der Kirche übertragen und ihnen Freiheit und Raum im Handeln lassen, ihnen auch Mut machen, aus eigener Initiative Werke in Angriff zu nehmen. Mit väterlicher Liebe sollen sie Vorhaben, Eingaben und Wünsche, die die Laien vorlegen, aufmerksam in Christus in Erwägung ziehen. Die gerechte Freiheit, die allen im irdischen bürgerlichen Bereich zusteht, sollen die Hirten sorgfältig anerkennen. Aus diesem vertrauten Umgang zwischen Laien und Hirten kann man viel Gutes für die Kirche erwarten. In den Laien wird so der Sinn für eigene Verantwortung gestärkt, die Bereitwilligkeit gefördert.» (LG 37)

Nicht alles, was Getaufte in der Kirche, für die Kirche oder aus kirchlicher Gesinnung in der Gesellschaft tun, ist kirchenrechtlich geregelt und von kirchenamtlicher Zustimmung abhängig. Vielmehr haben alle Gläubigen, da sie an der Sendung der Kirche teilhaben, «das Recht, auch durch eigene Unternehmungen ... eine apostolische Tätigkeit in Gang zu setzen oder zu unterhalten. ...» (CIC, c. 216).

(4.4) Zudem anerkennt das Konzil, dass «die politische Gemeinschaft und die Kirche auf je ihrem Gebiet voneinander unabhängig und autonom sind» (GS 76). Die staatliche Regelung des Verhältnisses zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften ist von dieser Autonomie nicht ausgenommen. Es ist daher das gute Recht des Staates, die ihm aufgrund der Religionsfreiheit gebotene weltanschaulich-religiöse Neutralität «als eine offene und übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung» (BVerfG AZ 1 BvR 471/10 <110>) auszugestalten. In diesem Sinne kann der Staat den Angehörigen von Religionsgemeinschaften die Möglichkeit anbieten, sich körperschaftlich zu organisieren und das religiöse Leben mit Hilfe von Steuern zu finanzieren.

Anhang II: Einvernehmlichkeit und Freundschaftsklausel

(1) Der im Zusammenhang mit dem Verhältnis von kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Strukturen in der Schweiz häufig verwendete Begriff «Einvernehmlichkeit»¹² stammt aus der deutschen Gesetzes- und Verwaltungssprache und wird in verschiedenen Rechtsbereichen verwendet, dort jedoch teilweise in anderem Sinn als im schweizerischen Staatskirchenrecht¹³ und in der staatskirchenrechtlichen Diskussion zum Thema¹⁴. In der Festschrift für Bischof Kurt Koch hat René Zihlmann ihn wie folgt erläutert:

«Der Begriff Einvernehmen stammt aus dem Staats- und Verwaltungsrecht. Gemäss Brockhaus bezeichnet er das Einverständnis, das ein Gesetzgebungsorgan oder eine Verwaltungsbehörde mit anderen Institutionen herbeiführen muss, bevor eine Massnahme getroffen werden kann. Dieser Begriff eignet sich trefflich für das geordnete Vorgehen, zu dem sich in unserem kirchlichen Leben die Entscheidungsträger verschiedener Rechtskreise verpflichten. Dabei sind zwei Typen zu unterscheiden: a) Eine Instanz entscheidet, nachdem die andere ihr Einverständnis erklärt hat. b) Jede Instanz fasst den gleichen Beschluss in gegenseitiger Absprache und die beiden veröffentlichen den Beschluss gleichzeitig. - Diese zweite Art eignet sich vor allem dann, wenn die gleiche Frage gleichzeitig die Zuständigkeit beider Entscheidungsträger berührt und sowohl pastorale wie finanzielle Aspekte aufweist.»¹⁵.

In seinen Ausführungen stellt Zihlmann folgende Dimensionen der Einvernehmlichkeit heraus:

- Ein geordnetes Vorgehen beachten
- Die je eigene Zuständigkeit beachten
- Miteinander reden und aufeinander hören
- Kommunikative Spielregeln einhalten
- Eine politische Kultur pflegen.

(2) Sucht man nach rechtlichen Regelungen, die solche «Einvernehmlichkeit» sowohl für den Normalfall als auch in Konfliktsituationen gewährleisten, stösst man – kaum zufällig – auf die deutschen Konkordate mit dem Heiligen Stuhl und deren «Freundschaftsklauseln», die auf das schon im westfälischen Frieden formu-

¹² Vgl. z.B. die Präambel der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009;

¹³ Im deutschen Verwaltungsrecht bedeutet Einvernehmen, dass vor einem Rechtsakt das Einverständnis einer anderen Stelle vorliegen muss, die zuständige Instanz also nicht allein handeln kann. Das schweizerische Verwaltungsrecht kennt den Begriff in dieser Form nicht.

¹⁴ Zu dieser Diskussion, die insbesondere um die Jahrtausendwende sehr intensiv geführt wurde, vgl. D. Kosch, *Demokratisch – solidarisch – unternehmerisch. Organisation, Finanzierung und Management in der katholischen Kirche in der Schweiz* (FVRR 19), Zürich 2007, bes. 20ff.42ff.

¹⁵ R. Zihlmann, «Einvernehmlich». Zürcher Erfahrungen zur Partnerschaft zwischen kanonischen Instanzen und religionsrechtlichen Körperschaften, in: R. Liggenstorfer/Brigitte Muth-Oelschner (Hg.), *(K)Ein Koch-Buch. Anleitungen und Rezepte für eine Kirche der Hoffnung*. Festschrift zum 50. Geburtstag von Bischof Dr. Kurt Koch, Freiburg 2000, 575-596, 592.

lierte Prinzip der «amicabilis compositio» zurückgehen. Im neuesten Vertrag mit dem Bundesland Schleswig-Holstein von 2009 lautet die entsprechende Bestimmung

«Die Vertragsparteien werden zwischen ihnen in Zukunft etwa entstehende Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Vertrags auf freundschaftliche Weise ausräumen» (Art. 22).

Alexander Hollerbach kommentiert:

«Die F(reundschaftsklausel) macht die schiedlich-friedliche Beilegung von Meinungsverschiedenheiten durch loyale, im Geist der Freundschaft geführte Verhandlungen zur Vertragspflicht. Hierin kommt das Bewusstsein der Partner, dass die Verträge ihre Gewähr in sich selbst tragen und dass ihre Lebenskraft von der immer wieder zu erneuernden Bereitschaft zur Verständigung abhängig ist, besonders sinnfällig zum Ausdruck.» Damit werde «die beständige Gesprächsbereitschaft mit dem Ziel einer Einigung zum umfassenden Prinzip der Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche gemacht. Im Einzelnen verbietet die F(reundschaftsklausel) einseitige Interpretation oder Handhabung des Vertragsrechts. Sodann fordert sie loyale Verhandlungen und wird so zu einer allgemeinen Verfahrensmaxime. ... Andere Formen der Streiterledigung werden damit aber nicht von vornherein ausgeschlossen. So ist es denkbar, dass sich die Vertragspartner in bezug auf einen strittigen Punkt auf die Streiterledigung durch ein Schiedsgericht oder eine sonstige Schiedsinstanz einigen. ... Die Vereinbarung einer F(reundschaftsklausel) schliesst auch die Inanspruchnahme staatlicher Gerichte zum Schutz vertraglicher Rechtspositionen nicht grundsätzlich aus; sie wäre freilich nur als ultima ratio, also nach Erschöpfung des Verhandlungsweges, legitim.»¹⁶ Die Freundschaftsklausel dient also der «verfahrensmässigen Sicherstellung sachbezogener staatlich-kirchlicher Zusammenarbeit und partnerschaftlicher Konfliktlösungen ... Dem Gesetzgeber gibt sie die Pflicht auf, sich gegenüber den Kirchen um eine einvernehmliche Lösung zu bemühen ...»¹⁷.

(3) Mit diesem Verweis auf die «Freundschaftsklausel» als Rechtsfigur für die Sicherstellung der «Einvernehmlichkeit» soll nicht der Eindruck erweckt werden, das Verhältnis zwischen pastoral Verantwortlichen und staatskirchenrechtlichen Behörden entspreche einer konkordatären Beziehung zwischen Kirche und Staat. Immerhin bestehen einzelne Vergleichspunkte¹⁸:

(3.1) es handelt sich um eine Beziehung zwischen Partnern mit zwei verschiedenen, nicht auseinander ableitbaren Rechtsordnungen;

(3.2) es handelt sich um ein Verhältnis, das sich nicht als Über- bzw. Unterordnungsverhältnis verstehen lässt. Keine Seite ist berechtigt, einseitig über die andere zu verfügen.

¹⁶ A. Hollerbach, Art. Freundschaftsklausel, in: LKStKR 1 (2000), 724f.

¹⁷ H.U. Anke, Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge, Tübingen 2000, 199. Auch G.-M. Ehrlich, Der Vertrag des Apostolischen Stuhls mit dem Land Sachsen-Anhalt, Tübingen 2010, 251, spricht im Zusammenhang mit diesen Klauseln von «loyalem Einvernehmen». Die Vertragspartner verpflichten sich «bei der Gestaltung ihrer Beziehungen, die Interessen der jeweils anderen Seite zu beachten und mit ein zu beziehen».

¹⁸ Entsprechend spricht auch Zihlmann (Anm. 14), 576, von einer «quasi-konkordatären Lösung». Christoph Winzeler hält in einem unveröffentlichten Gutachten zur Verankerung des Pfarrwahlrechts für Gemeindeleiterinnen und Gemeindeleiter in der Kirchenordnung der katholischen Kirche im Kanton Zürich fest, dass die öffentlichrechtliche Anerkennung der Körperschaft «ihren Zweck nur erfüllen kann, wenn zwischen der vom Bischof geleiteten Kirche und der öffentlichrechtlichen Körperschaft im Wesentlichen Übereinstimmung herrscht. Denn die Anerkennung begründet ein zweiseitiges Rechtsverhältnis zwischen dem anerkennenden Staat und der anerkannten Kirche, bedingt also deren Einverständnis.» Der darauf gründenden Ordnung «eignet die Natur des ‚paktierten Gesetzes‘, das ein Stück weit wie Konkordatsrecht auszulegen ist.»

Der zentrale Unterschied zwischen den Beziehungen Kirche-Staat und Kirche-Körperschaft besteht darin, dass Staat und Kirche «auf je ihrem Gebiet voneinander unabhängig und autonom» sind (GS 76), so dass ein Staat ohne Kirche (und ohne geregeltes Verhältnis zu Kirchen und Religionsgemeinschaften) existieren kann, während keine «autonome» kirchliche Körperschaft, sondern nur eine auf die Kirche hingeorordnete (und mit ihren Mitgliedern identische) Körperschaft denkbar ist, was zwischen Kirche und Körperschaft zu einer asymmetrischen Beziehung führt, in welcher der Kirche eine Vorrangstellung zukommt, während die Körperschaft auf sie hingeorordnet ist.