



Einführung in das **STAATSKIRCHENRECHT** der Schweiz

von Urs Brosi

Luzern 2002

1.	EINFÜHRUNG	2
1.1	WAS IST STAATSKIRCHENRECHT?	2
1.1.1	Grundrecht der Religionsfreiheit.....	2
1.1.2	Institutionell-organisatorische Beziehung.....	3
1.2	BEGRIFFE.....	3
2.	GRUNDTYPEN DES VERHÄLTNISSSES VON STAAT UND KIRCHE.....	4
2.1	EINHEIT VON STAAT UND KIRCHE → STAATSKIRCHENTUM	4
2.2	TRENNUNG VON STAAT UND KIRCHE.....	5
2.3	ZUSAMMENARBEIT VON STAAT UND KIRCHE (STAATLICHE KIRCHENHOHEIT)	5
3.	STAATSKIRCHENRECHT DER SCHWEIZ	6
3.1	KOMPETENZAUFTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN.....	6
3.1.1	Kompetenz der Kantone: Institutionell-organisatorische Beziehung zu den Kirchen.....	6
3.1.2	Kompetenz des Bundes: Grundrecht der Religionsfreiheit	6
3.2	RELIGIONSRECHT DES BUNDES	7
3.2.1	Glaubens- und Gewissensfreiheit [Religionsfreiheit].....	7
3.2.2	Weitere Bestimmungen	8
3.3	STAATSKIRCHENRECHT DER KANTONE.....	9
3.3.1	Öffentlich-rechtliche Anerkennung	9
3.3.1.1	Allgemeine Situation	9
3.3.1.2	Bedeutung	9
3.3.1.3	Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung im Allgemeinen	10
3.3.1.4	Wirkung im Speziellen: Die staatskirchenrechtliche Organisationsstruktur	10
3.3.2	Reformiert geprägtes Staatskirchenrecht	12
3.3.3	Katholisch geprägtes Staatskirchenrecht	14
3.3.4	Spezifische Problematik für die katholische Kirche.....	15
4.	BLICK AUF DAS STAATSKIRCHENRECHT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	16
5.	AKTUELLE FRAGEN UND PROBLEME	17

1. Einführung

1.1 Was ist Staatskirchenrecht?

Seit alters her üben Religionen und Religionsgemeinschaften einen prägenden Einfluss auf die menschliche Gesellschaft aus. Viele Staaten sehen deshalb in ihrem Recht spezifische Normen vor, mit welchen Religion allgemein und insbesondere die Tätigkeit von Religionsgemeinschaften (christlich: Kirchen) in verschiedenster Weise geregelt werden. Dieses staatliche Recht im Bereich von Religion und Religionsgemeinschaften wird Staatskirchenrecht genannt. Dabei handelt es sich selten um eine systematisch gebündelte Materie, sondern um die Zusammenfassung der unter dem Thema „Religion“ in verschiedenen Rechtstexten verstreuten Normen. Nicht von ungefähr gilt das Staatskirchenrecht als komplexe Materie.

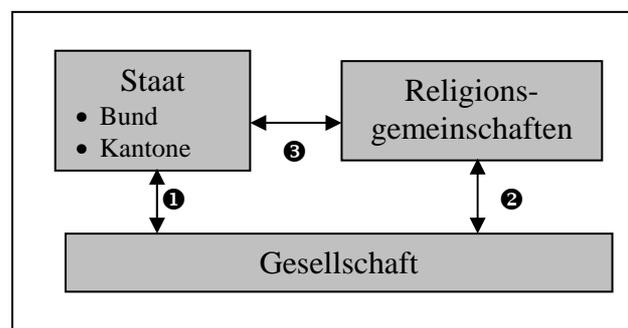
Vereinfacht kann man zwei Hauptbereiche unterscheiden:

- das Grundrecht der Religionsfreiheit (→1.1.1)
- die institutionell-organisatorische Beziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaft (→1.1.2)

1.1.1 Grundrecht der Religionsfreiheit

❶ Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Während vieler Jahrhunderte haben politische und kirchliche Autoritäten immer wieder versucht, die religiöse Überzeugung der Gesellschaft zu beeinflussen, ja gar zu bestimmen. Dadurch entstanden Länder und Staaten, in denen eine einzige Religion gelebt wurde. Das Prinzip, wonach der Landesherr bestimmte, welcher Religion/Konfession seine Untergebenen anzugehören haben (*cuius regio, eius religio*), währte in Westeuropa bis gegen Ende des 18. Jh., in der Schweiz bis ins 19. Jh. Die religiöse Einheitlichkeit wurde als stabilisierender Faktor für Gesellschaft und Staat erachtet. Anders haben kommunistische Staaten mit einer atheistischen Ideologie im 20. Jh. versucht, mittels staatlicher Gesetze jegliche religiöse Betätigung zu behindern oder haben solche gar verboten.

In den modernen Gesellschaften hat sich zunehmend die Überzeugung durchgesetzt, dass sich der Staat solcher Einflussnahmen auf die Religion der Menschen zu enthalten habe. Dazu dient heute die Bestimmung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, welche primär als Recht des Individuums gegenüber dem Staat verstanden wird, in religiösen und weltanschaulichen Angelegenheiten frei von staatlichen Vorgaben seine Überzeugung zu gewinnen und zu vertreten (individuelle Religionsfreiheit).



Die Glaubens- und Gewissensfreiheit wird in manchen Staaten auch als Recht der Religionsgemeinschaften verstanden (korporative Religionsfreiheit), sich frei von staatlicher Bevormundung zu organisieren und tätig zu werden. Dies ermöglicht es allen (auch „fremden“) Religionsgemeinschaften, Gotteshäuser zu bauen, religiöse Feiern abzuhalten, Unterricht zu erteilen, für ihre Überzeugung in der Öffentlichkeit zu werben etc. – dies stets in den Schranken der für alle geltenden öffentlichen Ordnung.

❷ Verhältnis zwischen Religionsgemeinschaften und Gesellschaft (Religionsgemeinschaft und Gesellschaft werden hier unterschieden, obwohl man Religionsgemeinschaften auch als Teil der Gesellschaft auffassen kann). Die Glaubens- und Gewissensfreiheit wird nicht nur als Freiheitsrecht des Individuums gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber den Religionsgemeinschaften verstanden, darf doch keine Religionsgemeinschaft noch irgendeine andere Gruppierung, Menschen zu einer bestimmten Glaubenshaltung verpflichten, zur Mitgliedschaft, zur Teilnahme an Gottesdiensten, an Unterricht oder anderem zwingen. Dabei kommt dem Staat die Aufgabe zu, die Gesellschaft aktiv zu schützen, wenn eine Religionsgemeinschaft mit physischer oder psychischer Gewalt die individuelle Religionsfreiheit einzuschränken versucht.

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit, bzw. Religionsfreiheit wird heute in den meisten Staaten als Grundrecht verstanden und geschützt. Es findet sich daher oftmals in den Grundrechtskatalogen der jeweiligen Verfassungen.

1.1.2 Institutionell-organisatorische Beziehung

⑥ Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften. Etliche Staaten regeln in ihrem Recht ein besonderes institutionelles Nahverhältnis zu bestimmten Religionsgemeinschaften, wirken teilweise auch auf deren Organisation ein. Nicht selten findet man die Situation, dass Staaten einzelne ausgewählte Religionsgemeinschaften mit besonderen Rechten ausstatten (Privilegien), seltener auch, dass alle Gemeinschaften, die bestimmte Kriterien erfüllen, diese Rechte erhalten. Nicht nur in der Schweiz, in Deutschland und Österreich leiht der Staat einzelnen Religionsgemeinschaften sein Recht, sondern auch in skandinavischen Ländern (lutherisches Staatskirchentum), in England (anglikanische Staatskirche), in vielen Ländern der Orthodoxie (z.B. Griechenland, Russland) und in einigen islamischen Ländern.

Dabei gibt es eine Vielzahl möglicher Verbindungen zwischen dem Staat und Religionsgemeinschaften:

- steuerliche Begünstigungen, z.B. Steuerfreiheit der Religionsgemeinschaften oder steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden an Religionsgemeinschaften
- Recht der Religionsgemeinschaften, mit staatlicher Hilfe Steuern zu erheben (Kirchensteuer)
- „Staatsbeiträge“ = finanzielle Beiträge des Staates an Religionsgemeinschaften allgemein oder an bestimmte Aufgaben von Religionsgemeinschaften (z.B. soziale, pädagogische, kulturelle, denkmalpflegerische Aufgaben)
- Recht zur Wahrnehmung der Seelsorge in staatlichen Anstalten (Spitäler, Heime, Gefängnisse, Armee)
- Religionsunterricht an öffentlichen Schulen
- Theologische Fakultäten an staatlichen Universitäten
- Anerkennung der religiösen Trauung als zivilrechtliche Eheschließung

Der staatliche Schutz der Sonn- und Feiertage beruht dagegen i.d.R. nicht auf institutionellen Beziehungen des Staates zu einzelnen Religionsgemeinschaften, sondern stellt eine Rücksicht gegenüber dem religiösen Bedürfnis der Bevölkerungsmehrheit dar. Je weniger Sonn- und Feiertage als religiös oder soziokulturell relevant betrachtet werden, umso mehr hebt der Staat den Schutz auf.

Die institutionellen Beziehungen zwischen einem Staat und den betreffenden Religionsgemeinschaften kann vielfach nur auf dem Hintergrund einer langen geschichtlichen, insbesondere geistesgeschichtlichen Entwicklung verstanden werden. Dass bei uns heute allein der Staat – und nicht die Religionsgemeinschaft(en) oder nicht beide zusammen in kooperativer Weise – befugt erscheint, das Verhältnis zueinander zu regeln und das massgebende Recht zu erlassen, ist Teil dieser kontroversen Geschichte.

1.2 Begriffe

Der Komplex von Normen, welche ein Staat im Bereich von Religion und Religionsgemeinschaften erlässt, wird im deutschsprachigen Raum traditionellerweise **Staatskirchenrecht** genannt (StKR). Um Missverständnissen vorzubeugen, ist es vorteilhaft, sich den Begriff mit zwei Bindestrichen vorzustellen: Staats-Kirchen-Recht. Es handelt sich weder um staatliches Kirchenrecht, noch um das Recht einer Staatskirche. Die Bezeichnung will vielmehr sagen, dass es sich um das Recht handelt, welches der Staat im Bereich der Kirche(n) (hier synonym verstanden für alle Religionsgemeinschaften) erlassen hat.

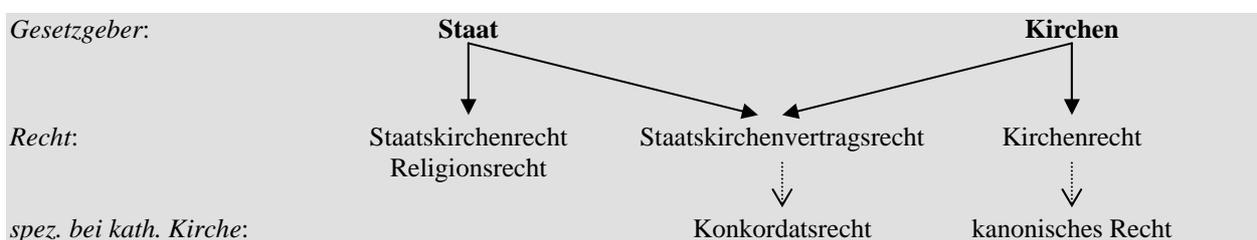
Die Bezeichnung ist aber nicht unangefochten: Es geht (zumindest heute) nicht nur um die Kirchen, also um christliche Religionsgemeinschaften, sondern auch um nichtchristliche Religionsgemeinschaften, ja um religiöse Überzeugungen schlechthin. Den Begriff „Kirche“ als Synonym für jegliche religiöse Institution zu verstehen, wird hier nicht unterstützt. Zweitens wird der Begriff Staatskirchenrecht von vielen Menschen mit „Staatskirche“ in Verbindung gebracht, also einer Kirche, die von staatlichen Organen geleitet wird (vgl. Kap. 2.1), was aber nicht gemeint ist.

Auf der Suche nach Alternativen wurden bisher vor allem die Begriffe **Religionsrecht** und **Religionsverfassungsrecht** zur Diskussion gestellt. Diese konnten sich bisher aber noch nicht klar durchsetzen. Auch findet sich für das Staatskirchenrecht – in Anlehnung an andere Sprachen (vgl. ecclesiastical law, droit ecclésiastique, diritto ecclesiastico) – der Begriff **Kirchenrecht**, dies insbesondere in der Rechtswissenschaft der Schweiz, aber auch in der reformierten Kirche der Schweiz. Da dieser Begriff aber besser für das innerkirchliche Recht verwendet wird, d.h. für jenes Recht, welches die Kirchen (gerade auch die katholische Kirche → kanonisches Recht) selbst erlassen, wird von der Verwendung dieses Begriffes hier abgeraten.

Unter Staatskirchenrecht (bzw. Religionsrecht) wird im Folgenden nur staatliches Recht verstanden, Recht also, das vom staatlichen Gesetzgeber im Blick auf die Kirche(n) oder Religionsgemeinschaften erlassen wurde. Es ist einseitiges Recht.

Das **Staats-Kirchen-Vertragsrecht** (oder Vertragsstaatskirchenrecht) beinhaltet das Recht, welches staatliche und kirchliche Autoritäten gemeinsam setzen, indem sie miteinander einen Vertrag schliessen. Dieses Recht setzt voraus, dass Staat und Kirche(n) sich gegenseitig als souveräne Vertragsparteien anerkennen. Das **Konkordat** ist ein spezieller Staatskirchenvertrag, nämlich einer mit völkerrechtlichem Rang. Das Konkordat wird einerseits von einem oder mehreren Staaten und andererseits vom Heiligen Stuhl geschlossen wird. Seit einigen Jahrhunderten anerkennt die Völkergemeinschaft den Heiligen Stuhl (= Papst und römische Kurie) in seiner Eigenschaft als Repräsentant der katholischen Gesamtkirche als Völkerrechtssubjekt (dies unabhängig vom 0.44 km² grossen Vatikanstaat, der für sich genommen aufgrund der Lateranverträge von 1929 i.d.R. auch als Völkerrechtssubjekt anerkannt ist). Damit kann die katholische Kirche als einzige Religionsgemeinschaft der Welt völkerrechtliche Verträge abschliessen, was von anderen Religionsgemeinschaften (v.a. den nichtkatholischen Kirchen) als stossende Bevorzugung empfunden wird.

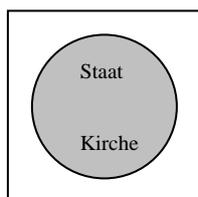
Während manche (vor allem deutsche) Autoren das Staats-Kirchen-Vertragsrecht (und damit auch das Konkordatsrecht) als Teil des Staatskirchenrechts verstehen, soll hier begrifflich unterschieden werden.



2. Grundtypen des Verhältnisses von Staat und Kirche

Angesichts der Vielfalt staatskirchenrechtlicher Verhältnisse in der Welt bemüht sich die Wissenschaft um die Typisierung – durch Reduktion auf einige wesentliche Unterschiedeigenschaften. Die drei Typen, die sich insbesondere in der schweizerischen Staatskirchenrechtsliteratur eingebürgert haben, sind:

2.1 Einheit von Staat und Kirche → Staatskirchentum



Das Staatskirchentum ist das Modell der institutionellen Einheit von Kirche und Staat. Eine bestimmte Kirche (oder in einigen islamischen Ländern der Islam) ist Staatsreligion. Die Kirche ist institutionell in den Staat eingeordnet und wird durch diesen beherrscht; die Staatskirche erscheint als Teil des Staatsapparates. Nicht notwendigerweise damit verbunden ist, dass auch alle Staatsbürger/innen der Staatskirche angehören. Vielmehr ist es möglich, dass trotz Bestehen einer Staatskirche die Einheit von Religion und Staat auf der individuellen Ebene gelockert ist und den Einzelnen die freie Wahl des Glaubens zusteht. Dies war in der Eidgenossenschaft insbesondere in der Spätphase des Staatskirchentums im 19. Jh. der Fall und trifft auch für jene Länder zu, die noch heute eine Staatskirche kennen – wie z.B. England (s.u.) und die skandinavischen Länder (in Veränderung).

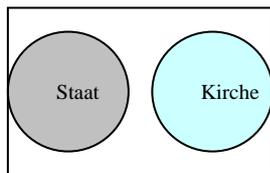
Geschichtliches Paradebeispiel für dieses System ist insbesondere das Byzantinische Kaiserreich, in welchem sich Staat und Kirche zur einheitlichen, nicht unterscheidbaren Macht verbanden (Primat des Staates → Staatsreligion). Der Kaiser war gleichzeitig geistlicher und weltlicher Herrscher, heiliger Mittler zwischen himmlischer und irdischer Herrschaft (→ Caesareopapismus).

Heute findet sich ein solches Staatskirchentum in den Grundzügen noch in England (nicht aber in Wales und Schottland), wo die Church of England (die anglikanische Mutterkirche) unter staatlicher „Oberleitung“ steht: Der/Die König/in des United Kingdom ist Oberhaupt der Church of England und trägt – in der Nachfolge der päpstlichen Funktionen – seit dem 16. Jh. den Titel „Defender of the Faith“ (Verteidiger des anglikanischen [!] Glaubens). Der Prime Minister und die Krone wirken bei der Auswahl und Ernennung von Bischöfen und Erzbischöfen mit. Das Britische Parlament ist zuständig, um – auf Antrag der Generalsynode – bestimmte innerkirchliche Gesetze zu erlassen (bspw. 1994 das Gesetz über die Frauenordination). Die kirchlichen Diözesengerichte sind Teil der staatlichen Justizordnung; gegen ihre

Urteile ist Berufung an ein staatliches Gericht möglich. Diese staatskirchlichen Verflechtungen werden immer wieder kritisiert, auch von Bischöfen, welche das Selbstbestimmungsrecht der Church of England ungebührlich stark eingeschränkt sehen. In den letzten Jahren scheint die Diskussion um ein „dis-establishment of the Church“ – oder alternativ um die staatliche Anerkennung anderer Kirchen – in eine Phase erhöhter Aktivität getreten zu sein; es bleibt abzuwarten, ob das englische Staatskirchentum nach 500 Jahren zu Ende geht.

Zwingli und Calvin vertraten in der Theorie ein theokratisches (d.h. Primat der Religion) Staatsverständnis, in welchem die weltliche Gemeinschaft nichts anderes als eine Organisationsform des christlichen Volkes ist. Ähnliche theokratische Identifikationen von Staat und Kirche fanden sich im Mormonenstaat Utah, bei den Jesuitenstaaten in Paraguay und bei den Wiedertäufern in Münster (1534-36), heute evtl. bei gewissen islamischen Ayatollahs.

2.2 Trennung von Staat und Kirche

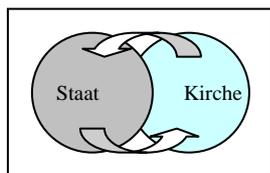


Die Trennung von Staat und Kirche stellt das Gegenteil zum Staatskirchentum dar. In der Literatur und in der Praxis werden jedoch recht unterschiedliche Trennungsbegriffe verwendet. In der Regel wird damit ein System bezeichnet, in welchem der Staat einerseits die Religionsgemeinschaften als solche ignoriert und es andererseits den einzelnen Bürgern/innen überlässt, wie sie sich für die religiösen Zwecke in Verbänden privatrechtlich organisieren wollen.

Einem System der Trennung können verschiedene Motive zugrunde liegen. Der Staat kann die Trennung um der Religionsfreiheit seiner Bürger/innen willen verordnen. Er erlaubt sich in diesem Fall keine institutionellen Berührungspunkte mit Religionsgemeinschaften, weil er den Entscheid über die Richtigkeit von Glaubensinhalten allein den Bürgern/innen überlassen und keine Ansicht bevorzugen will. Eine in dieser Weise *religionsfreundliche* Trennung liegt in den USA vor. Die USA gründet u.a. auf religiösen Emigranten, die gerade wegen der Verfolgung ihres Glaubens durch die staatliche Macht geflohen sind. Es war deshalb bei der Staatsgründung 1776 wichtig, dass sich der Staat in religiösen Angelegenheiten absolute Zurückhaltung auferlegt – um der Religion willen.

Ein Trennungssystem kann auch *religionsfeindlich* oder antireligiös motiviert sein und dazu dienen, dass bestimmte Religionsgemeinschaften oder gar jede Erscheinungsform von Glauben nicht nur aus dem Bereich des Staatlichen sondern auch des Gesellschaftlichen verbannt wird. Der Trennung von Staat und Kirche im Jahr 1905 in Frankreich lag ein tendenziell antiklerikaler, laizistischer Einfluss zugrunde (v.a. gegen katholische Kirche). Die Trennungskonzeptionen vieler ehemals sozialistischer Länder Mittel- und Osteuropas (besonders ausgeprägt Albanien) waren in klarer Weise religionsfeindlich.

2.3 Zusammenarbeit von Staat und Kirche (Staatliche Kirchenhoheit)



Das in allen Schweizer Kantonen – ausser den Trennungskantonen GE und NE – vorherrschende System der staatlichen Kirchenhoheit (bisweilen auch Landeskirchentum genannt) steht zwischen den beiden vorgenannten Radikalpositionen. Im Unterschied zum Staatskirchentum berücksichtigt es die Zweckverschiedenheit von Staat und Kirche, weshalb die Religionsgemeinschaften in ihm eine selbständige Stellung, eine eigene, vom Staat geschiedene Organisation und

eigene Organe besitzen. Andererseits verbleiben sie aber im Unterschied zum System der Trennung in einem besonderen Verhältnis mit dem Staat verbunden. Diese Verbundenheit kann recht unterschiedlich ausgestaltet sein. Allgemein werden die Grundsätze der Religionsfreiheit und der Parität (Gleichbehandlung der beiden grossen, bzw. der drei christlichen Konfessionen) beachtet, auch spielt die öffentlich-rechtliche Anerkennung der Religionsgemeinschaften eine grosse Rolle. Ferner basiert dieses System auf einer Kompetenzausscheidung, wobei der Staat in den äusseren kirchlichen Angelegenheiten und in den gemischten Belangen (die beide Sphären angehen) die Hoheit hat, jedoch in inneren kirchlichen Angelegenheiten die Autonomie der Kirchen wahrt. Auch gewährt der Staat den anerkannten Kirchen einen gewissen Schutz (Advokatie). Der Staat verhält sich auch in diesem System religiös neutral; die öffentlich-rechtliche Anerkennung einzelner Religionsgemeinschaften bedeutet nämlich nicht, dass der Staat die Glaubensinhalte dieser Gemeinschaften für richtig hält, sondern sie beruht (theoretisch) allein auf Kriterien wie gesellschaftliche Relevanz und Kooperationsfähigkeit einer Religionsgemeinschaft.

3. Staatskirchenrecht der Schweiz

3.1 Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen

3.1.1 Kompetenz der Kantone: Institutionell-organisatorische Beziehung zu den Kirchen

Die Schweiz ist seit der Reformation (Beginn des 16. Jh.) ein religiös gespaltenes Land. Aufgrund des Prinzips „*cuius regio, eius religio*“ (d.h. „wessen Gebiet es ist, dessen Religion soll herrschen“) hat jeder Kanton – mit Ausnahme der paritätischen – auf seinem Gebiet nur eine der beiden Konfessionen geduldet. In den reformierten Kantonen hatten alle Bürger/innen, die katholisch bleiben wollten, den Kanton zu verlassen — und umgekehrt. Die Einteilung war (einige Kantone gab es damals noch nicht als souveräne Kantone):

evang.-reformiert	paritätisch	röm.-katholisch
ZH, BE, BS, BL, SH, AR, GE, VD, NE	GL, GR AG, TG, SG	UR, SZ, NW, OW, LU, ZG, SO, FR, VS, AI, TI, JU

Der Zustand, wonach in jedem Kanton nur ein Bekenntnis geduldet war, dauerte bis zur Eroberung der Schweiz durch die französischen Truppen unter Napoleon. Der im 19. Jh. gegründete Bundesstaat (d.h. zuerst die Mediationsverfassung von 1803, dann die Bundesverfassungen von 1848 und 1874) musste sich konfessionell neutral verhalten, wollte er nicht seine Existenz gefährden — denn die alten Konfessionsgräben blieben bis über die Mitte des 20. Jh. eine politische Spannung (man denke insbesondere an den Sonderbundskrieg 1847/48 und an den Kulturkampf nach 1870). Der Bundesstaat hat mit der Bundesverfassung von 1874 zwar alle kantonalen Bestimmungen, welche Andersgläubige benachteiligten, aufgehoben und das Prinzip der Religionsfreiheit eingeführt, die nähere Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche musste der Bund aber den Kantonen überlassen, damit jeder Kanton entsprechend seinem konfessionellen Selbstverständnis die Beziehungen zu den Kirchen regeln konnte – die traditionsgemäss katholischen Kantone mit einem eher lockeren Verhältnis zur katholischen Kirche, die traditionell reformierten Kantone mit einer die reformierte Kirche als Landeskirche aufbauenden Gesetzgebung. Diese kantonale Kirchenhoheit entspricht durchaus auch der föderalistischen Staatsraison der Schweiz. Diese Kompetenzzuweisung an die Kantone ist bis heute – trotz Abbau der konfessionellen Gegensätze und weit gehender Durchmischung der Bevölkerung – geblieben. Die Schweiz kennt folglich bislang kein einheitliches „staatskirchenrechtliches System“, sondern eine Vielfalt von 26 kantonalen Staatskirchenrechtssystemen.

In allgemeiner Weise lässt sich über die Staatskirchenrechtssysteme der Kantone sagen:

- Sie sind bis heute stark von der ursprünglichen Staatsreligion geprägt. Die Kantone orientieren sich weit gehend am *geschichtlich Gewachsenen*, wodurch vielerorts eine grosse Nähe von Staat und Kirche erhalten geblieben ist.
- Sie interessieren sich in aller Regel für *pragmatische Lösungen*, bemühen sich dagegen weniger um die konsequente Umsetzung abstrakter Prinzipien, insbesondere dem Prinzip der Gleichbehandlung. Theoretisch müssten alle Religionsgemeinschaften, die bestimmte Kriterien erfüllen, ein Recht auf die öffentlich-rechtliche Anerkennung haben, so wie dies in Deutschland der Fall ist (vgl. Kapitel 4).

3.1.2 Kompetenz des Bundes: Grundrecht der Religionsfreiheit

Der Bund regelt und schützt bis heute vor allem das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Im Weiteren gibt es etliche Gesetzesbestimmungen des Bundes, welche die Religionsgemeinschaften direkt oder indirekt berühren (z.B. Schutz vor Diskriminierung wegen Religionszugehörigkeit, Steuerbefreiung, Sonn- und Feiertagsregelungen, Eherecht, Schutz des Berufsgeheimnisses etc.).

Die Schweizerische Eidgenossenschaft pflegt grundsätzlich keine institutionellen Beziehungen zu einzelnen Religionsgemeinschaften (Ausnahme z.B.: Armeeseelsorge durch die Landeskirchen, Zusammenarbeit im Flüchtlings- und Asylwesen). Die Eidgenossenschaft *anerkennt* also keine Kirche, gibt keiner den Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft. Sie *kennt* die Religionsgemeinschaften nur, um ihre Freiheit zu schützen und umgekehrt die Freiheit der Einwohner/innen vor Religionsgemeinschaften zu schützen.

3.2 Religionsrecht des Bundes

Da die Rechtsetzung des Bundes nicht (wie das Staatskirchenrecht auf Kantonsebene) spezifisch die christlichen Kirchen betrifft, sondern vielmehr *alle Religionsgemeinschaften* gleichermassen angeht, ist auf Bundesebene der Ausdruck Religionsrecht besser als Staatskirchenrecht.

3.2.1 Glaubens- und Gewissensfreiheit [Religionsfreiheit]

Wesentliche Aufgabe des Religionsrechtes des Bundes ist die Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, welche i.d.R. gleichbedeutend mit Religionsfreiheit verstanden wird.

Die Motivation, welche hinter der Glaubensfreiheit steht, hat sich verändert: Die BV von 1848 und 1874 waren auf dem Hintergrund von Sonderbundkrieg und Kulturkampf vom Anliegen getragen, zu einer Sicherung des Religionsfriedens zu gelangen. Die Anerkennung der Glaubens- und Gewissensfreiheit war folglich lange Zeit vom staatlichen Interesse geleitet, einen Konflikt zwischen den Konfessionen und in der Folge zwischen den konfessionell geprägten Landesteilen zu verhindern. Dieser Aspekt ist heute nur noch reduziert vorhanden (vgl. Art. 72 Abs. 2 BV, siehe Kapitel 3.2.2). Die BV von 1999 ist dagegen vom modernen Gedanken der Grundrechte geprägt: Die Glaubens- und Gewissensfreiheit wird heute als Individualrecht, als Anspruch des/der einzelnen Rechtsträgers/in verstanden, in seiner/ihrer religiösen Überzeugung und deren Verbreitung nicht durch staatliche Vorschriften eingeschränkt zu werden.

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist in **Artikel 15** der Schweizerischen **Bundesverfassung** vom 18. April 1999 (BV 1999) festgeschrieben:

- 1 Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.
- 2 Jede Person hat das Recht, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen.
- 3 Jede Person hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen.
- 4 Niemand darf gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.

In diesem Artikel sind verschiedene Formen der Religionsfreiheit (RF) erfasst:

- 1) **individuelle RF**: Jede Person ist in ihrem Glauben frei.
 - a) **positive RF**: Jede Person darf ihren Glauben frei wählen und sich aktiv dazu bekennen.
 - b) **negative RF**: Niemand darf in religiösen Angelegenheiten gezwungen werden.
- 2) **kollektive RF**: Dieses Grundrecht darf jede/r auch gemeinsam mit anderen leben und bekennen.

Nicht eigens aufgeführt ist hingegen:

- 3) **korporative RF**: Die Religionsgemeinschaften haben als solche das Recht, ihren Kult frei auszuüben und ihren Glauben (werbend) zu bekennen, sie können bei Rechtsverletzung gerichtlich klagen.

Im Einzelnen

1a) Aus der **positiven RF** folgt, dass der Staat die aktive Glaubensbetätigung der Grundrechtsträger/innen zu respektieren hat. Das Schweizer Bundesgericht hat dies in verschiedenen Entscheiden berücksichtigt:

- das religiös motivierte Tragen eines Turbans als auch das Tragen eines muslimischen Kopftuches,
- die Schuldspensation aufgrund religiöser Feiertage,
- die Dispensation vom gemischtgeschlechtlichen Schwimmunterricht für muslimische Mädchen.

1b) Aus der **negativen RF** folgt der Schutz vor staatlichem Zwang in religiösen Angelegenheiten. Der Staat ist daher zu weltanschaulich-religiöser Neutralität verpflichtet. Das Tragen des vorerwähnten islamischen Kopftuches *in der Schule* wurde einer Lehrerin gemäss Bundesgerichtsentscheid rechtmässig verboten, weil das öffentliche Interesse an der staatlichen Neutralität der Schule das positive Grundrechtsinteresse der Lehrerin überwiege (BGE 123 I 296 ff.). Aufgrund derselben Gewichtung wurde durch den „Kruzifixentscheid“ entschieden, dass Schüler/innen vor einer Beeinflussung durch religiöse Symbole zu schützen seien. Zur negativen RF gehört auch die Garantie, dass niemand zum Beitritt in eine Religionsgemeinschaft gezwungen werden darf. Daraus ergibt sich für den Staat, dass er die Austrittsmöglichkeit zu garantieren hat, insbesondere wenn es sich um eine öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaft handelt (→ Kirchenaustritt).

2) Die **kollektive RF** ist eine Spezialform der individuellen RF: Das Grundrecht, seinen Glauben zu bekennen und zu leben, dürfen die Grundrechtsträger/innen auch gemeinsam ausüben. Insofern hat das Bundesgericht geschützt:

- das Recht auf gottesdienstliche Handlungen und Prozessionen auch in der Öffentlichkeit,
- das Recht von muslimischen Gefangenen, das Freitagsgebet gemeinsam durchzuführen.

3) Die **korporative RF** besagt, dass nicht nur einzelne Personen sich auf Religionsfreiheit berufen können, sondern auch die Religionsgemeinschaften als solche, es handelt sich also um die „Religionsfreiheit der Religionsgemeinschaften“. Konkret beinhaltet dies das Recht, dass Religionsgemeinschaften als Organisationen (= korporativ) ihre Glaubensüberzeugungen leben, feiern, bekennen und verkünden können. Der korporative Aspekt der RF kommt in der BV 1999 nicht zum Ausdruck, in der Auslegung von Art. 15 BV wird er aber unbestritten anerkannt (dies bislang jedoch nur bei den privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften). Auf die korporative RF kann sich eine Religionsgemeinschaft nur berufen, wenn es sich wirklich um religiöse Angelegenheiten handelt – was selbst wiederum nicht einfach zu beurteilen ist (z.B.: Ist Ausschluss der Frauen vom Priestertum eine Glaubenslehre?).

Weder die BV noch das Bundesgericht anerkennen dagegen ein darüber hinausreichendes allgemeines **Selbstbestimmungsrecht** der Religionsgemeinschaften. Gerade daran wären aber die Kirchen – vornehmlich die Schweizer Bischöfe – interessiert. Diese sehen das Selbstbestimmungsrecht der katholischen Kirche durch kantonale Gesetze beeinträchtigt, (z.B. Pfarrwahl durch die Kirchgemeinden, statt Ernennung durch den Bischof; keine öffentlich-rechtliche Anerkennung der kanonisch verfassten Kirche, anstatt dessen bedarf es einer staatskirchenrechtlichen Zweitstruktur, wodurch nicht der Bischof die Kirchensteuern erhält sondern die einzelnen Kirchgemeinden). Auf evang. wie auf kath. Seite sieht man sich bei der Regelung des Stimmrechtes beeinträchtigt, da Ausländer/innen in einigen Kantonen wegen kantonaler Gesetze (noch) kein kirchliches Stimmrecht erhalten können.

3.2.2 Weitere Bestimmungen

Artikel 72 der BV macht unter dem Titel „**Kirche und Staat**“ zwei grundlegende Aussagen:

- 1 Für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat sind die Kantone zuständig.
- 2 Bund und Kantone können im Rahmen ihrer Zuständigkeit Massnahmen treffen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften.

Absatz 1 ist eine allgemeine Kompetenzzuweisung, welche der Tradition der Schweiz entspricht.

Absatz 2 ist eine Schutzbestimmung, welche die Einschränkung der in Artikel 15 festgeschriebenen Glaubens- und Gewissensfreiheit erlaubt; Voraussetzung ist die Gefährdung des öffentlichen Friedens aufgrund bestimmter Verhaltensweisen von Angehörigen einzelner Religionsgemeinschaften.

Absatz 3 wurde in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 gestrichen. Er lautete: „Bistümer dürfen nur mit Genehmigung des Bundes erreicht werden.“ Dieser Bistumsartikel war der letzte der so genannten konfessionellen Ausnahmeartikel, die 1874 aufgrund des Kulturkampfes in die BV aufgenommen wurden (andere: Jesuitenverbot, Klostergründungsverbot).

Von den verschiedenen Bestimmungen auf **Gesetzesebene** seien folgende Normen erwähnt:

aus dem **Zivilgesetzbuch**:

- „Eine religiöse Eheschliessung darf vor der Ziviltrauung nicht durchgeführt werden“ (Art. 97 Abs. 3 ZGB). Die dazu gehörende Strafnorm (Art. 182 Abs. 2 aZStV), welche bei Zuwiderhandlung eine Busse von bis zu Fr. 500, im Wiederholungsfall bis Fr. 1000 vorsah, wurde aber 1999 aufgehoben.
- „1 Über die religiöse Erziehung verfügen die Eltern. 2 Ein Vertrag, der diese Befugnis beschränkt, ist ungültig. 3 Hat ein Kind das 16. Altersjahr zurückgelegt, so entscheidet es selbständig über sein religiöses Bekenntnis.“ (Art. 303, Abs. 1-3)

aus dem **Strafgesetzbuch**:

- Die Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit durch Verspottung, Verunehrung oder Verhinderung eines Kultes wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Busse bestraft (Art. 261 StGB).
- Geistliche (sowie verschiedene andere Berufsleute), die ein Geheimnis offenbaren, das ihnen infolge ihres Berufes anvertraut worden ist, oder das sie in dessen Ausübung wahrgenommen haben, werden, auf Antrag, mit Gefängnis oder Busse bestraft (Art. 321 StGB).

aus dem **Arbeitsgesetz**:

- In der Zeit von Samstag 23 Uhr bis Sonntag 23 Uhr sowie an religiösen Feiertagen ist die Beschäftigung von Arbeitnehmern untersagt. Ausnahmen bedürfen einer Bewilligung (Art. 18 - 20 ArG).

3.3 Staatskirchenrecht der Kantone

3.3.1 Öffentlich-rechtliche Anerkennung

3.3.1.1 Allgemeine Situation

Die Kantone regeln die institutionelle Beziehungen zwischen Staat (hier: Kanton) und einzelnen Religionsgemeinschaften. Sie regeln dies einseitig durch staatliches Recht. Üblicherweise ziehen sie die Religionsgemeinschaften aber bei der Erarbeitung der sie betreffenden Gesetze mit ein. Als Grundform dieser Beziehung von Staat und Religionsgemeinschaften hat sich in der Schweiz (ähnlich wie in Deutschland) die öffentlich-rechtliche Anerkennung etabliert.

Alle Schweizer Kantone – mit Ausnahme von GE und NE – haben die evang.-reformierte und die röm.-katholische Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt und an diese öffentlich-rechtliche Anerkennung verschiedene Rechte und Pflichten geknüpft. Die christkatholische Kirche ist in neun Kantonen, die jüdische Gemeinde in vier Kantonen öffentlich-rechtlich anerkannt, in den übrigen müssen sie sich privatrechtlich organisieren. Alle anderen Religionsgemeinschaften (Freikirchen, Muslime, Zeugen Jehovas u.a.m.) unterstehen überall dem Privatrecht, d.h. sie haben sich als Verein oder Stiftung nach ZGB privatrechtlich zu konstituieren. Die Hälfte der Kantone (Tendenz steigend) sieht in ihrem Recht die Möglichkeit vor, auch weitere Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anzuerkennen.

öff.-rechtl. Anerkenn.	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
evang.-ref.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x
röm.-kath.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x
christkath.	x	x	x								x	x	x	x			x		x							
jüdisch		x								x		x					x									
andere																										
möglich		x				x	x	x		x	x		x	x	x			x			x		x			x

3.3.1.2 Bedeutung

Mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung kommt der Staat dem Öffentlichkeitswillen und dem Öffentlichkeitsanspruch der Religionsgemeinschaften entgegen und zeigt, dass er ihre Aufgaben als wichtig und schützenswert betrachtet. Was das Rechtsinstitut der öffentlich-rechtlichen Anerkennung beinhaltet, lässt sich in der Schweiz nicht allgemeingültig aussagen, da die einzelnen Kantone recht unterschiedliche Formen geschaffen haben. Dabei haben sie sich meist mehr oder weniger an der traditionellen Hauptkonfession des Kantons und dessen Kirchenverständnis orientiert. Die Lehre unterscheidet deshalb zwischen den traditionell reformierten, traditionell katholischen, traditionell paritätischen Kantonen und den beiden „Trennungskantonen“ GE und NE (s. dazu die Kapitel 3.3.2 und 3.3.3).

Ganz allgemein kann man festhalten, dass der Begriff entsprechend seinen Worten zwei Dinge aussagt:

- **Anerkennung:** Die Anerkennung meint eine durch den Staat ausgesprochene Bedeutsamerklärung der betreffenden Religionsgemeinschaft. Dabei stützt sich der Staat auf die in der Gesellschaft vorhandene Bedeutung einer Religionsgemeinschaft, d.h. deren Mitgliederstärke, deren soziale und kulturelle Wirksamkeit; der religiös neutrale Staat entscheidet damit keine religiöse Wahrheitsfrage.
- **öffentlich-rechtlich:** Mit der Anerkennung wird ein staatlicher Organisationsakt verbunden, welcher die Religionsgemeinschaft zu einer Körperschaft des öffentlichen (nicht mehr des privaten) Rechts macht. Als öffentlich-rechtliche Körperschaft werden stets die Kirchgemeinden anerkannt, wo vorhanden auch die Landeskirchen.

Die Erhebung von Religionsgemeinschaften in den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft ist zunächst befremdlich, treffen doch gerade die wichtigsten Kriterien, welche gewöhnlich den öffentlichen Charakter kennzeichnen, auf die Religionsgemeinschaften nicht zu: Die Übertragung staatlicher Herrschaftsrechte und die Pflicht, staatlich definierte Zwecke zu erfüllen (vgl. Leistungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehanstalten). Die Kirchen üben ihre Kirchengewalt aber nicht im Namen des Staates aus und verfolgen auch keine staatlichen Zwecke. In der Wissenschaft wird deshalb heute davon ausgegangen, dass der Begriff der öffentlich-rechtlichen Anerkennung bei den Religionsgemeinschaften

im einem weiten Sinn zu verstehen sei: Die Zwecksetzung der Kirchen überragt in ihrer Bedeutung den Raum der privaten Interessen, die Kirchen werden deshalb vom Staat im öffentlichen Recht behandelt.

Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Anerkennung ist als solcher für die Religionsgemeinschaften noch inhaltsleer; die Kantone können in ihren Gesetzen die Wirkungen dieser Anerkennung umschreiben. Teilweise sind die Wirkungen der Anerkennung nicht einmal gesetzlich umschrieben, sondern nur aus der Stellung abzulesen, welche die anerkannten Religionsgemeinschaften in einem Kanton gewohnheitsrechtlich einnehmen. Welche Rechte und Pflichten im Einzelnen mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung verbunden werden, kann deshalb von Kanton zu Kanton verschieden sein.

3.3.1.3 Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung im Allgemeinen

1) Die **Mitgliedschaft** in der Kirchgemeinde (und Landeskirche) wird durch das öffentliche Recht geregelt, sie erfolgt damit automatisch: Mitglied ist, wer

- der betreffenden Kirche angehört (dabei bestimmen die Kirchen selbst die Kriterien der Kirchenzugehörigkeit, d.h. für die kath. Kirche ist das kanonische Recht zu beachten) und
- in der betreffenden Kirchgemeinde wohnhaft ist,
- sofern er/sie nicht die Nichtzugehörigkeit oder den Austritt aus der "Kirche" erklärt hat.

2) Der Staat (Kanton) verleiht denjenigen Religionsgemeinschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, das **Besteuerungsrecht**. Dadurch sind diese berechtigt, auf der Basis der staatlichen Steueranforderung von ihren Gläubigen nach Massgabe des von der Kirchgemeindeversammlung beschlossenen Steuersatzes Steuern zu erheben. Die Kantone übernehmen i.d.R. das Steuerinkasso (Ausnahme: BS). Steuergläubiger ist die jeweilige Kirchgemeinde. Die Kirchensteuer ist – wie jede staatliche Steuer – staatlich durchsetzbar.

In 20 Kantonen bezahlen auch juristische Personen (d.h. Firmen, Unternehmen) Kirchensteuern. Da die juristischen Personen nicht Mitglied einer bestimmten Religionsgemeinschaft sind, wird deren Kirchensteuerertrag proportional zum Konfessionsanteil in der Bevölkerung auf die im Kanton öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften aufgeteilt. Die Kirchensteuern der juristischen Personen werden i.d.R. gesamthaft an die Landeskirchen ausbezahlt (Ausnahme ZH: an die Kirchgemeinden). Juristische Personen können sich – gemäss fortdauernder Rechtssprechung des Bundesgerichts¹ – nicht durch Kirchenaustritt von der Steuerpflicht befreien, da sie sich nicht – wie natürliche Personen – auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) berufen können; einzige Ausnahme bilden juristische Personen, welche gemäss ihren Statuten selbst ein religiöses oder kirchliches Ziel verfolgen. In der Rechtslehre wird die Haltung des Bundesgerichts zunehmend kritisiert.

3) Viele Kantone gewähren den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften auch das Recht, **Religionsunterricht** an den öffentlichen Schulen zu erteilen. Dazu stellen sie einen Raum und eine (Rand-)Schulstunde zur Verfügung, mehr i.d.R. nicht. Die Religionsgemeinschaften sind verantwortlich für das Personal und die Lehrpläne.

3.3.1.4 Wirkung im Speziellen: Die staatskirchenrechtliche Organisationsstruktur

Eine weitere, spezielle Wirkung, welche die Kantone an die Anerkennung knüpfen, stellt die Schaffung einer Organisationsstruktur in Form von Kirchgemeinden und meist auch einer Landeskirche dar. Diese staatskirchenrechtliche Organisationsstruktur ist für alle anerkannten Religionsgemeinschaften identisch, hinsichtlich der Bedeutung aber, welche diese Organisationsstruktur für die Kirche hat, besteht zwischen der evangelischen und der katholischen Kirche ein wesentlicher Unterschied. Dieser Unterschied gründet im unterschiedlichen Kirchenverständnis und in der unterschiedlichen geschichtlichen Entwicklung.

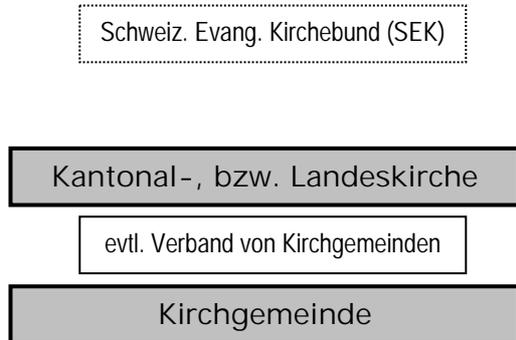
Für die **evang.-reformierte Kirche** stellt diese staatskirchenrechtliche Struktur die eigentliche Kirchenstruktur dar. Der Staat gibt also mit der Struktur von Kirchgemeinden und Landeskirche die Organisationsform vor, mit welcher die evang.-ref. Kirche ihre sichtbare Gestalt gewinnt.

Das wichtigste Element dieser Struktur bilden die Kirchgemeinden, die grosse Autonomie geniessen. Die Kantonal- oder Landeskirche stellt eine nur in organisatorischen Belangen verbindliche Überstruktur dar. Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) ist eine Dachorganisation, welche dazu dient, die

¹ BGE 4,538 E. 1 (S. 539, 541); BGE 9, 413 E. I (S. 416); BGE 17, 557 E. I (S. 559); BGE 35 I 333 E. I (S. 335); BGE 41 I 158 E. 3 (S. 167ff.); BGE 52 I 108 E. 3 (S. 115); BGE 95 I 350 (S. 353f.); BGE 102 Ia 468 E. 3b (S. 474); BGE 107 Ia 128; BGE 126 I 122ff.

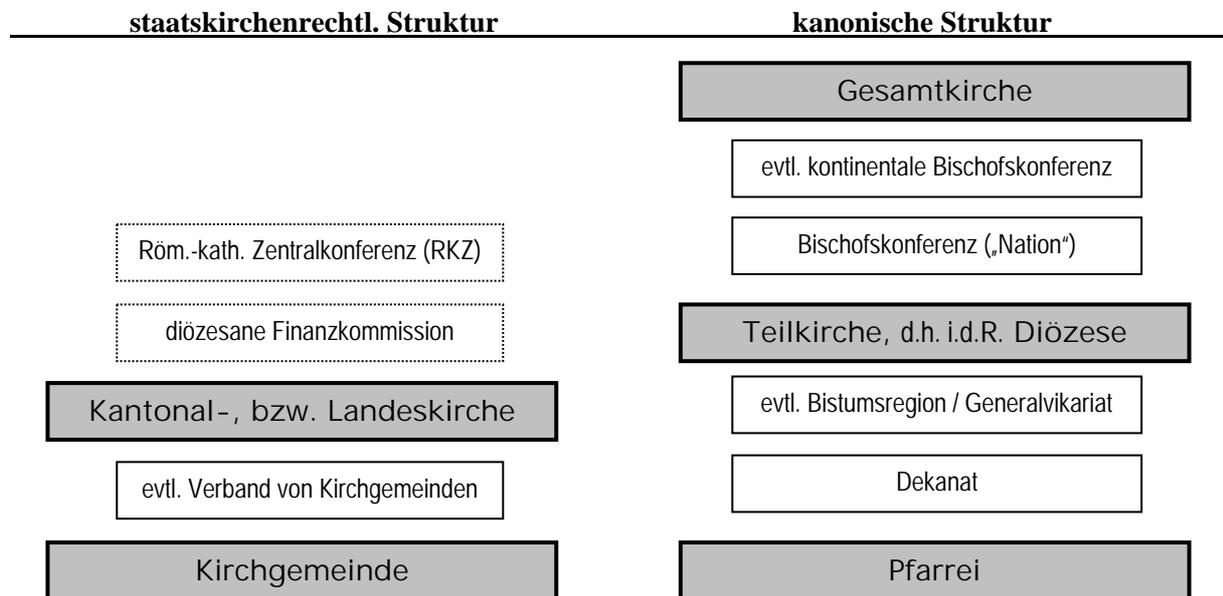
Anliegen der Landeskirchen auf gesamtschweizerischer und internationaler Ebene zu vertreten; er kann selbst keine Entscheidungen treffen und nur im Namen und Auftrag der Landeskirchen handeln.

staatskirchenrechtl. Struktur



Die **röm.-katholische Kirche** besitzt eine eigene, vollständige und durchaus leistungsfähige Organisation – unabhängig von der staatskirchenrechtlichen Struktur. Die katholische Kirchenstruktur wird durch das kanonische Recht (Recht der katholischen Kirche) normiert, weshalb man von der kanonischen Struktur sprechen kann. Zentral sind hierbei die drei Führungsebenen der Gesamtkirche (mit Papst und Bischofskollegium), der Teilkirchen (mit Bischöfen) und der Pfarreien (mit Pfarrern).

Für die röm.-katholische Kirche stellt deshalb die staatskirchenrechtliche Struktur eine Zweitstruktur dar, welche neben die kanonische Kirchenstruktur hinzutritt. Dadurch entsteht eine so genannte „Doppelstruktur“: die staatskirchenrechtliche, welche durch das staatliche Recht gebildet wird, und die kanonische Struktur, geordnet durch das kanonische Recht.



Die Schweizer Kantone erheben nicht die Diözesen und Pfarreien (kanonische Struktur) in den öffentlich-rechtlichen Status, sondern die Landeskirche und die Kirchgemeinden (staatskirchenrechtliche Struktur). Die Anerkennung im Sinne der Bedeutsamerklärung bezieht sich aber auf die kanonisch verfasste röm.-katholische Kirche.

Die staatskirchenrechtliche Struktur stellt für die kath. Kirche also keine kirchenbildende Grösse dar, sondern ist vielmehr nur eine Hilfsstruktur, welche der bereits bestehenden Kirche bei der Erfüllung ihrer Aufgaben helfen soll.

3.3.2 Reformiert geprägtes Staatskirchenrecht

Die Kantone, welche im 16. Jh. die Reformation eingeführt haben, sind bis heute von einer starken Verbindung zwischen Staat und Kirche geprägt (Ausnahmen: BS, GE, NE).

Martin Luther hatte in Ermangelung eigener protestantischer Kirchenstrukturen die deutschen Fürsten als „Notbischöfe“ bezeichnet – in der Meinung, dass nach einiger Zeit von unten, d.h. von den Gemeinden her neue kirchliche Strukturen heranwachsen würden – wurde darin aber enttäuscht. Stattdessen nahmen die Fürsten unter dem Einfluss Melancthons und der allgemeinen geschichtlichen Entwicklung diese Führungsrolle sehr bald schon dauerhaft wahr – im Sinne eines so genannten „landesherrlichen Kirchenregimentes“ (= Kirchenführung durch den Landesherrn). In den reformierten Kantonen der Schweiz verstand sich die weltliche Obrigkeit (heute: Regierungsrat) nach der Reformation in gleicher Weise als legitime Erbin des bischöflichen Hirtenamtes und sah es in ihrer Verantwortung und Zuständigkeit, die reformierte Kirche zu führen. Das reformierte Bekenntnis wurde Staatskirche, d.h. der Staat führte die reformierte Kirche, die zugleich die einzig erlaubte Religion war (in ZH waren Staatsbürger zugleich der reformierten Kirche zugehörig – unabhängig ob getauft oder nicht). Dieses **Staatskirchentum** konnte sich über 300 Jahre behaupten. Im Laufe des 19. Jh. erfolgte der Wechsel zur **staatlichen Kirchenhoheit**: Der Staat gab in einem Kirchengesetz a) die Organisationsstruktur der Kirche vor und regelte b) den äusseren Rahmen, innerhalb dessen sich die Kirche frei und eigenständig – aber unter staatlicher Aufsicht – verwalten kann.

a) Organisationsstruktur

Der protestantische Kirchenbegriff unterscheidet zwischen der *ecclesia invisibilis* und der *ecclesia visibilis*, d.h. der (unsichtbaren) Kirche des Glaubens und der (sichtbaren) organisierten Kultgemeinde oder Kirche des Rechts. Diese sind zwar unmittelbar aufeinander bezogen, aber nicht identisch. Die sichtbare Kirche zu ordnen und zu leiten wird (anders als in der kath. Kirche) zu einem grossen Teil nicht als religiöse Aufgabe angesehen, sie kann in verschiedener Weise erfolgen. Oft erfüllt der Staat diese Aufgabe. Das Recht der so organisierten Kirche ist weltlich-staatliches Recht.

Nach reformiertem Verständnis wird die unsichtbare Kirche in der Gemeinde sichtbar und konkret. Als „Leibwerdung“ der wahren und unsichtbaren Kirche fügt sich die Gemeinde nur geistig in die Gesamtkirche ein, bleibt aber grundsätzlich von jeder organisatorischen Eingliederung in einen sichtbaren kirchlichen Verband frei. Die Gemeinde übt deshalb die Kirchengewalt selbständig im Namen der Kirche aus. Das Gemeindeprinzip kann als eigentliches Kirchenverfassungsprinzip des reformierten Protestantismus gelten. Als die reformierten Kantone im 19. Jh. vom Staatskirchentum zur staatlichen Kirchenhoheit übergangen (so bspw. in ZH mit dem Kirchengesetz von 1860), machten sie das Gemeindeprinzip zur Richtschnur der neuen Kirchenorganisation: Die autonome Kirchengemeinde wurde zur Grundlage des gesamten Kirchenwesens.

Eingeschränkt wird diese Gemeindeautonomie durch die Landeskirche (auch Kantonalkirche, Körperschaft [ZH] oder ähnlich genannt). Die Landeskirche übt einen Teil der Leitungs- und Aufsichtsfunktionen aus, welche unter der Herrschaft des Staatskirchentums von der Regierung wahrgenommen wurden. Die Landeskirche ist also die Organisationsform, welche der staatlichen Kirchenhoheit reformierter Prägung entstammt. Die Landeskirche hat sich eine eigene „Verfassung“ (teilweise Kirchenordnung genannt) zu geben, die der Genehmigung durch die Regierung bedarf [ZH: kath. Kirchengesetz § 2].

Die Landeskirche und die Kirchengemeinden werden vom Staat als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt, d.h. u.a. dass Kirchengemeinden i.d.R. dem kantonalen Gemeindegesetz unterstehen und fast gleich behandelt werden wie die Einwohnergemeinden, die Bürger- und die Schulgemeinden. Folglich haben sich die Kirchengemeinden auch mit analogen Organen auszustatten wie die anderen Gemeindeformen [ZH: Kantonsverfassung Art. 47, 49-52; Gemeindegesetz § 1 + 5]. Ebenso hat die Landeskirche die demokratische Struktur des Kantons abzubilden und ein legislatives und ein exekutives Organ zu schaffen, deren Bezeichnungen je nach Kanton etwas anders sind.

Ebene	Körperschaft	Legislative Organe	Exekutive Organe
Kanton	Kanton	Kantonsrat oder Grosse Rat	Regierungsrat
	Landeskirche	Synode	Synodalrat, Landeskirchenrat, ZK
Gemeinde	Einwohnergemeinde	Gemeindeversammlung	Gemeinderat
	Kirchengemeinde	Kirchengemeindeversammlung	Kirchengemeinderat oder Kirchenpflege

b) Äusserer Rahmen

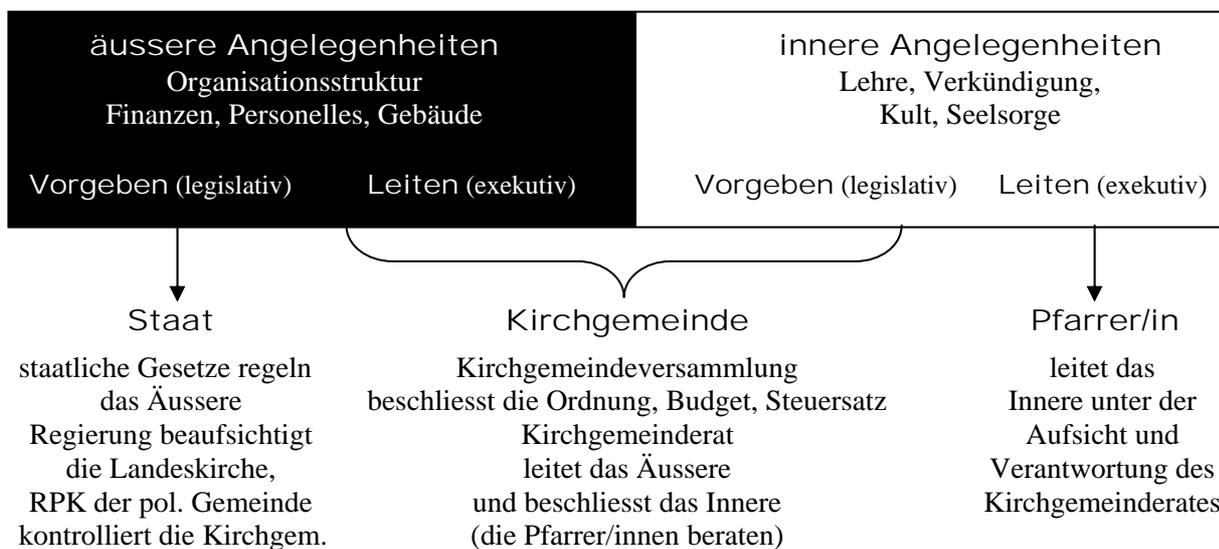
Der kantonale Rahmen des Kirchengesetzes regelt die „äusseren“ kirchlichen Angelegenheiten, worunter man die Finanzverwaltung, die Finanzaufsicht, Bau und Unterhalt der Immobilien (Kirche, Pfarrhaus, später Kirchengemeindezentrum), die demokratische Wahl der Geistlichkeit u.a. versteht. Die „inneren“ kirchlichen Angelegenheiten, bei denen der Staat sich nicht mehr einmischen will, was also die Kirche eigenverantwortlich bestimmen und führen soll, beinhaltet im Allgemeinen [BL: Kirchengesetz § 2]

- die Lehre (grundlegendes Bekenntnis, Dogmen, Moral)
- die Verkündigung (Predigt, Unterricht, Erwachsenenbildung)
- den Kult (Liturgie und Feier der Sakramente und Sakramentalien)
- die Seelsorge (Formen der Individualseelsorge und gemeinschaftlichen Seelsorge wie Kinder- und Jugendarbeit, Seniorengruppe, Sozialarbeit etc.).



Die Grenzziehung zwischen äusseren und inneren kirchlichen Angelegenheiten dient dem Schutz der Kirche vor der Einmischung des Staates: Der Staat soll (nicht mehr) über die kirchliche Lehre entscheiden, die Liturgie ordnen etc. Bei den inneren Angelegenheiten sind die Kirchen also autonom. Diese Kirchenautonomie bleibt aber immer begrenzt durch den staatlichen Rahmen, welche je nach Kanton weiter oder enger ist. NB: Die Kirchenleitungen fordern z. Zt. ein umfassendes Selbstbestimmungsrecht für die Religionsgemeinschaften, wodurch die Unterscheidung in Äusseres und Inneres wegfallen würde.

Die Organe wie Synode, Synodalrat, Kirchengemeindeversammlung, Kirchengemeinderat bilden die eigentliche Kirchenleitung; sie vollziehen nicht nur, was der Staat im äusseren Bereich vorgibt, sie geben auch die Vorgaben für den inneren Bereich, indem sie bspw. entscheiden, wie der Gottesdienst zu gestalten ist, was unterrichtet wird, ob die Pfarrer/innen gleichgeschlechtliche Paare trauen dürfen u.a.m.



Exkurs: Spezielle Situation von ZH und BE: Historische Rechtstitel

Unabhängig vom Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft sind die *historischen Rechtstitel* zu beurteilen. Die Regierungen von ZH und BE haben zu Beginn des 19. Jh. alle Kirchengüter (v.a. Ländereien), von deren Ertrag die Pfarrer früher zu leben hatten, verstaatlicht und im Gegenzug die einheitliche Pfarrerbesoldung übernommen (in ZH nur für die evang.-ref. Pfarrer/innen, in BE aufgrund der Vereinbarungen am Wiener Kongress von 1815 auch für die katholischen Geistlichen [heute röm.-kath. und christ.-kath.] und heute auch Diakone und Laientheologen/innen). Der Rechtstitel besagt nun also, dass der Staat – theoretisch aus den Erträgen des früheren Kirchenvermögens, faktisch aus der Staatskasse – die Pfarrer/innen-Besoldung tragen muss. Seit Jahren wird diskutiert, ob diese Rechtstitel irgendwann ein Ende haben, oder wie der Staat diese Rechtstitel irgendwie gerecht auflösen könne. Das in Vernehmlassung befindliche Kirchengesetz des Kt. ZH sieht vor, dass die historischen Rechtstitel entschädigungslos gestrichen werden; sozusagen als Entgegenkommen will der Kanton aber in Zukunft an bestimmte soziale Leistungen der Kirchen (Sozial-, Jugend-, Altenarbeit) einen Staatsbeitrag bezahlen; dazu wird der Kanton mit den Kirchen Leistungsaufträge vereinbaren.

3.3.3 Katholisch geprägtes Staatskirchenrecht

Die katholische Kirche verfügt (im Unterschied zur reformierten Kirche) über eine eigene Struktur und über ein eigenes Recht – unabhängig vom Staat. Die traditionell katholischen Kantone anerkennen, dass die katholische Kirche selber Rechtskirche ist, die ihre eigene Verfassung hat, die in Bistümer und Pfarreien gegliedert ist. Diese Anerkennung der kirchlichen Eigenstruktur findet gelegentlich sogar ihren Ausdruck in einem Rechtsvorbehalt: z.B. Kantonsverfassung OW vom 19.5.1968, Art. 4: „¹ Die Religionsgemeinschaften organisieren sich nach ihrem kirchlichen Selbstverständnis. ² Für die katholische Kirchenorganisation ist das katholische Kirchenrecht massgebend ...“.

Trotz dieser Anerkennung geben auch die traditionell katholischen Kantone der katholischen Kirche seit dem 19. Jh. auch eine staatskirchenrechtliche Struktur vor, ursprünglich aber nur auf der Ebene der Kirchgemeinden, erst seit Mitte des 20. Jh. vermehrt auch auf kantonaler Ebene mit den Landeskirchen. Dabei handelt es sich nicht bloss um eine Übernahme protestantisch geprägten Staatskirchenrechts, sondern es gibt für diese staatskirchenrechtliche Struktur auch eigene historische Entwicklung.

Im Hoch- und Spätmittelalter haben die Laien und die zivilen Gemeinden Einfluss auf kirchliche Belange, besonders auf die Finanzen erlangt. Im 12. Jh. schied man vielerorts das Vermögen der Pfarrei in zwei getrennte Vermögensmassen:

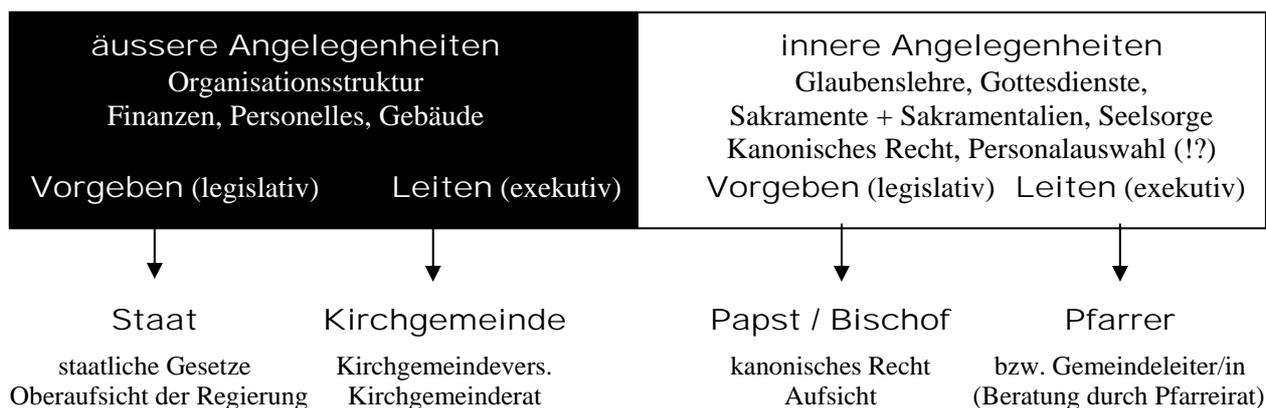
- die Pfarrpfünde, d.h. das Benefizium des Pfarrers, von welchem dieser seinen Lebensunterhalt bestreiten konnte
- das Kirchenfabriksgut (*fabrica ecclesiae*), welches dem Bau, Unterhalt und der Ausstattung der Kirche diente.

Während der Pfarrer sein Benefizium selber verwaltete, war ihm das Kirchenfabriksgut entzogen, um sicherzustellen, dass er sich nicht unrechtmässig daraus bediente. Für die Verwaltung der *fabrica ecclesiae* bestellte man einen „Fabrikrat“ (*consilium fabricae*), dem Laien angehörten; dieser Rat hatte in finanziellen Angelegenheiten Entscheidungsbefugnis. Diese Entwicklung ging in das allgemeine Kirchenrecht ein (vgl. c. 1183f. CIC 1917; heute c. 537 CIC 1983).

Als die Erträge der beiden Vermögensmassen nicht mehr ausreichten, mussten in den eidgenössischen Ländern vornehmlich die Pfarrangehörigen an das pfarrherrliche Benefizium und die Baulasten der Kirche bezahlen. Im Gegenzug erstritten sich die Gemeinden im Laufe des 15. Jh. die Möglichkeit, ihren Pfarrer auszusuchen (Präsentations- oder Nominationsrechte), ferner wählten sie für die Verwaltung des Kirchenfabriksguts eigene „Kirchenpfleger“. Beides stand immer in einer Spannung zum allgemeinen Kirchenrecht – wurde aber von den Bischöfen toleriert oder durch Privileg zugestanden.

Die traditionell katholischen (und paritätischen) Kantone haben im 19. Jh. bei der Bildung der staatskirchenrechtlichen Kirchgemeinden (LU 1842, AG 1868, ZG 1873, SO 1887, SZ 1898) an diese mittelalterlichen Gemeinderechte (u.a. Gemeindepatronate) angeknüpft, ferner haben sie die Präsentationsrechte, welche der Staat in der Zeit des Staatskirchentums (18.-19. Jh.) über neu errichtete Pfarreien beanspruchte, an die Kirchgemeinden abgetreten.

Mit dieser Kirchgemeindeorganisation wurde nun ebenso wie in reformierten Kantonen die öffentlich-rechtliche Anerkennung verbunden und das Steuerrecht übertragen. Im Unterschied zu den reformierten Kantonen war (und ist) man sich in den katholischen Kantonen aber weitgehend bewusst, dass der Kirchgemeinderat nicht die eigentliche Kirchenleitung darstellt und damit nicht über die inneren kirchlichen Angelegenheiten entscheiden darf, sondern nur die so genannten *temporalia*, d.h. die zeitlichen Güter (Finanzen) regelt, in etwa das, was die reformierten Kantone zum Bereich der äusseren kirchlichen Angelegenheiten zählen. Die *spiritualia*, d.h. die geistlichen Angelegenheiten (= innere kirchliche Angelegenheiten), bleiben in der Verantwortung der kanonischen Leitungsstruktur. Die Grenzziehung zwischen *temporalia* und *spiritualia* (zwischen äusseren und inneren kirchlichen Angelegenheiten) wird in katholischen Kantonen zu Gunsten der Kirche erweitert, so dass i.d.R. die Frage der Kirchengliederung und das Ämterwesen (Einsetzung und Abberufung durch Bischof) als *spiritualia* (innere Angelegenheit) gesehen werden. Einzig das Pfarrwahlrecht, welches sich die Gemeinden seit dem 15. Jh. erstritten, gilt immer noch als Recht der Kirchgemeinde.



Erst in jüngerer Zeit haben einzelne traditionell katholische Kantone auch die landeskirchliche Struktur eingeführt, nämlich: SO 1950 („Synode“), LU 1969 („Landeskirche“), NW 1975, JU 1978, UR 1989, FR 1997, SZ 1999. Keine landeskirchliche Struktur besteht dagegen in den Kantonen OW, ZG, AI, TI, VS.

Die Meinungen über die Gründungen von kantonalkirchlichen Körperschaften gehen weit auseinander:

- Die einen sehen in ihnen bloss eine staatliche Institution mit kirchlicher Zwecksetzung. Sie erkennen darin den Versuch des Staates, auf kirchliche Entscheide Einfluss zu gewinnen und verurteilen diesen Schritt deshalb als Rückfall ins Staatskirchentum.
- Die anderen qualifizieren die Landeskirche dagegen als konfessionellen Selbstverwaltungskörper, als Gebilde, das zwar durch staatliches Recht geschaffen wurde, aber kirchliche Funktionen ausübt. Sie erkennen in der Errichtung der Landeskirche einen Gewinn an kirchlicher Selbständigkeit, da die Kirchgemeinden nun nicht mehr der Aufsicht des Staates, sondern jener der Landeskirche unterstehen (so in LU).

3.3.4 Spezifische Problematik für die katholische Kirche

Weshalb muss die katholische Kirche in der Schweiz diese staatskirchenrechtliche Zweitstruktur bilden, obwohl sie doch selbst eine ausreichende Leitungsstruktur besitzt? Der Grund liegt beim schweizerischen Rechtsverständnis, gemäss welchem es den Bürgern/innen zukommt, demokratisch über den Steuersatz und die Verwendung der Steuergelder zu entscheiden, sei es direkt durch Volksentscheid, sei es indirekt durch gewählte Vertreter/innen. Die Kantone verlangen diese demokratische Entscheidungsfindung auch bei den mit staatlicher Hilfe erhobenen Kirchensteuern. Die röm.-kath. Kirche hat zwar mit dem Pfarrer und dem Bischof bereits eine eigene Führungsstruktur, da diese aber nicht demokratisch ist, muss die röm.-katholische Kirche – sofern sie an einer öffentlich-rechtlichen Anerkennung und den Kirchensteuern interessiert ist – diese staatskirchenrechtliche Struktur.

Die staatskirchenrechtliche Struktur ist nicht harmonisch auf die kanonische Struktur abgestimmt; die kanonische und die staatskirchenrechtliche Struktur stehen eher in einer gewissen Spannung zueinander. Das kanonische Recht und das Staatskirchenrecht beanspruchen in gewissen Bereichen (z.B. Ernennung, bzw. Wahl von Pfarrern oder Gemeindeleitern/innen) je die alleinige Zuständigkeit.

Für etliche Katholiken/innen in der Schweiz ist diese dezentrale Kirchenstruktur mit ihren demokratischen Mitsprachemöglichkeiten eine Selbstverständlichkeit, entspricht dies doch dem staatlichen System, welches den Schweizern/innen vertraut ist und worauf sie allgemein stolz sind. So schätzen diese Katholiken/innen die „Andersartigkeit“ der katholischen Kirche in der Schweiz. In der jüngeren Vergangenheit wird diese staatskirchenrechtliche Struktur der Schweizer Kantone aber von konservativ-katholischen Gruppierungen und auch von einigen Bischöfen als für die katholische Kirche schwer bis nicht verträglich angesehen und deshalb stark kritisiert. Sie befürworten bisweilen, dass die katholische Kirche auf die öffentlich-rechtliche Anerkennung verzichtet – mit allen einschneidenden Konsequenzen.

Es ist gewiss, dass dieses System – wie jedes andere auch – seine Schwächen und Schwierigkeiten hat: Die Verbindung zwischen den beiden Strukturen ist schwach und oftmals zu vage; ca. 88% der Finanzen verbleiben bei den Kirchgemeinden, so dass für regionale und gesamtschweizerische Institutionen viel zu wenig Geld zur Verfügung steht; das Milizsystem zeigt – nicht nur in der Kirche – zunehmend grössere Schwierigkeiten (vgl. weiteres dazu in Kap. 5).

Gegenüber der viel grundsätzlicheren Kritik aber, wonach dieses System wegen des Widerspruchs zum kanonischen Recht abzulehnen sei, schrieb Kurt Koch 1995: „Auch wenn diese staatskirchenrechtlichen Elemente von ganz anderen geistesgeschichtlichen Hintergründen motiviert sind, haben sie doch wesentliche Einsichten des Zweiten Vatikanischen Konzils vorweggenommen, die bis heute leider noch keinen verbindlichen Eingang in das Kirchenrecht gefunden haben. Es ist deshalb nicht übertrieben, wenn man die Feststellung trifft, dass das helvetische Staatskirchenrecht mit seinen fundamentalen Prinzipien der Partizipation und der Transparenz, der Dezentralisierung und der Subsidiarität auch dem neuen Kirchenrecht aus dem Jahre 1983 meilenweit voraus ist: ‚Das schweizerische Staatskirchenrecht gibt den Laien, den getauften und gefirmten Katholiken und Katholikinnen, das, was ihre eigene Kirche ihnen aus theologisch unhaltbaren Gründen vorenthält.‘²

² Kurt Koch, Kirche und Staat in kritisch-loyaler Partnerschaft, in: Adrian Loretan (Hrsg.), Kirche - Staat im Umbruch. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat, Zürich 1995, 108-129, darin 119. (Koch zitiert Leo Karrer, Katholische Kirche Schweiz. Der schwierige Weg in die Zukunft, Freiburg 1991, 372).

4. Blick auf das Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland hat zwar ein System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften, das dem in den deutschschweizerischen Kantonen vorhandenen System auf den ersten Blick sehr ähnlich sieht. Es gibt jedoch eine Anzahl bedeutender Unterschiede:

Rechtsanspruch auf öffentlich-rechtliche Anerkennung: Die so genannten Kirchenartikel der (alten) Weimarer Reichsverfassung (WRV) von 1919 wurden 1948 in das (neue) Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG) inkorporiert (mittels Art. 140 GG) und stellen so noch heute geltendes Verfassungsrecht dar. Dies betrifft die Art. 136 – 139 und 141 WRV. Gemäss Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV haben Religionsgemeinschaften Anspruch auf die gleichen Rechte wie die damals bereits öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen, „wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten“. Diese Norm wird im Sinne eines rechtlichen Anspruchs auf den Status als öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaft verstanden. So haben in Deutschland nicht nur die evang.-lutherische, evang.-reformierte, röm.-katholische und altkatholische Kirche den Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts, sondern auch der Bund evang.-freikirchlicher Gemeinden (Baptisten), der Bund freier evangelischer Gemeinden, der Bund freikirchlicher Pfingstgemeinden, der Bund freireligiöser Gemeinden, die evang.-methodistische Kirche, die russisch-orthodoxe Kirche, die Vereinigung der Mennoniten-Gemeinden, die Herrenhuter Brüdergemeine, die Christengemeinschaft (Rudolf Steiner), die Christliche Wissenschaft, die dänische Seemannskirche in Hamburg, die Gemeinschaft der Siebenten-Tags-Adventisten, die Heilsarmee, die Kirche Jesu Christi der Heiligen der letzten Tage (Mormonen), die Neuapostolische Kirche und noch einige mehr.

Aufsehen erregte, dass die Zeugen Jehovas nach einem jahrelangen Rechtsstreit nun mit Urteil vom 19. Dezember 2000 vor dem höchsten Gericht Deutschlands, dem Bundesverfassungsgericht, Recht erhalten haben, dass sie trotz mancher Probleme (z.B. Verweigerung der Bluttransfusion gegenüber ihren Kindern) und grundsätzlich staatskritischer Haltung (keine Teilnahme an Wahlen, keine Ämter, kein Wehrdienst und Zivildienst) einen Anspruch auf Verleihung dieses Status haben und die zuständigen Gerichte das Begehren der Zeugen Jehovas deshalb erneut prüfen müssen.

Katholische Kirche als Körperschaft des öffentl. Rechts: Die Anerkennung als Körperschaften des öffentlichen Rechts bezieht sich bei der katholischen Kirche auf die kanonische verfasste Kirche; somit sind die Diözesen Körperschaft des öffentlichen Rechts. Eine Doppelstruktur, wie sie für die katholische Kirche in der Schweiz besteht, gibt es in Deutschland nur ansatzweise, indem bestimmte Finanzräte die Finanzen der Diözesen beaufsichtigen und mitbestimmen. Im Übrigen ist also die katholische Kirche – gleichermassen alle anderen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften – in ihrer Organisation autonom. Der Staat verlangt einzig (wie in der Schweiz), dass es aufgrund der Religionsfreiheit die Möglichkeit zum Austritt aus einer Religionsgemeinschaft geben muss (→ Kirchenaustritt).

Dass die katholische Kirche sich in Deutschland frei(er) nach ihrem Selbstverständnis organisieren kann, basiert auf dem Verständnis, dass der Staat auch bei öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen keine vollständig demokratische Binnenstruktur verlangen darf. Hierbei zeigt sich die Parallele zum politischen System: Deutschland ist eine rein parlamentarische Demokratie; analog reicht es, wenn bei den Religionsgemeinschaften einige Repräsentanten des Kirchenvolks über die Kirchensteuern entscheiden können. Die Schweiz ist eine direkte Demokratie; hier wird auch für die Kirchen gefordert, dass die Kirchenbasis über alles Wichtige direkt abstimmen kann.

Kirchensteuer: Die Kirchensteuer wird vom Staat zusammen mit der staatlichen Steuer als Quellensteuer beim Arbeitgeber eingezogen. Eine kirchliche Besteuerung von juristischen Personen gibt es nicht.

Religionsunterricht: Der Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen ist durch das Grundgesetz (Art. 7 Abs. 3 GG) und durch Konkordate geschützt³. Er ist ordentliches Lehrfach mit festen Lehrplänen und wird benotet (ist relevant für die Beförderung). Schüler/innen, die von ihren Eltern aufgrund der Religionsfreiheit vom Religionsunterricht abgemeldet werden, müssen Ethik als Ersatzfach besuchen (somit keine Freistunde!). Die Ausbildung der Religionslehrer/innen erfolgt an den staatlichen Universitäten; die Religionslehrer/innen werden vom Staat besoldet (wenn ein Pfarrer nebenher Religionsunterricht erteilt, zahlt der Staat dafür an die Kirche).

³ Ausnahme hierzu bildet das Bundesland Bremen [Art. 141]; das Bundesland Brandenburg beruft sich ebenso auf die „Bremer Klausel“, der Entscheid des Bundesverfassungsgerichts steht noch aus.

5. Aktuelle Fragen und Probleme

Im staatskirchenrechtlichen Bereich stellen sich heute in der Schweiz verschiedene Fragen/Probleme:

Für die evangelisch-reformierte Kirche:

- **Staatsunabhängige Kirchenstruktur:** Die evangelisch-reformierten Landeskirchen (Kantonalkirchen) hängen in ihrer Struktur noch immer stark vom kantonalen Staatskirchenrecht ab. Spätestens bei einer so genannten Trennung von Kirche und Staat müssten sich diese Landeskirchen selbständig organisieren. Aber auch jetzt dürfen sie sich die Frage stellen, ob ihre Strukturen ihrem eigenen Kirchenverständnis entsprechen. Die theologische Unterscheidung zwischen der (unsichtbaren) Kirche des Glaubens und der (sichtbaren) organisierten Kirche des Rechts führt zu einer weitgehenden Trennung der Kompetenzsphären zwischen Theologie und Rechtswissenschaft, zwischen Pfarrern/innen und Juristen/innen. Hier wird zu wenig beachtet, dass jede rechtliche Organisation einen wesentlichen Einfluss auf die Inhalte hat, d.h. bei der Kirche auf die Wahrnehmung des religiösen Auftrages. Z.B. wirkt sich die organisatorisch-rechtliche Frage, wie Pfarrer/innen ausgebildet werden, darin aus, wie diese später die Verkündigung, die Seelsorge, den Unterricht etc. wahrnehmen. Oder die Frage, ob und inwieweit das kirchgemeindliche Territorialprinzip zwingend ist (z.B. bei Taufen, Trauungen, Beerdigungen), ist direkt mit der ekklesiologischen Frage verbunden, in welchen Gemeinschaftsbezügen sich kirchliches Leben abspielt. Während in den evangelischen Kirchen Deutschlands das Gespräch zwischen Theologie und Rechtswissenschaft schon auf gutem Weg ist, steckt die Auseinandersetzung in der Schweiz noch in den Anfängen.

Für die römisch-katholische Kirche:

- **Verständnis:** Wie soll man die staatskirchenrechtlichen Organe verstehen: Sind Kirchgemeinderat, bzw. Kirchenpflege und Synode mehr *staatliche* Verwaltungsorgane mit kirchlicher Zwecksetzung oder eher *kirchliche* Organe neben den kanonischen Leitungsinstanzen?
Viele Katholiken/innen, die sich in Kirchgemeinderäten engagieren, verstehen ihre Aufgabe als kirchliche – und nicht als staatliche – Tätigkeit; der Kirchgemeinderat ist für sie ein kirchliches Organ, wenngleich er vom Staat her mit Rechten und Pflichten ausgestattet ist. In ihrem Verständnis bietet das Staatskirchenrecht den katholischen Gläubigen die Möglichkeit, sich in der nach wie vor klerikal geprägten Kirche einzubringen; es sei also nicht der (religiös neutrale) Staat, der sich einmische, sondern es seien die eigenen Gläubigen.
Dagegen sehen andere Katholiken/innen, unter ihnen gerade auch Bischöfe, in der staatskirchenrechtlichen Struktur eben gerade eine staatliche Einmischung in kirchliche Angelegenheiten; diese Struktur hindere die katholische Kirche daran, sich frei nach ihrem Selbstverständnis zu organisieren, sie stelle somit einen Verstoß gegen die korporative Religionsfreiheit dar.
- **Demokratisierung** der Kirche: Die staatskirchenrechtlichen Strukturen gewähren den Katholiken/innen starke Mitspracherechte in der Kirche. Nach kanonischem Recht entscheidet die katholische Kirche ansonsten rein hierarchisch; sie hat es unterlassen, den vom Zweiten Vatikanischen Konzil geschaffenen Räten (Pfarrereirat, Seelsorgerat) wirkliche Mitsprache (sei es auch nur ein Zustimmungsrecht) zu geben.
In der Kirchgemeindeversammlung und im Kirchgemeinderat sowie in der Synode und im Synodalrat der Landeskirche haben die Laien (= Nicht-Kleriker) – auch die Frauen – wirkliche Entscheidungskompetenz. Kann dies als Vorwegnahme eines zukünftigen Modells der Beteiligung des Gottesvolkes an der kirchlichen Leitungsgewalt betrachtet werden, oder ist dies eine Form, die dem katholischen Kirchenverständnis theologisch unverdaulich sein muss, da die Leitungsgewalt nur von geweihten Amtsträgern wahrgenommen werden kann?
- Wie wirkt sich die stark **dezentrale Struktur** der staatskirchenrechtlichen Organisation in der Pastoral aus? Was bedeutet es, wenn die Finanzkompetenz bei den Kirchgemeinden liegt? Das Finanzvolumen nimmt von unten nach oben rapid ab: Ca. 88% des Steuereinkommens werden auf der Ebene der einzelnen Kirchgemeinden gebraucht, etwa 10% gehen an die Landeskirche, nur ca. 2% gehen darüber hinaus an das Bistum oder die Bischofskonferenz. Ist das gut so?
- Die **Kompetenzen** von Kirchgemeinderat und Pfarrer (bzw. Gemeindeleiter/in) müssten besser **unterschieden** werden. In den staatskirchenrechtlichen Gesetzen finden sich nur wenige Anhaltspunkte, um die Grenze zwischen äusseren und inneren kirchlichen Angelegenheiten zu ziehen. Wenn der Bereich der inneren kirchlichen Angelegenheiten zu eng definiert wird, so wird dadurch die Kirchenautonomie für innere Angelegenheiten beschnitten, oder allgemeiner gesagt das Selbstbestimmungs-

recht der Kirchen eingeschränkt. Ferner ist oft unklar, ob und inwieweit auf der katholischen Seite die staatskirchenrechtlichen Organe in den inneren kirchlichen Angelegenheiten entscheiden und führen dürfen (wie dies für die reformierte Kirche gilt). Klassische Konfliktpunkte zwischen kanonischen und staatskirchenrechtlichen Organen sind:

- Auswahl und Anstellung von Pfarrern, Gemeindeleitern/innen und anderen Seelsorgern/innen
 - Kompetenz zur Erstellung der Pflichtenhefte
 - Personalführung, Personalgespräche (wer ist Linienvorgesetzter von wem?)
 - Finanzen der Pfarrei (nicht der Kirchgemeinde): Messstipendien, Jahrzeitstiftungen, Benefizien, Legate, Schenkungen, zweckgebundene Fonds
 - Einfluss auf Festlegung von Gottesdienstzeiten, Formen der Jugendarbeit, Erwachsenenbildung und anderer Bereiche der Seelsorge.
- Faktische ist in den letzten Jahren eine **Verschiebung der Kompetenzen** vom Pfarrer (bzw. Gemeindeleiter/in) auf den Kirchgemeinderat festzustellen. Ursachen: Pfarrer und Gemeindeleiter/innen fehlen (lange Pfarrvakanz) oder sind in der Leitung wenig kompetent und führungssicher. Folge: Die staatskirchenrechtlichen Gremien werden immer selbstbewusster, orientieren sich an den Kompetenzen reformierter Kirchgemeinderäte und entscheiden – nicht selten in bester Verantwortung für die Pfarrei – Dinge, die zu den inneren kirchlichen Angelegenheiten gehören. Dasselbe ist im Verhältnis zwischen landeskirchlichen Organen (Synode/Synodalrat) und Bischof festzustellen. Wie ist diese Entwicklung zu beurteilen?
 - **Personal:** Kirchgemeinden und Landeskirchen sind je länger umso weniger bereit, bei der Anstellung von kirchlichen Mitarbeitern/innen die Vorgaben des kanonischen Rechts (Zölibat für Priester) und der katholischen Moral (nur kirchenrechtlich gültig verheiratete Laienmitarbeiter/innen, d.h. keine Personen in Konkubinat, keine geschiedenen Wiederverheirateten, keine Homosexuellen) zu beachten oder Anweisungen des Bischofs zu befolgen (Predigtverbot). Die staatskirchenrechtlichen Organe – nicht (mehr) der Staat! – nutzen ihre Macht (Finanzen!), um in der Kirchenpolitik ihre Anliegen einzubringen. Sie verstehen sich nicht mehr nur als administrative Vollzugsorgane, sondern als mündige Laien in der Kirche, die in Verantwortung für ihre Kirche entscheiden.
 - **Wechsel vom öffentlichen ins private Recht:** Verschiedene katholische Kreise und einzelne Bischöfe befürworten für die katholische Kirche einen Wechsel vom öffentlichen ins private Recht, d.h. dass die katholische Kirche den Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts verlieren und folglich nur noch gemäss kanonischem Recht organisiert würde. Da bislang ein solcher Wechsel noch nicht vorgekommen ist, ist rechtlich nicht ganz eindeutig, wer darüber zu entscheiden hätte: Die Kirchenleitung (Bischof), die Stimmberechtigten der Landeskirche (Katholiken/innen) oder die Stimmberechtigten des Kantons (Volk)? Das Volk müsste entscheiden, weil es in den meisten Kantonen eine Änderung der Kantonsverfassung bräuchte. Andererseits müsste es sich um einen freien Entscheid der Kirche (Bischof oder Landeskirche) handeln, da die öffentlich-rechtliche Anerkennung ein freies Angebot des Staats an die betreffende Kirche darstellt, welches auch abgelehnt werden kann. Zudem könnte die Kirche sich auch auf die korporative Religionsfreiheit berufen. Damit wäre aber noch nicht beantwortet, ob die Entscheidung vom kanonischen (Bischof) oder staatskirchenrechtlichen Verantwortungsträger (Landeskirche) zu treffen wäre. Was wäre, wenn ein Bischof den Verzicht auf die öffentlich-rechtliche Anerkennung der katholischen Kirche im Kanton X. wünscht, die Stimmberechtigten der Landeskirche des Kantons X. sich aber für den Status quo aussprechen? Oder wenn letztlich das Volk des Kantons X. (mehrheitliche Nichtkatholiken/innen) sich gegen eine Trennung entscheiden würde?

Für die beide Kirchen

- **Milizsystem:** Die staatskirchenrechtlichen Organe funktionieren nach dem in der Schweiz allgemein verbreiteten Milizsystem, bei welchem gewählte Laien (= Nicht-Experten/innen) neben ihrem Beruf eine Leitungsverantwortung wahrnehmen (so in Gemeinderäten, Schulpflegen, Stiftungsräten von Altersheimen etc.).
 - *Vorteile* dieses Systems sind: Die Leute erachten die Gemeinde/Kirchgemeinde etc. als „ihre“ Sache, da jeder und jede für den Gemeinderat/Kirchgemeinderat gewählt werden kann. Ferner bringen gute Leute auch fachfremdes Know-how und eine gesunde Aussenperspektive in den Rat hinein.
 - *Nachteile* des Systems sind: Die Mitglieder der Räte stehen in der Spannung, dass von ihnen einerseits Führungsverantwortung erwartet wird, sie aber andererseits in zahlreichen Angelegen-

heiten auf die „Profis“ angewiesen sind; Profis sind jene, die aufgrund der Ausbildung das Fachwissen haben und aufgrund der hauptamtlichen Anstellung die Erfahrung und den Informationsvorsprung. In den letzten Jahren wurde es zunehmend schwieriger, gute Leute für die ehrenamtliche Mitarbeit in den Räten zu gewinnen, dies nicht nur in der Kirche, sondern ganz allgemein in Staat und Gesellschaft (nicht nur Individualismus, sondern auch gestiegene Beanspruchung von Kaderleuten in ihren Berufen).

Für die Kantone:

- öffentlich-rechtliche **Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften**: Aufgrund der Rechtsgleichheit muss es auch für andere Religionsgemeinschaften möglich sein, den Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft zu erlangen. 13 von 26 Kantonsverfassungen sehen in ihren Kantonsverfassungen die Möglichkeit vor, weitere Religionsgemeinschaften anzuerkennen. Bisher ist aber wenig geschehen (vier Kantone haben die israelitischen Gemeinden anerkannt). Die diesbezüglichen Probleme sind staatspolitisch noch recht schwierig:
 - Soll es (wie in Deutschland) einen Rechtsanspruch auf öffentlich-rechtliche Anerkennung geben, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind?
 - Das Anerkennungsverfahren und die Kriterien für die Zuerkennung des öffentlich-rechtlichen Status müssten so gestaltet sein, dass Gewähr für Transparenz und Gleichbehandlung bestehen.
 - Welche Kriterien sollen massgeblich sein? BL verlangt bspw. „ein christliches oder jüdisches Glaubensbekenntnis“⁴, wodurch Muslime ausgeschlossen sind. Mit der Festlegung eines bestimmten Glaubensbekenntnisses, einer Mindestmitgliederzahl und anderer Kriterien wird die Möglichkeit der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften faktisch unterlaufen.
 - Soll man den Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft den bisherigen Grosskirchen vorbehalten und für Muslime, Freikirchen, Zeugen Jehovas u.a.m. einen anderen Status mit weniger weit gehenden Rechten und Pflichten schaffen?
- **Verlust der Anerkennung**: Wenn der Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft aufgrund der gesellschaftlichen Relevanz einer Religionsgemeinschaft verliehen wird, so kann dieser Status theoretisch auch wieder verloren gehen, wenn eine Religionsgemeinschaft gesellschaftlich irrelevant wird. Gemessen an der Mitgliederstärke ist die christkatholische Kirche in einigen Kantonen kleiner als andere Kirchen und Religionsgemeinschaften, die nicht öffentlich-rechtlich anerkannt sind.
- **Zukunftsmodell**: Das bestehende System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften wird seit etwa gut 100 Jahren immer wieder in Frage gestellt. Während man noch in den 70er Jahren glaubte, die Entwicklung laufe notwendigerweise auf das Trennungsmodell hinaus, so ist man heute zurückhaltender. Einerseits ist der Staat durchaus an gutfunktionierenden Religionsgemeinschaften interessiert (Wertebildung, soziale Dienste, Gemeinschaft), andererseits ist die staatliche Subventionierung von öffentlichen Leistungen heute im ganzen Kulturbereich (Theater, Film, Musik, Museen etc.), im Sport (v.a. indirekte Leistungen durch Bau von Sportanlagen, Hallenbädern etc.), beim öffentlichen Verkehr u.a.m. so sehr Normalzustand geworden, dass eine Nichtunterstützung der Kirchen (und anderer Religionsgemeinschaften) auch einer Geringschätzung ihres öffentlichen Wirkens gleichkäme. Die staatliche Unterstützung der Kirchen wird in der Rechtswissenschaft als positive Grundrechtsförderung verstanden: Der Staat hilft mit, damit das Grundrecht der Religionsfreiheit gelebt werden kann, indem Religionsgemeinschaften lebensfähig sind. Nicht der Staat, sondern andere Kräfte treten heute für das Trennungsmodell ein:
 - Die Wirtschaft (und wirtschaftsfreundliche Parteien und Verbände) will die steuerliche Belastung (insbes. Besteuerung juristischer Personen) reduzieren und den Einfluss der in jüngerer Zeit auch wirtschaftskritischen Kirchen (vgl. päpstliche Sozialzyklen und Botschaft der Kirchen zur sozialen Lage in der Schweiz) mindern.
 - Konservativere Kreise innerhalb der katholischen Kirche bemängeln das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung in der Schweiz, das nicht dem Selbstverständnis der katholischen Kirche entspreche (Demokratisierung der Kirche, Einfluss der Laien, Nichtbeachtung der Diözesen, mangelnde Finanzen für die Diözesen) (vgl. die Dissertation von Martin Griching: Kirche oder Kirchenwesen [s. Literaturverz.]) (vgl. Kap. 3.3.4).

Die Zukunft des Staatskirchenrechts der Schweiz wird wahrscheinlich vor allem von der Bedeutung abhängen, welche den Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften in der Gesellschaft zukommt.

⁴ Gesetz über die Organisation der reformierten, der römisch-katholischen und der christkatholischen Landeskirche, § 1a.

Auswahl wichtiger Literatur

Lexika

- **Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht**, hrsg. von Axel Frhr. von Campenhausen / Ilona Riedel-Spangenberg / P. Reinhold Sebott SJ, Paderborn ab 2000

Zeitschriften

- **Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht**, Bern ab 1996; hrsg. von Jakob Frey, Dieter Kraus, Wolfgang Lienemann, René Pahud de Mortanges, Christoph Winzeler; dabei besonders
 - Beiheft 2: Schweizerische Kirchenrechtsquellen, I: Kantonales Recht
 - Beiheft 3: Schweizerische Kirchenrechtsquellen, II: Religionsrecht des Bundes
- **European Journal for Church and State Research**. Revue européenne des relations église – état, hrsg. von Rik Torfs, Leuven ab 1994.

Monographien und Sammelwerke

- **Campenhausen** Axel Frhr. von, *Staatskirchenrecht. Ein Studienbuch*, München 1996.
- **Carlen** Louis, *Kirche und Staat in der Schweiz nach dem neuen Codex Iuris Canonici*, in: Louis Carlen, *Kirchliches und Wirkliches Recht. Aufsätze und Besprechungen zur Rechtsgeschichte, zum Kirchen- und Staatskirchenrecht*, Hildesheim 1998, S. 364 – 379.
- **Cavelti** Urs J., *Das schweizerische Staatskirchenrecht und das neue kirchliche Vermögensrecht*, in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), *Kirchenrecht im demokratischen Umfeld. Ausgewählte Aufsätze* (in: *Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht*, Band 7), Freiburg/CH 1999, S. 199 – 221.
- **Conring** Hans-Tjabert, *Korporative Religionsfreiheit in Europa. Eine rechtsvergleichende Betrachtung. Zugleich ein Beitrag zu Art. 9 EMRK*, Frankfurt a.M. 1998.
- **Grichting** Martin, *Kirche oder Kirchenwesen. Zur Problematik des Verhältnisses von Kirche und Staat in der Schweiz. Dargestellt am Beispiel des Kantons Zürich*, Freiburg/CH 1997.
- **Hafner** Felix, *Kirchen im Kontext der Grund- und Menschenrechte* (in: *Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiet von Kirche und Staat*, Band 36), Freiburg/CH 1991.
- **Hafner** Pius, *Staat und Kirche im Kanton Luzern. Historische und rechtliche Grundlagen* (in: *Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiet von Kirche und Staat*, Band 33); Freiburg/CH 1991.
- **Kraus** Dieter, *Schweizerisches Staatskirchenrecht. Hauptlinien des Verhältnisses von Staat und Kirche auf eidgenössischer und kantonaler Ebene* (in: *Jus ecclesiasticum*, Band 45), Tübingen 1993.
- **Loretan** Adrian (Hrsg.), *Kirche – Staat im Umbruch. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*, Zürich 1995.
- **Loretan** Adrian (Hrsg.), *Rapport Eglise - Etat en mutation. La situation en Suisse romande et au Tessin*, Freiburg/CH. 1997.
- **Noser** Hans Beat, *Pfarrei und Kirchengemeinde. Studie zu ihrem rechtlichen Begriff und grundsätzlichen Verhältnis*, (in: *Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiet von Kirche und Staat*, Band 13), Freiburg/CH 1957.
- **Pahud de Mortanges** René (Hrsg.), *Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung. Le droit des religions dans la nouvelle Constitution fédérale*, (in : *Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht*, Band 10), Freiburg/CH 2001.
- **Pahud de Mortanges** René (Hrsg.), *Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften*, (in : *Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht*, 8), Freiburg/CH 2000.
- **Puza** Richard, **Kustermann** Abraham Peter (Hrsg.), *Staatliches Religionsrecht im europäischen Vergleich* (in: *Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiete von Kirche und Staat*, Freiburg/CH 1993.
- **Rau** Gerhard, **Reuter** Hans-Richard, **Schlaich** Klaus, *Das Recht der Kirche*, Band 1-3, Gütersloh 1994-1997.

Artikel

- **Kägi** Ursula, *Die vorreformatorische Gemeindekirche. Wie die spätmittelalterliche Dorfgemeinde ihre religiöse Versorgung sicherte*, in: *Schweizerische Kirchenzeitung (=SKZ)* 47 (1997).
- **Carlen** Louis, *Das Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz*, in: *Handbuch des katholischen Kirchenrechts*, 2. Aufl., Regensburg 1999, S. 1308-1323.