

**Zusammenarbeit zwischen
kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Instanzen
bei schwierigen Personalentscheiden**

Grundsatzüberlegungen und praktische Empfehlungen
der Kommission für Staatskirchenrecht und Religionsrecht

An der Beauftragung und Anstellung von kirchlichen Mitarbeitenden, die einer bischöflichen Sendung («Missio canonica») bedürfen, um ihre Aufgabe wahrnehmen zu können, sind im «dualen System» sowohl kirchliche als auch staatskirchenrechtliche Instanzen beteiligt. Im Grundsatz ist die rechtliche Situation unbestritten: Die Anstellung oder Wahl eines solchen Mitarbeitenden setzt die Erteilung der missio voraus. Und in der Praxis verläuft die Zusammenarbeit zwischen den kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Instanzen bei Personalentscheiden in der Mehrheit der Fälle gut und es werden einvernehmliche Lösungen getroffen, mit denen sich alle Beteiligten – auch die betroffene Person – einverstanden erklären können. Dies gilt nicht nur für die Anstellungs- bzw. Wahlverfahren, sondern auch für Stellenwechsel und die Auflösung von Arbeitsverhältnissen.

Zu Problemen kann es jedoch kommen, wenn ein kirchlicher Mitarbeitender mit Missio mit dem Personalentscheid einer der beiden Instanzen nicht einverstanden ist und darin von der anderen Instanz unterstützt wird. Der öffentlichkeitswirksamste Konflikt dieser Art ist der «Fall Röschenz», wo die Kirchgemeinde das Arbeitsverhältnis mit dem Pfarradministrator weiterführte, auch nachdem der Bischof ihm die missio entzogen hatte. Bekannt sind aber auch Situationen, in denen z.B. eine Kirchenpflege das Arbeitsverhältnis mit einem Priester auflösen wollte, dieser aber seine Arbeit fortsetzen wollte und dabei vom zuständigen Bischof unterstützt wurde.

Solche Konflikte belasten die betroffenen Kirchgemeinden und Pfarreien, schaden letztlich aber auch den Betroffenen. Zudem stellen sie die Funktionsfähigkeit des «dualen Systems» mit seinen geteilten Zuständigkeiten in Frage.

Aus diesem Grund hat sich die Kommission für Staatskirchenrecht und Religionsrecht¹ mit der Thematik befasst und zu Handen der Mitglieder der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz Grundsatzüberlegungen und praktische Empfehlungen erarbeitet.

Die Plenarversammlung der RKZ hat vom vorliegenden Papier am 14. Juni 2008 zustimmend Kenntnis genommen und beschlossen, es den Mitgliedern der RKZ und der SBK sowie interessierten Kreisen zugänglich zu machen.

¹ Mitglieder der Kommission:

- Barbara Kühne-Cavelti, lic.iur., Vizepräsidentin der RKZ, Präsidentin des Kirchenrates der Römisch-Katholischen Landeskirche im Kanton Aargau (Vorsitz);
- Philippe Gardaz, Dr. iur., Nebenamtlicher Bundesrichter;
- Kristin Gubler Borer, lic.iur., Mitglied des Kirchenrates der Römisch-katholischen Landeskirche Basel-Landschaft;
- Giusep Nay, Dr. iur., aBundesgerichtspräsident;
- Erwin Tanner, Dr. iur., lic.theol., Stellvertreter des Generalsekretärs der SBK;
- Daniel Kosch, Dr. theol., Generalsekretär der RKZ.

Inhalt

1	Grundsatzüberlegungen.....	2
1.1	Frühzeitige Information und Dialog als oberste Prinzipien.....	2
1.2	Die rechtlichen Vorgaben beachten.....	3
1.3	Beachtung der Grund- und Menschenrechte.....	3
1.4	Bedarf an gemeinsamen Regelungen im «dualen System».....	3
2	Praktische Empfehlungen	4
2.1	Vertrautheit mit der Doppelstruktur als Voraussetzung	4
2.2	Landeskirchlicher Rechtsschutz	4
2.3	Beratung und Aufsicht über die Kirchgemeinden.....	5
2.4	Anstellungserlasse / Personalreglemente.....	5
2.5	Verfahrensrechte	6
	Anspruch auf vorgängige Äusserung und Mitwirkung im Verfahren	6
	Recht auf Akteneinsicht	6
	Recht auf Entscheidungsbegründung.....	6
	Anspruch auf Rechtsbeistand	7
3	Abschliessende Überlegungen	7

1 Grundsatzüberlegungen**1.1 Frühzeitige Information und Dialog als oberste Prinzipien**

Schwierige Personalentscheide sind in der Regel das Resultat einer längeren Entwicklung. Sie lassen sich am ehesten einvernehmlich lösen, wo der Dialog zwischen kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Instanzen institutionalisiert ist und ein Klima gegenseitigen Vertrauens und Respekts besteht. Wenn sich Schwierigkeiten abzeichnen, ist dadurch am ehesten Gewähr gegeben, dass die gegenseitige Information frühzeitig erfolgt und das Gespräch zwischen allen Beteiligten gesucht wird. Dies gilt insbesondere für Verfahren, die zur Beauftragung und Anstellung von Seelsorgenden oder zur Auflösung der Zusammenarbeit aufgrund von Differenzen oder Konflikten führen.

Zeigt sich, dass die Konflikte auf der Ebene der direkt Beteiligten nicht bereinigt werden können, ist sowohl von Seiten der kirchlichen als auch der staatskirchenrechtlichen Organe die nächsthöhere Ebene einzubeziehen. In solchen Fällen ist den Verfahrensfragen (s.u. 2.5) von Anbeginn besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Manche kantonalkirchliche Organisationen und Diözesen verfügen über Ombudsstellen oder vermitteln Kontakte zu Fachpersonen, die beratend oder mit einer Mediation zur Lösungssuche beitragen können.

1.2 Die rechtlichen Vorgaben beachten

Jeder Personalentscheid hat eine rechtliche Dimension. In jenen Fällen, wo kirchliche und staatskirchenrechtliche Instanzen beteiligt sind, sind diese verpflichtet, das staatliche Recht und die kirchenrechtlichen Vorgaben zu beachten. Zu berücksichtigen sind ferner die spezifischen Regelungen, die für die Arbeitsverhältnisse der staatskirchenrechtlichen Körperschaften gelten (z.B. Pfarrwahlrechte, kantonalkirchliche Anstellungsordnungen oder rechtliche Implikationen öffentlichrechtlicher Anstellungsverhältnisse).

Zu den rechtlichen Vorgaben gehört auch, dass die jeweiligen Zuständigkeiten der kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Instanzen gewahrt und die Rechte und die Würde der Betroffenen respektiert werden.

1.3 Beachtung der Grund- und Menschenrechte

Die Grund- und Menschenrechte sind tief im christlichen Menschenbild verankert, weshalb Papst Johannes Paul II. die Kirche als «Grossbewegung zur Verteidigung und zum Schutz der Würde des Menschen» (Centesimus Annus 3,4) bezeichnet hat. Sie bilden auch das Fundament des freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaates. Diese Rechte – insbesondere jenes auf Religionsfreiheit – gewähren den Kirchen und Religionsgemeinschaften heute den notwendigen Freiraum für ihr Wirken. Diesen können sie durch entsprechend hohe Gewichtung der Religionsfreiheit auch dort einfordern, wo es gilt eine praktische Konkordanz zwischen dieser und den übrigen Grund- und Menschenrechten zu erreichen. Der Kirche sollte es daher nicht schwergefallen, die Grund- und Menschenrechte zu anerkennen und keinen rechtsfreien Raum für sich zu beanspruchen.

Aufgrund ihres eigenen Selbstverständnisses und im Hinblick auf ihre Glaubwürdigkeit hat die Kirche ein hohes Interesse daran, dass die Rechte ihrer Mitarbeitenden in kirchlichen und landeskirchlichen Arbeitsverhältnissen sorgfältig geschützt werden, und zwar unabhängig davon, ob es sich um öffentlichrechtliche oder um privatrechtliche Anstellungsverhältnisse handelt. Die der Kirche damit gesetzten Grenzen sollten sie in der Masse nicht stören, als die Verwirklichung der Menschenrechte ihr selber ein grosses Anliegen ist.

Für Personalentscheidungen, welche wie ein *missio*-Entzug einschneidende Folgen für die betroffene Person haben, braucht die katholische Kirche Ordnungen und Regeln, die den erwähnten grundrechtlichen Anforderungen genügen und insbesondere Rekursmöglichkeiten vorsehen, die echte Neubeurteilungen eines Entscheids ermöglichen. Dies gilt um so mehr, als auch das neue Kirchenrecht ausdrücklich von grundlegenden Rechten spricht, die für alle Gläubigen gelten und einen Rechtsschutz vorsieht (CIC 1983, cann. 208-223). Solche Regelungen müssen auch gewährleisten, dass in den einzelnen konkreten Fällen in angemessener Weise gegenüber staatskirchenrechtlichen bzw. staatlichen oder gerichtlichen Instanzen dokumentiert wird, wie die kirchlichen Instanzen vorgegangen sind und wie sie ihre Entscheidungen begründen.

1.4 Bedarf an gemeinsamen Regelungen im «dualen System»

Präsentations- und Pfarrwahlrechte gehören zu den wichtigsten historischen Wurzeln zur heutigen Doppelstruktur von kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Instanzen. Sie gewährleisten, dass die Gläubigen, die gemeinsam für den Unterhalt der Kirche und die Sicherstellung der Seelsorge aufkommen, bei der Wahl der Seelsorgenden ein Mitwirkungsrecht haben und damit ein Stück Mitverantwortung für ein gedeihliches Zusammenwirken übernehmen.

Für gemischte Belange (wie es Personalentscheide für kirchliche Mitarbeitende mit bischöflicher Beauftragung sind), in denen sowohl kirchliche als auch staatskirchenrechtliche Instanzen Entscheidungen zu fällen haben, die zwar voneinander abhängig sind, aber doch je eigenverantwortlich getroffen werden müssen, braucht es Regelungen, die klären, wie diese einzelnen Entscheidungen aufeinander abgestimmt werden und vor allem, wie mit Situationen umzugehen ist, bei denen der jeweilige Partner zu einer anderen Auffassung gelangt. Notwendig sind also Vereinbarungen zur Erreichung der «praktischen Konkordanz», die dem Problem der Differenzbereinigung die nötige Aufmerksamkeit schenken. Sind solche Abläufe im Inneren der Kirche (bzw. des dualen Systems) korrekt geklärt, werden diese auch von staatlichen Gerichten respektiert werden.

2 Praktische Empfehlungen

2.1 Vertrautheit mit der Doppelstruktur als Voraussetzung

Die Doppelstruktur von kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Organen ist komplex und für Personen, die damit nicht vertraut sind, schwierig zu verstehen. Doch ist ihre Kenntnis unabdingbar für eine fruchtbare Zusammenarbeit, sei es für die Mitglieder staatskirchenrechtlicher Behörden und kirchlicher Räte, sei es für die Seelsorgenden. Diesem Gesichtspunkt ist bei der Aus- und Weiterbildung aller Beteiligten die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

2.2 Landeskirchlicher Rechtsschutz

Nach Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine *richterliche* Behörde, d.h. also eine Behörde, die sich durch Unabhängigkeit und Unparteilichkeit kennzeichnet, wie sie insbesondere Art. 30 Abs. 1 BV erfordert. Die Rechtsweggarantie gewährleistet einen qualifizierten Rechtsschutz. Sie garantiert bei grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten Zugang zu wenigstens einem Gericht, welches Rechts- und Sachverhaltsfragen umfassend überprüfen kann. Das bedeutet, dass auch bei Streitigkeiten über Rechte und Pflichten insbesondere der Glaubensangehörigen nach dem Recht der Kirchgemeinden und Landeskirchen, aber auch etwa der Kirchgemeinden gegenüber den Kantonalkirchen, eine gerichtliche Instanz zur Verfügung stehen muss.

Nun kann diese Funktion dem kantonalen Verwaltungsgericht übertragen werden. Das erscheint aber im Lichte der erwünschten und geforderten immer grösseren Entflechtung von Kirchen und Staat im Sinne einer gänzlichen institutionellen Trennung nicht mehr als angemessene Lösung. Auch von der Sache her ist es erforderlich, für die besondere Rechtsmaterie des Kirchen- und Landeskirchenrechts ein damit und mit den kirchlichen Verhältnissen besonders vertrautes Fachgericht vorzusehen. Die Autonomie der Landeskirchen wird dadurch wesentlich gestärkt. Das erhöht auch deutlich die Akzeptanz solcher richterlicher Entscheide, denn zuständig ist dann ein Organ der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, welche die Religionsangehörigen geschaffen haben und bilden. Der Vorwurf einer Einmischung des Staates in kirchliche Angelegenheiten kann so ebenfalls weniger erhoben werden.

Voraussetzung, damit sich diese Wirkungen vollständig entfalten können, ist allerdings, dass den Landeskirchen und Kirchgemeinden auch eine weitgehende *Rechtssetzung*-autonomie zusteht. Auch soweit sie kantonales Recht sinngemäss, etwa das Gemeindegesetz, anwenden, müssen sie dieses als eigenes Recht anwenden und anwenden können. Nur in diesem Fall können sie den Rechtsweg mit einer eigenen Rekurskommission garantieren und mit dieser auch die unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts bilden. Je mehr kantonales Recht auch auf die Kirchgemeinden und Landeskirchen unmittelbar

Anwendung findet, desto weniger gross ist die Bedeutung einer richterlichen Instanz der Landeskirche. Denn es liegt auf der Hand, dass der Kanton für das kantonale Recht selber den Rechtsweg garantieren und eine genügende Vorinstanz des Bundesgerichts vorsehen muss, in aller Regel mit der Zuständigkeit seines Verwaltungsgerichts.

2.3 Beratung und Aufsicht über die Kirchgemeinden

Die meisten Personen mit bischöflicher Beauftragung sind in den Pfarreien tätig und demzufolge Angestellte einer Kirchgemeinde. Deren staatskirchenrechtliche Behörden arbeiten im Milizsystem und verfügen deshalb gerade in rechtlichen Fragen nicht über das notwendige Wissen. Die enge Zusammenarbeit mit den Seelsorgenden kann zudem dazu führen, dass die nötige Distanz fehlt, um Konflikte sachlich zu beurteilen. Dies gilt sowohl für Konflikte innerhalb der Kirchgemeinde und Pfarrei als auch für Konflikte zwischen kirchlichen Mitarbeitenden und den höheren kirchlichen Instanzen.

Entsprechend wichtig ist, dass auf kantonalkirchlicher Ebene das nötige Fachwissen bereit gestellt werden kann, sei es für die Beratung der Kirchgemeinden oder für die Wahrnehmung der Aufsicht.

Bei der Umschreibung der Aufsicht über die Kirchgemeinden und der Umschreibung des Weisungsrechts der kantonalkirchlichen Behörden in den Kirchenverfassungen ist darauf zu achten, dass letztere in Konfliktsituationen Massnahmen anordnen und durchsetzen können, die dazu geeignet sind, die Eskalation zu verhindern und etwa im Fall lang dauernder gerichtlicher Auseinandersetzungen dafür zu sorgen, dass zwar die Rechte der kirchlichen Mitarbeitenden gewahrt bleiben, diese aber vorübergehend ihre Tätigkeit nicht ausüben dürfen.

2.4 Anstellungserlasse / Personalreglemente

Es ist erstrebenswert, dass die kantonalkirchlichen Organisationen im Rahmen ihrer Organisationsstatute die Kompetenz erhalten, für die gesamte Körperschaft (und nicht nur für die kantonalkirchliche Ebene) verbindliche Personalreglemente zu erlassen. Damit ist gewährleistet, dass einheitliche Regelungen gelten. Sofern die kantonalkirchlichen Organisationen dazu bereit sind, kann so auch auf Bistumsebene mindestens eine gewisse Koordination erreicht werden.

Anzustreben ist, diese Reglemente im Einvernehmen mit der zuständigen kirchlichen Instanz zu erlassen. Dies gewährleistet, dass diese sich auch bei der Anwendung entsprechend den vereinbarten Regelungen verhält und soll in einer Präambel auch dokumentiert werden.

Ausdrücklich festzuhalten ist, dass für jene Aufgaben, die eine kirchliche Beauftragung erfordern, diese nicht nur Anstellungsvoraussetzung ist, sondern dass ihr rechtmässiger Entzug ein Entlassungsgrund ist.

Klärend sind auch Wegleitungen zur Demission oder des Stellenwechsel von kirchlichen Mitarbeitenden mit einer kirchlichen Beauftragung und zur Kündigung durch die Arbeitgebenden. In diesen Wegleitungen kann das Zusammenwirken zwischen den kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Instanzen im Detail festgelegt und zugleich der Rechtsschutz für die Betroffenen sichergestellt werden.

In den Anstellungsordnungen kann auch die Frage einer Weiterbeschäftigung nach Anordnung von personalrechtlichen Massnahmen so geregelt werden, dass die Mitarbeitenden dazu kein Anrecht haben. So wird vermieden, dass im Fall von Rechtsstreitigkeiten der Eindruck entsteht, kirchenrechtliche Sanktionen wie z.B. der Entzug der Missio

blieben wirkungslos. Bei einer Verweisung auf das öffentlichrechtliche Anstellungsrecht des Kantons als subsidiär anwendbares eigenes Recht ist allenfalls ausdrücklich eine entsprechende Ausnahme von einem dort bestehenden Weiterbeschäftigungsrecht vorzusehen.

2.5 Verfahrensrechte

Verfahrensgrundsätze wie die Gewährung des rechtlichen Gehörs sind keine reinen Formalien. Sie haben zum Ziel, die betroffenen Personen nicht zum «Objekt» des Verfahrens zu machen, sondern als «Subjekte» mit Rechten und Pflichten in ihrer Würde ernst zu nehmen.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör bringt einen besonders wichtigen Aspekt der Verfahrensfairness zum Ausdruck. Zudem erhöht die Partizipation der Verfahrensbeteiligten die Wahrscheinlichkeit materiell richtiger Entscheide und verbessert so auch die Chance, dass der verfahrensabschliessende Entscheid anerkannt wird. Je einschneidender sich der Ausgang des Verfahrens auf die Beteiligten auswirken kann, desto intensiver ist ihrem Gehörsanspruch sowohl seitens der kirchlichen als auch seitens der staatskirchenrechtlichen Instanzen Rechnung zu tragen.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst im Einzelnen folgende Ansprüche:

Anspruch auf vorgängige Äusserung und Mitwirkung im Verfahren

Dieser Anspruch ermöglicht dem Beteiligten, einen wichtigen Beitrag zur Aufklärung des rechtserheblichen Sachverhalts. Er konkretisiert sich im Anspruch auf persönliche Teilnahme am Verfahren, auf Orientierung über den Verfahrensgang, im Recht auf Mitwirkung bei der Feststellung des Sachverhaltes und im Anspruch, sich zum Beweisergebnis zu äussern. Dieser Mitwirkungsanspruch bedingt auch, dass die zuständige Instanz verpflichtet ist, die Vorbringen entgegenzunehmen und zu prüfen. Ob die Entscheidbehörde diesen Anforderungen nachgekommen ist, wird anhand der Entscheidungsbegründung nachgeprüft.

Recht auf Akteneinsicht

Die Ausübung des Rechts auf Akteneinsicht setzt voraus, dass sämtliche im Rahmen des Verfahrens vorgenommenen Erhebungen aktenkundig gemacht werden. Aus diesem Anspruch ergibt sich deshalb umgekehrt die Pflicht der Behörden, alle entscheidungsrelevanten Vorgänge, insbesondere auch Befragungen, in den Akten festzuhalten. Lässt sich den Akten nicht entnehmen, wer sie erstellt hat und wie sie produziert worden sind, dürfen sie nicht verwendet werden.

Recht auf Entscheidungsbegründung

Die Begründungspflicht stellt sicher, dass der Betroffene den Entscheid verstehen kann. Wer Anordnungen einer kirchlichen oder landeskirchlichen Instanz befolgen soll, muss wissen warum. Der Anspruch auf Begründung vermittelt den Betroffenen das Recht, dass die zuständigen Instanzen ihre Vorbringen tatsächlich hören, sorgfältig und ernsthaft prüfen und in der Entscheidungsfindung berücksichtigen. Dabei darf sich die beurteilende Instanz auf die wesentlichen Argumente beschränken. Die Begründungsdichte genügt den verfassungsrechtlichen Standards, wenn sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheides Rechenschaft ablegen und ihn in voller Kenntnis der Sache gegebenenfalls anfechten kann. Deshalb müssen zumindest die Überlegungen genannt werden, von denen sich die jeweilige Instanz leiten liess und auf die sie ihren Entscheid stützt. Die

Entscheidungsbegründung muss auch einer Rechtsmittelinstanz erlauben, den Entscheid nachzuvollziehen und zu überprüfen.

Anspruch auf Rechtsbeistand

Das Bundesgericht hat aus dem grundrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art 29 Abs 2 BV) das Recht der Parteien abgeleitet, sich in Justizverfahren durch einen Rechtsvertreter oder eine Rechtsvertreterin freier Wahl vertreten zu lassen.

3 Abschliessende Überlegungen

Weder rechtliche Regelungen noch Vereinbarungen über die Zusammenarbeit zwischen kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Organen können verhindern, dass tiefgreifende Konflikte entstehen und dass die beteiligten Personen oder Gremien zu unterschiedlichen Auffassungen gelangen, welches eine gute und gerechte Lösung darstellt. Verfahrensregeln für das Zusammenwirken können zwar einen Beitrag zu einvernehmlichen Lösungen leisten, diese aber letztlich nicht garantieren. Das Recht, ein staatliches Gericht anzurufen, bleibt letztlich immer bestehen; dessen Überprüfungsbefugnis ist jedoch beschränkter, je besser der kirchliche Rechtsschutz ausgebaut ist

Aber eine Gesprächskultur, die in guten Zeiten sorgfältig gepflegt wird, gemeinsam vereinbarte Regelungen, die unabhängig von der einzelnen Situation erarbeitet wurden, sowie eine gemeinsame Sensibilität für die Würde und die Rechte – auch die Verfahrensrechte – der betroffenen Personen sind entscheidende Voraussetzungen dafür, auch mit schwierigen Personalentscheidungen und unterschiedlichen Auffassungen so umzugehen, dass eine Eskalation von Konflikten vermieden werden kann, die langfristig niemandem dient – auch der vermeintlich «obsiegenden» Partei nicht.

Zudem trägt eine Kultur der Einvernehmlichkeit und des sorgfältigen Umgangs mit schwierigen Personalentscheidungen dazu bei, dass die unvermeidbaren Konfliktfälle als Ausnahmerecheinungen wahrgenommen und behandelt werden, die es in jeder Organisation und jeder Rechtsordnung gibt, ohne dass deshalb gleich das System als solches in Frage gestellt wird.

Zürich, den 20. Juni 2008

Barbara Kühne-Cavelti
Präsidentin der Kommission für
Staatskirchenrecht und Religionsrecht

Daniel Kosch
Generalsekretär
der Röm.-Kath. Zentralkonferenz