

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. November 2009

1866. Kirchenordnung Römisch-katholische Körperschaft (Genehmigung)

Nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes über das katholische Kirchenwesen vom 7. Juli 1963 (GKW) bedarf die Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft (KO) der Genehmigung durch den Regierungsrat. Die Genehmigung der Kirchenordnung durch den Regierungsrat sieht auch § 6 Abs. 3 des neuen Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 (KiG) vor, das auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten und das GKW ersetzen wird. Die Genehmigung beschränkt sich nach beiden Bestimmungen auf eine Rechtskontrolle, weshalb sie zu erteilen ist, wenn die Überprüfung die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Kirchenordnung ergibt. Allfällige Mängel werden dadurch nicht geheilt.

Wegen der Neuregelung des Verhältnisses zwischen den anerkannten kirchlichen Körperschaften und dem Staat, mit der die Römisch-katholische Körperschaft weitgehende Autonomie erhält, wurde eine vollständige Revision der Kirchenordnung erforderlich. Den rechtlichen Rahmen dafür liefern Art. 130 und 145 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV), das neue Kirchengesetz sowie die Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009. Die Rechtskontrolle der Kirchenordnung bezieht sich daher hauptsächlich auf die eben genannten Verfassungsbestimmungen und Erlasse, obwohl Letztere erst auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten werden.

Die revidierte Kirchenordnung wurde im Amtsblatt vom 24. Juli 2009 (ABI 2009, 1384 ff.) veröffentlicht und am 27. September 2009 von den Stimmberechtigten der Römisch-katholischen Körperschaft angenommen. Das Abstimmungsresultat wurde im Amtsblatt vom 9. Oktober 2009 (ABI 2009, 2067) publiziert. Das Abstimmungsergebnis ist rechtskräftig (vgl. Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 19. Oktober 2009, ABI 2009, 2148).

Die wesentlichen Neuerungen der Kirchenordnung befassen sich mit der Umsetzung der eingeräumten Autonomie, der Schaffung einer Rekurskommission als Judikative der Körperschaft, der Ausdehnung des Mitgliederstimmrechts auf alle volljährigen Mitglieder sowie der demokratischen Wahl der Gemeindeleitung. Bereits am 6. April 2006 hat die Synode die vorliegende Regelung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen den Kirchgemeinden angenommen. Der Regierungsrat genehmigte diese Teilrevision mit Beschluss vom 8. November 2006.

Die entsprechenden Bestimmungen werden unverändert, teils redaktionell angepasst, übernommen, weshalb auf die damaligen Ausführungen verwiesen werden kann.

In schriftlichen Stellungnahmen sowohl an die Synode als auch an den Regierungsrat machte der Diözesanbischof Vitus Huonder gegen einige Bestimmungen der revidierten Kirchenordnung Vorbehalte geltend. Auf diese wird in den nachfolgenden Ausführungen nur kurz eingegangen. Die weitere Beantwortung der Eingabe des Diözesanbischofs an den Regierungsrat erfolgt in einem gesonderten Schreiben durch die Direktion der Justiz und des Innern.

Nach Art. 2 Abs. 1 lit. c KO ist Mitglied der Körperschaft jede Person, die nicht ausdrücklich ihren Austritt oder ihre Nichtzugehörigkeit zur Kirche erklärt hat.

In einer Eingabe vom 6. Februar 2009 macht der Bischof von Chur geltend, diese Bestimmung finde sich auch in § 3 Abs. 1 lit. c KiG wieder. Mit dieser identischen Formulierung habe die Bestimmung in der Kirchenordnung ihre gesetzliche Grundlage im Kirchengesetz. Das Bundesgericht habe aber am 16. November 2007 entschieden, dass es verfassungswidrig sei, wenn die staatskirchenrechtlichen Organe verlangen würden, ein Kirchenaustritt dürfe sich nicht nur auf die «Landeskirche» beschränken, sondern der Austrittswillige habe auch ausdrücklich zu erklären, nicht mehr der römisch-katholischen Konfession, Kirche oder Religionsgemeinschaft anzugehören (BGE 134 I 75 ff.). Art. 2 Abs. 1 lit. c KO und damit eigentlich auch § 3 Abs. 1 lit. c KiG seien daher verfassungswidrig.

Im Entscheid 134 I 75 ff. führt das Bundesgericht aus, dass der Staat im Rahmen der verfassungsrechtlich garantierten Glaubens- und Gewissensfreiheit auch dafür zu sorgen habe, dass jene Person, die einer Religionsgemeinschaft nicht mehr angehören wolle, aus ihr austreten könne und hernach nicht der zwangsweisen Durchsetzung von Mitgliedschaftspflichten ausgesetzt werde. Es legt mit Hinweis auf die dualistische Kirchenstruktur der römisch-katholischen Landeskirche Luzern dar, dass dies auch dann gelte, wenn die betreffende Glaubensgemeinschaft nach ihrem internen Recht keine Austrittsmöglichkeit vorsehe. Der Austritt müsse zudem jederzeit möglich sein und dürfe nicht durch schikanöse Vorschriften erschwert oder unnötig verzögert werden.

Im zu beurteilenden Fall legte die römisch-katholische Landeskirche des Kantons Luzern die fragliche Austrittsbestimmung indessen so aus, dass sich die austrittswillige Person auch ausdrücklich von der römisch-katholischen Kirche lossagen müsse. Da die römisch-katholische Kirche aber auch Teil des Glaubens bilde, schliesst das Bundesgericht daraus, dass die Landeskirche mit ihrer Auslegung der Austrittsbestimmung

einen bekennnishaften Akt fordere. Diese Auslegung, nicht aber die Austrittsbestimmung selbst, ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verfassungswidrig.

§ 3 Abs. 1 lit. c KiG bestimmt in seiner vollständigen Formulierung, dass als Mitglied einer kantonalen kirchlichen Körperschaft und einer Kirchgemeinde jede Person gilt, die nicht ausdrücklich ihren Austritt oder ihre Nichtzugehörigkeit zur Kirche erklärt hat.

In der Weisung wird dazu ausgeführt, mit der kumulativen Formulierung «kantonale kirchliche Körperschaft und Kirchgemeinde» in § 3 Abs. 1 KiG könne eine Person nur entweder Mitglied von beiden oder Nichtmitglied bei beiden sein (ABl 2006, 601). Dass eine Austrittsbestimmung aber den Austritt sowohl aus der kommunalen als auch aus der kantonalen kirchlich-körperschaftlichen Struktur fordert, wurde vom Bundesgericht im angeführten Entscheid ausdrücklich gestützt.

Das Kirchengesetz wird ab 2010 sowohl für die Römisch-katholische Körperschaft als auch für die Evangelisch-reformierte Landeskirche gelten. Die Formulierung in § 3 Abs. 1 lit. c KiG berücksichtigt, dass in Letzterer keine dualistische Kirchenstruktur herrscht, weshalb die Bezeichnung «Kirche» im vorliegenden Zusammenhang der Oberbegriff für die Kirchgemeinden und die jeweilige kantonale kirchliche Körperschaft ist. Die Bestimmung verlangt hingegen keinen im genannten Sinn dargelegten bekennnishaften Akt. Vielmehr soll als Korrelat zur Mitgliedschaftsvermutung (ABl. 2006, 601) durch ein einfaches Austrittsverfahren sichergestellt werden, dass Mitgliedschaftspflichten künftig nicht mehr zwangsweise durchgesetzt werden. Die Auswirkungen der Austrittserklärung auf das kirchliche Recht der römisch-katholischen Kirche werden indessen von der Bestimmung nicht geregelt.

Das Bundesgericht führt im genannten Entscheid dazu aus, es genüge, wenn mit der Austrittserklärung bereits gewährleistet werde, dass Mitgliedschaftspflichten künftig nicht mehr zwangsweise durchgesetzt würden. So sei unter anderem für die Zeit ab Austrittserklärung die Kirchensteuer nicht mehr geschuldet. Die Frage, welche religiösen, innerkirchlichen Konsequenzen der erklärte Austritt habe, sei nicht vom Staat, sondern von der Religionsgemeinschaft selber zu beantworten.

Mit dieser Auslegung von § 3 Abs. 1 lit. c KiG bestehen damit insbesondere unter Berücksichtigung des Entscheids 134 I 75 ff. des Bundesgerichts keine Zweifel an der Verfassungsmässigkeit der Bestimmung und von Art. 2 Abs. 1 lit. c KO.

Nach Art. 58 Abs. 2 KO müssen sich Pfarradministratoren mit Gemeindeleitungsfunktionen spätestens nach zwei Jahren einer Wahl nach Abs. 1 unterziehen, in dem auf die Pfarrwahlen verwiesen wird. Abs. 3 verweist dann auf in der Kirchenordnung geregelte Wahlvoraussetzungen, die für eine Wahl erfüllt sein müssen.

In seiner Eingabe vom 6. Februar 2009 macht der Bischof von Chur geltend, im Kirchengesetz vorgesehen sei allein die Wahl des Pfarrers. Das kanonische Recht kenne sodann auch nur Wahlvoraussetzungen für Pfarrer, nicht aber für andere Personen. Art. 58 widerspreche daher dem Kirchengesetz.

Für den Fall, dass kein Priester als Pfarrer gewählt werden kann, sieht Art. 59 Abs. 1 KO vor, dass die Kirchgemeinde den Diakon, die Pastoralassistentin oder den Pastoralassistenten mit Gemeindeleitungsfunktion auf eine Amtsdauer von drei Jahren wählt.

Auch zu dieser Bestimmung führt der Bischof von Chur in der Eingabe vom 6. Februar 2009 die zu Art. 58 dargelegte Argumentation an und macht geltend, Art. 59 widerspreche dem Kirchengesetz.

Diese Argumentation verkennt indessen die Systematik von Art. 130 KV. Mit der Neuregelung des Verhältnisses zwischen den anerkannten kirchlichen Körperschaften und dem Staat erhielten Erstere weitgehende Autonomie. Neben der Geltung der Verfassung und der allgemeinen Rechtsgrundsätze gilt grundsätzlich nur dort das staatliche Recht, wo der Staat ausdrücklich Vorgaben erlässt (Art. 130 Abs. 3 KV). Die Bestimmung von Art. 130 Abs. 3 lit. d KV, wonach das Gesetz die Zuständigkeit und das Verfahren für die Wahl der Pfarrerinnen und Pfarrer sowie deren Amtsdauer regelt, ist daher eine Mindestforderung an den Inhalt staatlicher Regelung. Sie schliesst aber nicht aus, dass die anerkannten kirchlichen Körperschaften weiter gehende Regelungen zur Wahl und zu den Wahlvoraussetzungen für andere Wahlen als Pfarrervahlen vorsehen. Es handelt sich dabei vielmehr um einen autonomen Regelungsbereich des kirchlich-körperschaftlichen Rechts.

Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, inwiefern die Art. 58 und 59 KO gegen das Kirchengesetz oder die Kantonsverfassung verstossen könnten.

Hingewiesen sei schliesslich noch auf die folgenden Bestimmungen:

In Art. 35 Abs. 2 KO erhält die Synode die Kompetenz, die Öffentlichkeit für die Behandlung eines einzelnen Geschäfts ausnahmsweise auszuschliessen.

Die anerkannten kirchlichen Körperschaften sind nach § 3 lit. c in Verbindung mit § 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) öffentliche Organe, die dem Geltungsbereich des Gesetzes unterstehen. Die Gründe, die das Gesetz für ein Absehen von der Bekanntgabe von Informationen bzw. von der Öffentlichkeit von Verhandlungen ohne weitere spezifische Regelung zulässt, sind in § 23 IDG genannt. Sollen hingegen weitere als die im IDG genannten Gründe für einen Ausschluss der Öffentlichkeit möglich sein, müssten diese in der Kirchenordnung ausdrücklich aufgeführt werden.

Nach Art. 55 Abs. 2 KO besteht die Kirchenpflege der Kirchgemeinden aus mindestens fünf Mitgliedern.

Bei der Genehmigung der Gemeindeordnungen der politischen Gemeinden bewilligt der Regierungsrat keine Bestimmungen, welche die Anzahl der Mitglieder einer Behörde nicht mit einer konkreten Zahl vorgeben. Die Stimmberechtigten sollen wissen, wer sie vertritt, weshalb die entsprechende Behörde nicht selbst über die Zahl ihrer Mitglieder bestimmen kann.

Da aber Art. 55 Abs. 2 KO die Anzahl der Mitglieder der jeweiligen Kirchenpflege zwar nicht selbst festlegt, sondern lediglich den Kirchgemeinden ein Mindestquorum vorgibt, das endgültige Quorum dann aber von der Kirchgemeinde in der jeweiligen Kirchgemeindeordnung noch bestimmt werden muss, widerspricht die Regelung der genannten Auffassung nicht.

Die Verfassung schreibt in Art. 130 Abs. 3 lit. d vor, dass das kantonale Recht die Zuständigkeit und das Verfahren für die Wahl der Pfarrerrinnen und Pfarrer sowie deren Amtsdauer regelt. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in den mit dem neuen Kirchengesetz revidierten §§ 113 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR). Nach § 116 Abs. 2 GPR bestimmt die Kirchenordnung, ob die Wahl der Pfarrerrinnen und Pfarrer durch die Kirchgemeindeversammlung oder an der Urne erfolgen muss. Nach § 116 Abs. 4 GPR ist es zudem auch in der mit dem neuen Kirchengesetz revidierten Fassung der einschlägigen Bestimmungen zulässig, dass das weitere, nicht im Gesetz über die politischen Rechte geregelte Verfahren bei Neuwahlen von Pfarrerrinnen und Pfarrern durch die Kirchenordnung geregelt wird.

Art. 58 Abs. 4 KO bestimmt, dass die Kirchgemeindeordnungen regeln, ob die Neuwahl der Pfarrer an der Urne oder in der Kirchgemeindeversammlung erfolgt. Im Übrigen verweist Art. 58 Abs. 1 KO für die Pfarrwahlen auf die §§ 113–118 GPR. Diese Bestimmungen der Kirchenordnung zur Pfarrwahl geben keinen Anlass zu Beanstandungen.

Die vollständig überarbeitete Kirchenordnung entspricht im Wesentlichen der Konzeption der mit Art. 130 und 145 KV sowie der mit dem Kirchengesetz erfolgten Neuregelung des Verhältnisses zwischen den anerkannten kirchlichen Körperschaften und dem Staat. Die Regelungen geben keinen Anlass zu rechtlichen Beanstandungen, weshalb die Kirchenordnung vom 27. September 2009 im Sinn der Erwägungen zu genehmigen ist.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die von den Stimmberechtigten der Römisch-katholischen Körperschaft am 27. September 2009 angenommene Kirchenordnung wird im Sinne der Erwägungen genehmigt.

II. Publikation der Kirchenordnung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an die Römisch-katholische Zentralkommission (Synodalrat), Hirschengraben 66, 8001 Zürich, sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi