

Der Katholische Kirchenrat des Kantons Thurgau an die Katholische Synode

Weinfelden, 31. Oktober 2021

Botschaft zur Teilrevision des KGG betr. Kirchgemeindeverbände

1 Ausgangslage

Die Synode hat das Gesetz über die katholischen Kirchgemeinden (Kirchgemeindegesetz, KGG) vor einem Jahr beschlossen. Es wird auf den 1. Januar 2022 zusammen mit der neuen Landeskirchenverfassung (LKV) und dem Landeskirchengesetz (LKG) in Kraft treten.

Der Vorstand des Kirchgemeindeverbands Nollen-Lauchetal-Thur erwog im Sommer 2021, das Referendum gegen das KGG zu ergreifen. Hintergrund war, dass die Synodalen des Kirchgemeindeverbands bei der Beratung in der Synode mit ihren Abänderungsanträgen unterlagen und einzig eine lange Übergangsfrist von zehn Jahren für die Anpassung ihrer Statuten zugestanden erhielten (§ 33 Abs. 4 KGG). Das Hauptanliegen jedoch, den Kirchgemeindeverband mit einer parlamentarischen Versammlung anstatt mit einer Kirchgemeindeversammlung führen zu dürfen, wurde damals verworfen. Kirchenratspräsident Cyrill Bischof handelte mit dem Vorstand aus, dass der Kirchgemeindeverband auf das Ergreifen des Referendums verzichte, sofern der Kirchenrat im Gegenzug zusichert, der Synode einen Antrag für die Änderung von § 29 Abs. 1 KGG zu stellen.

Der Kirchenrat kommt dem Anliegen des Vorstands des Kirchgemeindeverbands Nollen-Lauchetal-Thur nicht mit Widerwillen, sondern inzwischen mit Überzeugung nach. Denn er meint, dass vor einem Jahr beim Erlass des KGG nicht alle Überlegungen zur Frage, wie ein Kirchgemeindeverband demokratisch zu führen sei, zur Diskussion gestanden sind. Denn unter der Bezeichnung «Delegierte» verstanden die meisten Synodalen wohl die Vertretungen aus den Kirchgemeindebehörden, kaum aber Volksvertretungen. Der Kirchenrat ersucht daher die Synodalen, den Antrag des Kirchenrats nicht als Zwängerei aufzufassen und sich dem Anliegen unvoreingenommen anzunehmen.

2 Vorgeschichte

2.1 Problemstellung

Der Kirchgemeindeverband ist ein Zusammenschluss mehrerer Kirchgemeinden, um bestimmte Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen (z. B. im Rahmen eines Pastoralraums). Er stellt eine eigene öffentlich-rechtliche Körperschaft dar. Der Kirchgemeindeverband bedarf daher einer eigenen Rechnung, für die auch ein eigenes Budget zu erstellen ist.

Im staatlichen Recht wird diese Rechtsform als Zweckverband bezeichnet. Die Kantonsverfassung regelt die Grundzüge der Zweckverbände und verweist für die Ausgestaltung auf das Gesetz (§ 61 KV).

§ 61 KV Zweckverbände

³ Das Gesetz bestimmt den notwendigen Inhalt der Verbandssatzungen. Es gewährleistet den Stimmberechtigten ausreichende Mitwirkungsrechte. Die Verbandssatzungen bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Das Gemeindegesetz sieht vor, dass Zweckverbände «zur Erfüllung bestimmter Gemeindeaufgaben» (§ 39 GemG) errichtet werden. Es dürfen folglich nicht alle Gemeindeaufgaben auf den Zweckverband übertragen werden, es soll nicht einmal die Mehrzahl der Aufgaben sein. Klassische Beispiele für Zweckverbände sind: Wasserversorgung, Kläranlage, Abfallentsorgung (KVA), Beratungsstellen.

Im Fall der Kirchgemeinden ist spezifisch, dass in den meisten Fällen nicht nur einzelne wenige, sondern vergleichsweise viele Aufgaben einer Kirchgemeinde in einem Verband gebündelt werden. Dies wird allein schon dadurch deutlich, dass nicht bloss ein kleiner Bruchteil der Steuereinnahmen der Kirchgemeinden von den Kirchgemeindeverbänden zusammengeführt, d.h. aggregiert, werden, sondern häufig mehr als die Hälfte.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht passend, von einem Zweckverband zu sprechen. Die neue Landeskirchenverfassung hat deshalb den Begriff des Kirchgemeindeverbandes eingeführt, wie er auch schon von der Röm.-Kath. Landeskirche des Kantons Aargau verwendet wird.

Während der Erarbeitung des KGG wurde im Zusammenhang mit den Kirchgemeindeverbänden vor allem ein Problem mehrfach diskutiert: Die demokratische Organisation dieser Verbände. Während die politischen Gemeinden und die Kirchgemeinden mit verschiedenen demokratischen Instrumenten ausgestattet sind (Wahl der Behörden und der Kontrollorgane, Versammlungen mit direkter Abstimmung oder Urnenabstimmung), weisen die Zweckverbände gemäss dem Gemeindegesetz nur eine geringe demokratische Ausgestaltung auf: Die Entscheidungen werden von der Delegiertenversammlung auf Antrag des Vorstands gefasst, die Stimmberechtigten können nur gegen sehr wenige Beschlüsse der Delegiertenversammlung das Referendum ergreifen (§§ 42-44 GemG).

2.2 Entwurf des Kirchenrats

Der Kirchenrat hat in seinem Entwurf des KGG an die Synode deshalb vorgesehen, dass die Kirchgemeindeverbände nur in begrenztem Umfang Aufgaben der Kirchgemeinden übernehmen dürfen.

§ 30 KGG Entwurf Finanzierung

¹ Der Kirchgemeindeverband darf zur Erfüllung seiner Aufgaben bis maximal 40 % der Steuererträge der beteiligten Kirchgemeinden aggregieren.

² Aggregiert der Kirchgemeindeverband während fünf Jahren mehr als 40 % der Steuermittel der in ihm organisierten Kirchgemeinden, stellt der Kirchenrat der Synode einen Antrag auf Fusion der betreffenden Kirchgemeinden.

Die Begrenzung der Aufgabenübertragung sollte durch die Finanzen definiert sein: «bis maximal 40 % der Steuererträge der beteiligten Kirchgemeinden aggregieren». Wenn die 40 %-Grenze während fünf Jahren überschritten würde, so müsste der Kirchenrat der Synode den Antrag stellen, die betreffenden Kirchgemeinden (zwangsweise) zu fusionieren.

Dieser Vorschlag wurde in der Vernehmlassung von 2017 mehrfach kritisiert. Der Kirchenrat hat ihn daraufhin vollständig weggelassen und der Synode eine sehr offene Form beantragt:

§ 27 KGG Antrag Aufgaben

¹ Die in einem Kirchgemeindeverband organisierten Kirchgemeinden sind frei in der Auswahl der Aufgaben, die sie an den Verband übertragen wollen.

² Die übertragenen Aufgaben und deren Finanzierung sind in den Statuten des Kirchgemeindeverbands festzulegen.

2.3 Entwurf der Spezialkommission

Die Spezialkommission der Synode hat das Anliegen der Demokratie wieder erkannt und zur Lösung des Problems einen neuen Entwurf ausgearbeitet: Die Verbände müssen analog zu den Kirchgemeinden auch eine Versammlung der Gesamtheit der Stimmberechtigten durchführen; diese beschliesst über das Budget des Verbandes und genehmigt dessen Rechnung.

§ 29 KGG

Organe und anwendbares Recht

¹ Die Stimmberechtigten des Kirchgemeindeverbandes nehmen im Rahmen der übertragenen Aufgaben die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Gesamtheit der Stimmberechtigten einer Kirchgemeinde wahr. Die Übertragung dieser Befugnisse an Delegierte ist nicht zulässig.

Mit dem Satz, wonach die Übertragung dieser Befugnisse an Delegierte ist nicht zulässig sei, wollte die Spezialkommission verhindern, dass die demokratisch fragwürdige Lösung des staatlichen Gemeindegesetzes übernommen werden kann, gemäss dem Delegierte der Gemeinderäte über die Geschicke der Zweckverbände befinden. Die Kommission hat mit der Einführung von Versammlungen einen erhöhten Organisationsaufwand für die Kirchgemeindeverbände bewusst in Kauf genommen, bis dahin, dass die am Kirchgemeindeverband beteiligten Kirchgemeinden sich eine Fusion überlegen.

2.4 Beratung in der Synode

An der zweiten ausserordentlichen Sitzung der Synode zur KOG-Revision vom 22. Oktober 2020 wurden Änderungsanträge zu § 29 KGG behandelt. Die Synodalen Pfr. Marcel Ruepp, Walter Meier und Roman Meyenberger haben je einen Antrag eingereicht, mit dem § 29 KGG verändert oder gleich ganz gestrichen werden sollte.

Heidi Merz las das Votum von Roman Meyenberger vor: «Der Kirchgemeindeverband Nollen-Lauchetal-Thur macht seit Jahren gute Erfahrungen mit der Delegiertenversammlung, welche i.d.R. zweimal jährlich durchgeführt wird. Der Ersatz der Delegiertenversammlung durch eine Versammlung analog zu den Kirchgemeinden würde v.a. den gesamten Administrativaufwand und auch die Kosten massiv erhöhen. Dass eine Delegiertenversammlung mit je zwei von jeder Kirchgemeinde gewählten Delegierten weniger demokratisch sein soll, ist für mich nicht schlüssig. Beim Konzept der Delegiertenversammlung hat jede Kirchgemeinde im KGV Nollen-Lauchetal-Thur zwei gewählte Mitglieder, welche sie vertreten, unabhängig von der Grösse der Kirchgemeinde. So hat jede Gemeinde das gleiche Mitspracherecht (analog dem schweiz. Ständerat), während eine Versammlung der Stimmberechtigten allenfalls von den Stimmberechtigten einer einzigen grossen Kirchgemeinde beherrscht wird, was aus Sicht der kleinen Gemeinden nicht unbedingt als demokratisch bezeichnet werden könnte.»

Cornelia Fäh sprach im Namen der Spezialkommission: «In der ursprünglichen Ausgestaltung des Gesetzes zum Kirchgemeindeverband im Sinne eines Zweckverbandes sollte eine Begrenzung der Aufgabe durch finanzielle Einschränkungen erfolgen. In der jetzigen Ausgestaltung ist nun die Verpflichtung zur direkten Demokratie für die Kirchgemeinden vorgesehen. An dieser Versammlung dürfen alle stimmberechtigten Personen aus allen dazugehörigen Pfarreien teilnehmen. Die Aufgaben des Verbandes umfassen praktisch alle pastoralen Aufgaben. Wie die finanziellen Mittel verwendet werden im Bereich der Kirchenmusik, der Projektarbeit, Jugend- und Familienarbeit, welche pastoralen Stellen geschaffen werden, d.h. das gesamte kirchliche Leben wird im Verband diskutiert und entschieden. Ich würde meinen, einzig die Liegenschaftsverwaltung obliegt den einzelnen Kirchgemeinden. Ich bin der Überzeugung, dass die Ausgestaltung des kirchlichen Lebens im Verband für alle Beteiligten mitentscheidend sein muss. Jeder Mensch sollte seine Anliegen, seine Zweifel oder seine Unterstützung dazu äussern können, denn er sollte sich ja beheimatet fühlen in seinem Kirchgemeindeverband und lernen, über seine Grenzen hinaus zu wachsen. Wie das Wort Kirchgemeindeverband schon aussagt, sollen sich die Kirchgemeinden verbinden. Gerade in schwierigen topografischen Konstellationen, wo

Beziehungen erst wachsen müssen, sind gemeinsame Anlässe enorm wichtig. Eine Vollversammlung des Kirchgemeindeverbandes ist eine ideale Gelegenheit dazu. Menschen, die sich für die Kirchgemeinde wirklich interessieren, werden beide Versammlungen besuchen. Schlussendlich drängt sich bei einem gut funktionierenden Konstrukt sowieso die Frage auf, ob eine Fusion nicht die bessere Lösung ist. Ich empfehle Ihnen, den Antrag abzulehnen.»

Kirchenratspräsident Cyrill Bischof sagte: «Wie in keinem anderen Land kann ein Stimmbürger über alles mitentscheiden. Wer kommt dann noch an eine Kirchgemeindeversammlung, wenn faktisch nichts mehr zu entscheiden oder zu beschliessen ist? Andererseits, das muss man anerkennen, kann der Vorschlag nicht auf der ganzen Breite punkten. Natürlich muss die Praktikabilität einigermaßen gegeben sein. Das beste System funktioniert nur so gut, wie es tatsächlich umgesetzt wird. Aber der Kirchenrat meint, dass uns das Prinzip der direkten Mitsprache so wichtig sein muss, dass ein gewisser Aufwand in Kauf genommen werden müsste. Falls Sie sich dem Vorschlag gemäss Botschaft nicht anschliessen können, müsste aber auf jeden Fall gewährleistet sein, dass die Delegierten vom Souverän bestimmt und gewählt werden müssen, und nicht nur intern bestimmt werden.»

Heidi Merz antwortete: «Bei uns werden die Delegierten von den jeweiligen Kirchgemeinden gewählt. Sie sind Vertreter unserer Gemeinden. Jeder Kirchbürger hat die Möglichkeit, an diese heranzutreten und etwas zu beantragen.»

Die Anträge Ruepp und Meier wurden zu Gunsten des Antrags Meyenberger nicht weiterverfolgt. Der Änderungsantrag Meyenberger wurde mit 21:44 Stimmen abgelehnt, bei 2 Enthaltungen. Damit wurde der Antrag der Spezialkommission in das KGG aufgenommen.

In der Schlussberatung beantragte Heidi Merz, den bestehenden Kirchgemeindeverbänden eine Übergangszeit von 10 Jahren zu gewähren, um ihre Statuten anzupassen. Sie begründete dies mit dem hohen Aufwand und den entsprechend hohen Kosten, um zusätzlich zu den neun Kirchgemeindeversammlungen auch noch zwei Versammlungen der Stimmberechtigten des ganzen Verbandes durchzuführen. «Deshalb appelliere ich an Ihre Solidarität, uns kleinen Kirchgemeinden diese Frist zu gewähren. Es ist nicht so, dass wir die Hände in den Schooss legen. Wir sind aktiv daran, in unserem Verband die Kirchgemeinden zu fusionieren, zumindest einen Teil davon. Die Übergangsfrist würde uns sehr helfen.»

Dominik Steiner äusserte dazu unter anderem: «Es wurde hier von einem Demokratisierungsprozess gesprochen, so als ob die bestehende Regelung nicht demokratisch wäre. Das ist nicht ganz korrekt. Die bestehende Regelung ist zwar nicht direktdemokratisch, aber sie ist natürlich in dem Sinne demokratisch, dass sie eine repräsentative demokratische Struktur enthält. Diese wurde nicht in irgendwelchen Hinterzimmern von den Kirchgemeinderäten abgemacht, sondern die Wähler*innen dieser Kirchgemeinden haben darüber abgestimmt, dass gewisse Aufgaben an eine nächsthöhere Stufe delegiert werden. (...) Im betreffenden Gebiet gibt es darüber hinaus praktische Gründe, die die bestehende Regelung eigentlich fast demokratischer machen als die kommende, nämlich dass man von Heiligkreuz bis Lommis einen grossen geografischen Raum hat, und dann irgendwo eine Gemeindeversammlung abhalten muss. Dann wird der Ort, wo diese Gemeindeversammlung stattfindet, wahrscheinlich mehr Stimmbürger aus diesem Ort haben als aus jenen, die weiter entfernt sind (...).»

Der Antrag Merz auf Einfügung einer zehnjährigen Übergangsfrist zur Anpassung der Verbandsstatuten (§ 33 Abs. 4 KGG) wurde mit 64:1 Stimmen, bei 3 Enthaltungen angenommen.

3 Überlegungen des Kirchenrats

3.1 Opportunität

Wie glaubwürdig ist ein Gesetz, das schon vor Inkrafttreten wieder abgeändert wird? Schadet diese Teilrevision dem Image des Gesamtwerkes? Der Kirchenrat vertritt die Meinung, ein langes politisches Hickhack mit Referendum bzw. Initiative würde in der Sache grösseren Schaden anrichten als die Vorgehensweise mit dieser pragmatischen Anpassung mittels Teilrevision. «Es ist ja nicht verboten, gescheiter zu werden und auch noch dazu zu stehen.»

3.2 Verhältnismässigkeit

Soll bewusst auf eine Teilrevision verzichtet werden, weil es nur ein Randthema betrifft, das womöglich in der zukünftigen Praxis keine grosse Relevanz haben würde? In der aktuellen Diskussion zwischen dem Kirchenrat und der Bistumsregionalleitung ist die Frage des Grössenverhältnisses einer pastoralen Einheit bezogen auf das entsprechende staatskirchenrechtliche Gebilde von zentraler Bedeutung. Die Realisation einer veränderten Struktur der Kirche Thurgau könnte die Bildung von Kirchgemeindeverbänden in der angedachten Art und Weise tatsächlich überflüssig machen. Da dieser Weg jedoch aktuell noch nicht spruchreif ist, muss die Teilrevision trotzdem in Betracht gezogen werden.

3.3 Zweckmässigkeit

Welche Lösung ist tatsächlich für das aufgeworfene Problem und Einbezug aller Fragen betreffend die demokratische Legitimation von Delegierten zielführend? Der Kirchenrat redet nicht mehr von Delegierten, sondern von einem Parlament. Das heisst, das Gremium der Delegierten hat eine gewisse Grösse, welche viele Bevölkerungskreise direkt repräsentiert. Dieses Kirchgemeindevbands-Parlament stellt eine klare Vertretung der Basis dar, wie es bei allen parlamentarischen Demokratiesystemen anzutreffen ist. Die Bestimmung eines Parlaments durch die Basis mittels klarer Regeln hat nichts mehr mit einem Delegiertensystem zu tun, wo möglicherweise nur durch einzelne Exekutivmitglieder der verschiedenen Kirchgemeinden über die Mehrheit der Kirchgemeindegangelegenheiten bestimmt wird.

3.4 Nachvollziehbarkeit – innere Logik

Gibt es eine Verbindung der geplanten Änderung zum gesamten Gesetzeswerk? Ist es schlüssig nachvollziehbar? § 5 KGG definiert die Möglichkeit des Übertragens der Zuständigkeit von Kirchgemeindeversammlungen auf ein Kirchgemeindepament. De facto geschieht nun durch die vorgeschlagenen Anpassungen der Teilrevision genau dasselbe in der nächsthöheren Ebene. Der Inhalt dieser Teilrevision ist also schon im § 5 KGG zugrunde gelegt. Die Gemeinschaft aller Kirchgemeindeglieder überträgt ihre Rechte und Pflichten an ein von ihr gewähltes Parlament. Dies bedeutet, dass die Teilrevision auch mithilft, das neue Gesetzeswerk noch logischer und kohärenter zu machen.

4 Antrag

4.1 Gesetzesänderung

Der Kirchenrat beantragt:

Das Gesetz der Kath. Synode über die katholischen Kirchgemeinden vom 26. November 2020 (KGG) wird wie folgt geändert:

§ 29 Organe und anwendbares Recht

¹ Die Stimmberechtigten des Kirchgemeindeverbandes nehmen im Rahmen der übertragenen Aufgaben die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Gesamtheit der Stimmberechtigten einer Kirchgemeinde wahr. Sie können ihre Rechte in Entsprechung zu den Kirchgemeinden im Rahmen einer Versammlung (§ 3), einer Urnenabstimmung oder Urnenwahl (§ 4) oder durch Übertragung an ein Parlament (§ 5) wahrnehmen.

² Nicht auf ein Parlament übertragbar sind die Wahl der Leitung der Pfarrei sowie die Wahl des Präsidiums und der Mitglieder des Vorstands.

4.2 Erläuterung

Die Gesamtheit der Stimmberechtigten eines Kirchgemeindeverbandes soll dieselben Möglichkeiten zur Wahrnehmung ihrer Rechte haben, wie sie den Kirchgemeinden offenstehen:

- Versammlung aller Stimmberechtigten;
- Wahl und Abstimmung an der Urne;
- Parlament mit Volksvertreter*innen, die von den Stimmberechtigten (nicht von den Kirchgemeinderäten) gewählt werden.

Das bestehende Verbot, die Befugnisse an Delegierte zu übertragen, wird gestrichen. Damit kann ein Kirchgemeindeverband gleich wie eine Kirchgemeinde ein Parlament einsetzen, das stellvertretend (repräsentativ) für die Gesamtheit der Stimmberechtigten handelt.

Wenn gemäss § 5 KGG die Kirchgemeindeordnung die Zuständigkeiten festlegt, die an das Parlament übertragen werden, so ist dies beim Kirchgemeindeverband in den Statuten zu regeln. Dabei gelten dieselben Beschränkungen, wie bei den Kirchgemeinden: Die wichtigsten Wahlgeschäfte, nämlich die Wahl der Leitung der Pfarrei und des Vorstands, bleiben direktdemokratisch, d. h. in der Versammlung oder an der Urne. Die Wahl der Rechnungsprüfungskommission und des Wahlbüros können an das Parlament übertragen werden.

§ 5 Abs. 2 KGG enthält noch zwei weitere Vorbehalte, die in § 29 Abs. 2 KGG bewusst nicht erwähnt werden:

- Die Beschlussfassung über den Beitritt und Austritt eines Kirchgemeindeverbandes: Da ein Kirchgemeindeverband selbst nicht nochmals Mitglied eines noch grösseren Kirchgemeindeverbandes sein soll (in sich verschachtelte Verbände), kann aus heutiger Sicht auf eine analoge Bestimmung verzichtet werden. Ein anderes Thema ist, wie ein Kirchgemeindeverband über die Aufnahme neuer Kirchgemeinden beschliesst: Diese Zuständigkeit kann an das Verbandsparlament übertragen werden.
- Die Vereinbarungen mit anderen Kirchgemeinden über die Änderungen des Bestandes oder des Gebiets von Kirchgemeinden: Diese Zuständigkeit liegt immer bei den Kirchgemeinden und grundsätzlich nicht beim Kirchgemeindeverband.

KATHOLISCHER KIRCHENRAT DES KANTONS THURGAU

Der Präsident:
Cyrill Bischof

Der Generalsekretär:
Urs Brosi