

# Revision Kirchen- verfassung

Bericht und Antrag betreffend die Totalrevision der Kirchenverfassung  
vom 23. November 1968

Luzern, 9. November 2010

Beilage:  
Bericht Kerngruppe Revision Kirchenverfassung

## 1. Einleitung/Ausgangslage

Die Kirchenverfassung ist das rechtliche Grundmanifest der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons Luzern. Darin werden ihr Selbstverständnis und ihre rechtlichen Grundstrukturen definiert. Zu denken ist etwa an die Festlegung und Kompetenzordnung kirchlicher Organe, Ämter und Dienste, die Aufteilung des Kantonsgebiets in Kirchgemeinden und Bestimmung der Gemeinden, die Voraussetzungen für das Stimmrecht und die Wählbarkeit, die Kompetenzen von Synode und Synodalrat usw. Da mit der Kirchenverfassung vom 28. November 1968 die Kantonalkirche aus der Taufe gehoben wurde, musste die Verfassung zwangsläufiger Weise auch Bestimmungen enthalten, welche für die erstmalige Funktionsfähigkeit der neuen Körperschaft unabdingbar waren. Etliche dieser Normen könnten heute jedoch entweder ganz weggelassen oder ohne Weiteres auf Gesetzesstufe, d.h. als kirchliche Satzung, geregelt werden. Festzuhalten ist an dieser Stelle jedoch, dass die geltende Kirchenverfassung ein ausgezeichnetes Regelwerk darstellt, das nun bereits seit über 40 Jahren das rechtliche Fundament und Selbstverständnis der Reformierten im Kanton Luzern wiedergibt.

Trotz der unbestreitbaren Qualitäten ist das Werk aufgrund der sozialen, wertemässigen und weltanschaulichen Veränderungen in dieser langen Zeitspanne etwas in die Jahre gekommen. Die Frage nach einer Verfassungsrevision stellte sich bereits in Folge des Postulats Hermann Kocher aus dem Jahr 1999 zum Mündigkeitsalter 16. Da das Mündigkeitsalter in der Kirchenverfassung geregelt ist, diskutierte der Synodalrat bereits in diesem Zusammenhang eine Totalrevision. Er führte in der Folge zur Fragestellung Teil- oder Totalrevision eine Umfrage bei den Kirchgemeinden und Teilkirchgemeinden durch. Die Antworten fielen uneinheitlich aus. Unter anderem wurde zu Recht auf die damals laufende Revision der Luzerner Staatsverfassung hingewiesen, was eine sofortige Umsetzung einer Totalrevision zum damaligen Zeitpunkt wenig sinnvoll erscheinen liess (Revisionsbeschluss der Luzerner Stimmberechtigten von 2001). Im letzten Jahr kam zum erwähnten Postulat Kocher noch die Motion Schmassmann hinzu. Diese verlangte die Überprüfung der in der Verfassung festgeschriebenen Regeln über das Anstellungsverhältnis der Pfarrpersonen (insbesondere die feste Amtsdauer von sechs Jahren) und der Möglichkeiten zur Einführung flexiblerer Anstellungsmöglichkeiten. Bereits nach dem Postulat Kocher und der Umfrage bei den Kirchgemeinden nahm der Synodalrat die Initiierung der Verfassungsrevision in die Legislaturziele des Departements Recht für 2005 bis 2009 auf.

Die Luzerner Staatsverfassung, an deren Entstehung sich die Kantonalkirche aktiv beteiligt hatte, trat am 01.01.2008 in Kraft. Darin gelang es den drei Landeskirchen gegen erhebliche Widerstände, unter anderem die in finanziell angespannten Zeiten wichtige Kirchensteuerpflicht für juristische Personen in die neue Verfassung hinüber zuretten. Erst seit die Kantonsverfassung in der definitiven Form bekannt ist, konnte die Revision der Kirchenverfassung wieder intensiver an die Hand genommen werden. Hinzu kommt, dass vom neuen kantonalen Gemeindegesetz der Kantonalkirche mit einer kurzen Übergangsfrist die Verpflichtung zur Anpassung der Bestimmungen über die Organisation der Kirchgemeinden auferlegt wurde (in Kraft seit 1.1.2009). In der Legislaturplanung hatte daher in der ersten Hälfte die Schaffung und Einführung des neuen Organisationsgesetzes über die Kirchgemeinden Priorität, in der zweiten die Vorarbeiten für die Verfassungsrevision. Deren Ergebnisse werden nun mit dem vorliegenden Bericht und Antrag vorgelegt.

## 2. Vorarbeiten (Abklärung des Revisionsbedarfs)

Nach dem Postulat Kocher führte der Synodalrat im Jahr 2004 eine Umfrage bei den Kirchgemeinden und den Teilkirchgemeinden durch. Es wurde die Frage gestellt, ob eher eine Total- oder eine Teilrevision vorgezogen werde. Das damalige Ergebnis war uneinheitlich. Teilweise wurde einer Totalrevision, teilweise einer Teilrevision der Vorzug gegeben, teilweise wurde auch empfohlen, die Beendigung der damals laufenden Revision der Staatsverfassung abzuwarten. Nach weiteren Abklärungen gelangte der Synodalrat zum Schluss, dass in der Tat zunächst die Revision der kantonalen Staatsverfassung abgewartet werden müsse. Ansonsten hätte die Gefahr bestanden, dass die neu revidierte Kirchenverfassung nach kurzer Zeit schon wieder hätte revisionsbedürftig werden können. Nachdem die Staatsverfassung in Kraft getreten war, bestanden daher auch keine formellen Hindernisse mehr. Im Rahmen der Umsetzung der Legislaturziele des Departements Recht 2005 bis 2009, in welchen die Einleitung der Revision der Kirchenverfassung ausdrücklich aufgenommen worden waren, beschloss der Synodalrat im Januar 2008, eine Totalrevision weiterzuverfolgen. Er setzte eine Kerngruppe ein, welche die Revisionsbedürftigkeit der einzelnen Regelungen der Verfassung im Detail prüfte, Lösungsvorschläge für Neuregelungen ausarbeiten und die Ergebnisse in einem Bericht an den Synodalrat festhielt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass es sich bei der Kerngruppe um eine ausschliesslich vorbereitende Arbeitsgruppe handelte, die den Regelungsbedarf aufzuarbeiten und in einem Bericht festzuhalten hatte. Es kam ihr insbesondere keine Entscheidungskompetenz zu. Die Entscheidungen in der Sache sind dem weiteren politischen Prozess vorbehalten. Die Kerngruppe legte dem Synodalrat Anfang 2009 ihren Bericht vor. Aufgrund der Vielzahl der anpassungsbedürftigen Regelungen sprach sie die Empfehlung aus, den Weg der Totalrevision weiter zu verfolgen.

Die Kerngruppe hält zusammengefasst die folgenden Regelungen in der Verfassung für diskussions- und allenfalls revisionsbedürftig:

- Umschreibung, Bestand und Bestandesänderungen der Kirchgemeinden (Anzahl Kirchgemeinden, Grenzen, Fusionen, Teilungen)
- Mitgliedschaft in der Kirche (Beitritt, Austritt, freie Wahl der Zugehörigkeit zur Kirchgemeinde)
- Kirchliches Mündigkeitsalter (diskutiert wird seit längerem Alter 16, vgl. Postulat Hermann Kocher)
- Grösse der Synode und der Wahlkreise (insbesondere Verkleinerung der Synode)
- Anzahl Synodalräte (insbesondere Reduktion von sieben auf fünf Mitglieder, allenfalls verbunden mit dem Ausbau der Kompetenzen von Kassier und Sekretär)
- Kompetenzabgrenzungen Synode - Synodalrat - Kirchgemeinden
- Kompetenzen der Rekurskommission (resp. allfällige Abschaffung)

- Regelung der Anstellungsbedingungen sowie des Disziplinarrechts der Personen im kirchlichen Dienst (insbesondere Abschaffung des sogenannten Beamtenstatus für Pfarrpersonen)
- Stellung und Kompetenzabgrenzung zwischen Kirchenvorstand und Pfarrpersonen sowie Sozialdiakoninnen und Sozialdiakonen (Modell der Gemeindeleitung)
- Finanzkompetenzen innerhalb des Kantons (insbesondere Einführung einer geteilten Steuererhebung von Kantonalkirche und Kirchgemeinden; analog Kanton)
- Prüfung diverser formelle Punkte: Aufbau der Verfassung, Delegation verschiedener Regelungen auf die Stufe der kirchlichen Satzung, Aktualisierung der Sprache usw.

### 3. Vor- und Nachteile von Teil- und Totalrevision

Eine Teilrevision könnte nur einen oder allenfalls einige wenige Revisionspunkte umfassen. Diese dürfen zudem nicht derart zentral sein, dass die Änderungen auf eine inhaltlich neue Verfassung hinausliefen. In diesem Falle ist aus rechtsstaatlichen Gründen auch keine Teil-, sondern eine Totalrevision durchzuführen. Denkbar wäre beispielsweise eine Teilrevision, welche sich auf die Änderung des kirchlichen Mündigkeitsalters oder des Beamtenstatus für Pfarrpersonen beschränkte.

Die Vorteile einer Teilrevision sind offensichtlich: schnellere Realisierbarkeit und geringere personelle und finanzielle Belastungen. Es dürfte ohne unvorhergesehene Verzögerungen möglich sein, eine Teilrevision innert ca. drei bis vier Jahren, d.h. innert einer Legislatur durchzuführen und in Kraft zu setzen (gerechnet ab Beschlussfassung der Synode). Zu beachten ist allerdings, dass das formelle Verfahren der Teilrevision grundsätzlich das gleiche ist wie bei einer Totalrevision. D.h. es sind ebenso Vernehmlassungsverfahren durchzuführen sowie die zweimalige Beratung in der Synode mit anschliessendem obligatorischem Referendum durch die Stimmberechtigten. Nur schon diese rein formellen Erfordernisse nehmen rund 1 ½ Jahre in Anspruch. Hinzu kämen ca. ½ Jahr ab Volksabstimmung bis zur in Kraftsetzung. Damit verblieben noch 1 ½ Jahre für die eigentliche Ausarbeitung der Vorlage (d.h. des Vorentwurfs), Durchführung der Vernehmlassungsverfahren und Durchlaufen der Beratungen in Synodalrat und Synodekommission. Die Kosten einer Teilrevision sind auf ca. Fr. 40'000 bis Fr. 60'000 zu schätzen (rund Fr. 10'000 bis 15'000 pro Jahr). Konkret zu nennen sind etwa die Kosten für den notwendigen Beizug eines externen Verfassungsexperten, die Kosten für die zweimalige Beratung in der Synode, die Durchführung der Urnenabstimmung, die Publikationskosten und nicht zuletzt die aufgrund der neuen Verfassungsbestimmungen notwendigen Anpassungsarbeiten am übrigen Gesetzeswerk.

Die Nachteile der Teilrevision liegen zum einen darin, dass einzelne Punkte aus einem grundsätzlich revisionsbedürftigen, aber in sich geschlossenen Regelwerk herausgehoben werden. Die teilrevidierte Verfassung wird damit an den Nahtstellen zwischen alt und neu zwangsläufiger Weise Unstimmigkeiten aufweisen. Zum anderen wird eine grundsätzlich notwendige Totalrevision um mindestens drei bis vier weitere Jahre hinausgeschoben, und es ist damit zu rechnen, dass gewisse Kosten doppelt anfallen (so sicherlich bei den

Beratungen in der Synode, der obligatorischen Volksabstimmung sowie den Publikationskosten).

Grundsätzlich hat der Bericht der Kerngruppe den Bedarf einer Totalrevision deutlich aufgezeigt. Als Nachteile sind der hohe zeitliche, personelle und finanzielle Aufwand zu nennen. In zeitlicher Hinsicht ist ab Beschluss der Revision durch die Synode mit ca. sechs bis sieben Jahren zu rechnen (d.h. doppelt so lange wie bei einer Teilrevision). D.h. der Revisionsprozess ginge deutlich über die nächste Legislatur 2009 bis 2013 hinaus. Als Massstab für den Zeitbedarf kann die kürzlich geschaffene neue Staatsverfassung des Kantons Luzern herangezogen werden: Vom Beschluss der Totalrevision in der Volksabstimmung im Jahr 2001 (d.h. ohne Vorbereitungsarbeiten) bis zum in Krafttreten am 01.01.2008 vergingen gut sechs Jahre. Dies unter Einsatz vollamtlicher und professioneller staatlicher (Stabs-)Stellen und zahlreicher erfahrener Experten. Es ist unrealistisch, von der Kantonalkirche mit ihren Strukturen eine schnellere Umsetzung als beim Kanton zu erwarten (vgl. den geschätzten Zeitplan weiter hinten). Die Kosten für eine Totalrevision der Kirchenverfassung werden sich analog zum Zeitaufwand kumulieren. Geht man von jährlichen Kosten von durchschnittlich etwa Fr. 15'000 aus, beläuft sich das globale Budget für die Totalrevision auf rund Fr. 100'000.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Trotz des erwähnten grossen Aufwandes, den eine Totalrevision mit sich bringt, ist der Synodalrat zur klaren Ansicht gelangt, dass sie nicht länger aufgeschoben werden darf. Der Revisionsbedarf ist ausgewiesen und wurde auch von der Synode mit dem Postulat Kocher zum Mündigkeitsalter 16 und der Motion Schmassmann zum Beamtenstatus von Pfarrpersonen bekräftigt. Beim Entscheid über Teil- oder Totalrevision überwiegen die Nachteile der Teilrevision deren einzigen Vorteil, die schnellere Umsetzbarkeit: Eine Teilrevision bleibt immer Stückwerk, was auf Verfassungsstufe besonders störend ist. Vor allem aber wird die als notwendig erkannte Revision aller weiterer Punkte auf Jahre hinaus blockiert. Ausdrücklich keine Option bildet eine parallele Verfolgung von Teil- und Totalrevision. Die bereits im „Normalbetrieb“ sehr stark beanspruchten zeitlichen, personellen und nicht zuletzt finanziellen Ressourcen der Kantonalkirche verbieten diese, vordergründig vielleicht verlockende, Variante kategorisch.

In Abwägung sämtlicher Vor- und Nachteile erweist sich die Totalrevision als einzig gangbarer Weg. Der Zeitpunkt ist reif, der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons Luzern eine Verfassung zu geben, die auch inhaltlich zum neuen zeitgemässen Erscheinungsbild passt!

#### **5. Geplantes Vorgehen**

Sollte die Synode die Totalrevision antragsgemäss beschliessen, sähe das weitere Prozedere sowie der Zeitplan wie folgt aus (geschätzter Zeitbedarf):

- Beschluss Synode (Mai 2009)

- Kommunikation und Information nach aussen unter Bezug der Fachstelle Öffentlichkeitsarbeit (Ende Frühling/Sommer 2009)
- Mitwirkungsverfahren unter Angabe der Themenfelder und Lösungsvarianten, verbunden mit der Aufforderung, weitere Vorschläge einzureichen (Sommer 2009 bis Winter 2009/2010)
- Auswertung und Kommunikation der eingegangenen Vorschläge im Mitwirkungsverfahren (Winter/Frühling 2010)
- Erstellen eines ersten ausformulierten Vorentwurfs durch einen externen Verfassungsexperten (Frühling 2010 bis Herbst 2010)
- Diskussion des ersten Entwurfs im Synodalrat, eventuell Nachbesserungen durch den Verfassungsexperten (Winter 2010/2011)
- Veröffentlichung des Entwurfs, Durchführung einer Informationsveranstaltung, breite Möglichkeit zur Mitwirkung (Frühling 2011 bis Ende 2011)
- Delegation von Personen aus interessierten Kreisen in eine Arbeitsgruppe zur Detailberatung des Vorentwurfs (erstes Quartal 2012)
- Diskussion und Überarbeitung des Vorentwurfs in der Arbeitsgruppe (Ende Frühling 2012 bis Ende 2012)
- Beratung der Änderungsvorschläge der Arbeitsgruppe im Synodalrat (1. Quartal 2013)
- Nachbearbeitung des Vorentwurfs durch den Verfassungsexperten aufgrund der Beratungsergebnisse des Synodalrats (2. Quartal 2013)
- Vernehmlassungsverfahren für die überarbeitete Vorentwurfsfassung (Sommer 2013 bis Ende 2013)
- Evtl. nochmalige Überarbeitung des Vorentwurfs, je nach den Ergebnissen der Vernehmlassung (1. Quartal 2014)
- Schlussentscheid/Verabschiedung des Entwurfs im Synodalrat (Frühling/Sommer 2014)
- Bericht und Antrag des Synodalrats zuhanden Synode (Ende Sommer 2014)
- Zweimalige Lesung in der Synode (Herbst 2014/Frühling 2015)
- Durchführung obligatorisches Referendum (2. Hälfte 2015)
- In Krafttreten der total revidierten Kirchenverfassung (voraussichtlich) per 01.01.2016

## **6. Antrag des Synodalrats**

Der Synodalrat wird beauftragt, die Totalrevision der Kirchenverfassung vom 28.11.1968 an die Hand zu nehmen und zuhanden der Synode einen Entwurf auszuarbeiten.

Namens des Synodalrates  
der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons Luzern

David A. Weiss  
Synodalratspräsident

Peter Möri  
Synodalsekretär