

Zürich, 19. Mai 2014

Parlamentarische Initiative „7 statt 9 Synodalräte“

Stellungnahme von Synodalrat und Generalvikar zu Bericht und Antrag vom 5. Februar 2014 der Nichtständigen Synodenkommission

1. Formelles

Bericht und Antrag vom 5. Februar 2014 betreffend die Parlamentarische Initiative „7 statt 9 Synodalräte“ der Nichtständigen Synodenkommission sind am 14. Februar 2014 im Sekretariat des Synodalrates eingegangen.

Gemäss § 75 der Geschäftsordnung der Synode (GO Synode; LS 182.31) ist der Synodalrat damit zur Stellungnahme innert sechs Monaten, d.h. bis spätestens zum 13. August 2014, aufgefordert.

Da Art. 37 Abs. 3 Kirchenordnung (KiO; LS 182.10) festhält, dass mindestens ein Mitglied des Synodalrates dem geistlichen Stand angehört und in der Regel Priester sein muss und von dem im Kanton Zürich tätigen Mitgliedern des Seelsorgekapitels vorgeschlagen werden kann, ist mit der Parlamentarischen Initiative „7 statt 9 Synodalräte“ „auch der Bereich des Generalvikars“ betroffen. Die Stellungnahme des Generalvikars fliesst deshalb in die Stellungnahme des Synodalrates mit ein.

2. Vorbemerkung

Nach Abschluss seiner Beratungen zur Parlamentarischen Initiative „7 statt 9 Synodalräte“ teilte der Synodalrat der Geschäftsleitung der Synode sowie dem Präsidenten der Nichtständigen Kommission „7 statt 9“ mit Zuschrift vom 14. Januar 2014 u.a. Folgendes mit:

„[...] Gemäss der vom Synodalrat 2013 durchgeführten, von einem externen Experten begleiteten Organisationsanalyse gibt es weder strategisch noch organisatorisch zwingende Argumente für eine bestimmte Grösse des Synodalrates bzw. für eine bestimmte Anzahl seiner Mitglieder.

Vor diesem Hintergrund hat der Synodalrat an mehreren Sitzungen intensiv über verschiedene Modelle einer Behörde mit 7 und mit 9 Mitgliedern diskutiert. An seiner Sitzung vom 13. Januar 2014 ist er zum Schluss gekommen, dass er seine vielfältigen Aufgaben in einem neunköpfigen Gremium am besten wahrnehmen kann. [...]“.

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

3. Einleitung

Genauso wenig wie er es aufgrund seiner eigenen intensiven Beratungen erkennen konnte, vermag der Synodalrat aufgrund des Kommissionsberichtes vom 5. Februar 2014 weder strategisch noch organisatorisch überzeugende oder zwingende Gründe zu erkennen, die eine Verkleinerung des Gremiums erforderten. Entsprechend vage fällt denn auch die einstimmige Schlussfolgerung der Nichtständigen Kommission aus, nämlich, „dass ein Synodalrat mit 7 Mitgliedern möglich ist“ (s. Kommissionsbericht Ziffer 6, S. 7). *Möglich* bedeutet nicht *zwingend*, nicht *dringend* und auch nicht, dass durch eine rein technisch gewisse mögliche Verkleinerung eine wirkliche Verbesserung erzielt wird. Ein klar gegliederter „den Bedürfnissen der Nichtständigen Kommission angepasster Kriterienkatalog“ ist nicht ersichtlich. Vor diesem Hintergrund erstaunt, dass der im vorliegenden Zusammenhang materiell doch bedeutsame Entscheid des Synodalrates vom 13. Januar 2014, wonach er seine vielfältigen Aufgaben in einem neunköpfigen Gremium am besten wahrnehmen kann, im Bericht der Nichtständigen Kommission keinerlei Erwähnung findet.

Diese etwas diffuse Ausgangslage macht es für den Synodalrat und den Generalvikar nicht einfach, seine Stellungnahme so zu strukturieren, dass für die Synodalen eine möglichst objektive, vor allem sachorientierte Meinungsbildung und basierend darauf eine entsprechende Entscheidung möglich wird, die klar und deutlich im Interesse der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich liegen.

4. Grundsätzliches

4.1. Zur Frage der richtigen Anzahl Exekutivmitglieder

Bei der Beratung betreffend die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative in der Synode verwies der Synodalrat auf die von ihm angestossene Organisationsanalyse. Bei dieser Argumentation ging der Synodalrat davon aus, dass es zwingende und von der Betriebswirtschaftslehre anerkannte Bestimmungsgrössen für eine bestimmte Anzahl von Exekutivmitgliedern gäbe. Diese Erwartung erfüllte sich jedoch nicht. Diese Mitteilung führte bei der Geschäftsleitung und beim Präsidenten der Nichtständigen Kommission zu verständlichen Irritationen. Das Fehlen solcher anerkannter Bestimmungsgrössen lässt sich wie folgt erklären:

- 4.1.1. Die Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Managementkonzepte auf die Verwaltung ist begrenzt, weil sich private Unternehmung und Verwaltungsbetrieb in verschiedener Hinsicht recht grundlegend unterscheiden. Der Verwaltungsbetrieb hat andere Zielstrukturen und wird durch besondere Situationsbedingungen geprägt, so dass konsequenterweise auch Management- und Organisationssysteme andersartig zu gestalten sind. Diese Besonderheiten sind:
- Bindung an das Rechtsstaatlichkeitsprinzip: die Verwaltung muss neutral und berechenbar sein, ihre Entscheidungen müssen gerichtlicher Nachprüfung standhalten. Das bedingt andere Strukturen als in der insoweit freieren Unternehmung.
 - Das Verwaltungsmanagement ist in das politisch-administrative System eingebettet. Aufgrund von externen politischen Einflüssen gibt es keine klaren, eindeuti-

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

gen und geschlossenen Ziel- und Entscheidungsstrukturen im Verwaltungsbetrieb, sondern zum Teil schwierige Übergangs- und Verknüpfungsprobleme.

- Diese Übergangs- und Verknüpfungsprobleme werden verstärkt durch das in der Administration der Katholischen Kirche in der Deutschschweiz herrschende duale System. Dieses System ist zwingend auf einen maximalen persönlichen Austausch der Funktionsträger der Kirche und der staatskirchenrechtlichen Organe angewiesen. Ohne diesen Austausch ist die (vielbeschworene) vom Synodalrat und Generalvikar angestrebte „Einvernehmlichkeit“ nicht zu haben.

4.1.2. Die Staatsleitungsreform auf **Bundesebene**

1990 setzte der Bundesrat eine Arbeitsgruppe ein, mit dem Ziel, den Bundesrat zu stärken und handlungsfähiger zu machen. Drei Modelle erwiesen sich als möglich:

- Die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates auf 11 oder 13 unter Stärkung des Präsidiums.
- Zweistufige Regierung mit Bundeskabinett bestehend aus sieben oder fünf Mitgliedern und 15 – 18 Ressortverantwortlichen als Verwaltungsspitze. Die Bundesregierung besteht bei diesem Modell aus 22 bis 25 Mitgliedern.
- Konzentrierte Kollegialregierung mit einem gestärkten Bundespräsidium mit einer moderaten Vergrösserung des Bundesrates um ein oder zwei Mitglieder.

2004 wurde eine Aufstockung auf 9 Bundesräte im Ständerat angenommen, der Nationalrat wies den Antrag an den Bundesrat zurück.

Im Dezember 2011 hat die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates einer Standesinitiative des Kantons Tessin zugestimmt, welche die Zahl der Bundesräte auf 9 erhöhen will. Begründet wird dieser Entscheid wie folgt:

- Die Chancen der italienischen Schweiz, in einem Bundesrat mit sieben Mitgliedern regelmässig vertreten zu sein, sind äusserst gering.
- Die Departemente sind zu gross. Das schwächt den Bundesrat gegenüber der Verwaltung und die Schweiz gegenüber anderen Ländern.

Die bekanntgewordenen Missstände in der Vergabepaxis im IT-Bereich im Seco und im Bundesamt für Sozialversicherungen scheinen die schwache Position des Bundesrates gegenüber der Verwaltung zu bestätigen.

4.1.3. Auf **kantonomer Ebene** setzen sich alle Exekutiven aus 5 bis 7 Mitgliedern zusammen. Diese Zahlen sind aber nicht Ausdruck dafür, dass sich für die Kantonsregierungen ein theoretisches Konzept durchgesetzt hätte, sondern dafür, dass heute praktisch alle Kantonsregierungen (mit Ausnahme von AI) mit vollamtlichen Mitgliedern besetzt sind. Auf Kantonebene hat das Milizsystem ausgedient.

4.1.4. Für den **Kanton Zürich** wurde die Frage nach der optimalen Anzahl Mitglieder der Gemeindevorsteherchaften in grundsätzlicher Art letztmals im Jahre 1986 gestellt (Irene Brändli, Leitungsorganisation der Gemeindeverwaltung: Diskussion der Ausgestaltungsvarianten am Beispiel Zürcher Gemeinden, Bern 1986): „Im Kanton Zürich

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

existieren Gemeindevorsteherchaften mit sieben oder neun Mitgliedern. In der politischen Diskussion ist heute eine Tendenz zur Verkleinerung der Exekutivorgane erkennbar. In der Stadt Zürich haben solche Bestrebungen zu einer Initiative für eine Reduktion der Anzahl Stadträte von neun auf sieben geführt. Dabei werden folgende befürwortenden Argumente vorgebracht:

- Die Verantwortlichkeit des Einzelnen wird grösser, da er sich in einer kleineren Gruppe weniger verstecken kann.
- Durch eine Reduktion der Mitgliederzahl wird die Kollegialbehörde überschaubarer und beweglicher.
- Der Informationsaustausch zwischen den einzelnen Mitgliedern kann schneller und besser erfolgen, was rascheres Handeln ermöglicht.
- Die Koordination innerhalb der Exekutive und zwischen den Verwaltungsabteilungen wird verbessert.

Als wichtigste Gegenargumente sind zu nennen:

- Geringere zeitliche Belastung des Einzelnen bei einer höheren Mitgliederzahl.
- Breitere politische und sachliche Abstützung der Entscheide in einem grösseren Gremium.“

4.1.5. In der **Stadt Zürich** sind seit Mitte der 80iger Jahre des letzten Jahrhunderts immer wieder Anläufe unternommen worden, die Zahl der Stadträte auf sieben zu reduzieren. Sämtliche Anläufe sind spätestens in den Volksabstimmungen gescheitert.

Fazit: Bei allen Bestrebungen für eine optimale Zusammensetzung von Exekutivorganen findet sich nie das Argument, dass es eine per se „richtige“ Anzahl gebe. Vielmehr orientiert sich die Zahl der Exekutivmitglieder an den von der Exekutive zu leistenden Aufgaben, der dafür notwendigen zeitlichen Ressourcen (Miliztauglichkeit), der politischen Repräsentation oder der angemessenen Vertretung von Regionen.

4.2. Beschränkte Vergleichbarkeit wegen unterschiedlichen Voraussetzungen

Synodalrat und Generalvikar halten Vergleiche mit kantonalen oder kommunalen Exekutivgremien zur Frage der idealen Mitgliedergrösse der Exekutive der kantonalen katholischen Körperschaft deshalb für wenig hilfreich.

Zum einen sind kantonale und kommunale Exekutivgremien klassische und in diesem Sinne auch staats- und verwaltungsrechtlich durchkonzipierte demokratische Organe mit gemäss langjähriger Lehre, Rechtsprechung und Praxis erprobten Kompetenzregelungen.

Der Synodalrat der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich ist – wie im Übrigen auch Exekutivgremien anderer kantonalen katholischer Körperschaften – zwar ein Exekutivorgan, aber mit relativ bescheidenen, ja beschränkten Gestaltungskompetenzen. Diese Tatsache liegt in der Natur des dualen Systems begründet, dem Miteinander (nicht Nebeneinander) von kirchenrechtlich-hierarchisch strukturierter Kirchenleitung und staatskirchenrechtlich-demokratisch strukturierter Körperschaftsleitung. Die staatskirchenrechtlich ver-

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

fassten katholischen Körperschaften haben eine Existenzberechtigung und einen Daseinssinn letztlich nur deshalb, weil es die Katholische Kirche als solche gibt, die zu unterstützen und zu fördern diese Körperschaften eigentlich und einzig geschaffen sind. Es ist deshalb nichts als folgerichtig, dass die Optik bei der Zusammensetzung der kantonalen katholischen Körperschaftsgremien auf einer territorialen Ausgewogenheit liegt und nicht etwa auf Gesinnungsgemeinschaften, die politischen Parteien nachempfunden sind.

Diese dem dualen System immanente beschränkte Gestaltungskompetenz staatskirchenrechtlicher Organe betrifft nicht nur die Exekutivgremien, sondern auch die übrigen, der demokratischen Gewaltenhierarchie nachgebildeten Gremien der kantonalen katholischen Körperschaften wie z.B. Legislativen und Judikativen: die Legislativen sind keine ausgewachsenen Parlamente, die Judikativen keine ausgewachsenen Gerichtsinstanzen: All diesen Gremien ist gemeinsam, dass sie mit Blick auf **kirchliche Themen im engeren Sinn** immer nur *mitwirkend, mitgestaltend* und unterstützend planen, agieren und entscheiden können, nicht aber *alleingestaltend, umgestaltend* und letztentscheidend.

Dass diese Feststellung beschränkter Gestaltungsbefugnisse zweifelsfrei für die kantonalen katholischen Körperschaften zutrifft, kann darüber hinaus ohne weiteres auch damit untermauert werden, dass diese Körperschaften in der Regel keine Steuerhoheit besitzen: Kirchensteuern sind kommunale und eben nicht kantonale Steuern. Das ist auch richtig so, weil das kirchliche Leben im Wesentlichen in den Kirchgemeinden bzw. in den Pfarreien, denen sie zugeordnet sind, stattfindet und dort gefördert und weiterentwickelt werden soll.

Mit anderen Worten: das duale System mit seiner föderalen Gliederung ist ein System ausgeprägter Partizipation, das mit der Anwendung herrschaftlicher oder gar allein herrschaftlicher Gestaltungsansprüche völlig inkompatibel ist und das sich – wenn eine der beiden partizipierenden Seiten dem partizipativen Grundgedanken abschwört – nicht richtig entfalten kann.

So sind denn die Herausforderungen für die Ausübung von Ämtern in staatskirchenrechtlichen Gremien insbesondere für Milizionäre und Milizionärinnen sehr hoch: es gibt keine Gesinnungsgemeinschaft, keine Partei, deren Linie es zu vertreten, durchzubringen gälte. Es sollte kein Kräftemessen, keine Besserwisserei, keinen Schlagabtausch geben zwischen Exekutive und Legislative, sondern nur ein klares gemeinsames Ziel: allein das Wohl der Kirche, ihre Förderung, ihre Entfaltung. Das wirkliche und einzige gemeinsame „Programm“ ist die Kirche selbst. Und genau deshalb ist die Präambel in der Kirchenordnung vom 29. Januar 2009 so bedeutungsvoll und unverzichtbar.

Aus diesen Gründen ist es zu einfach und letztlich auch nicht sachgerecht, Struktur-, Organisations-, Verhaltensmuster usw. säkularer demokratischer Organe eins zu eins auf die staatskirchenrechtlichen katholischen Nachbildungen übertragen zu wollen. Und letztlich gelten diese grundsätzlichen Überlegungen auch gegenüber Versuchungen oder Tendenzen, die staatskirchenrechtliche Strukturen gerne als Unternehmungen oder Firmen privaten Zuschnitts ausgestaltet sähen.

Wohlbermerkt: die Rede ist hier von körperschaftlichen Organen und nicht von ihren Verwaltungen. Dass bei letzteren auf Erkenntnisse aus säkularen Verwaltungen, Lenkungs- und

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

5 von 13

Führungslehren abgestellt werden kann und soll, wird kaum jemand in Zweifel ziehen. Aber darum geht es ja bei der Parlamentarischen Initiative „7 statt 9 Synodalräte“ nicht.

5. Zur Begründung der Initiative

5.1. Zusammenarbeit und Teambildung seien mit 7 Mitgliedern einfacher und effizienter zu gestalten, als in einem 9er Gremium. Insbesondere werde die ressortübergreifende Sicht gestärkt und die Exekutive könne besser als Exekutivbehörde auftreten. Zudem sei die Führungsspanne optimaler.

Diese Begründung vermag einer näheren Prüfung nicht stand zu halten, zumindest hat sie keinerlei zwingenden Charakter.

Was als Argument für eine einfachere und effizientere Teambildung vorgetragen wird, vermag nicht zu überzeugen. Bei einem Gremium von 7 Mitgliedern werden ein oder mehrere Mitglieder, die sich mit der Teamfähigkeit schwer tun, stärker, störender, Effizienz hemmender ins Gewicht fallen als bei einem 9er Gremium, wo ein, zwei Abweichterinnen oder Abweichter einfacher „kompensiert“ werden können.

Die Frage der Führungsspanne fällt bei gewählten Organen nicht wirklich ins Gewicht: jedes Mitglied eines nach demokratischen Prinzipien gewählten Organs ist seinem Gewissen, dem in aller Regel abzulegenden Amtsgelübde und allenfalls seinem Wahlgremium verpflichtet, und nicht dem Führungsprimat einer Präsidentin oder eines Präsidenten. Die einzige verbindende Klammer besteht im Kollegialitätsprinzip, das auch vom gewählten Organmitglied verlangt, die Mehrheitsmeinung seines Gremiums in der Kommunikation nach aussen zu akzeptieren und seiner persönlichen Meinung hintanzustellen. Das Führungsprimat einer Präsidentin oder eines Präsidenten beschränkt sich im Wesentlichen auf die Sitzungsorganisation und eine geordnete Sitzungsführung und Geschäftsbehandlung (vgl. §§ 7, 8, 23 ff. GO Synodalrat; LS 182.21). In diesem Sinne hält § 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates in der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1) fest: „Dem Regierungsrat obliegt die politische Planung und Führung auf Ebene des Kantons“. Der gesamte Regierungsrat nimmt diese Aufgabe wahr und nicht der Präsident oder die Präsidentin. Ebenso sorgt der gesamte Regierungsrat für den Vollzug des übergeordneten, des interkantonalen und des kantonalen Rechts (§ 6 OG RR). Wenn es Organmitglieder gibt, die das Kollegialprinzip nicht kümmert, spielt es keine Rolle, ob das Gesamtgremium 5, 7, 9 oder züg Mitglieder umfasst. Im Gegenteil fällt eine öffentlich geäußerte abweichende Meinung anteilmässig stärker ins Gewicht je kleiner die Mehrheit für eine Gesamtmeinung ist.

5.2. In der Schweiz seien die Exekutivorgane in der Regel aus 7 Mitgliedern zusammengesetzt. In den letzten Jahren hätten sich etliche politische Gemeinden mit grösseren Exekutiven zu einer Reduktion entschlossen.

Wie vorne unter dem Titel „Grundsätzliches“ und „Zur Frage der richtigen Anzahl Exekutivmitglieder“ (s. 4.1) dargelegt, ist der Vergleich vom säkularen kommunalen Umfeld mit dem kantonalen katholischen Körperschaftsumfeld nicht zielführend. Die hauptsächliche Begründung für die Reduktion der Grösse von Exekutivgremien politischer Organe liegt weder in Effizienz- noch in Teambildungsüberlegungen, sondern schlicht und ergreifend darin, dass –

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

angesichts der immer weiter fortschreitenden Individualisierung und Entsolidarisierung – immer weniger Bürgerinnen und Bürger bereit sind, überwiegend undankbare, extrem zeitraubende und nicht zuletzt auch ökonomisch nicht wirklich attraktive öffentliche Ämter nebenamtlich zu übernehmen. Eine Ausnahme mögen allenfalls vollamtliche, im Vergleich zur Privatwirtschaft einigermassen gut entschädigte Exekutiven in grösseren Städten wie Winterthur und Zürich bilden, wo entsprechende Kandidaturen auch zu Prestigemandaten der politischen Parteien gehören. Alle diese Aspekte fehlen im staatskirchenrechtlichen Umfeld. Hier zählen einzig und allein das persönliche Engagement für die Kirche, für die Gesellschaft und die Bereitschaft, dafür ein gerüttelt Mass an Zeit zu investieren und dies mit Familie und Beruf einigermassen in Einklang zu bringen.

Die Synode hat mit dem Erlass des Entschädigungsreglements (ER; LS 182.15) diesbezüglich viel dazu beigetragen, dass auf der kantonalen katholischen Körperschaftsebene vor allem auch für jüngere, im Erwerbsleben stehende Personen eine Mandatsübernahme aus finanziellen Gründen gut möglich ist.

5.3. Der Kirchenrat der reformierten Kirche Zürich bestehe ebenfalls aus 7 Mitgliedern.

Diese Feststellung ist zwar richtig, aber aus mehrfachen Gründen kein überzeugendes Argument, bei der kantonalen katholischen Körperschaft des Kantons Zürich gleichzuziehen.

Zum einen ist die Evangelisch-reformierte Landeskirche als kantonale kirchliche Körperschaft historisch wie traditionell sehr viel näher bei den säkularen Organ- und Kompetenzstrukturen: die reformierte Kirchensynode ist sehr viel mehr wirkliches Kirchenparlament als dies eine staatskirchenrechtliche katholische Synode jemals sein kann: sie ist das oberste kantonale Kirchenleitungsorgan mit Durchgriffskompetenzen in zentralen kirchlichen Fragen auf die Kirchgemeinden. Hier sind es Gesinnungsfraktionen – ähnlich politischen Parteien –, die eigentliche Kirchenpolitik machen und prägen. Und entsprechend hoch sind die kirchenleitenden Ausführungskompetenzen des Kirchenrates als Exekutivgremium, dessen Mitglieder von Gesinnungsgefährtingen und Gesinnungsgefährten getragen – oder schlimmstenfalls fallengelassen – werden. Rücksichtnahmen auf eine auch nur nationale reformierte Doktrin oder Gesetzgebung gilt es nicht zu beachten, da der Gesamtfokus auf den Kanton Zürich gerichtet ist und nicht darüber hinaus geht.

Zum anderen sind – einhergehend mit dieser ganz anders als bei der kantonalen katholischen Körperschaft verfassten Kirchenleitungskompetenz – die Ressorts des Kirchenrates mit unterstützenden Verwaltungseinheiten ausgestattet, von denen die Synodalratsressorts meilenweit entfernt sind. Ein einfacher Blick ins Web und auf die Organisation der Evangelisch-reformierten Landeskirche Zürich verschafft diesbezüglich rasch und eindeutig Einblick und Klarheit: <http://www.zh.ref.ch/organisation/gesamtkirchliche-dienste-gkd/ressorts-der-gesamtkirchlichen-dienste/view>.

5.4. Die Reduktion auf 7 Mitglieder sei gleichzeitig eine Reduktion auf 7 Ressorts. Der Synodalrat habe die Möglichkeit, die Aufgaben im Rahmen der in Angriff genommenen Überprüfung der Verwaltungsstruktur optimal zu bündeln.

Eine Optimierung der Verwaltungsstruktur ist nicht primär und ausschliesslich von der Anzahl Ressorts abhängig. Sie kann und wird mit 9 Ressorts genauso gut erfolgen wie mit 7 oder 5 Ressorts. Im Vordergrund stehen dabei Effizienz und Effektivität der Erfüllung der von Gene-

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

ralvikar, Synode und Synodalrat vorgegebenen Aufgaben. Wie gross die vorgesetzte Behörde ist, spielt eine sekundäre Rolle. Zudem liegt die Organisation der Verwaltungsstruktur in der Kompetenz des Synodalrates. Gegebenenfalls könnte ein aus 7 Mitgliedern zusammengesetzter Synodalrat eine Verwaltungsstruktur mit 9 oder mehr Ressorts als richtig betrachten.

5.5. In der Begründung der Parlamentarischen Initiative heisst es, der gegenwärtige Zeitpunkt sei richtig, denn diese Massnahme könne zusammen mit der Organisationsinitiative (richtig wohl: Organisationsanalyse) umgesetzt werden. Sie solle für die nächsten Synodalratswahlen wirksam werden.

Diese Überlegung liegt auf der Hand und ist daher grundsätzlich zutreffend: wenn schon eine Reduktion des Exekutivgremiums, dann auf den Beginn einer neuen Legislatur hin.

6. Zu den im Kommissionsbericht wiedergegebenen Voten der Initianten

6.1. Zum Votum des Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission

Der Überlegung, dass die Frage der Anzahl der Exekutivmitglieder im Zuge einer Organisationsanalyse mitgeprüft werden sollte, kann durchaus gefolgt werden. Weniger zwingend erscheint indessen das Anliegen, dass insbesondere auf „den gewünschten Aspekt des Übergangs der operativen Aufgaben an Fachleute in der Administration und der Konzentration der gewählten Behörden auf exekutive Aufgaben geachtet werden soll“.

Dazu sei auf folgende Aspekte hingewiesen:

Wie schon mehrfach dargelegt, ist ein Vergleich des Synodalrates mit säkularen politischen Exekutivgremien nur in sehr beschränktem Umfang hilfreich. Das verbindende Element ist die Wahl. Auch wenn es hier indirekte Wahlen durch ihrerseits gewählte Volksvertreterinnen und Volksvertreter sind, finden dort in der Regel direkte Volkswahlen statt.

Die wegen des dualen Systems beschränkte Gestaltungsbefugnis des Synodalrates, das Fehlen einer kantonalen (Kirchen-) Steuerhoheit bringt den Synodalrat faktisch in eine sehr direkte, enge und erhebliche Abhängigkeit mit den Kirchgemeinden. Nicht nur, dass dort bzw. in den Pfarreien das wirkliche kirchliche Leben stattfindet, sondern dort besteht zur Förderung des kirchlichen Lebens auch Handlungsbedarf. Auf kantonaler Ebene soll gemäss Kirchenordnung – neben überregionalen, diözesanen, über diözesanen und gesamtschweizerischen Aufgaben – bloss wahrgenommen werden, was hier besser möglich ist als auf Kirchgemeindeebene (Subsidiaritätsprinzip; s. Art. 4 KIO). Deshalb sind Kontakt und Bodenhaftung des Synodalrates zu den Kirchenpflegen ausserordentlich wichtig.

Die Aussage im Bericht der Kommission „Eine direkte Verknüpfung mit den Kirchgemeinden hat in erster Linie über die Synodalen und nicht über den Synodalrat zu erfolgen“ (vgl. Kommissionsbericht vom 5. Februar 2014 Ziffer 5 S. 6) ist missverständlich. Die Aufgaben der Synode sind in der Kirchenordnung Art. 27 und 28 umschrieben. Es trifft zwar zu, dass die einzelnen Synodalen mit ihren Kirchgemeinden, von denen sie schliesslich gewählt wurden, eng verbunden sind. Die Repräsentanz und die Zusammenarbeit der Körperschaft gegenüber und mit den Kirchgemeinden geschieht indessen nicht durch die Synode, sondern durch den Synodalrat. Das ergibt sich u.a. aus Art 41 lit. f, m und o KIO.

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

Nach Inkrafttreten der neuen staatlichen Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften auf den 1. Januar 2010 ist diese direkte Verbindung, dieser direkte Austausch von kantonalen und kommunalen staatskirchenrechtlichen Exekutivorganen noch sehr viel wichtiger geworden: die erhöhte Autonomie, welche die kantonalen und kommunalen kirchlichen Körperschaften durch die neue staatskirchenrechtliche Gesetzgebung gewonnen haben, hat sie institutionell enger aneinandergeschweisst. Sie sind zu einer Art direkt auf die Kirche fokussierte Interessengemeinschaft geworden: da gilt es, im gegenseitigen Austausch Sorgen, Nöte, Wünsche, Supportbedarf auszuloten und in bestmöglicher Weise zu berücksichtigen. Da gibt es keine staatlichen Stellen mehr, die Empfehlungen geben und Unterstützung anbieten. Alles hat im Körperschaftskreislauf zu erfolgen. Da ist nicht nur ein Präsident oder eine Präsidentin des Synodalrates gefordert, den heute auf jährlich 8 Treffen mit den Kirchenpflegepräsidien ausgebauten Kontakt weiterhin zu pflegen und inhaltlich laufend zu aktualisieren und zu optimieren. In Zukunft werden v.a. die Querschnittsressorts Personal und Finanzen, aber auch die Fachressorts mit ihren Pendanten auf Kirchgemeindeebene vermehrt in ein engeres Austauschverhältnis treten müssen. Das heisst mit andern Worten: mehr und intensiveren Aussendienst. Und es ist klar, dass die verantwortlichen Behördenmitglieder auf Kirchgemeindeebene mit Fug und Recht einen Austausch mit den kantonal verantwortlichen Behördenmitgliedern – am liebsten im Beisein der pastoral Verantwortlichen – pflegen wollen und nicht ausschliesslich mit Verwaltungsangestellten der Körperschaft. Dass eine solche Aktivitätsorientierung mit 9 nebenamtlich tätigen Synodalratsmitgliedern, die möglichst berufstätig und / oder familiär engagiert sein sollen, – weil auf mehr Schultern verteilt – besser möglich ist als bei einem 7-köpfigen Gremium, dürfte einleuchten.

Vor diesem Hintergrund gewinnt auch die territoriale bzw. dekanatsorientierte Erdung der Exekutivmitglieder eine besondere Bedeutung: die Kenntnis der lokal-regionalen Situation, Entwicklungstendenzen, Sorgen und Nöte ist mit der Formel je 2 Synodalratsmitglieder pro Dekanat bzw. Fraktion ganz klar besser gewährleistet als mit einem oder allenfalls gar keinem Mitglied. Auch ist eine Region bzw. ein Dekanat bzw. eine Fraktion immer wenigstens mit noch einem Synodalratsmitglied vertreten, sollte die / der andere Vertreterin / Vertreter aus irgendwelchen Gründen unabhkömmlich sein. Austausch und Kommunikation sind so besser gewährleistet. Diese Formel hat sich bestens bewährt.

Analoge Überlegungen gelten auch aus der Sicht des Generalvikars. Mindestens ein Mitglied des Synodalrates muss dem geistlichen Stand angehören und in der Regel Priester sein. Die wenigen heute im Kanton Zürich tätigen Priester, Diakone und Pfarreibeauftragten sind – nicht zuletzt auch durch die zunehmende Entwicklung von Seelsorgeräumen – pastoral, in Fragen der Personalführung und der Administration sehr gefordert. Es ist absehbar und wohl auch kaum zu vermeiden, dass bei einer Verkleinerung des Synodalrates die Mitwirkungserwartung gerade an die Vertretung des geistlichen Standes in der kantonalen katholischen Exekutivbehörde derart steigt, dass eine Vereinbarkeit mit einem leitungsverantwortlichen pastoralen Dienst – aus subjektiver Sicht, aber auch aus der Sicht des pastoral gesamtverantwortlichen Generalvikars – noch schwieriger wird. Ein weiteres, gewichtiges Argument also für die Belassung eines Synodalrates mit 9 Mitgliedern.

Die generelle Belastung der Synodalratsmitglieder nimmt mit der erhöhten Autonomie der Körperschaft tendenziell zu. Es braucht 9 Synodalratsmitglieder, damit das Amt als Synodal-

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

rätin / als Synodalrat miliztauglich bleibt. Die Vereinbarkeit von beruflicher Tätigkeit und Nebenamt wäre bei 7 Mitgliedern in Frage gestellt.

6.2. Zum Votum des Präsidenten der Finanzkommission

Mit den bisherigen Ausführungen dürfte genügend dargelegt worden sein, weshalb ein blosser Zahlenvergleich mit säkularen politischen Exekutiven im kantonalen katholischen Körperschaftskontext weder hilfreich noch überzeugend ist. Die Behauptung, dass eine Zusammenarbeit von 7 Mitgliedern einfacher ist als von 9, stimmt bloss im Falle einer optimalen Konstellation. Wie schon andernorts erwähnt, haben sich gewählte Mitglieder bloss einer präsidialen Sitzungs- bzw. Beratungsführung und in den Aussenbeziehungen dem Kollegialitätsprinzip zu fügen. Ansonsten sind sie ihrem Mandat, dem Amtsgelübde und allenfalls ihrer Wählerschaft verpflichtet, aber keiner irgendwie ausgestalteten Hierarchie oder Führungsordnung innerhalb des Synodalrates. Die Vorzüge einer wünschbaren 2er Vertretung je Dekanat bzw. Fraktion wurden bereits auf der vorhergehenden Seite (mittlerer Abschnitt) dargelegt.

6.3. Zum Votum des Präsidenten der Sachkommission Bildung–Medien–Soziales

Auch zu diesen Argumenten ist im Zuge der bisherigen Ausführungen aufgezeigt worden, dass sie im vorliegenden Zusammenhang nicht greifen: eine gewählte Behörde ist kein führungsbedürftiges Gremium im Sinne der klassischen Führungs- und Organisationslehre, sondern eine Gruppe von gewählten Personen, die jede der dem entsprechenden Gremium zugeordnete Aufgabe übernehmen können und wollen muss. Präsidentin oder Präsident sind Prima oder Primus inter pares – Erste oder Erster unter Gleichgestellten – und beauftragt, einen geordneten Ablauf der Geschäftssitzungen, der Geschäftsbehandlung und in der Regel auch den grössten Repräsentationseinsatz zu leisten. Die übrigen ressortverantwortlichen Behördenmitglieder sind im Rahmen ihrer Kompetenzen frei in der Art und Weise ihrer Geschäftsführung. Es sei in diesem Zusammenhang empfohlen, die Geschäftsordnung des Synodalrates zu konsultieren, (s. insbesondere §§ 23 – 32 GO Synodalrat). Gleiches gilt im Übrigen auch für den Regierungsrat des Kantons Zürich. So leitet und steuert zwar der gesamte Regierungsrat die Verwaltungstätigkeit (§ 32 OG RR). Aber allein die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher verfügt im Einzelfall über uneingeschränkte Weisungs-, Überwachungs- und Selbsteintrittsrechte (§ 40 Abs. 2 OG RR).

Die Frage, wie die Verwaltung organisiert ist, hat mit der Anzahl der Mitglieder der vorgesetzten Behörden wenig oder nichts zu tun. Richtig ist, dass die Bereichsleiter heute dem Generalsekretär unterstellt sind; dies jedoch bloss in administrativer Hinsicht und in Querschnittsfragen (Personal, Finanzen, Recht, Kommunikation) nicht aber in ressortbezogener inhaltlicher Hinsicht. Hier liegen Weisungsbefugnis und Verantwortung beim ressortverantwortlichen Synodalratsmitglied. Diese Situation ist in den Ressorts, in denen sich Dienststellen gemäss Dienststellenreglement mit (Steuerungs-) Ausschüssen und Kommissionen befinden, besonderes ausgeprägt und herausfordernd, weil hier auch zahlreiche Personalführungsaufgaben wahrzunehmen sind.

Der Synodalrat hat die feste Absicht, in der laufenden Legislatur im Zuge der Umsetzung der Erkenntnisse aus der Organisationsanalyse ein Organisations- und Kompetenzreglement für seine Verwaltung zu erlassen und dadurch nach innen wie nach aussen erhöhte Klarheit zu schaffen. Dazu hat er sich beim Erlass einer neuen Geschäftsordnung im Frühjahr 2012 auch

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

selber verpflichtet (s. § 32 Abs. 2 GO Synodalrat). Für die vom Präsidenten der Sachkommission Bildung – Medien – Soziales gewünschte Umschreibung von Aufgabe, Verantwortung und Entscheidungskompetenz, besteht deshalb durchaus Verständnis.

Mit der Grösse des einer Verwaltung vorgesetzten Exekutivgremiums haben diese Überlegungen indessen nichts zu tun (siehe die eingangs erwähnte Literatur und Praxis des Verwaltungsmanagements). Kommt hinzu, dass es sich bei der Organisation und Kompetenzordnung der Verwaltung um eine lehrbuchmässig klassische Exekutivaufgabe handelt, die einer legislativen Einflussnahme entzogen ist und deshalb auch nicht Gegenstand eines wie auch immer gearteten verpflichtenden Legislativvorstosses sein kann (s. Art. 41 lit. h KiO z.B. i.V.m. § 58 Abs. 1 GO Synode).

7. Zu weiteren im Kommissionsbericht vorgetragenen Argumenten und Überlegungen

Im Folgenden soll nur noch auf Argumente und Überlegungen aus dem Kommissionsbericht eingegangen werden, zu denen sich Synodalrat und Generalvikar bis hierhin noch nicht geäussert haben.

7.1. Die Feststellung, dass Kommunikation und Koordination infolge einer geringeren Anzahl von Anlaufstellen innerhalb des Gremiums effektiver würden und so mehr Möglichkeiten bestünden, ein Geschäft informell und schnell miteinander zu besprechen und Anträge an die Synode gemeinsam auszuarbeiten oder Aufträge von Staat und Kirche zu bearbeiten, vermag nur bei oberflächlicher Betrachtung zu überzeugen (s. Kommissionsbericht vom 5. Februar 2014 Ziffer 5 S.4). Jedenfalls trifft sie bezüglich der behaupteten Effektivität und der gemeinsamen Ausarbeitung von Aufträgen nicht zu. Betrifft ein Geschäft mehrere Ressorts, werden bei der Geschäftszuteilung die Federführung und die Mitwirkung bestimmt. Als jüngstes Beispiel kann das Bauprojekt PAZ angeführt werden. Geht es um wichtige oder um neue Themen, zu denen sich Synodalrat und Generalvikar keine oder zumindest keine abschliessende Meinung gebildet haben, werden der Gesamtbehörde Überlegungen für die Stossrichtung der Geschäfts- bzw. Themenbearbeitung unterbreitet und so der Kurs für die weitere Bearbeitung des Geschäftes ausgelotet. Dies geschieht in den zweimal jährlich zusammen mit dem Generalvikar stattfindenden Klausuren des Synodalrates. Gerade bei wichtigen Geschäften werden in der Regel mehrere Lesungen vorgesehen. Bei diesen Meinungsbildungs- und Informationsprozessen wird grosses Gewicht auf Offenheit und Transparenz gelegt (s. z.B. § 16 und 17 GO Synodalrat), weil letztlich die Gesamtbehörde den Entscheid / die Entscheidungen mit zu verantworten und mit zu tragen hat (s. § 7 GO Synodalrat). Aus diesen Gründen bleibt für informelle Absprachen in wichtigen Fragen kaum entscheidender Raum. Bei ressortübergreifenden Projekten werden Projektorganisation und Projektauftrag durch die Gesamtbehörde bestimmt. Für den Fall von Krisensituationen besteht seit jeher ein Krisendispositiv, in welches alle wichtigen eigenen Entscheidungs- und Wissensträger sowie externe Fachleute eingebunden sind. Dieses Dispositiv wird periodisch überprüft.

7.2. Wegen der grossen Bedeutung, die die institutionelle Verbindung des Synodalrates zum Generalvikariat hat, und wegen dem hohen Stellenwert, den der Synodalrat seinen Beziehungen zu den Kirchgemeinden beimisst, will er wesentliche inhaltliche Kompetenzen im

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

Sinne der politischen Verantwortung nicht an die Verwaltung delegieren, sondern selber in der Hand behalten (vgl. Kommissionsbericht vom 5. Februar 2014 Ziffer 5 S. 5). Wie bereits erwähnt, hat der Synodalrat seine Geschäftsordnung erst vor kurzem total revidiert und bis zum Ende der laufenden Amtsdauer will er – in Umsetzung der aus den Erkenntnissen der Organisationsanalyse abgeleiteten Massnahmen (vgl. den Bericht des Synodalrates vom 13. Januar 2014) – die Organisation und Kompetenzen der Verwaltung entsprechend regeln.

7.3. Der Synodalrat sieht keinerlei Anlass und schon gar keinen Zwang, auf eine bewährte Zweierrepräsentanz der Dekanate bzw. Fraktionen in der Exekutivbehörde zu verzichten. Ebenso wenig auf eine gute Durchmischung, wie sie sich im Interesse der Kirche und auch der Ökumene bestens bewährt hat.

Es macht Sinn, dass sich im Synodalrat verschiedene berufliche Erfahrungen und Kompetenzen mit der Lebenserfahrung verschiedener Altersgruppen und Geschlechter mischen (Frauen und Männer, Berufstätige und Pensionierte, Erfahrungshintergrund und Kompetenzprofile verschiedener Branchen).

Die Notwendigkeit von Präsenz und Bekanntheit in den Kirchgemeinden wird noch zunehmen, weil die Behörden in den Kirchgemeinden schwieriger zu besetzen sind und mehr Unterstützung benötigen (Anfrage um Unterstützung in den Bereichen Personal, Recht, Liegenschaften und Finanzen). Diese Unterstützung wird nicht nur sehr geschätzt, sondern auch erwartet. Diese Mischung und das wichtige unterstützende Wirken kann mit 9 Synodalräten besser verteilt und gewährleistet werden.

Von vielen Kirchenpflegern ist zu hören, wie wertvoll der direkte Austausch mit den Mitgliedern des Synodalrates sei, da man die Synodalen nach erfolgter Wahl nur noch sehr selten oder überhaupt nicht mehr sehe. Diese Rückmeldungen bestätigen, dass der Synodalrat mit seinem Beharren auf einer regional und demographisch ausgewogen zusammengesetzten Exekutivbehörde richtig liegt (vgl. Kommissionsbericht vom 5. Februar 2014 Ziffer 5 S. 6 sowie Ziffer 9 S. 7).

7.4. Schliesslich vermögen Synodalrat und Generalvikar aus objektiven, sachlichen wie aus subjektiven, persönlichen Gründen nicht zu erkennen, weshalb die aktuelle Grundstruktur nicht mehr zeitgemäss sein und deshalb grundlegend überdacht werden soll. Die Reduktion auf 7 Synodalräte könnte sich auch als dem Zeitgeist entsprechender vergänglicher Modetrend entpuppen. Ausschlaggebend ist für den Synodalrat die möglichst optimale und auf genügend Schultern verteilte Zusammenarbeit im dualen System und mit den lokalen Kirchgemeinden.

Sollte es in Zukunft schwierig werden, genügend und qualifizierte Kandidatinnen / Kandidatinnen für einen regional und demographisch ausgewogen zusammengesetzten Synodalrat zu finden, würde ein objektiver Zwang zu einer Reduktion der Behörde führen. Gegenwärtig sind derartige Bedenken unbegründet.

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

8. Zusammengefasste Stellungnahme von Synodalrat und Generalvikar

Dem mit der Parlamentarischen Initiative „7 statt 9 Synodalräte“ initiierten Vorstoss fehlt es an überzeugenden sachlichen Argumenten.

Es gibt keine zwingende, per se „richtige“ oder von der Betriebswirtschaftslehre anerkannte Bestimmungsgrösse für eine bestimmte Anzahl von Exekutivmitgliedern. Es geht vielmehr darum, abgestimmt auf die Besonderheiten und Anforderungen der jeweiligen Exekutive, die optimale Anzahl zu bestimmen. Die katholische Kirche im Kantons Zürich versteht sich gemäss dem II. Vatikanischen Konzil als Volk Gottes, das unterwegs ist. Darum ist es eine wichtige Voraussetzung, dass sich im Synodalrat wie auch in den Kirchenpflegen verschiedene berufliche Erfahrungen und Kompetenzen mit der Lebenserfahrung verschiedener Altersgruppen und Geschlechter mischen.

Synodalrat und Generalvikar erblicken in der angestrebten Reduktion des kantonalen katholischen Exekutivgremiums weder strategisch noch organisatorisch überzeugende oder zwingende Gründe, sondern einen substanziellen Verlust einer gut in den Dekanaten bzw. Fraktionen abgestützten Repräsentanz und einer daraus entwickelten Meinungsbildungs- und Entscheidungskultur, die sich an einer prosperierenden Katholischen Kirche im Kanton Zürich, im Bistum Chur und in der Schweiz orientiert.

Das duale System mit seiner föderalen Gliederung ist ein System ausgeprägter Partizipation. So sind die Herausforderungen für die Ausübung von Ämtern in staatskirchenrechtlichen Gremien insbesondere für Milizionäre und Milizionärinnen sehr hoch und sie nehmen wegen der erhöhten Autonomie tendenziell noch zu. Diese Mitwirkungsmöglichkeit soll nicht erschwert werden.

Deshalb empfehlen Synodalrat und Generalvikar der Synode

- auf die Anträge der Nichtständigen Kommission „7 statt 9“ nicht einzutreten und für den Fall, dass Eintreten beschlossen würde
- die Anträge der Nichtständigen Kommission „7 statt 9“ abzulehnen.



Dr. Benno Schnüriger
Präsident



Giorgio Prestele
Generalsekretär

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch