

**zur Initiative
»Vollständige
Trennung
von Staat
und Kirche«**

**Stellungnahmen
der Kantone
und Parteien**

Eine Dokumentation von
Reinhard Kuster
Vorwort von
Prof. Dr. Hans Peter Tschudi, a. Bundesrat

zur Initiative
«Vollständige Trennung
von Staat und Kirche»
Stellungnahmen
der Kantone und Parteien

zur Initiative
«Vollständige Trennung
von Staat und Kirche»

Stellungnahmen
der Kantone und Parteien

Eine Dokumentation von Reinhard Kuster

Vorwort von Prof. Dr. Hans Peter Tschudi, a. Bundesrat

Herausgegeben vom Schweizerischen Komitee
NEIN ZUR INITIATIVE
TRENNUNG VON KIRCHE UND STAAT

© Copyright 1979

Vertrieb: Schweizerisches Komitee

NEIN ZUR INITIATIVE TRENNUNG VON KIRCHE UND STAAT

Neue Püntacherstrasse 8, 8712 Stäfa

Gesamtherstellung: CVB Buch+Druck, Zürich

Vorwort

Diese Dokumentation hat zum Ziel, zu orientieren über die sehr grosse Tragweite der Abstimmung betreffend die Verfassungsinitiative auf vollständige Trennung von Kirche und Staat. In erster Linie möchten wir erreichen, dass viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 1./2. März 1980 zur Urne gehen. Sodann wollen wir die Gründe hervorheben, die nach Auffassung der Kantone und der politischen Parteien für die Ablehnung des Volksbegehrens sprechen.

Bei der bevorstehenden eidgenössischen Volksabstimmung geht es weder um eine Stellungnahme für oder gegen die Religion noch für oder gegen bestimmte Glaubensrichtungen. Wir haben über eine grundsätzliche staatspolitische Frage zu entscheiden. Die Schweiz, deren Bevölkerung vier Sprachen spricht und verschiedenen Konfessionen angehört, kann nur als föderalistischer Staat existieren. Dies bedingt, dass vor allem im kulturellen und geistigen Leben die Kantone zuständig bleiben. Es wäre somit verhängnisvoll, die Beziehungen zwischen Kirchen und Staat, die bis jetzt von den Kantonen — im ganzen gesehen — zur allgemeinen Zufriedenheit geordnet worden sind, in die Kompetenz des Bundes zu verlagern. Die durch die Initiative geplante Gleichschaltung bedroht also unser eidgenössisches Staatswesen unmittelbarer als die Kirchen.

Die geltende Bundesverfassung beschränkt sich im wesentlichen auf den Grundsatz: «Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist unverletzlich.» Die Gewährleistung dieses Menschenrechts ist wichtig, aber auch ausreichend. Es sichert sowohl den Glaubensgemeinschaften als auch jedem einzelnen Bürger, ob gläubig oder nicht, die unerlässliche Freiheit. Eine zusätzliche Verfassungsvorschrift, wie das Volksbegehren sie verlangt, würde keine Verbesserung, sondern einen deutlichen Rückschritt bringen.

Obwohl wir die Initiative entschieden ablehnen, begrüssen wir die durch sie gebotene Gelegenheit, über das Verhältnis von Kirche und Staat im Bereich der Kantone nachzudenken. Diese Überlegungen mögen da und dort zu einer weiteren Klärung der gegenseitigen Beziehungen, aber auch zu einer besseren Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben sowohl durch die Kirchen als auch durch den Staat führen.

Hans Peter Tschudi
a. Bundesrat

Einführung

Man müsste in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates weit zurückgehen, bis man auf eine Volksabstimmung käme, die mit einem einzigen Satz so viele rechtliche, politische, soziale und finanzielle Folgen nach sich ziehen würde wie das Begehren auf «*vollständige Trennung von Staat und Kirche*». So einfach das Reizwort von der «vollständigen Trennung» tönt, so schwer übersehbar wären seine allfälligen Folgen. Zur sachlichen Darstellung der anstehenden Fragen wurde die vorliegende Dokumentation erstellt.

Zwei Vorbemerkungen drängen sich auf:

– Herausgeber und Verfasser sind sich bewusst, dass man über die rechtliche Zuordnung von Staat und Kirche verschieden denken kann. Zahlreiche Kantone sprechen die Überzeugung aus, dass gerade ihre Regelung besonders zweckmässig sei. Als Ausdruck des Föderalismus ist das sogar richtig. Denn nur eine föderalistische Lösung konnte und kann den verschiedenen Traditionen katholischer, reformierter und paritätischer Kantone Rechnung tragen. Man muss sich aber im Blick auf diese Volksabstimmung über eines restlos klar sein: Es geht hier nicht um eine Diskussion, ob man eine sehr weitgehende *Entflechtung* oder eine enge *Verflechtung* von Staat und Kirche als wünschbar ansieht. Zur Entscheidung kommt ein Begehren, das den *Kahlschlag* der rechtlichen Beziehungen von Staat und Kirche verlangt. Dieser Kahlschlag würde die durch Jahrhunderte gewachsenen vielfältigen Beziehungen von Staat und Kirche, die sich gerade in unseren Jahrzehnten so förderlich weiter entwickelt haben, nicht verändern, sondern zerstören.

– Natürlich haben Herausgeber und Verfasser in dieser Frage eine bestimmte Überzeugung, die sie verbergen weder wollen noch können. Dennoch ist das Ziel dieser Dokumentation in erster Linie die *Information*. Man soll wissen, worüber man am 2. März 1980 abstimmen wird. Man soll vor allem wissen, was massgebende Träger der politischen und menschlichen Verantwortung – die kantonalen Behörden und die politischen Parteien – in dieser Frage denken. Weil es um Information geht, wurde auf Kommentierung und persönliche Überlegungen weitestgehend verzichtet. Im übrigen sprechen die Stellungnahmen der Kantone und Parteien deutlich genug. In kursiver Schrift sind jeweils zur Dokumentation französische Originaltexte beigefügt.

«Ein radikaler, gewaltsamer Bruch mit geschichtlich Gewachsenem, wie die Initiative ihn anstrebt, öffnet keinen sinnvollen Weg in die Zukunft.»

Botschaft des Bundesrates vom 6. September 1978

Was zur Frage steht

Das Schweizervolk wird am 2. März 1980 über eine Initiative «betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche» zu entscheiden haben. Diese fordert, die Bundesverfassung sei durch einen neuen Artikel 51 zu ergänzen:

«Kirche und Staat sind vollständig getrennt

Übergangsbestimmungen:

1. Für die Aufhebung der bestehenden Verbindungen zwischen Kirche und Staat wird den Kantonen eine Übergangsfrist von zwei Jahren vom Datum des Inkrafttretens des Art. 51 der Bundesverfassung eingeräumt.
2. Mit dem Inkrafttreten von Art. 51 der Bundesverfassung sind die Kantone nicht mehr befugt, Kirchensteuern einzuziehen.»

Das heisst grundsätzlich: Die seit 1874 geltende Regelung, dass die *Kantone für die rechtliche Beziehung von Staat und Kirche zuständig* sind, würde ausgelöscht. Alle Kantone wären durch Bundesdiktat gezwungen, «die geschichtlich gewachsenen Formen zugunsten eines Modells zu zerstören, das in dieser radikalen Gestalt noch in keinem Kanton und in keinem westlichen Land verwirklicht worden ist». Bund und Kantone hätten sich «den Religionsgemeinschaften gegenüber völlig indifferent zu verhalten». Die Kirchen wären rechtlich private Vereine: «Die Kirchgemeinden sind aufzuheben.» – *Das Begehren dieser Initiative ist damit etwas vollständig anderes als eine allfällige weitere Entflechtung in einzelnen Kantonen.*

Praktisch würde diese «konsequente, totale Trennung» beispielsweise beinhalten: «Auf die staatlich organisierte und finanzierte Anstaltsseelsorge (in Spitälern, Erziehungs- und Strafvollzugsanstalten usw.) muss verzichtet werden.» – «Konfessioneller Religionsunterricht und Unterweisung in biblischer Geschichte sind aus dem Lehrplan der öffentlichen Schulen zu entfernen. Denkbar wäre – als Ersatz – eine sehr allgemein gehaltene Religionskunde. Die rechtliche Stellung der theologischen Fakultäten an den Hochschulen ist, allenfalls nach ähnlichen Kriterien, neu zu umschreiben.» Was die Armeeeseelsorge anbetrifft, «dürfte der Staat diese Betreuung wohl nicht mehr selber organisieren und einrichten». Da es in keinem westlichen Land (auch nicht in den USA) ein Modell dieser «vollständigen Trennung» gibt, käme man allerdings hinsichtlich der rechtlichen und praktischen Auswirkungen bald in eine Grauzone strittiger Fragen: «Der Bundesrat sieht sich zu seinem Bedauern ausserstande, die Unsicherheit über die rechtlichen Auswirkungen der Initiative auszuräumen.» (Zitate: *Botschaft des Bundesrates* vom 6. September 1978.)

«Vollständig»

Das Besondere dieser Initiative besteht darin, dass sie die *vollständige* Trennung von Staat und Kirche verlangt. Der *Bundesrat* betont in seiner *Botenschaft*, für die Auslegung eines Initiativtextes sei «nicht in erster Linie die Meinung einzelner Initianten massgebend, sondern der Wortlaut:

Dieser ist hier insofern besonders aufschlussreich, als er nicht bloss von ‚Trennung‘ spricht, sondern von ‚vollständiger Trennung‘. Er geht damit – offenbar bewusst – weiter als jener der abgelehnten Zürcher Volksinitiative. Das Ziel der Initiative kann sich demzufolge nicht einfach in Trennungssystemen erschöpfen, wie sie beispielsweise in Neuenburg und Genf verwirklicht sind. Vollständige Trennung bedeutet im allgemeinen Sprachgebrauch konsequente, totale Trennung. Es besteht kein Grund, dem Wortlaut der vorliegenden Initiative einen vom allgemeinen Sprachgebrauch abweichenden Sinn beizulegen. Die Initianten müssen sich beim Wortlaut behaftan lassen.

Nach dem Gesagten kann die von der Initiative angestrebte vollständige Trennung von Staat und Kirche etwa wie folgt umschrieben werden: Der Staat (Bund und Kantone) garantiert die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Kultusfreiheit, verhält sich aber den Religionsgemeinschaften gegenüber völlig indifferent. Das bedeutet, dass er sie in seinem Recht weder begünstigt noch benachteiligt. Dem Staat ist es verwehrt, die gesellschaftspolitische Bedeutung von Religionsgemeinschaften in seinem Recht anzuerkennen. Zwischen Staat und Religionsgemeinschaften bestehen keinerlei rechtliche Bindungen.»

Drei Fragen des Bundesrates

Der Bundesrat hatte im Frühjahr 1977 ein *Vernehmlassungsverfahren* eingeleitet. Er stellte den Kantonsregierungen, den politischen Parteien und weiteren zuständigen Organisationen drei Fragen:

1. Beantragen Sie Zustimmung zur Initiative oder deren Ablehnung?
2. Welches wären die Auswirkungen der Initiative – rechtlich, finanziell, politisch, sozial?
3. Ist die Initiative durchführbar – rechtlich, faktisch, zeitlich?

Aus Gründen der besseren Übersicht empfiehlt es sich, die Antworten der Kantone voranzunehmen und dann die Stellungnahmen der Parteien folgen zu lassen.

I. Kantone: «Historisch unrichtig, sozial nachteilig, kirchlich unzweckmässig und juristisch fragwürdig»

Die im Ergebnis einstimmigen Vernehmlassungen der Kantone lassen nicht den geringsten Zweifel offen, dass eine derart extreme Trennung von Staat und Kirche schwere Belastungen für unser gesellschaftliches Zusammenleben haben müsste. «Den Beweis für die Unvernunft eines solchen Vorhabens liefern jene Staaten, welche die Kirchen in die politische Isolation geschickt haben» (*Bern*). Die Initiative stelle «einen nicht zu vertretenden Eingriff in das Gefüge des schweizerischen Bundesstaates dar» (*Basel-Stadt*). Sie würde «unzumutbare Nachteile bringen» (*Solothurn*). An ihren Folgen «hätten in erster Linie wieder die sozial schwächeren Mitmenschen zu leiden» (*Graubünden*). Ihre allfällige Annahme würde «enorme finanzielle Probleme hervorrufen, die in keinem Verhältnis stehen zu den Vorteilen, die sie zu bringen vorgibt». *L'initiative provoquerait donc des problèmes financiers énormes, sans comparaison avec les avantages qu'elle prétend apporter* (*Valais*). — *Appenzell Innerrhoden*, in dessen Kantonsbereich das Volksbegehren 4 Unterschriften sammeln konnte, erklärt, die Initiative sei «denn auch denkbar unaktuell», sie entspreche «keinem Bedürfnis» und sei «irgendwie auch sinnlos». Die von den Initianten verlangte Übergangsfrist von zwei Jahren zeuge von einer «totalen Wirklichkeitsferne». *Le délai de deux ans est d'une brièveté témoignant d'un total irréalisme* (*Vaud*). Einzelne Kantonsregierungen fassten ihre Überlegungen knapp zusammen. Viele aber gehen sehr präzise auf jede einzelne Frage des Vernehmlassungsverfahrens ein, so dass ausführliche Rechtsgutachten entstanden sind.

Im Ton verschieden, im Ergebnis gleich, kann die Antwort der Kantone in eine abschliessende Feststellung des *Thurgaus* zusammengefasst werden, «die vollständige Trennung von Staat und Kirche» wäre «historisch unrichtig, sozial nachteilig, kirchlich unzweckmässig und juristisch fragwürdig». Einzig das *Tessin* antwortet zurückhaltend und regt einen Gegenvorschlag an. *Baselland* dagegen empfiehlt, die Initiative sei «als verfassungswidrig und damit ungültig zu erklären».

Sonderfall in mehrfacher Hinsicht

Auch abgesehen von dieser grundsätzlichen Tragweite ist das vorliegende Begehren in mehrfacher Hinsicht ein Sonderfall in der neueren schweizerischen Politik:

– Es vergingen mehr als drei Jahre, bis die erforderlichen Unterschriften (damals noch 50 000) gesammelt waren. Der Präsident des Initiativkomitees,

alt Nationalrat Fritz Tanner (Zürich), trat nach einem Jahr bei weitem nicht zum Ziel gekommener Unterschriftenwerbung aus dem Verein aus und gab seinen Gefährten den Rat, «die Übung abzublase». Er zögerte nicht, «aus einer Fehleinschätzung des Stimmbürgers die nötigen Konsequenzen zu ziehen». Am 17. September 1976 wurde die Initiative eingereicht. – Man darf annehmen, dass die Unterschriftensammlung von der Debatte um eine ähnliche kantonale Initiative in Zürich profitiert hat. 26 232 der 61 560 gültigen Unterschriften stammten aus dem Kanton Zürich. Diese kantonale Initiative wurde in Zürich am 4. Dezember 1977 mit 227 808 Nein gegenüber 82 560 Ja wuchtig verworfen. Nicht eine einzige Gemeinde des Kantons und nicht ein einziger Stadtkreis der Stadt Zürich hatten eine annehmende Mehrheit ergeben.

– An einer Generalversammlung der beiden noch verbliebenen Vereinsmitglieder am 12. Januar 1978 in Bern befürwortete lic. iur. Fritz Dutler (Bern), Sekretär des Aktionskomitees, unter dem Eindruck der starken Ablehnung des kantonalen Begehrens in Zürich den Rückzug der schweizerischen Initiative:

«F. Dutler . . . gibt zu bedenken, dass eine Ablehnung auf eidgenössischer Ebene die Kirche stärken könnte . . . F. Dutler befürwortet deshalb den Rückzug» (Protokoll).

– Ludwig A. Minelli (Zürich), der andere Rückzugsberechtigte, war damit nicht einverstanden, trat dann aber am 19. Januar 1978 seinerseits aus dem Verein aus. Damit war das Komitee aufgelöst. Es dauerte genau ein Jahr, bis Dutler im Januar 1979 ein neues Aktionskomitee von 13 Mitgliedern vorstellen konnte.

– Auch ist wohl kaum eine Initiative bekannt, deren Flugblätter mit derart *abstrusen Behauptungen* warben wie diese: «Tödliche Schläge gegen die geistige Vielfalt und Freiheit» und «eine unerhörte Zumutung» seien die heute rechtskräftigen – immerhin demokratisch gewachsenen – Verhältnisse zwischen Kirche und Staat. Die «vollständige Trennung» stelle «das letzte taugliche Mittel» und «das einzige taugliche Mittel» dar, «die Schweiz in konfessioneller Hinsicht frei zu erhalten». – Gelegentlich kam es zu wilden Beschwörungen: «Bürgerinnen und Bürger, wenn ihr den Frieden im Land aufrechterhalten und die Zerfahrenheit ‚à la irlandais‘ verhüten wollt, wenn ihr eine lebenswerte Schweiz anstrebt, so verhütet die Verwirrung vom Typ ‚italien‘, wo sowohl das kirchliche als auch das staatliche Recht einander den Rang abzulaufen versuchen, dabei aber bloss Unruhe und sozialer Unfriede heraufbeschwören» (sic).

Genf und Neuenburg

Von erstrangigem Interesse sind die Stellungnahmen von *Genf* und *Neuenburg*, da beide (in einem Fall auch *Basel-Stadt*) vom Werbematerial der Initianten gern ins Schaufenster gestellt wurden. In «Genf, Basel-Stadt, Neuenburg und den USA» habe «sich die Trennung entgegen allen Befürchtungen reibungslos eingespielt», wurde von ihnen behauptet.

Es ist schwer verständlich, wie *Basel-Stadt* in die Werbung dieser Initiative

geraten konnte. Denn die Kirchen sind auch im Stadtkanton Basel Körperschaften des öffentlichen Rechts. Am 3. Dezember 1972, kurz vor Beginn der Unterschriftensammlung der Initiative, hatte eine Volksabstimmung in Basel-Stadt bei einer Stimmbeteiligung von 51,4 % mit 48 314 Ja gegen 23 491 Nein die Römisch-katholische Kirche und – erstmals in einem Kanton der Schweiz – die Israelitische Gemeinde zu Körperschaften des öffentlichen Rechts gemacht. Damit wurden sie der Evangelisch-reformierten und der Christkatholischen Kirche als Partner des Staates gleichgestellt.

In *Genf* (seit 1907) und *Neuenburg* (seit 1941) aber sind die Kirchen – im Unterschied zur Regelung in allen andern Kantonen – nach privatem Recht organisiert. Es mag daher nicht nur die Initianten überrascht haben, dass *beide Kantone das Begehren genau so kraftvoll zur Verwerfung empfehlen wie andere Kantone*. Beide machen restlos deutlich, dass die bei ihnen rechtskräftigen Regelungen etwas völlig anderes sind als die Zielsetzungen dieser Initiative. *Kirche und Staat sind weder in Genf noch in Neuenburg «vollständig» getrennt*. Beide wollen weiterhin die Zusammenarbeit von Staat und Kirche im Sozialbereich. *Genf*: «Es wäre ein Irrtum, die Aktivitäten des Staates und der politischen Gemeinden vollständig von der Tätigkeit der Kirchen zu trennen» – *Ce serait une erreur de séparer complètement l'activité de l'Etat et des communes de celle des Eglises*.

Beide kennen den (Genf betont: freiwilligen) Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen. Die freiwilligen Beiträge an die Kirchen (in Neuenburg auch von juristischen Personen) werden in beiden Kantonen durch den Staat entgegengenommen und weitergeleitet. Neuenburg leistet ausserdem einen Staatsbeitrag von (seit 1943 unverändert) Fr. 200 000.– pro Jahr, der unter den verschiedenen Kirchen entsprechend ihrer Mitgliederzahl aufzuteilen ist. – Beide wollen nichts wissen von der Zerstörung ihrer Eigenständigkeit in Kirchenfragen. Neuenburg hält fest, «ein neuer Machteinfluss des Bundes auf die Kantone» wäre hier «nicht nur inopportun und nicht wünschenswert, sondern unannehmbar». *Nous sommes d'avis qu'une nouvelle emprise de la Confédération sur les cantons apparaît ici non seulement inopportune et indésirable, mais inadmissible*. Die verlangte Übergangsfrist von zwei Jahren wird von Genf als «in jedem Fall ausgeschlossen», von Neuenburg als «schwierig bzw. unmöglich» beurteilt. *En tenant compte de l'ensemble des circonstances, les délais proposés semblent difficiles, voire impossibles à tenir (Neuchâtel)*. *Il paraît en tout cas exclu qu'elle puisse être réalisée dans le délai proposé de deux ans (Genève)*.

Neuenburg holt zu einer grundsätzlichen Überlegung aus: «Wahrscheinlich würde die Initiative, sollte sie ihr Ziel erreichen, für den Staat schwerere Schäden nach sich ziehen als für die Kirche. Die Geschichte der letzten hundert Jahre zeigt, dass überall, wo eine vollständige Trennung von Staat und Kirche eingeführt wurde, diese eine laizistische oder antiklerikale Ideologie hervorgerufen hat, die ebenfalls ihre Dogmen, ihre Sektierer und ihre Ausschliesslichkeiten entwickelte. In unserem Kanton würde die gegenwärtige faktische Zusammenarbeit, basierend auf einer verhältnismässigen und für beide Partner vorteilhaften Trennung, abgeschafft.» *Il est probable que, si elle devait aboutir, l'initiative entraînerait pour l'Etat des dommages plus graves que pour l'Eglise. L'histoire de ces cent dernières années montre que,*

partout où la séparation totale a été instituée entre l'Etat et l'Eglise, celle-ci a développé une idéologie laïciste ou anticléricale qui a également ses dogmes, ses sectateurs et ses exclusives. Dans notre canton, la collaboration de fait actuelle, basée sur une séparation relative et bénéfique pour les deux partenaires, serait supprimée.

«Extremer und destruktiver Eingriff» in unsern föderalistischen Staatsaufbau

Die heute rechtsgültige Bundesverfassung von 1874 beschränkt sich im wesentlichen auf zwei Garantien:

«Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist unverletzlich» (Art. 49.1).

«Die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen ist innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung gewährleistet» (Art. 50.1).

Die verfassungsmässige Regelung der Beziehung Staat–Kirche wird den Kantonen überlassen. So gegensätzlich Konservative und Radikale in jenen Zeiten des Kulturkampfes dachten, in dieser Hinsicht waren sie richtigerweise einig. Alle Kantone betonen auch jetzt, ihre Zuständigkeit in Kirchenfragen müsse bestehen bleiben. «Nur so konnte und kann der unterschiedlichen historischen Entwicklung in den einzelnen Ständen Rechnung getragen werden» (*Schwyz*, sachlich gleich zahlreiche andere Kantone).

Die *Botschaft des Bundesrates* unterstreicht denn auch, die «angestrebte Kompetenzverschiebung» schlage «eine tiefe Bresche in unseren föderalistischen Staatsaufbau und läuft damit dem gemeinsamen Bemühen von Bund und Kantonen, diese als Gliedstaaten im Rahmen einer Aufgabenverteilung aufzuwerten, direkt zuwider.»

Diese Wertschätzung der föderalistischen Regelung ist oft begleitet von kräftigem Unwillen gegenüber dem Versuch, die Kirchenhoheit der Kantone zu zerstören. So sagt *Graubünden*: «Das Verhältnis zwischen Kirche und Staat ist historisch begründet und gewachsen. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung der Kirchen durch den Staat ermöglicht eine tragfähige Partnerschaft zwischen Kirche und Staat. Die ‚vollständige Trennung von Kirche und Staat‘ würde mit einem Federstrich diese historische Entwicklung, die sich zum gegenseitigen Nutzen von Staat und Kirche auswirkt, zerstören. Sie würde auch der klar erkennbaren Tendenz zuwiderlaufen, wonach vermehrt früher nach Privatrecht organisierten Kirchen die öffentlich-rechtliche Anerkennung zugesprochen wird.» Die *Waadt* erklärt: «Die Initiative steht im Gegensatz zu den föderalistischen Prinzipien, die das politische Leben der Schweiz inspirieren.» Die rechtliche Privatisierung der Kirchen wäre «nicht nur für die Kirche, sondern für die Gesamtheit des Landes bedauerlich. – Eine uniforme Regelung ist unannehmbar.» Die vorgesehene Übergangsfrist von zwei Jahren bezeuge «eine totale Wirklichkeitsferne. Die durch Jahrhunderte erworbenen Rechte können nicht brutal als nichtig erklärt werden.» *L'initiative est contraire aux principes fédéralistes qui inspirent la vie politique suisse. – Reléguée au rang d'association de droit privé, l'Eglise évangélique réformée risquerait progressivement de*

perdre son caractère d'Eglise ouverte à tous, ce qui serait regrettable, non seulement pour l'Eglise mais aussi pour l'ensemble du pays. – Une réglementation uniforme n'est pas acceptable. – Le délai de deux ans est d'une brièveté témoignant d'un total irréalisme. Les droits acquis au cours des siècles ne peuvent être brutalement annihilés. – Das Wallis: «Nichts würde einen solchen Kompetenztransfer rechtfertigen.» Eine Kompetenzverminderung der Kantone in diesem Bereich wäre «unselig» und «keine kluge politische Massnahme.» Rien ne justifie un tel transfert de compétences. – Enfin, la diminution dans ce domaine des compétences des cantons est néfaste. – Aller plus avant dans le sens de l'initiative n'est pas, à notre avis, une sage mesure politique. – Zürich: «Es besteht durchaus kein Grund, dass sich der Bund in diese Angelegenheit einschaltet, die in die Zuständigkeit der Kantone fällt.»

Einige Kantone – einzelne wieder mit kräftigem Unwillen – machen deutlich, dass dieser Versuch ihrer Entmündigung in Kirchenfragen auch *politisch schwerwiegende Folgen* nach sich ziehen müsste. So stellt beispielweise Appenzell Innerrhoden fest, die Kantone seien «mit ihrer Kirchenfreiheit vernünftig umgegangen, und es ist denn auch nicht der geringste Grund ersichtlich, weshalb die Kirchenhoheit plötzlich von den Kantonen auf den Bund übertragen werden sollte. Eine solche Übertragung würde u. E. viel mehr völlig unnötige Konfrontationen heraufbeschwören, weil er von den Kantonen mit Recht als Eingriff in ihr Eigenleben, und zwar als Eingriff in ein sehr wohlgeordnetes Eigenleben, empfunden würde.»

Luzern ist der Überzeugung, durch eine allfällige Annahme der Initiative «würde unser gesamtes, auf der Souveränität der Kantone aufbauendes Staatssystem unnötigerweise einer schweren Belastungsprobe ausgesetzt», die vollständige Trennung würde «dem Empfinden weiter Bevölkerungskreise unseres Kantons zuwiderlaufen und von daher auch politische Auseinandersetzungen nach sich ziehen».

Appenzell Ausserrhoden weist ebenfalls auf mögliche Spannungen bei einer allfälligen gesamtschweizerischen Annahme hin: «Sollte die Landsgemeinde den bisherigen Zustand beibehalten wollen, könnten sich Auseinandersetzungen zwischen Bund und Kanton ergeben.» Ähnlich sagt Obwalden: «Es ist kaum anzunehmen, dass beispielsweise unser Kanton, wenn er die Initiative in der eidgenössischen Abstimmung ablehnen würde, allenfalls nachträglich eine entsprechende Verfassungsänderung auf Trennung von Staat und Kirche gutheissen würde. Was wären die rechtlichen und politischen Folgen, wenn diese abgelehnt würde?» – Uri bemerkt, «dass sich der Staat (bei allfälliger Annahme der Initiative) einmal mehr in einer Weise verhalten müsste, die von der breiten Masse des einfachen, diesen Staat tragenden Volkes nicht verstanden wird».

Aus diesen Stellungnahmen ist unschwer zu erkennen, dass eine allfällige Annahme dieses extremen Begehrens mehr als nur ein Altweibersömmern des Kulturkampfes nach sich ziehen müsste. Basel-Stadt stellt daher die Frage: «Soll überhaupt die Zeit des religiösen Friedens von einer längeren Phase ernster innenpolitischer Spannungen abgelöst werden, obwohl andere Probleme vordringlich bewältigt werden müssen?» Und Bern: «Es stellt sich tatsächlich die Frage, ob der Bund, der die Hoheit im Kirchen-

wesen seinerzeit mit gutem Grund den Kantonen überlassen hat, grundsätzlich überhaupt zu einem derart extremen und destruktiven Eingriff befugt sei.»

Die meisten Kantone – von Genf bis Graubünden – betonen ausdrücklich, dass sich *ihre Systeme bewährt* haben, so unterschiedlich diese sind: «Die gegenwärtige Situation ist voll befriedigend». *La situation actuelle, telle que nous la connaissons à Genève, donne entière satisfaction (Genève)*. – Es «ist festzuhalten, dass sich die heutige Aufgabenteilung zwischen Staat und Kirche sehr bewährt hat und ein reibungsloses Nebeneinander- bzw. in vielen Fällen Miteinandergang gewährleistet» (*Graubünden*).

Zug bemerkt beispielsweise, die jetzige Lösung habe «sich vollauf bewährt», «nie Anlass zu Unstimmigkeiten gegeben», die Zusammenarbeit zwischen Kirche und Staat habe sich «erfahrungsgemäss positiv ausgewirkt». – Auch *Zürich*, wo nach Ablehnung einer ähnlichen Trennungsinitiative Bemühungen um eine angemessene Entflechtung in Gang gekommen sind, stellt fest: «Zudem halten wir die Verbindungen zwischen dem Staat und den Kirchen, welche gegenwärtig in unserem Kanton bestehen, im wesentlichen für sinnvoll und zweckmässig.» – *Schaffhausen*: «Der seit einem Jahrhundert im Gang befindliche organische Entflechtungsprozess zwischen Staat und Kirche in unserem Kanton würde durch die eine Extremlösung anvisierende Initiative abrupt unterbrochen.» – *Aargau*: «Der Regierungsrat hält dafür, dass sich das bisherige System (öffentlich-rechtlicher Status der Landeskirchen) bewährt hat.» – *Bern* unterstreicht: «Der Bedeutung der Landeskirchen wird nur die öffentlich-rechtliche Organisationsform gerecht.» – *Baselland*: «Der Vorteil des heutigen Systems eines kooperativen Verhältnisses von Staat und Kirche ist in die Augen springend.» – *Freiburg*: «Ein solches Statut erleichtert die Lösung von Problemen, die im gemeinsamen Interesse liegen.» *Un tel statut facilite la solution des problèmes d'intérêt commun*. – *Glarus*: «Die Partnerschaft zwischen den Kirchen und unserem demokratischen Rechtsstaat würde zerstört.»

Dabei werden die Kirchen in diesen Stellungnahmen durchaus nicht idealisiert. So weist *Basel-Stadt* (ähnlich der Thurgau) darauf hin, «dass sich die Volkskirchen in einer ähnlichen Krise befinden wie der Staat, die Familie, die Universität, das Militär usw. Die Krisensymptome der Volkskirche haben zum Teil ähnliche Wurzeln wie die Zerfallserscheinungen in Ehe und Familie. Konsequenz dieser Feststellung darf nicht die Preisgabe, sondern der Versuch der Wiederbelebung dieser Institutionen bilden.» Der *Thurgau* ist der Auffassung, diese Probleme würden zusammenhängen mit «den allgemeinen Schwierigkeiten, in einer Wohlstandsgesellschaft den Menschen im seelischen Bereich anzusprechen und zu motivieren».

Schwer übersehbare rechtlichen Folgen

Die *bundesrätliche Botschaft* fasst für den Fall einer Annahme zusammen: «Sämtliche Kantonsverfassungen, auch jene von Neuenburg und Genf, sind zu revidieren.» Die rechtlichen Auswirkungen des totalen Trennungsbegehrens seien «zahlreich, vielschichtig und zum Teil sehr einschneidend.

Sie lassen sich heute noch gar nicht zuverlässig und abschliessend überblicken. – Diese Rechtsunsicherheit beunruhigt sowohl die Kantone wie die betroffenen Kirchen. Der Vorwurf an die Initianten, sich die Sache allzu leicht gemacht zu haben, ist unüberhörbar.»

Obschon diese rechtlichen Fragen keineswegs Nebenfragen sind, sei nur kurz auf einzelne hingewiesen. 13 Kantone machen aufmerksam, dass der Verlust der öffentlich-rechtlichen Stellung der Kirchen auch eine *Vermin-derung an deren öffentlicher Kontrolle und Transparenz* nach sich ziehen würde. *Basel-Stadt*: «Aus der öffentlich-rechtlichen Stellung der Kirchen ergibt sich weiter ganz allgemein ihre Pflicht zu rechtsstaatlichem Verhalten und zur öffentlichen Rechenschaftsablage unter demokratischer Kontrolle des Kirchenvolkes und unter Oberaufsicht des Staates.»

Sieben Kantone unterstreichen die mit dem Steuerrecht gegebene Unabhängigkeit der Kirchen. Bei dessen Verlust würden diese «in Abhängigkeit geraten von wohlhabenden Kirchengliedern» (*Glarus*). – *Bern* sähe als Folge «Abhängigkeit von privaten Geldgebern, Verlust der Unabhängigkeit der Geistlichen und Kirchen in der Ausübung ihres Auftrages». – *Solothurn*: «Zudem könnten die Kirchen von Geldgebern für ihre Zwecke missbraucht werden und verlören den allgemeinen, volksverbindenden Charakter.» – Der *Thurgau* bedenkt, «dass begüterte Gläubige, da die Steuern ja nun auf freiwilliger Basis erhoben werden müssten, auf die Kirche Druck ausüben könnten, wenn sich diese ihren persönlichen Ansichten nicht anschlossen.» Dabei muss betont sein, dass diese Sorge des Thurgaus auch nicht den leisesten ungunen Nebengedanken gegenüber den *Freikirchen* zulässt. Gerade der Thurgau unterstreicht wiederholt, dass dieses totale Trennungsbegehren auch die Sozialarbeit der Freikirchen in Mitleidenschaft ziehen würde. Ausserdem stellt die Vernehmlassung des Thurgaus sorgfältige Überlegungen an über die soziologische Verschiedenheit von Freikirche und Volkskirche: Es wäre ein Trugschluss, «dass die Umwandlung der Landeskirchen in Freikirchen das Mittel sei, um die Religiosität bzw. Christlichkeit zu beleben. Dieser Trugschluss rührt von der Verwechslung von Ursache und Wirkung her, denn die Andersartigkeit der Freikirche beruht ja darauf, dass sich in ihr jene Menschen zusammenfinden, deren religiöses Interesse besonders stark ist. Vielmehr würde aber das christliche Gedankengut nach einer Liquidierung der Landeskirchen in weite Volkskreise nicht mehr im bisherigen Ausmasse hineingetragen, was zu einem Abbau der christlichen Komponente in unserem Staat führen könnte.»

Einige Stände weisen darauf hin, dass die mit einer allfälligen Privatisierung der Kirchen notwendig werdende *Reprivatisierung der seinerzeit säkularisierten Kirchengüter* sehr schwierige Probleme schaffen würde, «in einzelnen Fällen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zeitraubende Prozessverfahren» (*Baselland*). Mehrere Kantone werfen aufgrund der rechtlichen Unklarheiten die Frage nach der formellen Gültigkeit der Initiative auf: «Es dürfte nicht möglich sein, einen Verfassungsartikel vorzuschlagen, der implicite eine umfangreiche Teilrevision nach sich zieht, da doch staatspolitisch und rechtlich eigentlich gefordert werden müsste, dass der Bürger, der die Initiative unterzeichnet, und das Volk, das darüber ab-

zustimmen hat, Klarheit erhalten sollen über die Tragweite ihres Begehrens und ihrer Entscheidung» (*Thurgau*).

Einzelne Kantone sind der Überzeugung, dass mit dem Verlangen nach totaler Trennung ein *negatives Ausnahmerecht* für die Kirchen geschaffen würde. *Bern* bemerkt, «bei wörtlicher Auslegung des Verfassungstextes» dürften «auch keine Subventionen und Beiträge mehr an kirchliche Institutionen und Werke (z. B. Spitäler, Asyle, Heime, soziale Fürsorge, Gemeindekrankenpflege, Ehe- und Jugendberatung usw.)» ausgerichtet werden. «Darin läge eine offenkundige Verletzung des Grundsatzes der rechtsgleichen Behandlung.» – *Basel-Stadt*: «Neben der Privatisierung bringt der Initiativtext eine Ausnahmeregel für die Kirchen, indem diesen, und nur diesen gegenüber, dem Staat ein Unterstützungs- und Leistungsverbot auferlegt wird, während praktisch allen andern Organisationen, somit alles, was nicht eigentliche Kirche ist, vor allem kulturelle Unternehmen, selbst die Parteien, einer solchen Auflage nicht unterliegen, dies obwohl die Bundesverfassung die Rechtsgleichheit garantiert. Ob selbst für kirchliches Sozial- und Wohlfahrtswerk Staatsbeiträge noch geleistet werden dürfen, lassen die Initianten offen. Für die Spital- und Anstaltsseelsorge werden sie jedenfalls abgelehnt.» – *Der Thurgau*: «Das Wort ‚vollständig‘ deutet offenbar darauf hin, dass die Trennung von Kirche und Staat bis zur letzten Konsequenz verwirklicht werden soll. Berücksichtigt man auch noch den kategorischen Begleittext der Initiative, so wird man davon ausgehen müssen, dass Staatsleistungen auch in Form von einmaligen Subventionen an die Kirchen und die von ihnen geführten Wohlfahrtsorganisationen nicht mehr möglich sein dürften. Somit liegt aber in diesem auf die Kirche beschränkten Eingriff eine offensichtliche Diskriminierung gegenüber allen andern vom Staat subventionierten Einrichtungen». Von der totalen Trennung von Kirche und Staat würde somit «auch das Sozialwerk der Freikirchen betroffen, da Beiträge an kirchliche Institutionen generell nicht mehr zulässig wären».

Unmögliche Übergangbestimmungen

Zu einer eigentlichen Disqualifikation der Initiative wird die Beurteilung ihrer Übergangbestimmungen, die auch nicht von einem einzigen Kanton als tauglich angesehen werden: «Eindeutig zu kurz» (*Zürich*), «genügt bei weitem nicht» (*Glarus*), «offensichtlich undurchführbar» (*Luzern*). – Auch hier wird Unwille deutlich: «Man entledigt sich nicht in zwei Jahren von all dem, was durch Jahrhunderte geschaffen wurde. Diese Frist ist utopisch und bringt Risiken einer puren und simplen Verstaatlichung» (*Wallis*). *On ne défait pas en deux ans tout ce qui a été réalisé durant des siècles. Ce délai est utopique et comporte des risques de nationalisation pure et simple.*

Mehrere Kantone betonen, ein fristloses Verbot der Steuerhoheit würde die Kirchen in eine enteignungsähnliche Situation führen. *Der Thurgau* (ähnlich z. B. *Basel-Stadt*) stellt fest, dies würde die Kirchen zwingen, eingegangene Verpflichtungen zu verletzen: «Dabei ist an Anstellungsverhältnisse, Hypothekarzinsen, Amortisationsverpflichtungen und gesetzliche und

vertragliche Verpflichtungen zu denken.» *Schwyz* bezeichnet daher diese Übergangsfrist «als gegen Treu und Glauben verstossend, als willkürlich und als kaum durchführbar».

Einzelne Kantone weisen darauf hin, dass ungleich einfachere Ablösungsprozesse weit mehr Zeit in Anspruch genommen haben als die von den Initianten angestrebte Übergangsfrist von zwei Jahren für ihre «vollständige Trennung». *Bern*: «Völlig unrealistisch ist schliesslich die vorgesehene Übergangsfrist von nur zwei Jahren. Ein Lösen der sehr komplizierten Verflechtungen zwischen dem Staate Bern und seinen Landeskirchen, die Schaffung der privatrechtlichen Nachfolgeorganisationen der bestehenden öffentlich-rechtlichen Kirchgemeinden, die Bereinigung der staatlichen Gesetzgebung, all dies ist in so kurzer Zeit unter keinen Umständen zu bewerkstelligen. Der seinerzeit im Kanton Aargau durchgeführte Ablösungsprozess dauerte zehn Jahre, wobei die Verhältnisse dort wesentlich einfacher lagen als heute im Kanton Bern.»

So kann man sich wohl der Auffassung von *Basel-Stadt* anschliessen: «Die Initianten haben sich sichtlich keine Gedanken gemacht, wie diese Überführung bisher öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften ins Privatrecht reibungslos erfolgen kann.» Die wenigen Übergangsbestimmungen würden «zeigen, dass man gar keine entsprechende Übergangsordnung will, sondern eine ‚gewaltsame Lösung‘ vorzieht». «An sich hätte dem Volk ein ganzes Paket von Revisionsvorschlägen vorgelegt werden müssen.»

Grundwerte für den Staat unentbehrlich

Mit grosser Betonung nehmen zahlreiche Kantone zwei Bereiche auf, von denen im politischen Alltag kaum je die Rede ist: Sie sind überzeugt, dass eine wirksame *Mitarbeit der Kirchen für die Grundwerte* auch in der pluralistischen Gesellschaft unverzichtbar ist. Sie wehren sich entschieden für *die kirchlichen Sozialwerke*.

Die *Botschaft des Bundesrates* fasst die Überzeugungen der Kantone hinsichtlich der Grundwerte zusammen: «Die von den Kirchen aus dem Geist der Heiligen Schrift vertretenen Grundwerte sind für den Staat unentbehrlich. Es sind dies vor allem die Achtung vor der Freiheit und der Würde der menschlichen Person, ferner Liebe, Wahrheit, Friede, Gerechtigkeit und Solidarität. Durch Erhaltung und Vermittlung solcher Grundwerte tragen die Kirchen eine hohe Verantwortung für Staat und Gesellschaft.»

Diese Betonung der Grundwerte findet sich in gleicher Weise bei mehrheitlich reformierten wie bei katholischen, bei stark städtisch geprägten wie bei ländlichen Kantonen. Da die Kantone hier zu einer Frage Stellung nehmen, die im Alltag kaum bewusst wird, legt sich für diesen Bereich eine etwas ausführlichere wörtliche Anführung nahe:

Zürich vertritt die Überzeugung: «Der Staat ist darauf angewiesen, dass seine Bürger einigermassen übereinstimmende Vorstellungen von Gut und Böse besitzen und darnach leben. Unsere ethischen Auffassungen sind vom Christentum gebildet und geprägt worden. Auch die Sittlichkeit eines Menschen, der an nichts mehr glaubt, erweist sich als letzte Auswirkung einer

Religion, von der er oder schon seine Eltern sich entfremdet haben. Damit dieses sittliche Empfinden erhalten bleibt und nicht durch Egoismus, Resentiments und Aggressionen erstickt wird – was keine Selbstverständlichkeit ist –, bedarf auch sein Nährboden, die Kirche, einer Pflege, an der sich der Staat zu beteiligen hat.» Ausserdem sei der «Durchschnittschrist . . . auf eine offene Volkskirche» angewiesen. «Als Kirche, die für alle da ist, schützt sie den Fragenden . . . in kritischen Momenten vor dem Gefühl der Vereinzelung.»

Basel-Stadt erklärt: «Da der Staat von den sittlichen Vorstellungen seiner Bürger getragen sein muss, um nicht zur Tyrannis zu werden, wird er bei uns vor allem an die überkommene und angenommene christliche Ethik anknüpfen, ohne dieser freilich ausschliessliche Bedeutung zuzumessen. – Es wäre somit verhängnisvoll, in Zeiten der Krise einer um ihre Wertvorstellungen ringenden Gesellschaft die Kräfte in ihrer Tätigkeit einzuschränken, welche die Schweizerische Eidgenossenschaft von Anfang an mitgeprägt haben und sich in unsern schwierigen Zeiten für eine Humanisierung unserer Lebensverhältnisse einsetzen.»

Baselland ist der Überzeugung, «dass die Kirchen stets eine entscheidende moralische Kraft im Staatsgefüge dargestellt haben». Eine allfällige Annahme der Initiative müsste daher «politisch einer Entmenschlichung des Staates Vorschub» leisten.

Graubünden bemerkt, eine Einschränkung der Kirchen würde «eine tiefgreifende Verarmung unseres menschlichen Lebens darstellen».

Obwalden: «Die christlichen Kirchen überlassen den Staat von ihrem Auftrag her nie sich selber. Sie begleiten das Tun des Staates kritisch, indem sie die Frage nach dem Sinn allen menschlichen Tuns und Seins offenhalten. Damit helfen sie dem demokratischen Staat, sich nicht in einen technokratischen Verwaltungsstaat zu wandeln. Dies wird deutlich etwa in Fragen der Rechtsausübung und im Sozialwesen, wo die Kirchen dazu beitragen, ethische Grundsatzentscheide zu fällen. Die Mithilfe der Kirche bei ethischen Grundsatzentscheiden wird übrigens auch von Bevölkerungskreisen gewünscht, die sonst den Kirchen eher fernstehen.» Die Zielsetzungen der Initiative aber würden letztlich «ein Verbot an den Gesetzgeber bedeuten, die gesellschaftspolitischen Auswirkungen der Kirchen anzuerkennen».

Schwyz betont: «Die Kirchen vermitteln sittliche und ethische Grundwerte nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für die Gemeinschaft. Der Staat ist daran interessiert, dass die christlichen Bürger in ihrem gesellschaftlichen, sozialen und politischen Leben die Konsequenzen aus ihrem Glauben ziehen. Dies bezieht sich namentlich auf den Tätigkeitsbereich der Erziehung, auf soziale und kulturelle Anliegen aus religiöser Motivierung, welche Bereiche auch Teilaufgaben des Sozial- und Kulturstaates darstellen. Diese Tätigkeit der Kirchen in den sogenannten gemischten Bereichen ergänzt das staatliche Wirken sinnvoll.» Im Blick auf den Sozialbereich betont *Schwyz* (ähnlich *Baselland*): «Es müsste zu einer Verarmung des Sozialbewusstseins führen, wenn die sozial-karitative Aktivität der Kirchen erheblich eingeengt oder gar ausgeschaltet werden sollte.»

Zug: «Ein weiterer Grund gegen die Trennung von Staat und Kirche liegt

auch darin, dass inskünftig an den Schulen kein Bibel- und Religionsunterricht mehr erteilt werden könnte. In diesen Fächern werden in besonderem Masse die ethischen Grundlagen vermittelt, die nicht nur für den einzelnen Schüler, sondern auch für den gemeinschaftlichen Zusammenhalt von wesentlicher Bedeutung sind.»

Uri bemerkt knapp, die Initiative sei «wichtigen Interessen des Volkes abträglich».

Appenzell Innerrhoden ist der Auffassung, den Kirchen komme «in der Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und im Dienst karitativer Ziele wachsende Bedeutung zu. — Die Moral ist auch nicht Privatsache.»

Glarus: «Durch eine Trennung von Kirche und Staat würde unser demokratisches Staatswesen aus seiner Verankerung im Christentum gelöst.»

Die *Waadt*: Die Kirchen «stehen im Dienst aller. Nicht selten suchen Ungläubige — oder Männer und Frauen, die sich als das bezeichnen — um ihre Hilfe nach. Sogar ausgesprochene Randgruppen nehmen lieber den Kontakt mit einer Kirche auf, von der sie wissen, dass sie Kirche für alle ist.» Die Pfarrer verpflichten sich bei ihrer Amtseinsetzung, «unter allen Umständen das wohlverstandene Gut des Landes zu suchen, indem sie ihm das Evangelium in voller Freiheit verkünden, wie Gott es befiehlt». — *Les initiants oublient que, à la différence de l'Eglise primitive, l'Eglise évangélique réformée et l'Eglise catholique romaine ne sont pas constituées de seuls professants: elles sont au service de tous. Il n'est pas rare que des incroyants — ou des hommes et des femmes qui se disent tels — requièrent leur assistance. Même des milieux très marginaux acceptent plus volontiers le contact avec une Eglise dont ils savent qu'elle est l'Eglise de tous. — Les pasteurs s'engagent notamment, à «rechercher en toutes circonstances le bien véritable du pays en lui annonçant l'Evangile avec une entière liberté selon que Dieu le commande».*

Das *Wallis* bemerkt nach dem Hinweis, dass 97 Prozent seiner Bevölkerung sich zum christlichen Glauben bekennen: «Man würde es nur schwer verstehen, dass ein Staat, der sich christlich nennt, alle Massnahmen zur körperlichen Entfaltung seiner Bürger unterstützt, diesen jedoch den Kontakt zu ebenfalls durch den Staat unterstützten Institutionen zur Gesundheit ihrer Seele vorenthalten würde.» — «Die Beteiligung der Kirchen — besonders in den Schulen — ist eine Notwendigkeit für die Entwicklung und Entfaltung des Menschen in seiner ganzen Wirklichkeit, zu der auch die spirituelle Dimension gehört.» — *Notre peuple se rattache à la foi chrétienne dans la proportion de 97 0/0. — On comprendrait mal qu'un Etat qui se dit chrétien soutienne financièrement toutes les mesures nécessaires à l'épanouissement corporel de ses citoyens et refuse à ceux-ci la possibilité de trouver des institutions nécessaires à la santé de leur âme, institutions également soutenues par l'Etat. — L'intervention des Eglises au niveau scolaire notamment est une nécessité pour le développement et l'épanouissement de l'homme dans sa dimension réelle qui comprend également la dimension spirituelle.*

Schaffhausen: «Die Volkskirchen fördern religiöse Gesinnung und sittliche Lebensführung. Der Staat ist an der Hochhaltung einigermassen übereinstimmender Vorstellungen von Gut und Böse, als Voraussetzung eines ges-

ordneten Zusammenlebens von Bevölkerungsschichten, die verschiedenen Sprachen, Konfessionen und sozialen Schichten angehören, interessiert. Ein Wegfall der integrierenden Kraft der öffentlich-rechtlich anerkannten Volkskirchen könnte sich langfristig auf die innere Kohärenz des Volksganzen negativ auswirken und würde die Polarisierung fördern. – Eine vollständige Trennung von Kirche und Staat gefährdete ausserdem die sinnvolle Zusammenarbeit von Kirche und Staat in verschiedensten Sektoren, so im Schulwesen, in der Erwachsenenbildung, in der Seelsorge, Fürsorge und Sozialarbeit, in der Entwicklungszusammenarbeit und Katastrophenhilfe und in der Grundlagenforschung.»

Der *Thurgau* erachtet aus folgenden Gründen die mit der heutigen Lösung mögliche Breitenwirkung der Kirchen als notwendig: «Das Bedürfnis des Thurgauervolkes, das nach unserer Auffassung im Grunde genommen religiös geblieben ist, die staatliche Ordnung durch eine Einrichtung zu ergänzen, die ihm bei der Lösung der letzten Grenzfragen des Lebens an die Hand geht und den Fragenden in kritischen Momenten vor dem Gefühl der Vereinsamung schützt, die positive Einwirkung der Kirche auf das sittliche Empfinden der Bürger und schliesslich die durch das Besteuerungsrecht ermöglichte soziale und kreative Tätigkeit. Diese Aufzählung zeigt ohne weiteres, dass unsere Gesellschaft letztlich auf die Kirche angewiesen bleibt.» Die Kirche sei so «eine Art psychische Auffangstation für jedermann in entscheidenden und kritischen Lebenslagen». «Das christliche Gedankengut» würde «nach einer Liquidierung der Landeskirchen in weite Volkskreise nicht mehr im bisherigen Ausmasse hineingetragen, was zu einem Abbau der christlichen Komponente in unserem Staat führen könnte.»

Ein Hinweis auf *Nidwalden* macht noch einmal in einer neuen Weise deutlich, wie zerstörerisch und folgenschwer ein Bundesdiktat auf totale Trennung in das weltanschauliche Selbstverständnis eines Kantons einbrechen müsste: «Schlussendlich wären auch gewisse Gepflogenheiten wie jährliche offizielle Wallfahrten des Regierungsrates samt Landweibel, der offizielle Einzug der Geistlichkeit im Landsgemeindezug in den Landsgemeindeplatz inklusive Eröffnung der Landsgemeinde mit einem religiösen Lied beziehungsweise einem Gebet durch die Geistlichkeit, die Versammlung des Landsgemeindezuges nach der Landsgemeinde in der Pfarrkirche in Stans zur Danksagung bei der ‚vollständigen Trennung von Kirche und Staat‘ nicht mehr haltbar.»

Sorge um die kirchlichen Sozialwerke

Öffentlich-rechtliche Körperschaft bedeutet für die Kirchen in finanzieller Hinsicht das Steuerrecht. Wer einer Kirche angehört, trägt damit entsprechend seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen an deren Aufgaben mit. (In 18 Kantonen besteht auch eine Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen.) Eine Privatisierung der Kirchen würde sich zweifellos «in einer wesentlichen Schmälerung der finanziellen Basis» (*Baselland*) der Volkskirchen auswirken. Mit grossem Ernst legen nun zahlreiche Kantone dar, dass eine derart drastische finanzielle Schwächung der Kirchen

nicht nur kirchenintern von Bedeutung wäre. *Baselland* führt aus: «Sie trifft nicht nur den Angehörigen einer Glaubensgemeinschaft, sondern den Staatsbürger schlechthin, und zwar aus folgenden Gründen: Bei den zu erwartenden finanziellen Rückschlägen müssten die in Frage stehenden Kirchen ihre Tätigkeit auf das absolute Minimum reduzieren. Alle übrigen Dienstleistungen wie Spezialseelsorge für die Jugendlichen und Betagten, die Gastarbeiter, die Alkohol- und Drogengefährdeten, die Kranken, die Gefangenen und Straftatlassenen sowie die Telefonseelsorge müssten von ihnen weitgehend aufgegeben werden. Verunmöglicht würde auch die kirchliche Eheberatung ... Gefährdet wäre nebst den Elternschulungskursen und den von den Kirchen geführten Kinder- und Altersheimen nicht zuletzt auch die christliche Presse. Auf ein Minimum reduziert werden müsste aber auch die Entwicklungshilfe gegenüber der Dritten Welt, die in letzter Zeit zu einem vorrangigen christlichen Postulat geworden ist.» Andere Kantone geben ähnliche Aufzählungen.

14 Kantone weisen ausdrücklich darauf hin, dass damit der Staat beträchtliche Mehreinnahmen verlangen müsste, um diese Dienstleistungen einigermaßen aufrecht zu erhalten. So betont beispielsweise *Luzern*: «Auch wenn es nicht möglich ist, diese Veränderungen zahlenmässig genau festzulegen, so kann doch davon ausgegangen werden, dass die für die staatlichen Gemeinwesen anfallenden zusätzlichen Aufgaben mehr Aufwendungen zur Folge hätten, als an Leistungen an die Kirchen eingespart würden.»

Solothurn erklärt: «Die Initianten beachten bei ihrem Ruf nach mehr Staat und weniger Kirche die dadurch notwendigen Erhöhungen von Staats- und Gemeindesteuern nicht. Andernfalls müsste ein Abbau im sozialen Bereich erfolgen.»

Zug ist der Überzeugung, dass «die Mehraufwendungen des Staates mit Sicherheit bedeutend grösser würden».

Viele Kantone halten fest, dass ein solcher Abbau zu Lasten der ohnehin Benachteiligten der Gesellschaft gehen müsste. Mehrere unterstreichen, die karitative Tätigkeit der Kirchen sei eine unentbehrliche Ergänzung der staatlichen Sozialfürsorge. Zwar ist die Qualität jeder mitmenschlichen Hilfe von der Persönlichkeit, die sie leistet, weit mehr abhängig als von der Institution, in deren Dienst jemand steht. Dennoch sind einige Überlegungen staatlicher Behörden in diesem Zusammenhang nicht uninteressant:

1. *Zürich* betont den *freieren Ermessenspielraum* der kirchlichen Sozialwerke: «Unvermeidlich muss die Tätigkeit von Kanton und Gemeinden weitgehend nach Reglement und Schema erfolgen. Die Kirche ist freier.» Dieser freiere Ermessensspielraum mache «Experimente möglich, die einem staatlichen Organ verwehrt bleiben» und erlaube «auch das vermehrte Eingehen auch auf Einzelfälle». – Ähnlich *Baselland*: «Hinzu kommt, dass die Kirchen aufgrund des grösseren Spielraums ihrer diesbezüglichen Entscheidungsfreiheit ihre Sozialleistungen viel zielgerichteter und unter adäquaterer Berücksichtigung des Einzelfalles zu erbringen vermögen. Schliesslich kann nicht übersehen werden, dass das Verantwortungsbewusstsein der Bürger gegenüber ihren Mitmenschen mit zunehmendem Einfluss des Staates abnimmt.»

2. Einige Kantone machen darauf aufmerksam, dass gerade die *christliche Überzeugung* die Mitarbeit der Kirchen im Sozialbereich *besonders qualifiziere* und daher für die Gesellschaft unverzichtbar mache.

Baselland führt aus: «Die durch den Abbau der kirchlichen Dienstleistungen bedingten Mehraufgaben des Staates müssten – soweit diese vom Staat überhaupt noch wahrgenommen würden – mit einem viel schwerfälligeren, unrationelleren und unpersönlicheren Verwaltungsapparat angestrebt werden.» Das habe seinen Grund u. a. darin, dass die Kirchen ihren Mitarbeitern «die Identifikation mit den Idealen und Zielsetzungen des sozial-karitativen Bereichs viel leichter ermöglichen, als dies beim Staat naturgemäss der Fall sein kann». So betont auch *Solothurn*, «dass die Kirchen diese Aufgaben besser und zweckmässiger zu erfüllen vermögen», und *Freiburg*: «In vielen Fällen könnte der Staat nicht die gleichen Dienste erbringen.» *Toutes ces tâches devraient être assumées par l'Etat qui ne pourrait, dans bien des cas, pas rendre les mêmes services.*

Appenzell Innerrhoden: Der Staat täte sich in der Erfüllung solcher Aufgaben «viel schwerer als die religiös motivierten Glaubensgemeinschaften». Ausserdem: «Würden die Kirchensteuern beseitigt, müsste der Staat versuchen, in entstehende Lücken zu springen. Nach allen Erfahrungen käme das den Steuerzahler schliesslich nicht billiger zu stehen.»

Graubünden führt aus: «Die heutige bewährte partnerschaftliche Mitverantwortung der Kirche an unzähligen sozialen Aufgaben, die einer breiten Öffentlichkeit und besonders den Kranken, Betagten, Pflegebedürftigen, Suchtgefährdeten, Jugendlichen und manchen Aussenseitern der Gesellschaft zugute kommen, würde nicht mehr möglich sein. In welchem Ausmass diese Aufgaben vom Staat übernommen werden könnten, ist ungewiss. In vielen Bereichen lässt sich die kirchliche Sozialarbeit kaum durch staatliche Sozialarbeiter ersetzen, ganz zu schweigen von der sich daraus für den Staat ergebenden finanziellen Mehrbelastung.» Unter Hinweis auf die von der Initiative verlangte sofortige Streichung der Kirchensteuer erklärt *Graubünden*: «Die sich daraus ergebenden Probleme erscheinen praktisch unlösbar.»

3. Einzelne Kantone betonen die *menschliche Nähe* kirchlicher Sozialhilfe. *Zürich*: «Schliesslich erfolgt der Verkehr mit Hilfesuchenden in einer entspannteren Atmosphäre, als dies im Verfahren vor einer staatlichen Stelle möglich ist.» Ähnlich bemerkt *Baselland*, «dass viele von den notleidenden Mitbürgern durch berechnete oder unberechnete Hemmungen davon abgehalten werden, sich an Beamte zu wenden, während sie sich von Glaubensgenossen gerne helfen lassen». Das *Wallis*: «Die Verstaatlichung des kirchlichen Sozialbereichs ist nicht wünschenswert. Es kommt für den einzelnen Menschen nicht auf das selbe heraus, Kontakt mit staatlichen öffentlichen Diensten zu haben oder mit den Sozialdiensten der Kirchen.» *L'étatisation du domaine social de l'Eglise n'est pas souhaitable. Sur le plan de l'individu, il n'est pas indifférent d'avoir des contacts avec des services publics étatisés ou avec des services sociaux des Eglises.*

Dass die Kirchen ihrerseits das soziale Wirken des Staates dankbar bejahen, bedarf kaum besonderer Erwähnung. Zudem hat einst gerade die

Reformation mit der zürcherischen Armenordnung vom 15. Januar 1525 eines der ersten Modelle staatlicher Fürsorge geschaffen.

Die bewährte partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen mit ihren grösseren Mitteln und Mitarbeitern der Kirche mit ihrem grösseren Ermessensspielraum ist auch weiterhin im Sozialbereich mehr als wünschenswert.

Was ausserdem zu bedenken ist

Zahlreiche Kantone betonen, dass die Partnerschaft von Staat und öffentlich-rechtlich strukturierten Kirchen auch eine *Garantie des konfessionellen Friedens* sei. So betont z. B. *St. Gallen*, wo das Verhältnis Kirche–Staat «in früheren Jahrhunderten stark umstritten war»: «Gerade von den Verhältnissen unseres Kantons aus gesehen besteht keinerlei Bedürfnis, Kirche und Staat über die bereits bestehende konfessionelle Autonomie hinaus vollständig zu trennen. Im Gegenteil wirkt sich der Zusammenschluss von Glaubensgenossen in öffentlich-rechtlichen Körperschaften wohltuend aus. Sie dient nicht zuletzt dem konfessionellen Frieden, indem jede Glaubensgemeinschaft ihre Angelegenheiten selbständig, aber auch mit den erforderlichen institutionellen und finanziellen Mitteln besorgen kann.»

Bekanntlich kennen 18 Kantone auch die – heute gelegentlich diskutierte – *Kirchensteuerpflicht juristischer Personen*. Obschon diese im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative nur eine äusserst bescheidene Randfrage sein kann, gehen zwei Kantone auf dieses Problem ein. Der *Thurgau* bemerkt, es gelte «zu beachten, und dies entspricht auch dem modernen Verständnis der Erwerbsgesellschaften, dass diese nicht nur Unternehmungen zu möglichst günstigen Vermögensvermehrungen darstellen, sondern zudem überindividualistische Anliegen zu berücksichtigen haben.» *Appenzell Innerrhoden* führt aus: «Exakt betrachtet ist auch die Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen keineswegs so problematisch, wie sie gerne geschildert wird. Die Leistungen der Kirchen auf humanem und karitativem Gebiet sind für die Gemeinschaft so gross, dass mit Grund auch juristische Personen, denen das allgemein menschliche Klima in einem Staatswesen nicht gleichgültig sein kann, mit zu einer gewissen Beitragsleistung herangezogen werden.»

Einige Kantone machen darauf aufmerksam, dass auch die *Rechtsnachfolge* der nun seit Jahrhunderten im öffentlichen Recht verankerten Kirchen – vor allem wegen des *Fehlens einer einigermaßen zweckmässigen Übergangsordnung* – Probleme schaffen könnte. So bemerkt *Zürich*: «In den Staaten und Kantonen, welche die Trennung von Kirche und Staat durchgeführt haben, wurde gleichzeitig auch die Rechtsnachfolge der bisher öffentlich anerkannten Kirchen geordnet. Solche Vorschriften fehlen in der Initiative. Die Folge wären wohl prozessuale Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Anspruch erhebenden Nachfolgeorganisationen des Privatrechts untereinander und mit dem Staat um die von ihm zu verwal tenden Vermögenswerte der aufgelösten Kirchen. Dass die Lücke innert der von der Initiative vorgesehenen zweijährigen Frist zur Auflösung der

Kirchen auf Gesetzesebene beschlossen werden könnte, scheint bei den tatbeständlich und rechtlich komplizierten Verhältnissen unwahrscheinlich.»

Ähnlich spricht *Schwyz* seine Überzeugung aus: «Mit der Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Status der Kirchen müssten diese in privatrechtliche Rechtsformen überführt werden. Ein solcher Übergang kann sehr komplexe Fragen aufwerfen, namentlich dann, wenn die Rechtsnachfolge von verschiedenen Gruppierungen bisheriger Mitglieder beansprucht wird. Allfällige rechtliche Auseinandersetzungen könnten kaum in der zweijährigen Frist, wie sie die Übergangsbestimmung des Initiativtextes vorsieht, erfolgen.»

Obwalden rechnet mit der Möglichkeit «innerkirchlicher Spannungsverhältnisse», weil die rechtlich privatisierten Kirchen «finanziell nicht mehr gesichert wären oder gar von einzelnen Geldgebern zu stark abhängig würden».

II. Entschiedenenes Nein der Parteien

Die Stellungnahmen der politischen Parteien sind im Ergebnis genauso eindeutig wie diejenigen der kantonalen Behörden. Alle im Bundesrat vertretenen Parteien, die *Freisinnig-demokratische Partei* (FDP), die *Christlich-demokratische Volkspartei* (CVP), die *Sozialdemokratische Partei* (SP) und die *Schweizerische Volkspartei* (SVP) lehnen den Versuch, die Kirchen gesamtschweizerisch zu Vereinen umzufunktionieren, unmissverständlich ab. In gleicher Weise verwerfen die *Liberale Partei der Schweiz* (LPS), der *Landesring der Unabhängigen* (LdU), die *Evangelische Volkspartei* (EVP) und die *Schweizerische Republikanische Bewegung* (SRB) die Initiative ab. Die *Partei der Arbeit* (PdA) und der *Partito Socialista Autonomo* (PSA) haben nicht geantwortet, die *Nationale Aktion* (NA) hat ausdrücklich auf eine Antwort verzichtet.

Die Stellungnahmen der Parteien bilden auch in den einzelnen Überlegungen eine hochinteressante Parallele zu den Aussagen der Kantone.

Die Selbständigkeit der Kantone in Kirchenfragen muss bleiben

Ausnahmslos alle betonen die Notwendigkeit, dass die Kantone in Kirchenfragen selbständig bleiben. *FDP*: «Der Föderalismus würde ausgerechnet in einem jener Bereiche ausgehöhlt, wo er bis heute noch selbständig und zufriedenstellend funktioniert hat. – Mit dem Verbot aller bestehenden Beziehungen zwischen Staat und Kirchen von Bundes wegen würde in schwerwiegender Weise in die Rechte der Kantone und ebenso in die historisch gewachsenen Strukturen des kirchlichen und kulturellen Lebens eingegriffen.» Auch die *SP* hält es nicht für richtig, «hier von Bundes wegen in die historisch gewachsenen kantonalen Regelungen einzugreifen». – *CVP*: «Wir wollen auch in Zukunft eigenständige Gliedstaaten, nicht 25 bzw. 26 Verwaltungseinheiten.» – Besonders kräftig formuliert die *SVP*: «Sollten tatsächlich durch einen ‚eidgenössischen Kirchenvogt‘ Kantone wie etwa Uri oder Appenzell Innerrhoden, die diese Initiative gewiss praktisch geschlossen ablehnen werden, mit Gewalt zur vollständigen Trennung von Kirche und Staat gezwungen werden? Die Frage nur stellen, heisst sie beantworten.» – Die *LPS* betont: «Es ist unannehmbar, dass der Bund in diesem Bereich interveniere. – Die Verbindungen zwischen Kirche und Staat sind in jedem Kanton unterschiedlich und entsprechen in jedem Kanton einer langen Geschichte. Die Initiative würde eine unzulässige Beeinträchtigung der kantonalen Souveränität bedeuten.» *Il n'est pas admissible*

que la Confédération intervienne. — Les rapports entre l'Eglise et l'Etat sont différents dans chaque canton et répondent dans chaque canton à une longue histoire. L'initiative porterait une atteinte inadmissible à la souveraineté cantonale. — LdU: «Wenn der Föderalismus in unserem Land eine besonders wichtige Bedeutung hat, dann sicher auf kulturellem und religiösem Gebiet.» «Von einer solchen zentralistischen Ordnung» würde «der Gesamtheit der Eidgenossenschaft nicht der geringste Vorteil erwachsen».

Erhaltung des konfessionellen Friedens

Einzelne Parteien betonen in diesem Zusammenhang, das von den Initianten angestrebte Verbot jeglicher rechtlichen Beziehung zwischen Staat und Kirche wäre eine Gefährdung des konfessionellen Friedens. Die FDP bemerkt: Die kantonale Kirchenhoheit «hat auch wesentlich dazu beigetragen, den konfessionellen Frieden in unserem Land zu erhalten». Eine Annahme der Initiative «hätte eine schwere Belastung des Verhältnisses von Bund und Kantonen zur Folge». — SVP: «Die Aufwühlung alter kulturkämpferischer Gefühle könnte durchaus zu einer Störung des konfessionellen Friedens führen. — Die Tatsache, dass die Initianten eine ‚vollständige‘ Trennung von Kirche und Staat in allen Kantonen fordern, verrät einen totalitär- extremistischen Geist, der in seinem Wesen klar erkannt werden muss.» Der LdU hält fest: «Politisch bestünde die Gefahr eines Rückfalls in die kulturellen Auseinandersetzungen, jedenfalls aber einer schweren Störung des religiösen Friedens in den Kantonen.»

Soziales Wirken der Kirchen nicht gefährden!

Während die FDP sich in ihrer Antwort bewusst auf die «grundsätzlichen staatspolitischen Aspekte» beschränkt, setzen sich die weiteren Bundesratsparteien entschieden dafür ein, dass die mitmenschlichen Dienste der Kirchen nicht gefährdet werden dürfen. SP: «Die rechtliche Sonderstellung der anerkannten Kirchen erlaubt es diesen, in weitem Umfang auch soziale Aufgaben zu erfüllen. Durch den Wegfall der notwendigen Mittel würde diese soziale Tätigkeit weitgehend verunmöglicht. Besonders auf Gemeindeebene könnten dadurch empfindliche Lücken entstehen, die bei der heutigen Finanzknappheit der Gemeinden wohl in absehbarer Zeit nicht geschlossen würden. Dies ginge vor allem zu Lasten der benachteiligten Bevölkerungsschichten.» CVP: «Wenn die Kirchen nicht mehr in der Lage wären, die ganze Vielfalt ihrer Aufgaben auf sozialem, fürsorgerischem, erzieherischem und anderem Gebiet wahrzunehmen, könnten diese nicht einfach wegfallen. Der Staat müsste sie übernehmen, wobei dann die besondere Nähe zum Mitmenschen bei der kirchlichen Aufgabenerfüllung weitgehend entfielen.»

Die SVP betont die gesellschaftliche Bedeutung der unentgeltlichen Seelsorge: «Heute werden von einigen tausend Pfarrern der anerkannten Landeskirchen jährlich Hunderttausende oder sogar Millionen von Stunden für

seelsorgerische Beratung und Betreuung aufgewendet. Es ist bekannt, was privatwirtschaftlich eine einzelne Beratungsstunde bei einem akademisch gebildeten Berater kostet. – Jedenfalls bildet das Dasein unserer Volkskirchen eine sehr beträchtliche soziale Infrastruktur des Staates, deren Bedeutung, auch finanzieller Art, erst dann in vollem Umfang sichtbar würde, wenn sie nicht mehr vorhanden wäre.» Die *LPS* betont dabei die Offenheit der Kirchen für alle: «Die Kirche bzw. die Kirchen erfüllen zweifellos einen Dienst an der Öffentlichkeit, und es ist folglich nicht unangemessen, dass sie vom Staate auch Unterstützung erhalten, vor allem in finanzieller Hinsicht. – Vor allem würde die Kirche ihren Charakter als für alle offene Kirche verlieren, um eine private Gruppierung zu werden, und würde sich nicht mehr in der Lage zeigen, ihre Sendung bei der Gesamtheit der Bevölkerung zu erfüllen, wie es unsere christliche Tradition verlangt.» *L'Eglise, les Eglises, assument donc indéniablement un certain service public et il n'est par conséquent pas inéquitable qu'elles reçoivent un soutien de l'Etat, notamment sur le plan financier. – Mais surtout l'Eglise perdrait son caractère d'Eglise ouverte à tous pour devenir un groupement privé et elle n'apparaît donc plus en situation de remplir sa mission auprès de l'ensemble de la population, ainsi que le commande notre tradition chrétienne.*

Die Bedeutung der Grundwerte

Gegenüber der von den Initianten so gern betonten «Wertneutralität des Staates» halten zahlreiche Parteien fest, dass auch eine pluralistische Gesellschaft nicht ohne anerkannte Grundwerte leben kann.

CVP: «Es wäre für die staatliche Ordnung verhängnisvoll, wenn man von Staates wegen in Abrede stellte, dass Ethik und Recht aufeinander hinzuordnen seien, und man die Ethik zur ausschliesslichen Privatsache erklärte. Wir können uns des Eindrucks nicht erwehren, dass die Initianten mit ihrem Begehren einer solchen latent schon immer vorhandenen Tendenz Vorschub leisten würden.» – Mit besonderer Schärfe äussert sich in diesem Bereich die *SVP*: Es sei zu fragen, ob «die Entwicklung des modernen demokratischen Staates zu einem stark ausgebauten Sozialstaat» nicht wesentlich mitgetrieben worden sei «von Normen und Werten, die praktisch auf das Christentum zurückzuführen sind. Eine Privatisierung der Kirchen könnte vielleicht auch ein Ausscheiden jener Normen und Werte aus dem Selbstverständnis des Staates bedeuten. Wie die Beispiele lehren, wird ein totalitärer Sozialstaat, der die Kirchen ins Getto der Privatisierung verweist, nur zu leicht und zu schnell zu einem totalitären A-Sozialstaat, in dem eine neue herrschende Klasse die breiten Massen der Bauern und Arbeiter mit Terror knetet und sie zur Erfüllung ihrer neoimperialistischen Träume auf schamlose Weise ausbeutet». – Die *LPS* unterstreicht: «In erster Linie ist die christliche Tradition unseres Landes zu bedenken. Sie bezeugt Werte, auf denen selbst die Grundlage unserer Zivilisation und unserer Denkungsarten beruht. Man kann die Bedeutung der Kirchen in unserem gesellschaftlichem System nicht leugnen. Eine vollständige Trennung von Kirche und Staat würde von da aus dem Wesen der Sache nicht entsprechen.»

Tout d'abord, il convient de considérer la tradition chrétienne de notre pays. Elle témoigne de valeurs sur lesquelles repose le fondement même de notre civilisation et de nos modes de penser. On ne saurait donc nier l'importance des églises dans notre système social. Dès lors, une séparation complète de l'Eglise et de l'Etat ne correspondrait pas vraiment à la nature des choses. – Die EVP betont, «auch im religiös neutralen Staat» müsse «ein Konsens darüber bestehen, was gut und böse ist. Bei der Herausbildung des Wertbewusstseins spielen die Kirchen eine massgebende Rolle. – Durch die Verminderung des christlichen Einflusses bekämen die demoralisierenden Kräfte Auftrieb, mit der Folge, dass sich das soziale Engagement abschwächen, das Konfliktpotential anreichern und die sozialen Spannungen verschärfen würden. Diese Entwicklung wäre dem Gemeinwohl abträglich. – Der Menschheit wird es nie gelingen, die Gesellschaft so zu organisieren, dass Spannungen und Konflikte ausbleiben. Es gibt keine idealen Verhältnisse, wo dem Menschen ‚Grenzsituationen‘ erspart bleiben. Da der Mensch, wo immer er lebt, von äusseren Zwängen umgeben ist, obliegt es den Kirchen, ihm in dieser unvollkommenen Welt zur inneren Freiheit zu verhelfen. Mit ihren Dienstleistungen – Verkündigung, Seelsorge und Diakonie – tragen die Kirchen dazu bei, dass die Gesellschaft vermenschlicht wird. Die Kirchen verrichten also komplementär zur Staatstätigkeit Funktionen, die sich auf die allgemeine Wohlfahrt positiv auswirken.»

Transparenz in Geldfragen

SVP und EVP betonen, der öffentlich-rechtliche Status der Kirchen leiste dank dem staatlichen Aufsichtsrecht Gewähr für die nötige öffentliche Transparenz in Geldfragen. SVP: «Gerade diese Transparenz ginge aber mit der Privatisierung der Kirchen verloren.»

CVP und SVP warnen ausserdem vor einem möglichen Druck privater Geldspender, falls die Kirchen vereinsrechtlich organisiert wären. Die CVP weist in diesem Zusammenhang auf den sozialen Charakter der kirchlichen Steuerhoheit hin: «Innerkirchlich entspricht die Kirchensteuer dem Grundsatz einer vernünftigen Lastenverteilung auf alle Mitglieder einer Kirche. Jedes Mitglied einer Gemeinschaft hat grundsätzlich nicht nur Rechte und Ansprüche an diese Gemeinschaft zu stellen, sondern in verhältnismässiger Weise auch Pflichten mitzutragen. Die Kirchensteuer ist Ausdruck einer dieser Pflichten.»

«Vorstoss nicht genügend überlegt»

Die SVP bemerkt zur Bezeichnung «vollständige Trennung»: «Der klare und unmissverständliche Sinn dieses Ausdrucks würde den Kantonen (und Gemeinden) jede Möglichkeit nehmen, inskünftig mit irgendeiner Kirche rechtliche Verbindungen einzugehen. Der Umstand, dass einzelne Initianten beteuert haben, dass der Text nicht so gemeint sei, beweist uns, dass der Vorstoss nicht genügend überlegt ist.» Vielleicht darf eine grundsätz-

liche Bemerkung der LPS in diesem Zusammenhang gesehen werden, wonach die Verwirklichung der Initiative im rechtlichen Bereich «nicht verfehlen würde, zahlreiche Probleme zu verursachen». Die LPS schliesst ihre Antwort mit der Bemerkung, die vorgesehene Übergangsfrist von zwei Jahren sei «irrealistisch» und «bezeichnend für den geistigen Stand der Initianten, die zu glauben scheinen, es sei möglich, Jahrhunderte der Geschichte mit einem Federstrich als null und nichtig zu erklären». *Le délai proposé pour que l'initiative soit appliquée est irréaliste et il est symptomatique de l'état d'esprit des initiants qui semblent croire qu'il est possible d'annuler d'un trait de plume des siècles d'histoire.*

Offene Wünsche

Einige der Bundeshausparteien machen gleichzeitig mit dieser Absage an die Initiative deutlich, dass sie einige Wünsche offen haben. So bemerkt die SP: «Wir verkennen nicht, dass trotz wichtigen Entwicklungen der Kirchen in den letzten Jahrzehnten nach wie vor in manchen Gebieten zum Teil negative Einflüsse von kirchlicher Seite ausgehen, etwa was die Probleme der Bildung und Schulung, der Emanzipation der Frau, der Selbstbestimmung von Mann, Frau und Kind betrifft. Die SP Schweiz wird die weitere Entwicklung der anerkannten Kirchen in unserem Land verfolgen. Wir glauben allerdings, dass die freie Entwicklung des Individuums heute nicht mehr in erster Linie durch die Kirche, sondern vielmehr durch andere gesellschaftliche Einflüsse, insbesondere durch wirtschaftliche Macht, beeinträchtigt wird.» Die SP ist ausserdem der Ansicht, «dass einigen der berechtigten Anliegen der Initianten auf dem Wege der Bundesgesetzgebung Rechnung getragen werden sollte. Wir denken hier vor allem an die in verschiedenen Kantonen geradezu schikanöse Praxis bezüglich des Kirchenaustritts sowie an das Problem der Steuerbefreiung für Nichtmitglieder.» Die CVP will sich im Blick auf die Kirchen für eine Gleichberechtigung nach vorn einsetzen: «Bei der Zahl der öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen handelt es sich nicht um einen numerus clausus, sondern um eine Zahl, die erweitert werden kann. Es liegt mit anderen Worten an den Freikirchen, in den betreffenden Kantonen um die Anerkennung, die in der Regel eine Volksabstimmung erfordert, nachzusehen.» – Die EVP betont, die historisch gewachsene Beziehung Kirche–Staat solle nicht radikal zerstört, sondern organisch fortentwickelt werden: «Die Entwicklung läuft auf eine weitere Entflechtung hinaus, ein Prozess, der durch die vorgeschlagene Radikallösung abrupt unterbrochen würde. Punktuelle Reformen aber, die eine Entflechtung bewirken, werden von der EVP aktiv angestrebt.»

Von den acht angefragten *zuständigen Organisationen* haben der *Schweizerische Evangelische Kirchenbund*, die *Schweizerische Bischofskonferenz*, die *Christkatholische Kirche der Schweiz*, die *Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen der Schweiz* sowie der *Schweizerische Israelitische Gemeindebund* Ablehnung empfohlen. Von besonderer Bedeutung ist dabei

die einstimmig beschlossene Ablehnung der Initiative durch die Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen der Schweiz, da ihr auch *Freikirchen* – die *Evangelisch-methodistische Kirche in der Schweiz*, der *Bund der Baptistengemeinden in der Schweiz*, die *Evangelisch-lutherische Kirche* – sowie die *Heilsarmee* angehören. Die *Neuapostolische Kirche* in der Schweiz hat sich einer Stellungnahme enthalten. Die *Schweizer Union der Siebenten-Tag-Adventisten* und die *Freidenker-Vereinigung der Schweiz* befürworten die Initiative.

Der *Nationalrat* beschloss am 13. Dezember 1978 mit 114:0 Stimmen, der *Ständerat* am 17. März 1979 mit 38:0 Stimmen, der *Botschaft des Bundesrates* vom 6. September 1978 zu folgen und die Initiative *Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Verwerfung zu empfehlen*.

III. Schlussfolgerungen

Das Ergebnis dieser Vernehmlassungen ist eindeutig. Die vorliegende Initiative «betreffend die vollständige Trennung von Kirche und Staat» ist ohne Mass und ohne Sachkenntnis. Man kommt nicht um die Frage herum, wie weit sich ihre Urheber die rechtlichen, sozialen und gesellschaftlichen Folgen einer allfälligen Annahme hinlänglich überlegt haben.

Dazu kommt, dass zahlreiche Kantone im Lauf der letzten Jahre durch Volksabstimmungen neue Kirchenartikel ihrer Kantonsverfassung beschlossen haben: *Zürich* (1963), *Waadt* (1965/70), *Nidwalden* (1965), *Schaffhausen* (1968), *Obwalden* (1968), *Basel-Stadt* (1972), *Wallis* (1974), und *Tessin* (1975). Diese Volksabstimmungen erreichten ausnahmslos einen angemessenen Ausbau der öffentlich-rechtlichen Struktur reformierter Minderheiten in katholischen und katholischer Minderheiten in mehrheitlich reformierten Kantonen. *Nidwalden*, *Schaffhausen*, *Obwalden*, *Wallis*, *Tessin* und der neue Kanton *Jura* formulierten ihre neuen Kirchenartikel so, dass auch weitere Religionsgemeinschaften «nach Massgabe ihrer Bedeutung im Kanton durch Gesetz öffentlich-rechtlich anerkannt werden» können (so die Formulierung des Wallis). Nicht in einem einzigen Fall ging die Entwicklung im Sinne der vorliegenden Initiative. *Der einzige sinnvolle Weg im politischen Bereich geht dahin, dass diese organische Entwicklung weitergeführt und auf kantonaler Ebene allfälligen neuen Bedürfnissen angepasst wird.* Die versuchte Radikalkur auf Bundesebene ist schon im Ansatz verfehlt.

Dazu drängt sich eine persönliche Überlegung. Der Christ lebt von der Überzeugung, dass Jesus von Nazareth «der Weg, die Wahrheit und das Leben» ist (Joh. 14, 6). Er vertraut darauf, dass das Evangelium weiter wirken würde, auch wenn die Kirchen ihren Dienst unter ungleich schwierigeren Verhältnissen leisten müssten. Christus hat uns versprochen: «Himmel und Erde werden vergehen, aber meine Worte werden nicht vergehen» (Mat. 24, 35). Aber diese innerste Zuversicht kann nicht dazu verführen, alles, was sich im Lauf der Jahrhunderte organisch entwickelt hat, mutwillig zu zerstören. Es kommt weder für die Gesellschaft noch für den einzelnen auf dasselbe heraus, ob die Kirchen in demokratisch geregelter, freier Partnerschaft zum Staat offen für alle sein können, oder ob sie rechtlich zu privaten Vereinen werden.

Für die Kirchen und deren Mitarbeiter ist die vorliegende Initiative eine Herausforderung mehr, den ihnen gegebenen Auftrag für den einzelnen und für die Gesellschaft im Dienst ihres Meisters nach bestem Wissen und Gewissen wach genug, treu genug und offen genug für alle zu leisten.

Inhalt

<i>Vorwort</i>	5
<i>Einführung</i>	7
<i>Was zur Frage steht</i>	9
«Vollständig»	10
Drei Fragen des Bundesrates	10
<i>I. Kantone: «Historisch unrichtig, sozial nachteilig, kirchlich unzweckmässig und juristisch fragwürdig»</i>	11
Sonderfall in mehrfacher Hinsicht	11
Genf und Neuenburg	12
«Extremer und destruktiver Eingriff» in unseren föderalistischen Staatsaufbau	14
Schwer übersichtbare rechtliche Folgen	16
Unmögliche Übergangsbestimmungen	18
Grundwerte für den Staat unentbehrlich	19
Sorge um die kirchlichen Sozialwerke	22
Was ausserdem zu bedenken ist	25
<i>II. Entschiedenenes Nein der Parteien</i>	27
Die Selbständigkeit der Kantone in Kirchenfragen muss bleiben	27
Erhaltung des konfessionellen Friedens	28
Soziales Wirken der Kirchen nicht gefährden!	28
Die Bedeutung der Grundwerte	29
Transparenz in Geldfragen	30
«Vorstoss nicht genügend überlegt»	30
Offene Wünsche	31
<i>III. Schlussfolgerungen</i>	33

Register

Kantone:

Zürich:	10, 12, 15, 16, 18, 19 f., 23, 24, 25 f., 33	Schaffhausen:	16, 21 f., 33
Bern:	11, 15 f., 16, 17, 18, 19	Appenzell AR:	15
Luzern:	15, 18, 23	Appenzell IR:	11, 15, 21, 24, 25
Uri:	15, 21	St. Gallen:	25
Schwyz:	14, 19, 20, 26	Graubünden:	11, 14, 16, 20, 24
Obwalden:	15, 20, 26, 33*	Aargau:	16, 19
Nidwalden:	22, 33	Thurgau:	11, 16, 17 f., 18 f., 22, 25
Glarus:	16, 17, 18, 21	Tessin:	11, 33
Zug:	16, 20 f., 23	Waadt:	11, 14 f., 21, 33
Freiburg:	16, 24	Wallis:	11, 15, 18, 21, 24, 33
Solothurn:	11, 17, 23, 24	Neuenburg:	10, 12, 13 f., 16
Basel-Stadt:	11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 33	Genf:	10, 12, 13, 16
Baselland:	11, 16, 17, 20, 22, 23, 24	Jura:**	33

Parteien:

Freisinnig-demokratische Partei:	27, 28
Christlichdemokratische Volkspartei:	27, 28, 29, 30, 31
Sozialdemokratische Partei:	27, 28, 31
Schweizerische Volkspartei:	27, 28 f., 29, 30
Liberale Partei:	27 f., 29 f., 31
Landesring der Unabhängigen:	27, 28
Evangelische Volkspartei:	27, 30, 31
Partei der Arbeit:	27
Nationale Aktion:	27
Schweiz. Republikanische Bewegung:	27
Partito socialista autonomo:	27

Botschaft des Bundesrates vom 6. September 1978: 8, 9, 10, 14, 16 f., 19

* kursive Ziffern: der betr. Kanton (bzw. die betr. Partei) ist auf der gleichen Seite mehr als einmal angeführt.

** Der Kanton Jura wurde erst nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens durch eidgenössische Volksabstimmung vom 24. September 1978 beschlossen.

