

**Botschaft
über die Volksinitiative
«betreffend die vollständige Trennung
von Staat und Kirche»**

vom 6. September 1978

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit unserer Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche» Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

6. September 1978

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ritschard

Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Nach der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung ist die Kirchenhoheit den Kantonen verblieben. In den Schranken der Bundesverfassung (vor allem der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie der Kultusfreiheit) können die Kantone das Verhältnis von Staat und Kirche frei bestimmen. Entsprechend ihren geschichtlichen und föderalistischen Eigenheiten haben sie die Kirchenhoheit sehr unterschiedlich ausgeübt: In den Kantonen Neuenburg und Genf sind Staat und Kirche weitgehend getrennt, in allen übrigen Kantonen sind die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche öffentlichrechtlich anerkannt; mehrere Kantone haben diese Rechtsstellung auch der christkatholischen Kirche eingeräumt, Basel-Stadt auch der israelitischen Kultusgemeinschaft. Die nichtanerkannten Religionsgemeinschaften unterstehen den Regeln des Privatrechts. Mit der öffentlichrechtlichen Anerkennung sind gewisse Privilegien verbunden, worunter etwa das Besteuerungsrecht.

Eine am 17. September 1976 eingereichte Volksinitiative verlangt, dass den Kantonen die Kirchenhoheit entzogen und dass ihnen unmittelbar von Bundes wegen die vollständige Trennung von Staat und Kirche vorgeschrieben werde. Die Trennung ist binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten der revidierten Bundesverfassung zu vollziehen. Das Recht der Kantone, Kirchensteuern einzuziehen, fällt schon mit dem Inkrafttreten dahin. Die Initiative wird zur Hauptsache damit begründet, dass das System der öffentlichrechtlichen Anerkennung gegen die Rechtsgleichheit und die Glaubens- und Gewissensfreiheit verstosse.

Die Initiative ist namentlich aus folgenden Überlegungen abzulehnen:

- Die öffentlichrechtliche Anerkennung verstösst weder gegen die Rechtsgleichheit noch gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit.*
- Die Kantone wehren sich geschlossen gegen den Entzug der Kirchenhoheit und die zwangsweise Trennung von Staat und Kirche durch den Bund.*
- Es bestehen keine zureichenden Gründe, die Entwicklung, die sich bisher auf kantonaler Ebene vollzogen hat, auf Bundesebene gewaltsam abzubrechen und 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.*
- Die angestrebte Kompetenzverschiebung schlägt 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.*
- Die kantonalen Regelungen beruhen auf demokratischen Entscheidungen. Dem kantonalen Souverän ist es unbenommen, das kirchenpolitische System zu ändern, wenn er dies wünscht.*
- Es ist Aufgabe der Kantone und der Kirchen, berechnete Reformanliegen zu prüfen und gemeinsam Verbesserungen zu verwirklichen.*
- Die Auswirkungen der verlangten Trennung auf das Recht des Bundes und der Kantone sind zahlreich, vielschichtig und zum Teil sehr einschneidend. Sie lassen*

sich heute noch gar nicht zuverlässig und abschliessend überblicken. In einer Reihe von Kantonen ist der Vollzug überdies mit grossen Schwierigkeiten verbunden.

Diese Erwägungen gelten sinngemäss für die Ablehnung des Antrags des Kantons Tessin, einen Gegentwurf aufzustellen.

Botschaft

1 Formelles

11 Wortlaut

Am 17. September 1976 wurde eine Volksinitiative «betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche» eingereicht. Die Initiative ist in die Form des ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet und hat folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung sei durch den nachfolgenden Artikel 51 zu ergänzen:

Art. 51

Kirche und Staat sind vollständig getrennt.

Übergangsbestimmungen

¹Für die Aufhebung der bestehenden Verbindungen zwischen Kirche und Staat wird den Kantonen eine Übergangsfrist von zwei Jahren vom Datum des Inkrafttretens des Artikels 51 der Bundesverfassung eingeräumt.

²Mit dem Inkrafttreten von Artikel 51 der Bundesverfassung sind die Kantone nicht mehr befugt, Kirchensteuern einzuziehen.

Die Initiative bezeichnet den deutschen Text als massgebend.

12 Zustandekommen

Mit Verfügung vom 20. Oktober 1976 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative 61 560 gültige Unterschriften aufweise und damit formell zustande gekommen sei (BBl 1976 III 725).

13 Rückzugsklausel

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel. Von den drei rückzugsberechtigten Initianten hatte einer seine Unterschrift noch vor Einreichung der Initiative zurückgezogen. Meinungsverschiedenheiten führten im Januar 1978 zum Ausscheiden eines weiteren Rückzugsberechtigten und in der Folge zur Auflösung des Initiativkomitees.

2 Gültigkeit

Nach den beantragten Übergangsbestimmungen ist die Trennung binnen zwei Jahren zu vollziehen. Es fragt sich, ob diese Frist eingehalten werden kann, ja ob die Initiative rechtlich und faktisch überhaupt durchführbar ist.

Damit stellt sich die Frage der materiellen Gültigkeit der Initiative, die im Vernehmlassungsverfahren auch im Zusammenhang mit den konkreten Auswirkungen der Trennung auf jene bundesrechtlichen Normen, die heute in irgendeiner

Weise das Verhältnis von Staat und Kirche berühren, aufgeworfen worden ist. In den Kapiteln 522 und 533 werden wir darauf eintreten.

3 Staat und Kirche im Wandel der abendländischen Geschichte

Religion war für die gesamte Antike eine Staatsangelegenheit. Gesellschaft, Staat und Religion bildeten eine Einheit. Politische Macht und religiöser Kult waren untrennbar miteinander verflochten. Als Kaiser Augustus im Jahre 12 vor Christus das Amt des Pontifex Maximus übernahm, vereinte er im Römischen Reich die höchste politische mit der höchsten religiösen Gewalt (für die geschichtliche Entwicklung vgl. vor allem Denzler, Kirche und Staat auf Distanz, 1977).

Das Christentum lehnte Kaiser- und Götterkult radikal ab. Allmählich entwickelten die urchristlichen Gemeinden ein eigenes Verhältnis zum Staat, das über die Distanzierung bis zur Entfremdung, ja bis zur Feindschaft führte. In den Christenverfolgungen und später im systematischen Kampf gegen die Kirche als Gemeinschaft fand die Reaktion des Staates besonders augenfälligen Ausdruck.

Eine entscheidende Wende im Verhältnis des Christentums zum Staat trat ein mit der Anerkennung der christlichen Religion im Römischen Reich durch die Toleranzedikte von 311 und 313, dem Übertritt Kaiser Konstantins I. zum Christentum und schliesslich der Proklamation des Christentums als verpflichtender Staatsreligion unter Kaiser Theodosius I. im Jahre 380. Damit war für viele Jahrhunderte abendländischer Geschichte die Einheit von Staat und Kirche, von weltlicher und geistlicher Gewalt, trotz den ständigen Auseinandersetzungen zwischen Papsttum und Kaisertum, begründet. Je nachdem, ob die oberste Gewalt zur Leitung von Staat und Kirche in der Hand der staatlichen oder der kirchlichen Behörden lag, spricht man von Staatskirchentum oder von Kirchenstaatstum.

Die Reformation spaltete zwar die abendländische Kirche in zwei Lager, vermochte aber an der Idee der Einheit von Staat und Kirche kaum Wesentliches zu ändern. Nach dem Grundsatz «cuius regio, eius religio» bestimmte sowohl der protestantische wie der katholische Landesherr die Konfession seiner Untertanen. Dieser konfessionelle Territorialismus gewährte dem Gedanken der Toleranz und der Parität, der Duldung und Gleichberechtigung der verschiedenen Bekenntnisse, auch nach den Glaubenskriegen nur schrittweise Raum. Die Auswanderung als Alternative zur Zwangsbekehrung war jedenfalls kein spürbarer Fortschritt, zumal sie mitunter erschwert wurde.

Den entscheidenden Emanzipationsprozess leitete erst die Aufklärung mit ihrem Postulat der Religionsfreiheit ein, dem vom Staat gewährten und geschützten Recht eines jeden Menschen, seine religiöse Überzeugung ohne Beeinträchtigung oder Nachteile frei zu bekennen und auszuüben.

Die nachfolgende Entwicklung verlief in den einzelnen europäischen Ländern zeitlich und inhaltlich verschieden (siehe etwa Kap. 4). Abgeschlossen ist sie freilich auch heute noch nicht. Überdies weist sie vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg in West- und Osteuropa bedeutsame Unterschiede auf. Trotz dieser unterschiedlichen Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche darf doch festgestellt werden, dass die Gegenwart deutlich geprägt ist von der Religionsfreiheit als eigentlichem Menschenrecht, wie es beispielsweise in der Europäischen

Menschenrechtskonvention Ausdruck fand und wie es im Zweiten Vatikanischen Konzil (1965) auch von der katholischen Kirche anerkannt worden ist.

4 Staat und Kirche heute: im Bund, in den Kantonen, in andern Ländern

41 Staat und Kirche im Bund

Nach der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung (Art. 3 BV) ist die Kirchenhoheit den Kantonen verblieben. Es ist daher Sache der Kantone, das Verhältnis von Staat und Kirche zu ordnen und insbesondere die rechtliche Stellung der Religionsgemeinschaften zu bestimmen. Der Bund hat sich damit begnügt, einige – allerdings nicht unbedeutende – Schranken zu errichten, die von den Kantonen bei der Ausübung der Kirchenhoheit zu beachten sind. In den Schranken des Bundesrechts ist es den Kantonen unbenommen, beispielsweise Staat und Kirche zu trennen oder eine oder mehrere Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich anzuerkennen und finanziell zu unterstützen. Beide Systeme gelten seit je als bundesrechtskonform, und zwar mit Blick sowohl auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit wie auf die Rechtsgleichheit.

Im folgenden sollen die wichtigeren staatskirchenrechtlichen Normen des Bundes in Erinnerung gerufen werden.

411 Die Präambel der Bundesverfassung

Seit der Gründung der Eidgenossenschaft begannen alle Bundesbriefe mit der Anrufung Gottes. Die von aussen aufgezwungenen Verfassungen der Helvetik und der Mediation brachen mit dieser Tradition. Der Bundesvertrag von 1815 übernahm die Formel wieder, desgleichen die Verfassungen von 1848 und 1874.

Im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung ist die Frage nach Inhalt und Form der Präambel besonders ausführlich diskutiert worden. Der anfangs 1978 veröffentlichte Verfassungsentwurf der Expertenkommission beginnt ebenfalls mit der Anrufung Gottes.

Über die Tragweite gehen die Meinungen auseinander. Nach der herrschenden Auffassung lassen sich aus der Präambel zwar keine rechtlichen Schlüsse ableiten, doch ist darin ein Hinweis auf die christlich-abendländische Grundlage unseres Staatswesens, auf eine über unserem Rechtssystem stehende sittliche Wertordnung zu erblicken (vgl. etwa Steiner, Die Präambel der Schweizerischen Bundesverfassung, in St. Galler Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1965, S. 425 ff.).

412 Die Glaubens- und Gewissensfreiheit

Nach *Artikel 49 Absatz 1* der Bundesverfassung ist die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die in der Schweiz hauptsächlich als Religionsfreiheit verstanden wird, unverletzlich. Sie verbietet es einerseits dem Staat, den Bürger auf ein bestimmtes religiöses Bekenntnis zu verpflichten; der Bürger ist frei, sich irgendeine religiöse Überzeugung anzueignen oder auf eine solche überhaupt zu verzichten. Ander-

seits umfasst sie das Recht, Glaubensansichten zu äussern und religiöse Lehren und Überzeugungen zu verbreiten (statt vieler: BGE 97 I 120/121).

Die *Absätze 2 und 3 des Artikels 49* konkretisieren dieses Freiheitsrecht nach zwei Richtungen. Einmal schliessen sie jeden religiösen Zwang zur Mitgliedschaft bei einer Religionsgemeinschaft, zur Teilnahme am religiösen Unterricht oder zur Vornahme einer religiösen Handlung aus und verbieten gleichzeitig Strafen wegen religiöser Ansichten. Sodann schützen sie das Recht des Inhabers der elterlichen oder vormundschaftlichen Gewalt zur religiösen Erziehung des Kindes bis zum vollendeten 16. Altersjahr (siehe auch Art. 303 ZGB).

413 Die Kultusfreiheit

Artikel 50 Absatz 1 der Bundesverfassung garantiert dem Bürger das Recht, gottesdienstliche Handlungen vorzunehmen, d. h. sich religiös zu betätigen, sei es allein oder im Rahmen einer Gemeinschaft. Auf die Kultusfreiheit kann sich nicht nur der Einzelne berufen, sondern auch eine Religionsgemeinschaft (BGE 97 I 227).

414 Auswirkungen und Grenzen der religiösen Freiheitsrechte

Freiheit bedeutet nie Schrankenlosigkeit. Auch die religiösen Freiheitsrechte sind nicht schrankenlos. *Artikel 50 Absatz 1* der Bundesverfassung spricht in diesem Zusammenhang von den «Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung». Als Schranke der öffentlichen Ordnung erscheint beispielsweise *Artikel 12 der Übergangsbestimmungen* zur Bundesverfassung (Schächtverbot).

Sodann verbietet *Artikel 49 Absatz 4* der Bundesverfassung, bürgerliche und politische Rechte von kirchlichen oder religiösen Vorschriften und Bedingungen abhängig zu machen. Kirchliche Gebote oder Verbote sind mit andern Worten für den staatlichen Bereich unbeachtlich. In Anwendung dieses Grundsatzes hat der Verfassungsgeber das Zivilstandswesen (*Art. 53 Abs. 1*), die Ehe (*Art. 54*) sowie das Begräbniswesen (*Art. 53 Abs. 2*) säkularisiert und die geistliche Gerichtsbarkeit abgeschafft (*Art. 58*). Ferner verlangt er in *Artikel 27*, dass der Primarschulunterricht unter staatlicher Leitung stehe (*Abs. 2*) und dass die öffentlichen Schulen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können (*Abs. 3*).

Nach *Artikel 49 Absatz 5* der Bundesverfassung kann sich niemand auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen, um sich Pflichten gegenüber dem Staat zu entziehen. Bei einer Kollision mit staatsbürgerlichen Pflichten hat das religiöse Freiheitsrecht hinter jene zurückzutreten. Die staatsbürgerlichen Pflichten haben den Vorrang.

Artikel 49 Absatz 6 der Bundesverfassung hält fest, dass niemand Kultussteuern für eine Religionsgemeinschaft zu zahlen hat, der er nicht angehört. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts können sich allerdings nur natürliche, nicht auch juristische Personen auf diese Bestimmung berufen (BGE 102 Ia 468).

Schliesslich ermächtigt *Artikel 50 Absatz 2* der Bundesverfassung die Kantone und den Bund, «zur Handhabung der Ordnung und des öffentlichen Friedens unter den Angehörigen der verschiedenen Religionsgenossenschaften sowie gegen Eingriffe kirchlicher Behörden in die Rechte der Bürger und des Staates die geeigneten Massnahmen zu treffen». *Artikel 261* des Strafgesetzbuches stellt die Störung des konfessionellen Friedens ausdrücklich unter Strafe.

415 Weitere staatskirchenrechtliche Vorschriften

Nach *Artikel 75* der Bundesverfassung sind nur Schweizer Bürger weltlichen Standes in den Nationalrat – und damit auch in den Bundesrat (Art. 96) und in das Bundesgericht (Art. 108) – wählbar. Wer dem geistlichen Stand angehört, muss diesen aufgeben, wenn er eines der genannten Ämter bekleiden will.

Artikel 50 Absatz 4 der Bundesverfassung macht die Errichtung von Bistümern auf schweizerischem Gebiet von einer Genehmigung des Bundes abhängig. Genehmigungsbefähigt ist nach Lehre und Praxis auch jede gebietsmässige Veränderung bestehender Bistümer (BBI 1970 I 134). Wird die Genehmigung in der Form eines Konkordates – mit dem Heiligen Stuhl – erteilt, so gelten die Regeln über den Abschluss von Staatsverträgen (Art. 8–10, Art. 85 Ziff. 5 sowie Art. 102 Ziff. 7 BV). In diesem Zusammenhang ist auch auf den *Bundesbeschluss vom 22. Juli 1859* betreffend die Lostrennung schweizerischer Landesteile von auswärtigen Bistumsverbänden hinzuweisen, der jede auswärtige Episkopaljurisdiktion auf Schweizergelände für aufgehoben erklärt (SR 181).

Mehr historische Bedeutung kommt *Artikel 50 Absatz 3* der Bundesverfassung zu, wonach Streitigkeiten über die Bildung oder Trennung von Religionsgenossenschaften mit Beschwerde an eine Bundesbehörde – heute an das Bundesgericht – weitergezogen werden können. Es handelt sich vor allem um vermögensrechtliche Auseinandersetzungen bei der Spaltung von Religionsgemeinschaften.

42 Staat und Kirche in den Kantonen

Die Kantone haben die Kirchenhoheit – entsprechend ihren geschichtlichen und föderalistischen Eigenheiten – in den Schranken des Bundesrechts sehr unterschiedlich ausgeübt. Praktisch deckt sich keine Regelung vollständig mit der andern, so dass man heute in der Schweiz von 25 Gestaltungsformen auszugehen hat. Allerdings liegen dieser Vielfalt im Prinzip nur drei kirchenpolitische Systeme zugrunde: In den ursprünglich reformierten Kantonen herrscht das System der staatlichen Kirchenhoheit vor (Landeskirchentum), in den ursprünglich katholischen Kantonen das System der «Freien Kirche im Freien Staat»; neben diese beiden traditionellen Systeme tritt jenes der Trennung von Staat und Kirche (vgl. etwa Isele, Die neuere Entwicklung und der gegenwärtige Stand der Kirchengesetzgebung in der Schweiz, in SJZ 1962, S. 177–182 und 193–201; Fuchs, Zum Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz, in Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, 1972, S. 125 ff.; Gardaz, Organisation ecclésiastique cantonale et droit fédéral, Diss. Lausanne 1973, S. 22 ff.).

In den Kantonen Neuenburg und Genf sind Staat und Kirche weitgehend getrennt. Sämtliche Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht, auch

wenn die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche in Neuenburg als «Institutionen von öffentlichem Interesse» gelten und in Genf «öffentlich anerkannt» sind.

In allen übrigen Kantonen sind die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche, teils allerdings nur auf der Stufe der Kirchgemeinde bzw. der Pfarrei, öffentlichrechtlich anerkannt. Mehrere Kantone haben diese Rechtsstellung auch der christkatholischen Kirche eingeräumt, Basel-Stadt als einziger Kanton auch der israelitischen Kultusgemeinde. Die nichtanerkannten Religionsgemeinschaften unterstehen den Regeln des Privatrechts. Mit der Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts sind gewisse Privilegien verbunden: Der Staat erleichtert der Kirche die Erfüllung ihrer Aufgaben, indem er ihr das Besteuerungsrecht gewährt und unter Umständen weitere Leistungen erbringt; in innerkirchlichen Belangen respektiert er ihre Autonomie, wogegen er in gemischten Belangen mitspricht und mitentscheidet.

In der nachfolgenden Übersicht möchten wir der positivrechtlichen Ausgestaltung der kantonalen Kirchenhoheit nachgehen, im Bewusstsein, dass nur die wesentlichen Grundlagen aufgezeigt werden können. Wir stützen uns dabei hauptsächlich auf die Angaben der Kantonsregierungen im Vernehmlassungsverfahren.

Zürich

Die evangelisch-reformierte Landeskirche, die römisch-katholische Körperschaft, die Kirchgemeinden dieser beiden Kirchen sowie die christkatholische Kirchgemeinde Zürich sind «staatlich anerkannte Personen des öffentlichen Rechts». Für die übrigen Religionsgemeinschaften gelten die Bestimmungen des Privatrechts.

Die anerkannten Kirchen ordnen ihre innerkirchlichen Angelegenheiten selbständig. Im übrigen unterstehen sie der Oberaufsicht des Staates.

Die Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben. Der Staat entrichtet aus seinen allgemeinen Mitteln finanzielle Beiträge an die anerkannten Kirchen.

Mit 227808 Nein gegen 82 560 Ja verwarf das Zürchervolk am 4. Dezember 1977 eine – der eidgenössischen ähnliche – Volksinitiative für die Trennung von Staat und Kirche.

Bern

Die drei anerkannten Landeskirchen, nämlich die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche, sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Für die übrigen Religionsgemeinschaften gelten die Bestimmungen des Privatrechts.

Die Landeskirchen ordnen ihre innerkirchlichen Angelegenheiten und ihre Vermögensverwaltung im Rahmen der Gesetzgebung selbständig. Für die äusseren Angelegenheiten ist der Staat verantwortlich.

Die Kirchgemeinden wählen die Geistlichen, die als Staatsbeamte gelten und als solche vom Staat besoldet werden. Der Staat trägt unter anderem die Aufwendungen für den Unterhalt der staatlichen Pfarrhäuser. Die Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben.

Luzern

Die römisch-katholische, die evangelisch-reformierte und die christkatholische Kirche sind öffentlichrechtlich anerkannt. Während die beiden erstgenannten Kirchen mit Zustimmung des Grossen Rates eine eigene Kirchenverfassung beschlossen haben und dadurch zu Landeskirchen geworden sind, ist die christkatholische Kirche in der Form der Kirchgemeinde organisiert.

Für die innerkirchlichen Belange der römisch-katholischen Kirche ist das Kirchenrecht massgebend. Die evangelisch-reformierte Kirche ordnet die innerkirchlichen Belange selbständig.

Die Kirchgemeinden der drei anerkannten Kirchen sind befugt, Steuern zu erheben.

Uri

Der Kanton Uri kennt streng rechtlich keine Landeskirche. Die öffentlichrechtliche Anerkennung der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche erfolgt auf der Stufe der Kirchgemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit.

In fast allen Gemeinden bestehen römisch-katholische Kirchgemeinden; hingegen gibt es für das ganze Kantonsgebiet nur eine evangelisch-reformierte Kirchgemeinde. Die Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben. Die Errichtung von Kirchgemeinden bedarf der Genehmigung des Landrates (Parlament).

Schwyz

Auch der Kanton Schwyz kennt streng rechtlich keine Landeskirche, obschon der römisch-katholischen Kirche eine gewisse Vorrangstellung zukommt. Die öffentlichrechtliche Anerkennung der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche erfolgt ebenfalls auf der Stufe der Kirchgemeinde.

Die Errichtung von Kirchgemeinden bedarf der Genehmigung des Kantonsrates; bei römisch-katholischen Kirchgemeinden ist zudem das Einverständnis des bischöflichen Ordinariats erforderlich. Mit der kantonsrätlichen Genehmigung erlangt die Kirchgemeinde das Besteuerungsrecht.

Obwalden

Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Konfession sind Kirchen mit öffentlichrechtlicher Selbständigkeit und eigener Rechtspersönlichkeit. Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen den Grundsätzen des Privatrechts, soweit sie nicht durch das Gesetz öffentlichrechtlich anerkannt werden.

Die Religionsgemeinschaften organisieren sich nach ihrem kirchlichen Selbstverständnis. Für die katholische Kirchenorganisation ist das katholische Kirchenrecht massgebend, für die Kirchgemeindeorganisation die Kantonsverfassung. Die evangelisch-reformierte Kirche organisiert sich selbst; ihre Organisation bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.

Die Kirchenämter sind öffentliche Ämter. Die Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben.

Nidwalden

Die römisch-katholische Kirche ist Landeskirche, die evangelisch-reformierte Kirche ist öffentlichrechtlich anerkannt. Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen den Grundsätzen des Privatrechts, soweit sie nicht durch das Gesetz öffentlichrechtlich anerkannt werden.

Die anerkannten Kirchen ordnen ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetzgebung selbständig. Sie können Kirchenverfassungen erlassen, die der Genehmigung des Landrates (Parlament) bedürfen. Beide anerkannten Kirchen haben von diesem Recht Gebrauch gemacht.

Bestand und Selbständigkeit der Kirchgemeinden sind gewährleistet. Diese sind befugt, Steuern zu erheben. Der Kanton erhebt einen Zuschlag zu den Ertrags- und Kapitalsteuern der juristischen Personen; die Gesetzgebung regelt die Aufteilung des Steuerertrags unter den anerkannten Kirchen.

Glarus

Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche sind Landeskirchen.

Alle Religionsgemeinschaften haben das Recht, ihre konfessionellen Angelegenheiten selbständig zu regeln. Sie stehen jedoch unter der Oberaufsicht des Staates.

Die Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben.

Zug

Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche sind auf der Stufe der Kirchgemeinde öffentlichrechtlich anerkannt. Neben mehreren römisch-katholischen Kirchgemeinden besteht eine einzige evangelisch-reformierte für das ganze Kantonsgebiet.

Die Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben, sofern andere Einnahmen zur Bestreitung der Ausgaben nicht ausreichen.

Freiburg

Während die römisch-katholische Kirche nur auf der Stufe der Pfarreien öffentlichrechtlich anerkannt ist, hat die evangelisch-reformierte Kirche den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Die Pfarreien der römisch-katholischen Kirche und die evangelisch-reformierte Kirche sind befugt, Steuern zu erheben. Letztere gliedert sich territorial in Kirchgemeinden und ordnet die innerkirchlichen Angelegenheiten selbständig. Die Pfarreien der römisch-katholischen Kirche verfügen über eine weitgehende Autonomie.

Solothurn

Die römisch-katholische, die evangelisch-reformierte und die christkatholische Kirche sind auf der Stufe der Kirchgemeinde öffentlichrechtlich anerkannt. Die Kirchgemeinden können sich mit Zustimmung des Regierungsrates zu einem Syndikalverband zusammenschliessen. Sie sind befugt, Steuern zu erheben.

Basel-Stadt

Die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche sowie die israelitische Gemeinde sind öffentlichrechtlich anerkannt. Sie ordnen ihre Verhältnisse selbständig und sind befugt, Steuern zu erheben; die Steuerordnungen bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates, der auch das Finanzgebaren überwacht.

Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen den Grundsätzen des Privatrechts.

Eigentliche Kultuszwecke dürfen nicht aus Staats- und Gemeindemitteln unterstützt werden. Gestattet sind aber Beiträge an die Spital- und Anstaltsseelsorge, an wertvolle Kirchengebäude sowie für die öffentliche und gemeinnützige Tätigkeit der Kirchen.

Basel-Landschaft

Die drei anerkannten Landeskirchen, nämlich die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische, sind Kirchen mit öffentlichrechtlicher Selbständigkeit und eigener Rechtspersönlichkeit. Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen den Grundsätzen des Privatrechts.

Die Landeskirchen gaben sich eine vom Regierungsrat zu genehmigende Kirchenverfassung, worin die einzelnen Kirchgemeinden bezeichnet sind. Diese haben ebenfalls öffentlichrechtliche Persönlichkeit. Ihre innerkirchlichen Angelegenheiten ordnen die Landeskirchen selbständig.

Die Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben. Der Staat und die politischen Gemeinden leisten Beiträge.

Schaffhausen

Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Landeskirche sowie die christkatholische Kirchgemeinde sind öffentlichrechtlich anerkannt. Im Rahmen staatlicher Mindestvorschriften organisieren sie sich selbständig.

Die Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben.

Neben den anerkannten Kirchen bestehen zahlreiche kirchliche Korporationen privaten Rechts. Der Staat kann ihnen die Rechte einer öffentlichen kirchlichen Korporation verleihen.

Appenzell A. Rh.

Die zur evangelisch-reformierten Landeskirche, einer «nichtstaatlichen Vereinskirche», zusammengeschlossenen Kirchgemeinden sowie die römisch-katholischen Kirchgemeinden sind öffentlichrechtlich anerkannt. Sie sind befugt, Steuern zu erheben, und ordnen ihre Angelegenheiten selbständig, stehen jedoch unter der Aufsicht des Staates.

Appenzell I. Rh.

Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche sind öffentlichrechtlich anerkannt. Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen den Grundsätzen des Privatrechts, soweit sie nicht durch Beschluss des Grossen Rates öffentlichrechtlich anerkannt werden.

Die Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben. Über den Finanzausgleich erhalten sie überdies gewisse staatliche Beiträge.

Die Aufsicht über das Kirchenwesen obliegt der Standeskommission (Regierungsrat).

St. Gallen

Die beiden öffentlichrechtlich anerkannten Landeskirchen, nämlich die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte, besorgen ihre Angelegenheiten selbständig. Die Staatsaufsicht beschränkt sich im wesentlichen auf die Einhaltung von Verfassung und Gesetz.

Die Kirchgemeinden, desgleichen die beiden Landeskirchen, sind befugt, Steuern zu erheben. Die Landeskirchen erhalten vom Staat überdies Steuerausgleichsbeiträge für Kirchgemeinden mit hohen Steuern.

Auch die christkatholische Genossenschaft St. Gallen ist als öffentlichrechtliche kirchliche Korporation mit dem Recht, Steuern zu erheben, anerkannt und damit den katholischen und evangelischen Kirchgemeinden gleichgestellt.

Graubünden

Die beiden öffentlichrechtlich anerkannten Landeskirchen, nämlich die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische, ordnen die inneren Verhältnisse und verwalten ihr Vermögen selbständig. Im übrigen unterstehen sie der Oberaufsicht des Staates.

Die beiden Landeskirchen und ihre Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben.

Aargau

Die drei christlichen Konfessionen, nämlich die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische, sind vom Staat anerkannt und als Landeskirchen öffentlichrechtlich organisiert. Die Organisationserlasse bedürfen der Genehmigung des Grossen Rates.

Die Landeskirchen setzen sich aus den Kirchgemeinden zusammen. Diese sind befugt, Steuern zu erheben. Der Staat überwacht den Finanzaushalt der Landeskirchen und ihrer Kirchgemeinden.

Thurgau

Die beiden öffentlichrechtlich anerkannten Landeskirchen, nämlich die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische, ordnen ihre kirchlichen Angelegenheiten selbständig, unterstehen jedoch in gemischt kirchlich-staatlichen Belangen der Oberaufsicht des Staates.

Die Kirchgemeinden, ebenfalls juristische Personen des öffentlichen Rechts, sind befugt, Steuern zu erheben. Staatliche Mittel werden für rein kirchliche Belange nicht verwendet.

Tessin

Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche sind öffentlichrechtlich anerkannt; sie organisieren sich frei. Das Gesetz kann die öffentlichrechtliche Persönlichkeit auch andern Religionsgemeinschaften verleihen.

In einzelnen Pfarrgemeinden werden Kirchensteuern erhoben, in andern entrichten die politischen Gemeinden Beiträge an die Kultusaufwendungen, in andern wiederum beruhen die Leistungen der politischen Gemeinde auf vertraglichen Vereinbarungen, und in einigen Pfarrgemeinden werden die kirchlichen Bedürfnisse aus freiwilligen Beiträgen der Gläubigen befriedigt.

Waadt

Die evangelisch-reformierte Kirche des Kantons wird als «staatliche Institution» bezeichnet. Der Staat anerkennt ihre geistliche Autonomie. Die Kultusaufwendungen werden vom Staat (Kanton und Gemeinden) sowie von öffentlichen Kassen getragen.

Die Ausübung der katholischen Religion ist im ganzen Kanton gewährleistet. Der Staat anerkennt die geistliche Autonomie der katholischen Kirche. Die Kultusaufwendungen werden in bestimmten Gemeinden vom Staat (Kanton und Gemeinden) sowie von öffentlichen Kassen getragen; in den übrigen Gemeinden entspricht der Staatsbeitrag jenem an die evangelisch-reformierte Kirche, wobei das Verhältnis der katholischen zur protestantischen Wohnbevölkerung zu berücksichtigen ist.

Wallis

Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche sind als öffentlichrechtliche Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt. Die andern Konfessionen unterstehen den Bestimmungen des Privatrechts, können aber durch Gesetz öffentlichrechtlich anerkannt werden.

Die anerkannten Religionsgemeinschaften organisieren sich in Kirchgemeinden oder in Kirchgemeindeverbänden. Deren Behörden beschaffen und verwalten die Mittel für den Kultus und die übrigen kirchlichen Bedürfnisse; insofern unterstehen sie der staatlichen Aufsicht.

Allen Religionsgemeinschaften ist die freie und unabhängige Entscheidung über Lehre und Kultus gewährleistet.

Neuenburg

Die evangelisch-reformierte Kirche des Kantons sowie die neuenburgischen Pfarrgemeinden der römisch-katholischen und der christkatholischen Kirche sind als Institutionen von öffentlichem Interesse anerkannt. Der Staat gewährt ihnen jährliche Beiträge von insgesamt je 200 000 Franken und zieht die freiwillige Kirchensteuer unentgeltlich ein; Zwangsvollstreckung ist ausgeschlossen. Auch die politischen Gemeinden erbringen gewisse Leistungen.

Die anerkannten Kirchen bzw. Pfarrgemeinden sind autonom; sie organisieren sich nach dem Privatrecht.

Genf

Die protestantische Landeskirche, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche sind öffentlich anerkannt, organisieren sich aber nach dem Privatrecht. Der Staat zieht die freiwillige Kirchensteuer gegen eine entsprechende Gebühr ein; Zwangsvollstreckung ist ausgeschlossen. Er gewährt den Kirchen keinerlei Beiträge.

Verfassung des künftigen Kantons Jura

Die Verfassung des künftigen Kantons Jura anerkennt die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Das Parlament kann weitere Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkennen. Andere Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht.

Die anerkannten Kirchen organisieren sich selbständig. Sie geben sich eine Kirchenverfassung, die der Genehmigung der Regierung bedarf, und gliedern sich in Kirchgemeinden, die ebenfalls Körperschaften des öffentlichen Rechts sind.

Die anerkannten Kirchen oder ihre Kirchgemeinden sind befugt, Steuern zu erheben, wobei der Staat und die Gemeinden mitwirken.

43 Staat und Kirche in andern Ländern

Es empfiehlt sich, einen Blick über die Grenze zu werfen und das Verhältnis von Staat und Kirche rechtsvergleichend auch in einigen andern Ländern zu betrachten. In allen diesen Staaten ist die Religionsfreiheit gewährleistet; in unserer Übersicht wird daher nicht mehr besonders darauf hingewiesen.

Belgien

Staat und Kirche sind voneinander unabhängig und autonom. Die römisch-katholische, die evangelisch-reformierte, die israelitische, die anglikanische und die islamische Kultusgemeinschaft geniessen insofern eine Vorzugsstellung, als sie als «personnalités civiles» anerkannt sind und staatliche Beiträge an die Gehälter und Renten der Kirchendiener sowie an den Bau und Unterhalt der Gotteshäuser erhalten. Sie organisieren sich, gleich wie die nichtanerkannten Kultusgemeinschaften, frei und ordnen ihre Angelegenheiten selbständig.

Dänemark

Die evangelisch-lutherische Kirche ist Staatskirche. Sie wird vom Kultusministerium verwaltet, dem auch in geistlichen Dingen ein Mitspracherecht zusteht. Der Staat erhebt für seine Kirche und deren Pfarreien eine Kirchensteuer und unterstützt sie durch Beiträge. Das Gesetz regelt das Verhältnis zu den übrigen Religionsgemeinschaften.

Bundesrepublik Deutschland

Die katholische Kirche, die evangelische Kirche, verschiedene evangelische Freikirchen, die altkatholische Kirche sowie weitere Religionsgemeinschaften sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt. Als solche sind sie befugt, nach dem Recht der Bundesländer Steuern zu erheben. Die übrigen haben privatrechtlichen Rechtsstatus, können aber unter gewissen Voraussetzungen ebenfalls öffentlichrechtlich anerkannt werden. Alle Religionsgemeinschaften regeln und verwalten ihre Angelegenheiten in den Schranken der Rechtsordnung selbständig.

Frankreich

Staat und Kirche sind getrennt. Alle Religionsgemeinschaften sind einander gleichgestellt und unterstehen dem Privatrecht. Der Staat gewährt ihnen keinerlei

Beiträge, ausgenommen an die Seelsorge in öffentlichen Anstalten (Spitäler, Gefängnisse usw.). In den drei östlichen Departementen Bas-Rhin, Haut-Rhin und Moselle, die zeitweise zum Deutschen Reich gehörten, gilt eine andere Regelung: Hier sind die katholische und die protestantische Konfession sowie die israelitische Kultusgemeinde öffentlichrechtlich anerkannt.

Grossbritannien

Die «Church of England» ist Staatskirche des Königreichs. Der Monarch muss ihr angehören und sie beschützen. Er ernennt ihre Erzbischöfe, Bischöfe und Dekane. Ihre Geistlichen leisten den Treueid auf die Krone. Sie bestreitet ihre Ausgaben weitgehend aus dem eigenen Stiftungseinkommen. Der Staat gewährt nur Beiträge an die Seelsorge in öffentlichen Anstalten (Spitäler, Gefängnisse usw.).

Die «Church of Scotland» gilt als organisatorisch und theologisch freie Staatskirche.

Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht.

Italien

Alle Religionsgemeinschaften sind vor dem Gesetz gleichermassen frei. Die nicht-katholischen Religionsgemeinschaften organisieren sich in den Schranken der Rechtsordnung selbständig. Der Staat und die katholische Kirche sind, jeder in seinem Bereich, unabhängig und souverän. Nach den Lateranverträgen von 1929 geniesst die katholische Kirche insofern eine Vorzugsstellung, als die katholische Religion darin als Staatsreligion anerkannt wird. Es sind Bestrebungen im Gang, diese Verträge im Sinne einer Entflechtung zu revidieren.

Kanada

Staat und Kirche sind grundsätzlich getrennt. In einzelnen Bereichen bestehen Ausnahmen: So werden beispielsweise die Feldprediger vom Staat besoldet; die Kirchen geniessen Steuerprivilegien; gewisse konfessionelle Schulen erhalten staatliche Beiträge, desgleichen die Indianermission; kirchliche Trauungen können staatlich anerkannt werden.

Liechtenstein

Die römisch-katholische Kirche ist Landeskirche und geniesst als solche den vollen Schutz des Staates. Ihr steht das Besteuerungsrecht zu; die politischen Gemeinden erbringen Ergänzungsleistungen. Andern Religionsgemeinschaften ist die Betätigung ihres Bekenntnisses und die Abhaltung ihres Gottesdienstes in den Schranken der Rechtsordnung gewährleistet; sie unterstehen den Grundsätzen des Privatrechts. Den nichtkatholischen christlichen Religionsgemeinschaften leisten die politischen Gemeinden ebenfalls Beiträge.

Luxemburg

Das kirchenpolitische System ist praktisch identisch mit dem belgischen, mit dem Unterschied, dass nur die römisch-katholische, die evangelisch-reformierte und die israelitische Kultusgemeinschaft anerkannt sind.

Niederlande

Staat und Kirche sind grundsätzlich getrennt. Alle Religionsgemeinschaften sind einander gleichgestellt. Sie sind juristische Personen des Privatrechts und organisieren sich in den Schranken der Rechtsordnung frei. Andererseits bestehen vielfältige finanzielle Bande zwischen Staat und Kirche: So erhalten beispielsweise gewisse Religionsgemeinschaften Gehaltszuschüsse sowie Alters- und Invalidenrenten für die Geistlichen; der Staat subventioniert unter Denkmalschutz stehende kirchliche Bauten; ferner subventioniert er zahlreiche kirchliche Lehrerseminare.

Norwegen

Die evangelisch-lutherische Kirche ist Staatskirche. Die Mitglieder sind verpflichtet, ihre Kinder im gleichen Bekenntnis zu erziehen. Der Monarch muss ihr angehören und sie beschützen. Er gibt Anleitungen für den Gottesdienst und für öffentliche Andachten. Verwaltet wird die Kirche vom Kultus- und Erziehungsministerium. Die übrigen Religionsgemeinschaften können sich in den Schranken der Rechtsordnung frei entfalten. Sie können auch öffentlich anerkannt werden, in welchem Fall sie staatliche Beiträge erhalten.

Österreich

Folgende Kirchen und Religionsgemeinschaften sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt: Römisch-katholische Kirche, evangelische Kirche, griechisch-orthodoxe Kirche, altkatholische Kirche, Methodisten, Mormonen, israelitische Religionsgemeinschaft, neuapostolische Kirche in Österreich. Diese ordnen und verwalten die inneren Angelegenheiten selbständig. Sie sind befugt, Steuern zu erheben, und erhalten staatliche Beiträge.

Schweden

Die evangelisch-lutherische Kirche ist Staatskirche. Der Staat ernennt die Bischöfe, bestimmt deren Gehälter und verfasst die Gebetbücher. Die Kirchensteuer hat auch zu bezahlen, wer nicht der Staatskirche angehört. Diese führt die amtlichen Zivilstandsregister. Es sind Bestrebungen im Gang, Staat und Kirche zu entflechten.

Vereinigte Staaten von Nordamerika

Staat und Kirche sind getrennt. Alle Religionsgemeinschaften sind einander gleichgestellt; sie organisieren sich in den Schranken der Rechtsordnung selbständig. In Bereichen, in denen sowohl der Staat wie die Kirche Aufgaben zu erfüllen haben (wie im Erziehungswesen), entwickeln sich im Interesse des Gemeinwohls vielfältige Formen der Zusammenarbeit.

5 Staat und Kirche nach der Initiative

51 Forderungen und Motive der Initianten

511 Forderungen

Die Initianten verlangen, dass den Kantonen die Kirchenhoheit entzogen und dass ihnen unmittelbar von Bundes wegen die vollständige Trennung von Staat und Kirche vorgeschrieben werde.

Die Trennung ist binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten der revidierten Bundesverfassung zu vollziehen. Das Recht der Kantone, Kirchensteuern einzuziehen, fällt aber schon mit dem Inkrafttreten dahin.

512 Motive

Anhand des Kommentars auf den Unterschriftenlisten sowie aufgrund von Flugblättern und einer Dokumentationsbroschüre des seinerzeitigen eidgenössischen Aktionskomitees zur Trennung von Staat und Kirche lassen sich die – sehr verschiedenartigen, teilweise unklaren, ja widersprüchlichen – Motive wie folgt zusammenfassen:

- Durch ihre öffentlichrechtliche Anerkennung sind die Landeskirchen in einer Art privilegiert, die gegen die verfassungsmässig garantierte *Rechtsgleichheit* verstösst. Sie erfüllen heute, im Gegensatz zu früher, keine Aufgaben mehr, die eine solche Vorzugsbehandlung zu rechtfertigen vermöchten. Diese Aufgaben sind längst vom Staat übernommen worden. Soweit die anerkannten Kirchen noch Leistungen im Interesse der Allgemeinheit erbringen, unterscheiden sich diese nicht von jenen der Freikirchen oder karitativer Vereinigungen. «Um Gutes zu tun, braucht es keine Religion; ja man braucht dafür nicht einmal einen Gott». Zudem nimmt die Nachfrage nach kirchlichen Leistungen zusehends ab, die «etablierten» Kirchen erleiden schwere Substanzverluste (notori-sche Kirchenabstinenz). Die Rechtsgleichheit verlangt, dass sämtliche Religionsgemeinschaften einander gleichgestellt sind. Die Landeskirchen sind daher ins Privatrecht zu verweisen.
- Die «Zwangsmitgliedschaft» in den anerkannten Kirchen widerspricht der *Glaubens- und Gewissensfreiheit*. Das trifft in gleicher Weise zu für die Besteuerung der juristischen Personen durch die Landeskirchen, ferner für die staatliche Unterstützung der anerkannten Kirchen aus allgemeinen Steuergeldern. «Es ist eine unerhörte Zumutung, dass alle Bürger zwangsweise zur Erhaltung der Landeskirchen beisteuern müssen».
- Nur eine vollständige Trennung von Staat und Kirche vermag dem Einzelnen eine von kirchlichen Einflüssen ungehinderte Entwicklung zu gewährleisten und dem Gedanken der weltanschaulichen *Toleranz* zum Durchbruch zu verhelfen.

Soweit die Initiative im Vernehmlassungsverfahren befürwortet wurde, decken sich die Begründungen weitgehend mit den Motiven der Initianten.

52 Tragweite der Initiative

521 Trennungsbegriff

Weder die Praxis noch das Schrifttum kennt einen gefestigten, einheitlichen Trennungsbegriff (vgl. etwa Cavelti, Die öffentlichrechtlichen Religionsgemeinschaften im schweizerischen Staatsrecht, Diss. Freiburg 1954, S. 8 ff. und dort zitierte Literatur). Schon ein flüchtiger Blick auf ausländische (Kap. 43), ja selbst auf die schweizerischen Trennungsmodelle (Kap. 42: NE, GE) zeigt deutlich, dass es ganz verschiedene Formen der Trennung geben kann und auch gibt. Der Begriff

allein ist daher nicht aussagekräftig genug, um daraus zuverlässig auf den Inhalt, die Tragweite eines konkreten Modells schliessen zu können.

Verlautbarungen sowie die in Flugblättern und in der 1977 veröffentlichten Dokumentation des eidgenössischen Aktionskomitees zur Trennung von Staat und Kirche enthaltenen Erläuterungen einzelner Initianten zeigen wohl gewisse Vorstellungen und Auswirkungen auf, lassen aber keine eindeutigen Schlüsse zu.

Allerdings ist für die Auslegung eines Initiativtextes ohnehin nicht in erster Linie die Meinung einzelner Initianten massgebend, sondern der Wortlaut (BBl 1977 III 376). 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 behaften 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 Kulturfreiheit, 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. Will eine Religionsgemeinschaft am Rechtsverkehr teilnehmen, so stehen ihr die Formen des Privatrechts zur Verfügung (Verein, Genossenschaft, Stiftung). Religion ist Privatsache. Die kirchliche Betätigung vollzieht sich im staatsfreien Raum.

522 Auswirkungen

522.1 Gültigkeit der Initiative

Die Auswirkungen der Trennung auf das Recht des Bundes und der Kantone sind zahlreich, vielschichtig und zum Teil sehr einschneidend. Hinzu kommt, dass sie sich heute gar nicht zuverlässig und abschliessend überblicken lassen. 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. In diesem Zusammenhang werfen zahlreiche Vernehmlassungen die Frage der Gültigkeit der Initiative auf.

Die Initiative ist in die Form des ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet und stipuliert einen blossen Grundsatz, der binnen zwei Jahren zu verwirklichen ist. Es kann nicht bestritten werden, dass der vorgeschlagene Grundsatz sich textlich und inhaltlich als Verfassungsbestimmung eignet und demzufolge im Grundgesetz Aufnahme finden kann. Von einer unzulässigen Mischform von ausgearbeitetem Entwurf und allgemeiner Anregung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 des Initiativengesetzes kann nicht gesprochen werden. Insofern ist die Gültigkeit zu bejahen.

Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass das Anliegen der Initianten von der Sache her besser in die Form der allgemeinen Anregung gekleidet worden wäre, womit die Bundesversammlung die Möglichkeit erhalten hätte, die Forderungen der Initianten im Rahmen ihres Gestaltungsspielraumes sinnvoll zu konkretisieren und dem Stimmbürger deutlich sichtbar zu machen. Nun liegt ein Text vor, dessen Tragweite niemand zuverlässig zu erkennen vermag. Diese Unsicherheit stellt staatspolitisch zweifellos einen Mangel dar, der aber nach dem positiven Recht nicht zur Ungültigerklärung führt.

522.2 Auswirkungen auf das Recht des Bundes

Der Bundesrat sieht sich zu seinem Bedauern ausserstande, die Unsicherheit über die rechtlichen Auswirkungen der Initiative auszuräumen. Er muss es dabei bewenden lassen, die möglichen wesentlichen Auswirkungen und Schwierigkeiten aufzuzeigen, ohne stets abschliessend dazu Stellung zu nehmen. Was insbesondere die Auswirkungen auf das Recht des Bundes betrifft, lässt die nachfolgende Übersicht deutlich erkennen, dass man es im Interesse der Rechtssicherheit nicht einfach der Praxis überlassen dürfte, den Ausweg aus den Widersprüchen und Unklarheiten zwischen altem und neuem Recht zu finden. Vielmehr wäre ungesäumt eine Anpassung der Bundesgesetzgebung in die Wege zu leiten, wobei zweckmässigerweise auch die Bundesverfassung revidiert würde.

522.21 Verfassungsrecht

- Die Schwierigkeiten beginnen bereits bei der *Präambel*, deren Tragweite wir im Kapitel 411 erörtert haben. Wer darin mehr einen Hinweis auf die christliche Grundlage unseres Staatswesens erblickt, wird sie als im Widerspruch zur Initiative betrachten und ihre Beseitigung verlangen. Wer sie hingegen nicht als Verpflichtung auf eine bestimmte Weltanschauung empfindet, sondern eher als «Gemeingut säkularisierter Humanität», wird sich nicht daran stossen.
- Ähnliche Überlegungen können sogar schon mit Blick auf die *deutsche Überschrift* der Verfassungsurkunde gemacht werden, wo unser Land nicht einfach als «Schweiz», sondern als «Eidgenossenschaft» bezeichnet wird, nach der Überlieferung hervorgegangen aus einer persönlichen Schwurgemeinschaft. Darf diese Bezeichnung beibehalten werden? Es sei in diesem Zusammenhang auch auf die Bemerkungen zur «Eidesleistung» im Kapitel 522.22 verwiesen.
- Indem *Artikel 27 Absatz 2* verlangt, dass der Primarschulunterricht unter staatlicher Leitung stehe, kollidiert er mit der Initiative nicht. Eine Anpassung drängt sich nicht auf. Das gleiche gilt für *Artikel 27 Absatz 3*, wonach die öffentlichen Schulen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit sollen besucht werden können.
- *Artikel 49 Absatz 2* würde wahrscheinlich insofern gegenstandslos, als er jeden Zwang zur Teilnahme am religiösen Unterricht ausschliesst, denn der konfessionelle Religionsunterricht und die Unterweisung in biblischer Geschichte wären aus dem Lehrplan der öffentlichen Schulen zu streichen. Dem stünde nicht entgegen, *Absatz 3* zu belassen, der das religiöse Erziehungsrecht der Eltern als Bestandteil des Grundrechts der Glaubens- und Gewissensfreiheit

- schützt. Hingegen könnte man sich fragen, ob auf das in *Absatz 2* verankerte Verbot von Strafen wegen Glaubensansichten nicht zu verzichten wäre, da sämtliche Religionsgemeinschaften dem Privatrecht unterstünden, also rechtlich gleich zu behandeln wären wie andere Vereinigungen des Privatrechts.
- Als entbehrlich müsste wohl auch *Artikel 49 Absatz 4* betrachtet werden, wonach kirchliche Gebote und Verbote für den staatlichen Bereich unbeachtlich sind. Für den Staat wären sie nach der Trennung in gleicher Weise unverbindlich wie Gebote und Verbote anderer privatrechtlicher Vereinigungen.
 - *Artikel 49 Absatz 5*, der den staatsbürgerlichen Pflichten bei einer Kollision mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit den Vorrang einräumt, hätte nach wie vor Gültigkeit.
 - *Artikel 49 Absatz 6* würde gegenstandslos, da es keine Kirchensteuern im Rechtssinn mehr gäbe und der Staat nicht mehr befugt wäre, Beiträge für Kultuszwecke auszurichten.
 - Der geltende *Artikel 50 Absatz 2* enthält eine Ermächtigung der Kantone, Vorschriften über den religiösen Frieden (Kultuspolizei) aufzustellen. Es wäre zu überlegen, ob sie beibehalten oder aufgehoben werden soll. Soweit die Bestimmung von «kirchlichen Behörden» spricht, wäre sie ohnehin zu ändern.
 - Streitigkeiten über die Bildung und Trennung von Religionsgemeinschaften wären inskünftig nach dem Bundeszivilrecht und dem Prozessrecht der Kantone zu beurteilen. *Artikel 50 Absatz 3* wäre aufzuheben.
 - Die in *Artikel 50 Absatz 4* vorgeschriebene Bundesgenehmigung für die Errichtung und die gebietsweise Veränderung von Bistümern dürfte entfallen. Anders verhält es sich mit dem *Bundesbeschluss vom 22. Juli 1859* betreffend die Lostrennung schweizerischer Landesteile von auswärtigen Bistumsverbänden, da es der Schweiz als souveränem Staat nicht gleichgültig sein kann, ob einzelne Landesteile einer auswärtigen Episkopaljurisdiktion unterstehen.
 - Die Bestimmungen über das Zivilstandswesen (*Art. 53 Abs. 1*) und das Begräbniswesen (*Art. 53 Abs. 2*) könnten beibehalten werden, desgleichen jene über die Ehe (*Art. 54*). In *Artikel 54 Absatz 2* wäre jedoch das Wort «kirchlich» zu streichen.
 - *Artikel 58 Absatz 2*, der die geistliche Gerichtsbarkeit für abgeschafft erklärt, würde vollends gegenstandslos.
 - *Artikel 75* wäre insoweit zu ändern, als er Schweizer Bürger geistlichen Standes von der Wahl in den Nationalrat ausschliesst.

522.22 Gesetzes- und Verordnungsrecht; völkerrechtliche Verträge

- *Kirchliche Einrichtungen*. Artikel 52 Absatz 2, Artikel 59 Absatz 1 und Artikel 87 Absatz 1 ZGB wären insoweit zu ändern, als sie sich auf kirchliche Stiftungen und kirchliche Körperschaften beziehen. Die Absätze 2 und 3 von Artikel 118 ZGB, die von der kirchlichen Trauung bzw. von der kirchlichen Ehe handeln, würden gegenstandslos, da der Staat beides zu ignorieren hätte. Das gleiche gilt für den damit zusammenhängenden Artikel 182 Absatz 2 der Zivilstandsverordnung vom 1. Juni 1953.
- *Dienstbefreiung der Geistlichen; Armeeseelsorge*. Artikel 13 Absatz 1 Ziffer 2 der Militärorganisation befreit die Geistlichen von der persönlichen Dienstleistung. Der Grund liegt darin, dass ihr Wirken unter der Bevölkerung sowohl

für Friedens- wie für Kriegszeiten sichergestellt werden soll. Es fragt sich, ob die verlangte vollständige Trennung von Kirche und Staat eine solche Rücksichtnahme noch gestatten würde.

Auch stellt sich die Frage, ob die Armeeseelsorge nicht aufgegeben werden müsste. Zwar verlangen die religiösen Freiheitsrechte der Bundesverfassung, dass dem Wehrmann die freie Ausübung seines Bekenntnisses und die Erfüllung seiner religiösen Pflichten im Instruktions- und Aktivdienst im Rahmen des Möglichen gewährleistet sind. Dazu gehört auch die seelsorgerische Betreuung. Nach dem Trennungsgrundsatz dürfte aber der Staat diese Betreuung wohl nicht mehr selber organisieren und einrichten, indem er eigene Armeeseelsorger, Feldprediger, damit betraut.

- *Eidesleistung.* Nach der Bundesstrafprozessordnung (Art. 86 ff.) kann das Gericht einen Zeugen anhalten, seine Aussage wahlweise durch Eid oder Handgelübde zu bekräftigen. Die Amtsträger der Bundesrechtspflege haben den Amtseid oder das Amtsgelübde abzulegen (Art. 9 OG). Den Eid oder das Gelübde legen auch die eidgenössischen Parlamentarier ab (Art. 4 und 5 GRN; Art. 1-4 GRS), desgleichen die Mitglieder des Bundesrates sowie der Bundeskanzler und der General. Vereidigt werden sodann die zum aktiven eidgenössischen Dienst aufbotenen Truppen (Art. 197 Abs. 2 MO).

Obschon in jedem dieser Fälle anstelle des Eids ein Gelübde abgelegt werden kann, also niemand zur Eidesleistung gezwungen ist, stellt sich doch die Frage, ob bei vollständiger Trennung von Staat und Kirche der Eid als Rechtsinstitut überhaupt noch zulässig wäre. Die Antwort hängt entscheidend vom Eidesverständnis ab: Wer den Eid seinem Wesen nach als religiös-sakrale Handlung betrachtet, wird die Frage verneinen; wer ihm den sakralen Charakter abspricht und zu einem säkularisierten Eidesverständnis neigt, wird sie bejahen. Wir verweisen auf unsere Bemerkungen zur Präambel und zur Überschrift der Verfassungsurkunde. Je nach dem Ergebnis müssten wohl auch die Eidesdelikte aus dem Strafgesetzbuch (Art. 306 und 307) entfernt werden.

- *Strafrecht.* Es fragt sich, ob der schon erwähnte Artikel 261 StGB, der die Störung des konfessionellen Friedens unter Strafe stellt, neu zu fassen wäre. Die gleiche Frage stellt sich für Artikel 81 Ziffer 2 des Militärstrafgesetzes, der die Bestrafung der Dienstverweigerer aus Gewissensgründen regelt.
- *Besondere Vergünstigungen.* Die Bestimmungen des Stempelabgaberechts (Art. 6 Abs. 1 Bst. a des BG über die Stempelabgaben) und des Wehrsteuerrechts (Art. 16 Ziff. 2 und 3 des Wehrsteuerbeschlusses) über Vergünstigungen im Zusammenhang mit Kultuszwecken und kirchlichen Körperschaften müssten wahrscheinlich geändert werden. Das gleiche gilt für die Bestimmungen über die Pauschalfrankatur zugunsten kirchlicher Behörden (Art. 40 Abs. 1 des Postverkehrsgesetzes; Art. 197 ff. der zugehörigen Verordnung (1)). Soweit die Verordnungen vom 20. Oktober 1976 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer besondere Regelungen für Geistliche oder für Organisationen mit religiösen Zwecken enthalten, wären sie wahrscheinlich ebenfalls zu ändern (Art. 7 Bst. 1 und m bzw. Art. 1 Abs. 9).
- *Vernehmlassungsverfahren.* In welchen Bereichen dürfen kirchliche Kreise im Vorverfahren der Gesetzgebung noch zur Vernehmlassung eingeladen werden?
- *Feiertagsordnung.* Soweit die heutige Zuständigkeit der Kantone zum Erlass einer Feiertagsordnung als Ausfluss der Kirchenhoheit angesehen werden

muss, ginge sie auf den Bund über, der aber seinerseits keine Vorschriften aufstellen dürfte, die sich schwergewichtig an religiösen Vorstellungen orientieren. Es liegt auf der Hand, dass hier der Bundesgesetzgeber zwangsläufig schon sehr bald in die Grauzone des politischen Ermessens geriete.

- *Völkerrechtliche Verträge*. Dem Heiligen Stuhl wird die völkerrechtliche Persönlichkeit zuerkannt. Insofern verkehren die Staaten, worunter auch die Schweiz, mit ihm nach den Regeln des Völkerrechts. Der diplomatische Verkehr wickelt sich schweizerischerseits über das Politische Departement und auf Seiten des Heiligen Stuhls über die Nuntiatur in Bern ab. Hieran vermöchte eine Trennung von Staat und Kirche grundsätzlich kaum Wesentliches zu ändern. Eine andere Frage ist, wieweit die Eidgenossenschaft über kirchliche Angelegenheiten noch Verträge schliessen dürfte. Die Kantone dürften es jedenfalls nicht mehr; die bestehenden Verträge müssten aufgelöst werden. Das gleiche trifft zu für Verträge, die der Bundesrat im Interesse der Kantone im eigenen Namen und/oder im Namen der Kantone geschlossen hat. Daraus ableiten zu wollen, die Eidgenossenschaft wäre überhaupt nicht mehr befugt, über kirchliche Belange Verträge zu schliessen, ginge indessen entschieden zu weit, da die Eidgenossenschaft nach Artikel 8 der Bundesverfassung und in Übereinstimmung mit Lehre und Praxis im Prinzip jede Materie zum Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrags machen kann.

522.3 Auswirkungen auf das Recht der Kantone

Je nach der kantonalen Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche sind die Auswirkungen von Kanton zu Kanton quantitativ und qualitativ verschieden. Es ist nicht möglich, sie hier in ihrer Vielfalt auszubreiten und auf die einzelnen Unterschiede einzugehen. Die nachfolgenden Hinweise dürften genügen, um die tiefgreifenden Veränderungen sichtbar zu machen, welche die Initiative in den kantonalen Rechtsordnungen bewirken würde.

- Sämtliche *Kantonsverfassungen*, auch jene von Neuenburg und Genf, sind zu revidieren: Da die Kirchenhoheit auf den Bund übergeht, sind die staatskirchenrechtlichen Bestimmungen aufzuheben.
- Aus dem gleichen Grund sind die bestehenden staatskirchenrechtlichen *Verträge* der Kantone aufzulösen, und neue dürfen nicht mehr geschlossen werden.
- Aufzuheben – oder mindestens anzupassen – sind ferner die *Ausführungserlasse* zu den staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der Kantonsverfassungen. Es handelt sich vor allem um die gesamte Kirchengesetzgebung, um die Gemeinde- und Organisationsgesetze, die Schul- und Erziehungsgesetze, die Steuergesetze, die Feiertagsordnungen.
- Materiell steht der Verlust der *öffentlichrechtlichen Stellung* der anerkannten Kirchen im Vordergrund, die damit aller staatlich verliehenen Hoheitsrechte verlustig gehen. Sie verlieren die Steuerhoheit. Den Verwaltungszwang zur Durchsetzung ihrer Forderungen und Beschlüsse können sie nicht mehr in Anspruch nehmen. Die Mitgliedschaft beruht nicht mehr auf Gesetz, sondern auf privatem Recht. Die Kirchgemeinden sind aufzuheben. Die Kirchen werden «privatisiert»: Will eine Kirche, eine Religionsgemeinschaft am Rechtsverkehr teilnehmen, so stehen ihr nur noch die Formen des Privatrechts zur Verfügung.

- *Staatliche Zuwendungen* für Kultuszwecke sind nicht mehr zulässig. Wo bisherige Leistungen auf besonderen Rechtstiteln beruhen, sind sie abzulösen. Steuerfreiheit und fiskalische Vorteile fallen dahin.
- *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.
- Auf die staatlich organisierte und finanzierte *Anstaltsseelsorge* (in Spitälern, Erziehungs- und Strafvollzugsanstalten usw.) muss verzichtet werden.
- Für die *Eidesleistung* und die *Feiertagsordnungen* gelten sinngemäss unsere Überlegungen im Kapitel 522.22.
- Am Rande sei erwähnt, dass auch *Geschichte* und *Brauchtum* stark betroffen würden. Als Beispiel diene etwa die Begegnung von weltlicher und geistlicher Gewalt an Landsgemeinden, an Schlachtfeiern oder an Prozessionen und Wallfahrten. Was geschähe mit den religiösen Symbolen?

53 **Stellungnahme zur Initiative**

531 **Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Von der Initiative betroffen sind in erster Linie die Kantone und die Kirchen. Interessiert sind aber auch die politischen Parteien. Am 30. März 1977 haben wir daher unser Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, die Kantonsregierungen, kirchliche Kreise sowie die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien zur Stellungnahme einzuladen.

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse lässt sich keinerlei Grundwelle für eine Abkehr von der heutigen bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung im Verhältnis von Staat und Kirche feststellen. Das Gegenteil trifft zu: Der Vorschlag der Initiative, den Kantonen die Kirchenhoheit zu entziehen und ihnen von Bundes wegen die vollständige Trennung von Staat und Kirche vorzuschreiben, wird mit eindrücklicher Deutlichkeit zurückgewiesen. Die wenigen Ausnahmen bestätigen die Regel.

Soweit die einzelnen Argumente nicht schon aus dem Kapitel 522 ersichtlich sind, werden wir in den nachfolgenden Kapiteln darauf eingehen. Hier dürfen wir uns mit einer kurzen Zusammenfassung der Antworten begnügen:

531.1 **Kantonsregierungen**

Alle Kantonsregierungen lehnen die Initiative ab. Die Regierung des Kantons Tessin beantragt aber einen Gegenentwurf.

531.2 **Zuständige Organisationen**

Von den 8 befragten zuständigen Organisationen lehnen 5 die Initiative ab, nämlich der Schweizerische Evangelische Kirchenbund, die Schweizerische Bischofs-

konferenz, die Christkatholische Kirche der Schweiz, die Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen, der auch Freikirchen angeschlossen sind (Evangelisch-methodistische Kirche in der Schweiz, Bund der Baptistengemeinden in der Schweiz, Heilsarmee, Evangelisch-lutherische Kirche), sowie der Schweizerische Israelitische Gemeindebund. Die Schweizer Union der Siebenten-Tags-Adventisten und die Freidenker-Vereinigung der Schweiz befürworten die Initiative. Die Neuapostolische Kirche in der Schweiz hat sich einer Stellungnahme enthalten.

531.3 Politische Parteien

Von den in der Bundesversammlung vertretenen 11 politischen Parteien lehnen 8 die Initiative ab, nämlich die Christlichdemokratische Volkspartei, die Freisinnigdemokratische Partei, die Sozialdemokratische Partei, die Schweizerische Volkspartei, der Landesring der Unabhängigen, die Liberale Partei, die Evangelische Volkspartei und die Schweizerische Republikanische Bewegung. Die Partei der Arbeit und der Partito socialista autonomo haben nicht geantwortet. Die Nationale Aktion hat sich einer Stellungnahme enthalten.

531.4 Weitere Stellungnahmen

Ausser den offiziell befragten Kreisen haben weitere Organisationen und auch Private von sich aus Stellungnahmen eingereicht, worin die Initiative teils abgelehnt, teils befürwortet wird.

Die von alt Bundesrat Wahlen geleitete Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung vertrat in ihrem Schlussbericht von 1973 den Standpunkt, dass den Kantonen die Trennung von Staat und Kirche nicht befohlen werden sollte. Vielmehr sei ihnen die Kirchenhoheit in den Schranken des Bundesrechts zu belassen (Schlussbericht, S. 113).

Zum gleichen Ergebnis gelangt die von Bundesrat Furgler präsiidierte Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. In ihrem Schlussbericht von 1977 hält sie fest, dass an den überkommenen Strukturen im Verhältnis von Staat und Kirche nichts geändert werden soll. Den Vorschlag, die Kantone zur Trennung von Staat und Kirche zu zwingen, lehne sie ab (Schlussbericht, S. 38).

532 Materielle Beurteilung

532.1 Bundesstaatliche Kompetenzverteilung

Die Geschlossenheit, mit der die Kantone die Initiative ablehnen, beeindruckt. Im Vordergrund ihrer Argumentation – übrigens auch der politischen Parteien – steht der Eingriff der Initiative in den kantonalen Zuständigkeitsbereich. Die Kantone wehren sich entschieden gegen den beantragten Entzug der Kirchenhoheit und die zwangsweise Trennung von Staat und Kirche durch den Bund.

Die Kirchenhoheit gehört zu jenen Hoheitsrechten der Kantone, die seit der Gründung des Bundesstaates – abgesehen von der Erweiterung und Verschärfung

der konfessionellen Ausnahmeregel in der Verfassungsrevision von 1874 und von deren teilweisen Aufhebung im Jahre 1973 – vom Bund nie angetastet worden sind. Den Kantonen steht hier ein weiter Gestaltungsspielraum offen, der es ihnen ermöglicht, der unterschiedlichen konfessionellen Vergangenheit und der politischen Eigenart angemessen Rechnung zu tragen. Wie wir bereits darlegten, hat das kirchenpolitische System denn auch in jedem Kanton seine besondere Ausprägung erfahren.

Auch die Weiterentwicklung vollzog sich auf kantonaler Ebene. Für eine gewisse Trennung haben sich bisher nur Genf (1907) und Neuenburg (1941) entschlossen. Bestehen zureichende Gründe, diese Entwicklung auf Bundesebene gewaltsam abzubrechen und die geschichtlich gewachsenen Formen zugunsten eines Modells zu zerstören, das noch in keinem Kanton und in keinem westlichen Land in dieser radikalen Gestalt verwirklicht worden ist?

Die Frage könnte nur guten Gewissens bejaht werden, wenn die heutige bundesstaatliche Kompetenzausscheidung derartige Mängel aufwies, dass sie einzig durch Massnahmen des Bundesverfassungsgebers im Sinne der Initiative behoben werden könnten. Das ist nicht der Fall.

532.11

Einmal verstösst das kantonale Staatskirchenrecht weder gegen den Grundsatz der *Rechtsgleichheit* noch gegen die *Glaubens- und Gewissensfreiheit*.

Aus dem Gleichheitsgebot des Artikels 4 der Bundesverfassung lässt sich kein bestimmtes staatskirchenrechtliches System ableiten. Bundesrat und Bundesversammlung vertreten im Gewährleistungsverfahren nach Artikel 6 der Bundesverfassung seit je den Standpunkt, die Wahl des kirchenpolitischen Systems stehe den Kantonen aufgrund ihrer Kirchenhoheit frei und die öffentlichrechtliche Anerkennung einer oder mehrerer Religionsgemeinschaften verstoße trotz den damit verbundenen Privilegien nicht gegen die Rechtsgleichheit. Die Initianten bringen nichts vor, was die Richtigkeit dieser Praxis in Frage zu stellen vermöchte. Es ist daran festzuhalten. Übrigens ist eine Reihe von Kantonen dazu übergegangen, den Weg der öffentlichrechtlichen Anerkennung nicht mehr den sogenannten Landeskirchen vorzubehalten, sondern ihn auch den Freikirchen zu öffnen. Voraussetzung ist, dass diese bereit sind, wie die Landeskirchen gewisse Bedingungen zu erfüllen. Es scheint, dass die Freikirchen von dieser Möglichkeit bisher keinen Gebrauch gemacht haben.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit nur verletzt, «wenn wesentlich Gleiches ungleich oder wesentlich Ungleiches gleich behandelt wird» (BGE 103 Ia 245). Im zitierten Urteil hat sich das Bundesgericht beiläufig auch mit einem der Privilegien der Landeskirchen befasst, nämlich mit dem Steuerprivileg (steuerliche Vergünstigungen). Es kam zum Schluss, dass dieses die Rechtsgleichheit nicht verletze, weil zwischen den Landeskirchen und den privaten kirchlichen Institutionen «wesentliche tatsächliche Unterschiede bestehen». Vermutlich schwebte dem Gericht in erster Linie die Tatsache vor, dass die anerkannten Landeskirchen gesamtschweizerisch – jedenfalls nominell – etwa 95 Prozent der Bevölkerung umfassen.

Ähnlich verhält es sich mit der ungleichen Behandlung natürlicher und juristischer Personen in bezug auf die Kirchensteuerpflicht. Diese ungleiche Behandlung beruht nach den Feststellungen des Bundesgerichts auf einem «offensichtlich rechtlich relevanten Unterschied»: Natürliche Personen können durch Kultussteuern in ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit verletzt werden, juristische Personen im allgemeinen nicht (BGE 102 Ia 478). Insofern stellt daher die Kirchensteuerpflicht juristischer Personen keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit dar.

In der Existenz anerkannter Kirchen kann auch keine Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit erblickt werden, denn wer einer solchen Kirche nicht angehören will, hat das Recht, jederzeit auszutreten. Der Austritt aus einer Landeskirche oder aus irgendeiner Religionsgemeinschaft darf weder durch schikanöse Vorschriften erschwert noch unnötig verzögert werden. In einem neuesten Urteil (vom 8. Febr. 1978 i. S. Schär gegen Regierungsrat Bern) hat das Bundesgericht die Richtigkeit dieser Auffassung bestätigt und präzisiert, dass Artikel 49 der Bundesverfassung den Landeskirchen nicht verbiete, für den Kirchenaustritt ein formelles Verfahren vorzusehen. Soweit ein solches der Gewährleistung einer überlegten, klaren Willensäußerung diene, halte es vor der Glaubens- und Gewissensfreiheit stand.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts will Artikel 49 Absatz 6 der Bundesverfassung nicht jede Verwendung von Steuern Andersgläubiger oder Konfessionsloser für die Zwecke einer Kirche verbieten, der sie nicht angehören. Die Kantone seien befugt, das Kirchenwesen als öffentliche Aufgabe zu betrachten und es aus allgemeinen Steuergeldern zu finanzieren oder die mit dieser Aufgabe betrauten öffentlichrechtlichen Körperschaften (Landeskirchen) mit Steuerhoheit auszustatten. Beide Systeme seien mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit vereinbar. Die Verfassung nehme eine gewisse steuerliche Belastung Andersgläubiger und Konfessionsloser für kirchliche Zwecke in Kauf, allerdings nur im Bereich der Staatssteuern. Werden solche Kultuskosten aus Gemeindesteuern bezahlt, so ist das steuerpflichtige Nichtmitglied nach der Praxis des Bundesgerichts berechtigt, einen verhältnismässigen Abzug zu verlangen (BGE 99 Ia 737 ff.). Verboten und mit Artikel 49 Absatz 6 der Bundesverfassung unvereinbar ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts die Besteuerung Andersgläubiger und Konfessionsloser durch Abgaben für «eigentliche Kultuszwecke». Das Bundesgericht betrachtet diese Voraussetzung nur dann als erfüllt, «wenn die durch die Steuer gedeckte Ausgabe ausschliesslich kirchlich-religiösen Zwecken dient» (BGE 39 I 33). Im Schrifttum wird die Auffassung vertreten, dass auch Ausgaben erfasst werden sollten, die überwiegend Kultuszwecken dienen (Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 320).

Die meisten Kantone – heute sind es deren 16 – haben die juristischen Personen im Lauf der Zeit der Kirchensteuerpflicht unterworfen. Seit 100 Jahren hat das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass sich die juristischen Personen nicht auf Artikel 49 Absatz 6 der Bundesverfassung berufen können, da diese Bestimmung als Ausfluss der Glaubens- und Gewissensfreiheit zu betrachten sei, die ihrer Natur nach nur natürlichen Personen zustehe. Zwar ist diese Praxis von namhaften Autoren kritisiert worden, doch hat das Bundesgericht sie in einem neuesten Urteil (BGE 102 Ia 468 ff.) bestätigt, nicht ohne sich sorgfältig

mit den Gegenargumenten auseinanderzusetzen. Nach wie vor anerkennt es aber eine gewichtige Ausnahme: Juristische Personen, die selber religiöse oder kirchliche Zwecke verfolgen, können nicht verpflichtet werden, an andere Religionsgemeinschaften Kultus- und Kirchensteuern zu entrichten. Diese aus dem Sinn und Zweck von Artikel 49 Absatz 6 der Bundesverfassung sich ergebende Ausnahme kann indessen nach Auffassung des Bundesgerichts mit keinen stichhaltigen Argumenten auf andere juristische Personen ausgedehnt werden.

Soweit die Kirchensteuerpflicht juristischer Personen in kantonalen Verfassungsnormen verankert ist, hat auch die Bundesversammlung sie als bundesrechtskonform angesehen und die Bestimmungen auf Antrag des Bundesrates jeweils gewährleistet.

Im Schrifttum wird die Kirchensteuer der juristischen Personen stets umstritten bleiben. Zu Ergebnissen, die zwingend eine Trennung von Staat und Kirche verlangen würden, führt sie jedenfalls nicht. Den 16 betroffenen Kantonen ist es im Rahmen ihrer Kirchenhoheit nicht verwehrt, den geäußerten Bedenken und Wünschen Rechnung zu tragen und die juristischen Personen auf dem gleichen Weg von der Kirchensteuerpflicht zu befreien, auf dem sie einbezogen wurden. Nötigenfalls können entsprechende Revisionen durch Volksinitiativen eingeleitet werden. – Diese Überlegungen gelten sinngemäss mit Bezug auf die steuerliche Belastung Andersgläubiger und Konfessionsloser für Kultuszwecke.

532.12

Sodann schlägt die mit der Initiative angestrebte Kompetenzverschiebung eine tiefe *Bresche in unseren föderalistischen Staatsaufbau* und läuft damit dem gemeinsamen Bemühen von Bund und Kantonen, diese als Gliedstaaten im Rahmen einer Aufgabenneuverteilung aufzuwerten, direkt zuwider.

Seit der Gründung unseres Bundesstaates hat der Bund jene Aufgaben zu besorgen, die ihm die Verfassung unmittelbar oder mittelbar zuweist. Den Kantonen sind alle jene Aufgaben anvertraut, die nicht dem Bund obliegen. Die den Kantonen belassenen Zuständigkeiten bilden unbestreitbar die Substanz des schweizerischen Föderalismus.

Auch wenn die föderalistische Staatsstruktur seit 1848 rechtlich im Prinzip unverändert geblieben ist, hat sich das Schwergewicht der staatlichen Aufgaben faktisch immer mehr auf die Zentralgewalt verlagert. Diese ständig anhaltende Entwicklung birgt die Gefahr in sich, dass die schöpferische Kraft des Föderalismus langsam erstickt und dass die Bereitschaft der Kantone, Aufgaben selbsttätig und selbstständig zu lösen, verkümmert.

Freilich lässt sich die föderative Lebensform kaum jemals durch institutionelle Reformen erzwingen. Lebendiger Föderalismus ist vielmehr das Abbild eines in sich ausgewogenen staatlichen Ganzen. Diese Ausgewogenheit kann aber nicht erreicht bzw. erhalten werden, wenn den Kantonen nicht ein substantieller Bereich eigener Gesetzgebungszuständigkeiten und eine weitgehende Organisationsautonomie gesichert bleiben.

Der Bundesrat misst dem Problem seit Jahren zentrale Bedeutung bei. Nach gründlichen Vorarbeiten hat er sein Justiz- und Polizeidepartement im Herbst des

vergangenen Jahres ermächtigt, den Kantonen eine umfassende Dokumentation zu übergeben, auf deren Grundlage das Gespräch über eine bundesstaatliche Aufgabenneuverteilung aufgenommen werden soll.

Hauptziel der gemeinsamen Anstrengungen wird sein, zunächst ein Leitbild für eine neue föderative Ordnung zu entwerfen und anschliessend geeignete Systemkorrekturen vorzunehmen, wobei die Erhaltung und Festigung der politischen Gestaltungsfreiheit der Kantone zentrales Anliegen sein muss. Das bedeutet negativ, dass der Bund grundsätzlich nur Aufgaben übernehmen soll, wenn die Kantone überfordert sind oder wenn gesamtschweizerisch ein offensichtliches Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung in einem bestimmten Bereich besteht.

Auf die kantonale Kirchenhoheit treffen diese Voraussetzungen nicht zu. Den Kantonen ist es im Gegenteil gelungen, in kluger Rücksichtnahme auf regionale und geschichtlich gewachsene Eigenheiten die Beziehungen zwischen Staat und Kirche so zu gestalten, dass der konfessionelle Friede unserem Land erhalten blieb. Freilich ist die staatskirchenrechtliche Entwicklung nicht abgeschlossen, doch wäre es staatspolitisch verfehlt, sie von Bundes wegen zu durchkreuzen und in Missachtung der kulturellen und konfessionellen Vielfalt des Landes ohne zureichenden Grund und ohne Vorteil für die Gesamtheit der Bürger sämtlichen Kantonen eine ausgesprochen zentralistische Lösung aufzuzwingen. Ein solcher Einbruch in unser Staatssystem ist nicht zu verantworten.

Wir lehnen daher die Initiative entschieden ab.

Einer weiteren Begründung bedarf die Ablehnung nicht. Gleichwohl erscheint es als angezeigt, noch auf gewisse Einzelaspekte einzugehen.

532.2 Bedeutung der Kirche für Staat und Gesellschaft

Von den Gegnern der Initiative wird in den Vernehmlassungen übereinstimmend und mit Nachdruck auf den Stellenwert der Kirche im Staat und in der pluralistischen Gesellschaft hingewiesen. Ihre Überlegungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die anerkannten Kirchen unterhalten oder unterstützen zahlreiche soziale und karitative Werke. Ihre Dienste stehen jedermann offen und reichen vom Kindergarten über Jugend-, Familien- und Verbandsarbeit, über die vielen Formen der Erwachsenenbildung bis hin zur Familienberatung, Telefonseelsorge und Betreuung der Betagten, Kranken, Behinderten, Armen, Selbstmordgefährdeten sowie verschiedener gesellschaftlicher Randgruppen. Darin erschöpfen sich ihre Leistungen aber nicht. 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. Die Grundwerte stehen nicht zur freien Disposition. Sie sind Ausdruck einer humanen Lebensordnung und tragen wesentlich dazu bei, dass Recht und individuelle Ethik in Übereinstimmung gebracht werden und dass der Bürger das Recht nicht nur befolgt, sondern es innerlich bejahen kann.

Fest steht für die anerkannten Kirchen, dass eine Annahme der Initiative sie in ihrer Existenz nicht zu bedrohen vermöchte. Verhängnisvoll wären ihres Erachtens aber die Folgen, da sie zahlreiche Dienste erheblich einschränken oder gar aufgeben müssten. Denn man könne – so wird im Vernehmlassungsverfahren etwas pointiert erklärt – den Kirchen nicht den Bettelstab in die Hand drücken und erwarten, dass sie ihre Aufgaben gleichwohl erfüllten. Ein solches Ergebnis würde sich insbesondere zu Lasten der ohnehin schon benachteiligten Bevölkerungsschichten auswirken, woran weder der Staat noch der einzelne Bürger interessiert sei. Jedenfalls wird auf Seiten der Kantone ernsthaft bezweifelt, dass der Staat ohne weiteres in die Lücke treten könnte. Je mehr man übrigens die Wirksamkeit der Kirchen aus dem öffentlichen Raum verdränge, desto augenfälliger werde die kulturelle Verarmung des Menschen.

532.3 Herausforderung oder Chance?

Bei aller Schärfe der Kritik an Wortlaut, Ziel und Auswirkungen der Initiative ist im Vernehmlassungsverfahren doch deutlich spürbar geworden, dass die Gegner diese nicht nur als Herausforderung betrachten, sondern auch als Chance werten, als Anstoss zur Neubesinnung. Das heutige Verhältnis von Staat und Kirche in der Schweiz ist das Ergebnis langer geschichtlicher Entwicklung, das nicht ein für allemal als gesichert, als unantastbar erscheint, sondern dem Wandel unterliegt. Die staatskirchenrechtlichen Reformen, die sich in den letzten 15 Jahren in verschiedenen Kantonen vollzogen haben, sind augenfälliger Ausdruck dieser ständigen Erneuerung und Veränderung. Ein radikaler, gewaltsamer Bruch mit geschichtlich Gewachsenem, wie die Initiative ihn anstrebt, öffnet aber keinen sinnvollen Weg in die Zukunft. Die kantonale Kirchenhoheit lässt Raum genug für eine organische Weiterentwicklung im Sinne einer beidseitigen Suche nach einem neuen Selbstverständnis und nach neuen Formen der Zusammenarbeit (vgl. vor allem Bruhin, Die beiden Vatikanischen Konzile und das Staatskirchenrecht der Schweizerischen Bundesverfassung, Diss. Freiburg 1975, sowie die 1974 von der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Schweiz herausgegebene Dokumentation über Kirche und Staat im Wandel). Auf konkrete Reformvorschläge und Reformmöglichkeiten ist hier nicht einzutreten. Es wird Aufgabe der Kantone und der Kirchen sein, das Gespräch aufzunehmen bzw. fortzusetzen, die berechtigten Anliegen zu prüfen und gemeinsam Verbesserungen zu verwirklichen im steten Bewusstsein, dass sie sich im Dienst am gleichen Menschen und an der gleichen Gesellschaft begeben.

533 Durchführbarkeit

533.1 Rechtslage

Obschon weder die Bundesverfassung noch ein Bundesgesetz die Undurchführbarkeit einer Initiative als Ungültigkeitsgrund aufführt, gehen Literatur und Praxis davon aus, dass undurchführbare Aufgaben nicht in den Bereich staatlicher Tätigkeit fallen, weshalb darüber vernünftigerweise auch keine Volksabstimmung stattfinden könne. Unter Hinweis auf diese Überlegungen hat die Bundesver-

sammlung bisher in einem Fall eine Initiative ungültig erklärt (Initiative für eine Rüstungspause). Dabei nehmen Literatur und Praxis übereinstimmend an, dass die Unmöglichkeit erstens eine offensichtliche und zweitens eine faktische, nicht bloss eine rechtliche oder zeitliche sein müsse. In der Regel sind Initiativen auslegungsbedürftig. «Kann ... einem Initiativtext nach den anerkannten Auslegungsregeln eine Bedeutung beigemessen werden, die das Begehren nicht als offensichtlich und ohne jeden Zweifel undurchführbar erscheinen lässt, so darf der Entscheid über das Initiativbegehren der Volksabstimmung nicht entzogen werden» (Bundesgerichtsurteil vom 24. Juni 1965, in ZBl 1966, S. 36/37; Amtl. Bull. N 1977, S. 31, S 1977, S. 85 ff.).

533.2 Für den Bund

Auf die Mängel des Initiativtextes haben wir bereits im Kapitel 522 aufmerksam gemacht. Diese Mängel schaffen eine derartige Rechtsunsicherheit, dass es der Bund nicht bei einer Ergänzung der Verfassung durch einen neuen Artikel 51 bewenden lassen könnte. Vielmehr wäre ohne Verzug eine Anpassung der Bundesgesetzgebung in die Wege zu leiten, wobei zweckmässigerweise auch die Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten im Verfassungstext selber ausgeräumt würden. Dass diese Revisionen rechtlich oder faktisch unmöglich wären, kann nicht angenommen werden.

Anders stellt sich die Frage bei der zweijährigen Vollzugsfrist. Fest steht, dass die Bundesbehörden diese nicht ändern können, denn ein in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereichtes Volksbegehren ist Volk und Ständen «so wie es lautet» zur Abstimmung zu unterbreiten (Art. 27 Abs. 1 Geschäftsverkehrsgesetz). Sie wären aber verpflichtet, alles daran zu setzen, um die Frist so wenig wie möglich zu überschreiten (Amtl. Bull., a. a. O.).

533.3 Für die Kantone

Die Frage der rechtlichen, faktischen und zeitlichen Durchführbarkeit ist im Vernehmlassungsverfahren sehr unterschiedlich beantwortet worden, wobei die drei Bereiche nicht immer klar auseinandergelassen wurden. Zu übereinstimmenden Schlussfolgerungen gelangen nicht einmal die Kantone, auch nicht bezüglich der faktischen Durchführbarkeit. Einig sind sie sich nur in der Beurteilung der zweijährigen Vollzugsfrist, die sie als völlig unrealistisch von sich weisen.

Der Grund für die differenzierte Betrachtungsweise der Kantone liegt vor allem in der Vielfalt ihrer staatskirchenrechtlichen Modelle. Für jeden Kanton vollzieht sich die Trennung inhaltlich und zeitlich verschieden. Je nach dem kirchenpolitischen System sind die Schwierigkeiten des Vollzugs grösser oder geringer. Wir unterschätzen diese Schwierigkeiten keineswegs, doch glauben wir nicht, dass die Trennung in irgendeinem Kanton als rechtlich oder gar als faktisch undurchführbar bezeichnet werden müsse. Eine gewisse Überschreitung der Frist wird freilich in vielen Fällen nicht auszuschliessen sein.

6 Gegenentwurf – ja oder nein?

Während die Kantone Basel-Landschaft und St. Gallen die Initiative ausdrücklich ohne Gegenentwurf zur Ablehnung empfehlen, hält es der Kanton Tessin angesichts der finanziellen Verflechtung von Staat und Kirche für angezeigt, einen Gegenentwurf bereitzustellen, der es den Kantonen verbietet, den Kirchen das Besteuerungsrecht zu gewähren oder selber Kirchensteuern zu erheben. Die Sozialdemokratische Partei ist der Ansicht, dass «einigen der berechtigten Anliegen der Initianten» auf dem Weg der Bundesgesetzgebung Rechnung getragen werden sollte; sie erwähnt als Beispiele die schikanöse Praxis beim Kirchenaustritt und die Besteuerung von Nichtmitgliedern.

61 Direkter Gegenentwurf

Die Steuerhoheit der Kirchen ist Ausfluss ihrer öffentlichrechtlichen Anerkennung, desgleichen die staatliche Unterstützung der Kirchen aus allgemeinen Steuergeldern. Wir haben schon mehrmals daran erinnert, dass es den Kantonen in den Schranken des Bundesrechts freisteht, einzelne Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich anzuerkennen. Wo dies geschehen ist, beruhen die Regelungen auf demokratischen Entscheidungen: Der kantonale Souverän hat diesen Rechtszustand gewollt und ist bereit, auch finanziell etwas dafür zu leisten. Will er das kirchenpolitische System ändern, so steht ihm der gleiche Weg offen. Das gilt auch für den Kanton Tessin: Es ist ihm nicht verwehrt, die beantragte staatskirchenrechtliche Ordnung bei sich selber einzuführen.

Zwar geht der Vorschlag des Kantons Tessin materiell weniger weit als die Initiative; er nähert sich den Trennungsmodellen von Neuenburg und Genf. Das ist aber nicht entscheidend, denn für den Bund geht es um eine Grundsatzfrage, nämlich darum, ob überzeugende Gründe vorliegen, die bisherige bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Bereich von Staat und Kirche preiszugeben und den Kantonen ein ganz bestimmtes kirchenpolitisches System aufzuzwingen. Wir haben die Frage mit Blick auf die Initiative kategorisch verneint. Wir verneinen sie ebenso kategorisch mit Blick auf einen Gegenentwurf.

Die bereits früher genannte Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung stellt in ihrem Schlussbericht (S. 38/39) fest, dass auch ihr Verfassungsmodell an den «überkommenen Strukturen» der Beziehungen zwischen Staat und Kirche nicht rüttle.

62 Indirekter Gegenentwurf

Schon 1875 hatte der Bundesrat der Bundesversammlung ein Ausführungsgesetz zu Artikel 49 Absatz 6 der Bundesverfassung vorgeschlagen, doch ist dieses nie zustande gekommen (Salis, Bundesrecht, Nr. 1019). In der Folge hat das Bundesgericht den Verfassungsgrundsatz in ständiger Praxis unmittelbar angewendet und in schöpferischer Rechtsprechung konkretisiert. Wir verweisen auf Kapitel 532.11, wo diese Praxis, die sich auch mit den Anliegen der Sozialdemokratischen Partei auseinandersetzt, dargelegt wird. Gesetzgeberische Massnahmen des Bun-

des drängen sich heute nicht auf. Will man die Lösung der sich stellenden Fragen nicht mehr dem Verfassungsrichter anvertrauen, so ist es den Kantonen unbenommen, im Rahmen ihrer Kirchenhoheit selber Reformen durchzuführen.

7 Personelle und finanzielle Auswirkungen

71 Auf den Bund

Auf die von der Initiative betroffenen Aufgabenbereiche des Bundes haben wir im Kapitel 522.2 hingewiesen. Für die Beurteilung der personellen und finanziellen Auswirkungen kommen die Dienstbefreiung der Geistlichen, die Armeeseelsorge sowie steuerliche und postalische Vergünstigungen in Betracht. Soweit heute feststellbar, wären in keinem dieser Bereiche ins Gewicht fallende Auswirkungen zu erwarten.

72 Auf die Kantone und Gemeinden

Je nach dem kirchenpolitischen System sind die Auswirkungen von Kanton zu Kanton verschieden.

Zahlreiche Kantone machen mit Nachdruck darauf aufmerksam, dass wohl erhebliche staatliche Aufwendungen (steuerliche Vergünstigungen, Beiträge aus allgemeinen Mitteln) dahinfliessen, dass diese Einsparungen aber nicht ausreichen, um die Auslagen für soziale und karitative Aufgaben zu decken, die sie anstelle der privatisierten Kirchen zu übernehmen hätten. Soweit staatliche Leistungen auf historischen Rechtstiteln beruhen, wären sie abzulösen, was in einzelnen Kantonen auf erhebliche rechtliche und finanzielle Schwierigkeiten stiesse. In vielen Fällen wäre es fraglich, ob die privatrechtlichen Nachfolgeorganisationen die von den Kirchen als öffentlichrechtliche Körperschaften eingegangenen Verbindlichkeiten übernehmen könnten. Wo die Geistlichen «Staatsbeamte» sind, wäre ihr Dienstverhältnis aufzulösen.

Zusammenfassend ergibt sich aus den Vernehmlassungen, dass die personellen und finanziellen Auswirkungen der Initiative auf Kantone und Gemeinden ziffernmässig nicht zuverlässig ermittelt werden können, dass sie diese allgemein aber schwer belasten würden.

Bundesbeschluss
über die Volksinitiative «betreffend die
vollständige Trennung von Staat und Kirche»

Entwurf

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 17. September 1976 eingereichten Volksinitiative «betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche»¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. September 1978²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹Die Volksinitiative «betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche» vom 17. September 1976 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

²Die Volksinitiative verlangt die Aufnahme eines neuen Artikels 51 und entsprechender Übergangsbestimmungen in die Bundesverfassung mit folgendem Wortlaut:

Art. 51 (neu)

Kirche und Staat sind vollständig getrennt.

Übergangsbestimmungen

¹Für die Aufhebung der bestehenden Verbindungen zwischen Kirche und Staat wird den Kantonen eine Übergangsfrist von zwei Jahren vom Datum des Inkrafttretens des Artikels 51 der Bundesverfassung eingeräumt.

²Mit dem Inkrafttreten von Artikel 51 der Bundesverfassung sind die Kantone nicht mehr befugt, Kirchensteuern einzuziehen.

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

6082

¹⁾ BBl 1976 III 725

²⁾ BBl 1978 II 665

Botschaft über die Volksinitiative «betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche» vom 6. September 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.056
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.09.1978
Date	
Data	
Seite	665-698
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 476

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.