

La commission propose donc à l'unanimité au Conseil d'accepter le projet d'arrêté et d'accorder ainsi la garantie de la Confédération aux constitutions cantonales révisées.

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

*Gesamtberatung – Traitement global du projet*

**Titel und Ingress, Art. 1 und 2**

**Titre et préambule, art. 1 et 2**

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Bundesbeschlusses 109 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

78.056

### **Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative Separation de l'Etat et de l'Eglise. Initiative populaire**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 6. September 1978  
(BBl II, 665)

Message et projet d'arrêté du 6 septembre 1978 (FF II, 669)

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Schaffer**, Berichterstatter: Die Volksinitiative, welche eine vollständige Trennung von Kirche und Staat verlangt, ist im Herbst 1976 in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs auf der Bundeskanzlei eingereicht worden und kam mit 61 560 Unterschriften nach langer Dauer der Unterschriftensammlung nur knapp zustande. Das Initiativkomitee löste sich in der Folge wegen Meinungsverschiedenheiten auf, doch hat sich nunmehr ein Aktionskomitee gebildet, dessen Zuschriften nicht entnommen werden kann, wer ihm angehört. Unsere Kommission hat – ich möchte das gleich vorausnehmen – nach einer interessanten Diskussion mit 16 gegen 0 Stimmen bei einer Enthaltung dem bundesrätlichen Antrag, Volk und Ständen sei die Verwerfung der Volksinitiative zu beantragen, zugestimmt. Es wurde kein Antrag gestellt, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Man war sich in der Kommission klar darüber, dass die Frist von zwei Jahren, welche den Kantonen für die Aufhebung der bestehenden Verbindungen zwischen Kirche und Staat im Initiativtext eingeräumt wird, zu knapp bemessen ist. Es könnte deshalb in Erwägung gezogen werden, dass die Initiative, weil in diesem Punkt kaum durchführbar, als ungültig zu erklären sei. Durchführbar ist sie hinsichtlich der anvisierten Trennung, also des Hauptziels. Die Kommission wollte unter den gegebenen Verhältnissen die Substanz des Initiativrechts nicht antasten und kam einstimmig zum Schluss, Volk und Ständen sei Gelegenheit zu geben, über die Initiative abzustimmen.

Man kann sich natürlich grundsätzlich fragen, wie sinnvoll eine Volksinitiative ist, welche Bestehendes in Frage stellt, das bis jetzt kaum zu Diskussionen und schon gar nicht zu Komplikationen geführt hat. In der öffentlichen Diskussion kam zum Ausdruck, dass in dieser Frage der einzelne nach seinem Gewissen und seiner persönlichen An-

es lässt sich nicht übersehen, dass es beim Verhältnis zwischen Kirche und Staat in einer christlichen Volksgemeinschaft nicht zuletzt um eine bedeutende staatspolitische und auch psychologische Frage geht. Die Initianten haben zumindest erreicht, dass man sich über den ganzen Fragenkomplex wieder einmal Rechenschaft gibt. Sie berufen sich zur Begründung ihres Begehrens auf Verletzung der Rechtsgleichheit, wobei vor allem als stossend empfunden wird, dass in einigen Kantonen die Pfarrer vom Staat ganz oder teilweise besoldet werden und dass auch die juristischen Personen mit Kirchensteuern belangt werden. Dazu eine Grundsatzbemerkung: Gleichheit im Sinne der Rechtsgleichheit kann Unterschiede nicht einfach übersehen. Eine relative Gleichheit, gestützt auf Artikel 4 der Bundesverfassung, kann es deshalb nicht geben. Für eine Differenzierung muss aber bei sachlicher Prüfung ein vernünftiger Grund vorhanden sein.

Die bestehende Ordnung zwischen Kirche und Staat vermag also nicht alle zu befriedigen. Wir müssen aber nach meiner Ansicht bei allen derartigen Problemen davon ausgehen, dass alle gesellschaftlichen Einrichtungen Menschenwerk sind. Sie haben auf die verschiedenartigen Auffassungen soweit möglich Rücksicht zu nehmen. Doch ergeben sich ganz einfach Grenzen der allseitigen Rücksichtnahme, auch Kompromisse sind nicht zu umgehen. Mängel sind deshalb nie auszuschliessen, und nie wird man bei der Organisation öffentlicher oder privater Institutionen allen Wünschen, Absichten, Idealen und Zielsetzungen voll Rechnung tragen können.

schauung zu urteilen habe. Das sei nicht bestritten. Aber Der Botschaft können wir entnehmen, dass das Verhältnis zwischen Kirche und Staat in den mehrheitlich christlichen Staaten sehr unterschiedlich geregelt ist. Die Unterschiede zeigen sich von der ausgesprochenen Staatskirche bis zur gegenseitigen Autonomie und Unabhängigkeit. Indessen kennt man verschiedenorts auch das gleiche föderalistische System, wie es sich bei uns eingebürgert hat. Es trägt ebenfalls die Züge einer unterschiedlichen historischen Entwicklung.

Nun darf man ruhig sagen, dass sich unsere kantonalen organisatorischen Regelungen bewährt haben. Mit wenigen Ausnahmen werden die Kirchgemeinden der anerkannten Landeskirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt. Der Staat mischt sich aber nicht in die sogenannten inneren Angelegenheiten. Mit diesem System konnte der religiöse Friede gewahrt werden, und Komplikationen haben sich bisher nicht ergeben. Eine wesentliche Grundlage für den religiösen Frieden bilden allerdings auch die Artikel 49 und 50 der Bundesverfassung, welche die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Ausübung gottesdienstlicher Handlungen innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung gewährleisten.

Die Initianten visieren mit ihren Einwänden vor allem die kantonale Kirchenhoheit an, durch welche in fast allen Kantonen den Kirchgemeinden der anerkannten Landeskirchen der Status des öffentlichen Rechts zuerkannt wird. Diese sind dadurch befugt, Kirchensteuern zu erheben.

Würde man der Initiative zustimmen, dann hätten sich die Landeskirchen wohl vorweg dem Vereinsrecht zu unterstellen. Das schweizerische Zivilrecht trägt aber den Eigenheiten der Kirche wenig Rechnung. Es ist zu beachten, dass nur 2,2 Prozent unserer Bevölkerung Freikirchen angehören oder ohne Zugehörigkeit zu einer religiösen Gemeinschaft sind. Kleine Gemeinschaften, wie das beispielsweise auch die Sekten sind, sind verhältnismässig leicht zu verwalten. Es ist aber schwer vorstellbar, wie die grossen Kirchgemeinden angemessen verwaltet werden können, wenn vom bisherigen System abgegangen würde. Allein schon die Organisation, die bis jetzt immerhin auf demokratischem Recht beruht, würde zu Unzukömmlichkeiten führen, und logischerweise würde im besondern die Finanzierungsfrage auch Schwierigkeiten und Ungerechtigkeiten zur Folge haben.

Man mag gegen den obligatorischen Steuerbezug bei den Glaubensangehörigen einwenden, was man will, er trägt dennoch zur Stabilität bei, und was mir vor allem auch sehr wichtig scheint: Er richtet sich nach den sozialen Verhältnissen der Steuerpflichtigen.

Ohne genügende finanzielle Grundlage, also im Rahmen der reinen Bekenntniskirche, bestünde die Gefahr, dass die Kirche teilweise verkümmert, weil sie ihren vielseitigen Aufgaben nicht mehr im erwünschten Ausmass nachkommen könnte. Es wäre mit der Möglichkeit und Gefahr zu rechnen, dass sie, wie das in Staaten mit vollzogener Trennung zumindest teilweise der Fall ist, entweder in die Abhängigkeit von wirtschaftlichen Interessengruppen manövriert würde oder dass sie sich selber aus einer Zwangssituation heraus wirtschaftlich betätigen müsste, wie das auch verschiedenorts der Fall ist. Ausserdem würde dem Sektierertum mit seinen Auswüchsen Vorschub geleistet.

In unserem Land kann andererseits niemand von der Höhe des Steuerbetrages Privilegien ableiten, und die Kirchensteuern sind gerecht, weil sie auf die sozialen Verhältnisse der Steuerpflichtigen Rücksicht nehmen.

Nun kam natürlich in der Kommission die Besteuerung der juristischen Personen auch zur Sprache. 16 Kantone kennen dieses System nicht. Was von den juristischen Personen nicht erbracht wird, haben die natürlichen Personen zu berappen. Der Steuerertrag der juristischen Personen wird entsprechend der Zahl der Konfessionsangehörigen der einzelnen Kirchengemeinden aufgeteilt.

In der Rechtslehre ist die Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen von namhaften Autoren kritisiert worden. Das Bundesgericht hat aber in mehreren Entscheiden festgestellt, dass sich juristische Personen nicht auf die in Artikel 49 der Bundesverfassung verankerte Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen können, weil diese ihrer Natur nach nur den natürlichen Personen zustehen kann. Bestimmungen in kantonalen Verfassungen, welche die Besteuerung der juristischen Personen vorsehen, sind durch die Bundesversammlung gewährleistet worden.

Massgebend dürfte vor allem die Meinung des Bundesgerichtes sein, solange die Bundesverfassung den Kantonen die Freiheit lasse, das Kirchenwesen als Bereich staatlicher Tätigkeit mit Steuergeldern mitzufinanzieren oder diese als öffentliche Aufgabe verstandene Aktivität öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften mit Steuerhoheit zu übertragen, bestehe kein Anlass, die juristischen Personen von der Steuerhoheit auszunehmen.

Umstritten ist in diesem Zusammenhang speziell auch die Frage, wie Artikel 49 Absatz 6 der Bundesverfassung auszulegen sei, welcher festlegt, dass niemand gehalten sei, Steuern zu bezahlen, welche speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgenossenschaft, welcher er nicht angehört, bezogen werden. In verschiedenen Kantonen werden nämlich aus allgemeinen, kantonalen Steuergeldern kirchliche Aufgaben, wie zum Beispiel die Pfarrerbesoldungen, mitfinanziert. Indessen kam in den Verhandlungen über die Revision der Bundesverfassung im Jahre 1874 deutlich zum Ausdruck, dass die Ausnahme lediglich Geltung hat für Kultuszwecke im engeren Sinne.

Das kantonale Recht gestattet im übrigen allgemein eine organische Weiterentwicklung. Es ermöglicht es, auf dem Wege der Verfassungs- oder Gesetzesrevision Änderungen von Artikeln herbeizuführen, die nicht mehr als zeitgemäss betrachtet werden. Ebenso kann dafür gesorgt werden, dass weitere religiöse Gemeinschaften, so sie es wünschen und sie sich dazu eignen, die öffentliche Anerkennung finden. Entsprechende Verfassungsrevisionen haben stattgefunden oder sind in Vorbereitung.

Noch ein letztes: Ich glaube, es wird niemand bestreiten wollen oder können, dass die christliche Religion unsere kulturelle Entwicklung, unsere Zivilisation und damit auch die staatlichen Grundbegriffe von Freiheit und Gerechtigkeit mitgeprägt hat. Die Gesetzgebung ist von christlichen Auffassungen positiv beeinflusst worden. Durch die Ein-

richtung der Landeskirchen anerkennt der Staat die hohe Bedeutung geordneter kirchlicher Verhältnisse für ihn selber.

Staat und Kirche sind aufeinander angewiesen. Nur der demokratische Staat ermöglicht der Kirche eine freie Entfaltung, auch den Freikirchen. Das Staatssystem kann deshalb der Kirche nicht gleichgültig sein. Der Staat andererseits ist daran interessiert, dass sich starke Institutionen um das geistige Wohl der Bevölkerung bemühen. Die Gefahr eines geistig-seelischen Vakuums besteht offensichtlich gerade in unserem von der Technik geprägten Zeitalter. Es liegt nicht im Interesse des Staates, wenn das seelische Gleichgewicht gestört ist und sich die Menschen, wie man das so viel hört und liest, vor sich selber flüchten. Die Kirche ist ein sozialer und ethischer Begriff im öffentlichen Leben, und das Christentum hat seine Gestaltung in unserem Land im Verlaufe der Jahrhunderte in Gemeinschaft mit dem Staat gefunden. Wohl war das Verhältnis wertvoll, das Christentum wurde auch etwa in negativem Sinne missbraucht.

Das ändert nichts an der Tatsache, dass es sich bei Staatsbürgern und Kirchengliedern in überwiegendem Masse um die gleichen Menschen handelt. Wenn es im Verlaufe der Jahre zu einer echten Zusammenarbeit gekommen ist, so hat sich diese bestimmt segensreich ausgewirkt. Kirche und Staat haben die Aufgabe, dem Gemeinwohl zu dienen. Wenn eine starke Kirche die zwischenmenschlichen Beziehungen verbessern will, erfüllt sie auch eine öffentliche Aufgabe.

Wenn die Kirche zudem auch soziale Aufgaben mitträgt und sie vielfach inspiriert oder in die Wege geleitet hat, so sollte man sie nicht daran hindern. Es sind so viele soziale Werke geschaffen worden, denen der Staat eine ungenügende Aufmerksamkeit schenkte.

Natürlich haben wir keine Patente für absolut vollkommene, unfehlbare Lösungen. Alles muss am Ergebnis, an den Erfolgen gemessen und erprobt werden. Man kann natürlich alles in Frage stellen. Die Menschen fühlen sich dadurch verunsichert. Es ist jedenfalls sinnlos, etwas umzukrempeln, das sich gut eingebürgert und bewährt hat. Der Begriff der «Trennung» hat ohnehin grundsätzlich etwas Unbefriedigendes an sich.

Zusammenfassend lässt sich deshalb sagen, dass wirklich kein Anlass besteht, dem Begehren nach vollständiger Trennung von Kirche und Staat stattzugeben. Bildlich gesagt, sollte die Kirche nach wie vor mitten im Dorf bleiben. Ich bitte Sie im Namen der Kommission, dem Antrag des Bundesrates zu folgen und Volk und Ständen Ablehnung dieser Volksinitiative zu beantragen.

**M. Jelmini, rapporteur:** Si l'on observe le développement historique des rapports entre Etat et Eglise en Europe au cours des cent cinquante dernières années, on peut aisément constater qu'à partir de la révolution libérale de 1848 au plus tard, on s'est orienté nettement vers l'abandon du régime d'unité entre Etat et Eglise, régime qui avait été propre au Moyen Age et qui a été aussi repris par la Réforme.

Evidemment, cela n'a pas été sans hésitation ni contre-coup. Du régime Eglise-Etat (Staatskirche), on est passé progressivement au régime de juridiction ecclésiastique limitée (Staatskirchenhoheit) pour aboutir enfin à celui de la séparation, qui a trouvé et qui trouve encore son expression la plus radicale en France.

Dans les cantons suisses, on assiste au même phénomène. La tendance commune a été sans doute celle du dégagement réciproque de l'Etat et de l'Eglise. Toutefois, cette tendance n'a abouti à la séparation (régime qui renvoie les églises à la sphère de droit privé) que dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, mais même dans ces cantons, on a trouvé le moyen de reconnaître la fonction publique des Eglises en les déclarant de caractère public ou d'intérêt public. Ces deux cas, comme aussi les deux initiatives séparatistes qui se sont heurtées tout récemment au refus évident du peuple au Tessin et à Zurich, mettent en lu-

mière deux éléments importants: d'un côté le trend typique de notre tradition étatique, qui s'oppose à considérer les Eglises comme une réalité purement privée, sans relief juridique public et social; d'un autre côté l'ambiguïté que comporte l'expression «séparation de l'Eglise et de l'Etat». Le fait que la doctrine comme la pratique législatives, quand elles ne sont pas trop unilatéralement idéologiques, ne sont pas en mesure de donner une définition précise du régime de séparation entre Etat et Eglise, signifie justement que l'idée de la séparation, qui existe aussi en Suisse dans le développement historique, n'est pas univoque. Elle ne peut pas être identifiée à une seule de ces formes institutionnelles: celle du renvoi pur et simple des Eglises et des autres communautés à la sphère du droit privé.

Il y a en Suisse un processus de séparation progressif et constant, même s'il a eu finalement pour résultat une augmentation considérable du nombre des Eglises et d'autres communautés religieuses qui ont été reconnues par les cantons tant au niveau constitutionnel qu'au niveau législatif comme des corporations jouissant d'un statut de droit public. Séparation signifie alors avant tout, en vertu du principe de la liberté fondamentale de conscience et de religion, dégagement des différentes compétences de l'Etat et des Eglises et distinction des sphères propres à ces deux ordres juridiques. En Suisse, cela signifie par conséquent d'une part, autolimitation de la souveraineté de l'Etat, qui renonce ainsi à gérer en propre les affaires ecclésiastiques, mais en même temps aussi décléricalisation de la sphère politique. Cela signifie d'autre part reconnaissance aux Eglises et aux religions du droit – ainsi que de l'autonomie nécessaire à l'exercice de ce droit – de s'organiser selon leurs propres besoins, soit sur le terrain du droit public – pour celles qui estiment appartenir à cette sphère de par leur nature propre ou qui désirent y appartenir – soit sur le terrain du droit privé, pour celles qui le préfèrent.

Là où l'Etat a octroyé démocratiquement le statut de droit privé à des Eglises qui, éventuellement auraient pu se sentir mal à l'aise dans ce régime, l'Etat, comme c'est le cas à Genève et à Neuchâtel, n'a toutefois pas pu éviter de leur reconnaître le caractère d'intérêt public.

L'idée de la séparation a donc coïncidé en Suisse avec la reconnaissance plus affirmée de la liberté individuelle de conscience, mais aussi d'une liberté de mouvement plus étendue et plus réelle des Eglises en tant que telles. On a assisté ainsi à une reconnaissance progressive de la laïcité de l'Etat, mais aussi parallèlement à une affirmation plus prononcée du rôle public, social et culturel des Eglises elles-mêmes et d'une partie des autres communautés religieuses.

Cette accentuation de la séparation a contribué en fait à souligner que les Eglises sont des corps sociaux publics intermédiaires. C'est sans doute là une conquête de la démocratie parce que l'Etat est sorti plus libéral et plus social de cette opération. Le résultat ne pouvait du reste se faire attendre: il en est résulté une justice plus large et, par conséquent, l'instauration d'une paix religieuse, tant au niveau de l'Etat qu'à celui de l'œcuménisme, incomparablement plus assurée qu'elle ne le fut par le passé.

Tout cela peut bien être considéré comme une réalisation cohérente de l'esprit dans lequel a été rédigé le préambule de notre constitution fédérale, qui reconnaît l'existence de valeurs religieuses, mais aussi, le cas échéant, simplement de valeurs politiques sociales et culturelles considérées comme supérieures à notre système juridique. Il n'est d'ailleurs pas sans importance que les deux commissions préposées à la révision de la constitution aient décidé sans opposition de maintenir ce préambule.

C'est à la lumière de toutes ces considérations qu'il faut juger l'initiative visant la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

On ne peut douter de sa légitimité et c'est pour cela qu'elle doit être soumise au jugement du peuple et des cantons. Si l'initiative est rejetée, ceux-ci resteront libres

et responsables de régler dans le futur les rapports entre l'Etat et l'Eglise dans la limite de leurs propres compétences.

L'initiative doit être rejetée. C'est là l'opinion unanime (avec une abstention) de la commission du Conseil national. Les raisons qui motivent sa décision varient selon les options politiques de ses différents membres. Je me permets de résumer quelques-uns de ces motifs, en les divisant en trois classes selon leur importance.

Le message du Conseil fédéral, dont la haute qualité a été reconnue par la commission, a le mérite d'attirer notre attention sur les nombreuses et très profondes conséquences qu'aurait l'acceptation de l'initiative sur le plan du droit fédéral et du droit cantonal. Le catalogue en est impressionnant et encore ne prétend-il pas être exhaustif. Au niveau de la constitution fédérale sont en jeu non seulement le préambule, le terme allemand «Eidgenossenschaft», mais aussi de nombreuses autres dispositions telles que celles de l'article 49, 5e et 6e alinéas, de l'article 50, 3e et 4e alinéas, et de l'article 75.

Les conséquences seraient encore plus graves au niveau de la législation fédérale, soit du code civil suisse pour ce qui concerne les fondations et corporations ecclésiastiques, de la loi d'organisation militaire (aumônerie militaire), du code pénal (protection de la paix religieuse), des lois de procédure en matière de serment, sans parler des exemptions fiscales, de la procédure de consultation et de la réglementation des jours fériés.

Cependant, le problème le plus épineux serait celui du droit international public. La Confédération pourrait-elle encore passer des traités internationaux avec le Saint-Siège? Le problème se complique surtout sur le plan cantonal et sa complexité est à la mesure de l'étroitesse des rapports qui existent entre les cantons et les Eglises. Il faudrait procéder à la révision de toutes les constitutions cantonales, y compris de celles de Genève et de Neuchâtel, à la dénonciation des conventions passées par les cantons en matière ecclésiastique et à la révision des lois d'application des dispositions constitutionnelles cantonales relatives aux Eglises.

Il faut aussi tenir compte du fait que les Eglises officielles ou reconnues perdraient ainsi leur statut de droit public non seulement au niveau cantonal, mais encore au niveau paroissial. Les subventions pour l'entretien du culte tomberaient, l'enseignement du catéchisme et de l'histoire biblique disparaîtrait des programmes scolaires, les cantons ne pourraient plus financer les aumôneries dans les établissements, de détention et dans les hôpitaux. Le règlement du problème des titres juridiques de la propriété et de l'administration des biens des Eglises déclencherait de graves querelles et représenterait pour les tribunaux un travail presque impossible à maîtriser, d'autant plus que tout cela devrait être fait dans le délai utopique de deux ans.

L'insécurité juridique qui résulterait de l'acceptation de cette initiative préoccupe sérieusement le Conseil fédéral et on ne peut que donner raison à ce dernier.

Au début de notre rapport, nous avons souligné la grande importance qu'ont revêtu au cours de l'histoire les rapports entre l'Eglise et l'Etat. Est-il nécessaire et prudent de mettre aujourd'hui en cause d'une façon aussi radicale la paix et l'harmonie qui règnent dans ce secteur, en déclenchant une «litigiosité» très grande au niveau juridique et au niveau passionnel, et tout cela à partir d'une problématique purement idéologique.

Le deuxième groupe d'objections à opposer à l'initiative visant la séparation totale découle d'un des aspects qui touchent au contenu même de la question. Le fait de réviser le statut des Eglises officielles ou reconnues à un statut juridique relevant du droit privé aurait comme première conséquence l'élimination de l'apport des Eglises au secteur public de l'Etat, sur le plan des valeurs religieuses, culturelles et sociales, valeurs profondément présentes dans toutes nos traditions historiques et populaires. C'est un apport au niveau des valeurs fondamen-

tales de la vie sociale, tiré des Ecrivains, essentiel pour l'Etat. Ainsi le témoignage du respect de la dignité humaine, de la liberté d'autrui, de l'amour du prochain, de la vérité, de la paix, de la justice et de la solidarité personnelle et sociale. L'Etat a besoin de reconnaître et même de soutenir publiquement cette responsabilité très grande des Eglises, parce que celle-ci est aussi l'expression d'un humanisme dont la société et l'Etat ne peuvent tirer que des bénéfices très réels. Certes, l'initiative ne fera pas disparaître les Eglises. Mais, en niant leur vocation et leur fonction publique, et en posant en fait que l'Etat devrait les ignorer radicalement, elle porterait un très grave coup à leur raison d'être et à leur travail. La suppression des impôts ecclésiastiques mettrait les Eglises officielles reconnues dans l'impossibilité de continuer d'assurer une partie de leur travail dans le secteur social, en faveur de la jeunesse, sous forme de consultations familiales, pour la formation des adultes, l'assistance des personnes âgées, au profit des malades, des invalides, des pauvres, des personnes moralement en détresse ainsi que dans le secteur culturel, comme dans celui des recherches sociales, des académies et des facultés de théologie.

Est-ce que les cantons seraient en mesure, même sans tenir compte des difficultés économiques actuelles, de reprendre à leur compte la place sociale et culturelle occupée par les Eglises et communautés religieuses reconnues de droit public? Le fait de mettre les Eglises et les communautés religieuses au bénéfice de ce statut de droit public ne peut d'ailleurs de loin pas être considéré comme un privilège contraire aux principes de l'égalité devant la loi et de la liberté de conscience. La pratique fédérale de la garantie accordée à la constitution cantonale a toujours admis que le statut de droit public ne viole pas le principe de l'égalité. Cela même sans tenir compte du fait que certains cantons ont déjà ouvert cette possibilité aux Eglises libres et à d'autres communautés religieuses. La jurisprudence du Tribunal fédéral a été très claire à ce propos, en affirmant que le principe de l'égalité est violé lorsqu'on traite différemment ce qui est essentiellement semblable ou également ce qui est essentiellement différent. Or il y a, entre les Eglises et d'autres communautés religieuses, des différences essentielles découlant de la conscience diverse qu'elles ont d'elles-mêmes. Le principe de la liberté de conscience et de croyance est sauvegardé, en outre, par le fait que chaque membre a le droit de sortir d'une Eglise en tout temps.

On pourrait aussi exprimer des considérations semblables à propos de l'interprétation de l'article 49, 6e alinéa, de la constitution fédérale sur l'affectation de l'impôt général à des fins ecclésiastiques. Il est de fait que les auteurs de l'initiative n'ont apporté dans la discussion aucun élément qui puisse mettre en cause le bien-fondé de cette jurisprudence en la matière. Aussi le Conseil fédéral est-il catégorique s'agissant de cette affirmation. Il ne faut donc pas la mettre en discussion d'autant plus qu'il n'y a pas nécessité de le faire.

La troisième raison à opposer à l'initiative concerne un autre aspect tenant au fond de la question. Elle est aussi la plus radicale et la plus décisive. L'initiative porte une très grave atteinte à la structure fédéraliste de notre pays. Elle porte atteinte à un domaine essentiel de l'autonomie des cantons. Le domaine ecclésiastique constitue depuis toujours une des compétences essentielles et naturelles des cantons. En effet, seuls les cantons sont en mesure de régler les rapports Eglise/Etat en tenant compte d'une indispensable compréhension des particularités culturelles traditionnelles populaires sociales historiques et juridiques permettant de respecter les besoins des Eglises et des confessions en tant que corps sociaux intermédiaires et, par conséquent, propice à garantir la paix religieuse.

Un revirement radical dans ce domaine très important, mais surtout très délicat, parce qu'il est lié directement aux sentiments populaires, domaine où les Eglises ont leur lieu d'expression naturel, serait non seulement contre-indi-

qué, mais dangereux pour la conception même de notre fédéralisme. Il est vrai que le centre de gravité des tâches étatiques s'est constamment déplacé vers le pouvoir fédéral, mais cela n'est pas une raison suffisante pour accentuer cette tendance dans des domaines où une centralisation n'est pas strictement nécessaire. Centraliser le domaine ecclésiastique, non pas sur la base d'un besoin concret et impératif tel qu'il apparaît dans d'autres secteurs où les cantons ne sont plus en mesure d'intervenir eux-mêmes d'une façon adéquate, mais sur la base de raisons idéologiques, serait une erreur politique très grave. On risquerait d'épuiser, sans raison, la force créatrice du fédéralisme et par là de porter atteinte à l'identité propre de l'Etat central lui-même.

A notre avis, et c'est aussi celui du Conseil fédéral, les cantons ne sont pas seulement en mesure d'aménager correctement leurs rapports avec les Eglises et les communautés religieuses; ils sont aussi les seuls à pouvoir le faire d'une façon judicieuse. Par là, on ne veut pas affirmer qu'il n'existe pas de problèmes pour lesquels on ne pourrait pas envisager de solutions plus satisfaisantes. La discussion relative à l'initiative a mis en relief quelques-uns d'entre ces problèmes et le Parti socialiste n'a pas manqué d'y apporter sa contribution. Mais, cela n'empêche pas la Confédération d'estimer que la situation, telle qu'elle se présente aujourd'hui dans les différents cantons, correspond aux principes fondamentaux de l'égalité et de la liberté insérés dans la constitution fédérale. Si on a le sentiment que des réformes s'imposent, c'est aux cantons qu'il appartient de les entreprendre. C'est du reste ce qui s'est déjà produit, au cours de ces quinze dernières années, ce qui témoigne suffisamment d'une volonté de renouveau. Ce sont ces mêmes raisons de sauvegarder le fédéralisme qui ont poussé le Conseil fédéral et la commission du Conseil national à rejeter aussi l'idée d'un contreprojet. Tout contreprojet, en cette matière, porterait atteinte au fédéralisme et serait même contraire à la tendance actuelle visant à éliminer de la constitution fédérale, dans la mesure du possible, toutes les normes qui ne sont pas strictement nécessaires. Cette tendance s'est fait jour déjà à l'occasion de la suppression des articles d'exception. Elle est présente aussi dans le projet de révision totale de la constitution fédérale.

En conclusion, je vous invite au nom de la commission, à accepter la proposition du Conseil fédéral et à recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire concernant la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise.

**Zwygart:** In unserer Bundesverfassung ist die kirchliche Oberhoheit den Kantonen zugewiesen. Artikel 49 stipuliert unter anderem gewisse Garantien, so die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Unter diesem eidgenössischen Dach haben sich die kantonalen Kirchen wohnlich eingerichtet, so wie es ihren religiösen und lokalen Bedürfnissen entspricht. Was bei uns historisch-föderalistisch gewachsen ist, kann nicht ohne Schaden jäh verändert werden. Da und dort sind bei uns Trennungstendenzen feststellbar. Aber was im Laufe der Jahrhunderte geworden ist, kann nicht ohne schwere Folgen von heute auf morgen, wie es die Initiative verlangt, vom Bund her diktiert werden. Vielmehr zeugt die 1874er Bundesverfassung von staatsmännischer Klugheit, wenn sie das in den Gliedstaaten Verwundbare zu schützen trachtet. Auch wenn die Trennung von Staat und Kirche möglicherweise da und dort das System der Zukunft sein sollte, braucht es doch ein langes Reifen, bis tiefverwurzelte Traditionen neu geordnet werden können. Eine solche Veränderung ist niemals gesamt-eidgenössisch denkbar.

Dass da und dort einiges Anstoss erregt und zu verbessern wäre, bestreitet niemand. So dürfte es an der Zeit sein, das Verhältnis einzelner Gemeinschaften und Freikirchen zur Steuerpraxis der Landeskirchen zu überprüfen. In gleicher Weise ist die Frage berechtigt, welche die Initianten in ihrer Stellungnahme zur bundesrätlichen Bot-

schaft aufwerfen: ob die Besteuerung der juristischen Personen zu Recht erfolge. Wo das als Fehler empfunden wird, kann sicher leicht eine Korrektur herbeigeführt werden.

Johannes Georg Fuchs kommt in einer Abhandlung zu der zur Diskussion stehenden Initiative zum Schluss: «Die vollständige Trennung von Kirche und Staat, wie sie das Volksbegehren fordert, ist historisch unrichtig. Sie ist juristisch fragwürdig, sie ist sozial nachteilig, sie ist kirchlich unzumutbar, sie ist ökumenisch einengend, und sie ist sachlich unnötig.» Mit kurzen Worten ist dies wohl eine prägnante Zusammenfassung der Gründe, welche den Bundesrat veranlassten, Volk und Ständen die Verwerfung der Volksinitiative ohne Gegenvorschlag zu beantragen. Die liberale und evangelische Fraktion schliesst sich diesem Vorschlag an.

**Müller-Aargau:** Die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen lehnt die Initiative zur vollständigen Trennung von Kirche und Staat ab. Soll wirklich der letzte Rest der staatlichen Selbständigkeit der Kantone vertan werden, die Politik auf kulturellem und religiösem Gebiet? Es gibt keine, aber auch gar keine stichhaltige Begründung, mit zentralistischen Holzhackermethoden in die organische Entwicklung auf dem Gebiet des Verhältnisses von Kirche und Staat einzuwirken. Selbst der Entwurf zur neuen Bundesverfassung bezeichnet Kirchenangelegenheiten als vorwiegend kantonale Angelegenheiten. In einem ersten Podiumsgespräch zu diesem Entwurf hat sich gezeigt, dass höchstens kritisiert wird, dass bei dieser ureigenen Domäne der Kantone auch nur die Möglichkeit einer Einmischung des Bundes in Erwägung gezogen wird. Diesem Verfassungsentwurf werden nicht zuletzt Zentralismus und Tendenz zum Dirigismus vorgeworfen. In dieser Frage – Trennung von Kirche und Staat – liegt dieser Entwurf aber weit hinter dem zurück, was die Initiative zur vollständigen Trennung von Kirche und Staat fordert und liegt daher auch weit weg von all dem, was die Menschen von heute bewegt oder ihnen unter den Nägeln brennt. Wenn es den Initianten darum ginge, im juristischen Sinne ein Höchstmass an Gleichheit zu erreichen, so könnte dies mit jener kühlen Argumentation passieren, die dem Anliegen angemessen ist. Davon aber keine Spur. Die Aufzählung von Missständen, Machtmissbräuchen, Einzelfällen, aber auch die Verniedlichungen von Leistungen und Wirken in den Publikationen der Initianten, dazu der Missbrauch der Geschichte, die verwendet wird, um anzuprangern, zu urteilen und zu verurteilen, anstatt damit zu erklären und verständlich zu machen, das alles macht die Initianten nicht zu willkommenen Dialogpartnern. Mit ihrer Argumentation disqualifizieren sie nicht nur sich selber, sondern auch ihr Anliegen.

Die Vielfalt der Verhältnisse zwischen Kirche und Staat in den Kantonen, dargestellt in der Botschaft Seiten 9 bis 15, ist eine Wohltat für den Föderalisten und ein Leckerbissen für den Historiker. Hinter den kurzen, aber präzisen Angaben eröffnen sich vielfältige Perspektiven in spezifische Räume und Zeiten dieser Gemeinwesen, zu denen wir stehen wollen und stehen müssen. Im Kanton erfolgen auch die weiteren zukünftigen Veränderungen. Nachdem das Zusammenspiel Kirche/Staat sich soweit harmonisiert hat, dass der Staat auch Kritik, ja selbst Opposition von seiten der Kirche erträgt, gilt es hier, die Kreise nicht zu stören. Und die Entwicklung geht weiter, vielleicht in Richtung Trennung in den Kantonen, viel eher aber in Richtung Öffnung. Solche Vorstösse in gewissen Kantonen haben bereits zur offiziellen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften geführt. Wie viele solche Vorstösse von seiten der Freikirchen sind in Kantonen schon abgelehnt worden? Wir haben es in der Kommission vernommen: es gibt kein einziges Beispiel. Wo wird also hier die Gleichheit verletzt? Wo werden Minderheiten unterdrückt? Die Religionsgemeinschaften sollen Vereine werden wie alle andern, wird verlangt. Gibt es tatsächlich einen Verein, der die Hauptleistung an seinen möglichen Mitgliedern, näm-

lich im Bereich der Erziehung, vor dem Eintritt in den Verein erbringt? So bliebe als letztes noch die Abgeltung, die Frage der Rückgabe der Kirchengüter. Die praktische Durchführung wäre derart spannend, dass man fast bedauern muss, bei der Ausmarchung nicht dabei zu sein. Die Initianten machen eine abstruse Kalkulation, indem sie alle staatlichen Leistungen vom Kapital (genannt Kirchengüter) abzählen. Erlauben Sie mir eine gegenteilige Rechnung. Ein praktisches Beispiel, Kanton Zürich: Die Reformation hat Kirchen- und Klostersgüter der Kirche neuen Glaubens übertragen; die Zinsen der Güter reichten bei weitem dazu aus, die Pfarrbesoldung zu erbringen. So blieb es bis 1804. Dann übernimmt der Staat das Kapital und damit die Verpflichtung, die entsprechenden Leistungen zu erbringen; zum Beispiel Gebiet des Klosters Oetenbach: das wäre das Gebiet von Rennweg, Urania- und Bahnhofstrasse. Wie soll der Kanton Zürich den dort verschacherten Boden entgelten? Ist der schlechte Kapitalverwalter für seine Fehlspekulationen zu entschuldigen, indem man den damaligen Wert einsetzt, oder sollte der heutige Wert eingesetzt werden? Das mehr zur Erheiterung als im Ernst, aber das leichthin verwendete Wort Entflechtung bekommt dadurch das entsprechende Gewicht.

Kurz, uns scheint, dass diese Initiative mehr von Hass und Neid diktiert wird als von dem immer wieder genannten Streben nach religiöser Toleranz. Die Fraktion des Landesrings lehnt aus diesem Grund, noch mehr aber aus föderalistischen Gründen, diese Initiative einstimmig ab.

**M. Delamuraz:** La créativité des centralisateurs est tout simplement sans limite. Je croyais avoir tout vu en cette matière jusqu'au moment où l'inimaginable s'est produit. Un comité (devenu comité fantôme) propose que notre accueillante constitution fédérale décrète la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise.

L'inimaginable n'est pas de poser la question en soi, car il est parfaitement légitime de s'interroger quant au statut de l'Eglise dans notre pays, quant aux structures ecclésiastiques héritées, pour une bonne part du XIXe siècle, quant aux conséquences à tirer d'une éventuelle évolution des mentalités. Il n'y a pas de tabou dans notre démocratie, pas plus en ce qui concerne les relations de l'Eglise et de l'Etat que dans quelque domaine que ce soit.

L'inimaginable est de poser cette question au niveau fédéral parce qu'il est très évident que la compétence ecclésiastique des cantons est une excellente chose. Elle a permis à chacun des Etats confédérés de définir un statut de l'Eglise conforme aux conceptions populaires de ces Etats. Elle a tenu compte de la multiplicité des opinions et des nuances d'opinions dont la Suisse est riche.

Ainsi par exemple, Genevois et Neuchâtelois ont opté pour la séparation de l'Eglise et de l'Etat, grand bien leur fasse, alors que les citoyens zuricois, grand bien leur fasse aussi, il y a un an, refusaient massivement l'initiative populaire cantonale préconisant la même séparation.

Les radicaux, dans leur unanimité parlementaire, rejettent l'idée de transférer la compétence ecclésiastique des cantons à la Confédération. Les radicaux ne veulent pas du rouleau compresseur fédéral nivelant des systèmes cantonaux qui ont été démocratiquement établis. Ils refusent de démanteler un régime qui joue tout à fait normalement. En conséquence, le groupe radical des Chambres vote l'arrêté fédéral et recommande ainsi au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative sans contre-projet.

Mais encore faut-il bien insister sur le fait que nous ne nous prononçons pas le moins du monde maintenant sur le fond du problème des relations entre l'Etat et l'Eglise. Nous disons simplement et fermement aux auteurs de l'initiative qu'ils se sont trompés d'adresse en voulant situer le débat au niveau fédéral. Nous récusons ce débat ici.

En revanche, les radicaux accepteront d'entrer en discussion dans les cantons qui le voudront. Certains seront hostiles à la séparation de l'Eglise et de l'Etat, d'autres pourront y être favorables, mais cela est une autre histoire. Un fait capital compte aujourd'hui. Si notre Conseil

*propose de rejeter l'initiative populaire, il ne dit pas non à la séparation de l'Eglise et de l'Etat, il ne dit pas oui non plus. Il refuse d'entrer en matière quant au fond et cela est très différent. Cela signifie en particulier que des initiatives populaires pourront être lancées dans les cantons et que là le débat fondamental sera ouvert. Le peuple doit le savoir pour que la campagne sur la présente initiative fédérale ne se déroule pas dans l'ambiguïté ni dans un climat de restriction mentale.*

**Hösl:** Namens der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, und zwar deren einstimmigen Meinung, beantrage ich Ihnen, Volk und Ständen die Verwerfung dieser Volksinitiative zu empfehlen. Wenn eine nationalrätliche Kommission mit 16 zu 0 Stimmen, bei einer Enthaltung, zum gleichen Schluss gelangt, erscheint das Resultat in diesem Saal gegeben. Man kann sich also fragen, ob sich unter solchen Voraussetzungen nicht weitere Worte erübrigen würden. Angesichts der Tatsache, dass wir oft, vielleicht zu oft, eher unbedeutender materieller Belange wegen lange diskutieren, erscheint es mir doch als nötig, hier einige grundsätzliche Gedanken zu äussern. Es geht, und dies in mehrfacher Beziehung, um Grundlagen unseres Staates. Allem voran ist festzuhalten: Die Kirchenhoheit gehört den Kantonen. In der Tat gehörte nach bisheriger Kompetenzabgrenzung die Kirchenhoheit den Kantonen und nicht dem Bund; die Uebertragung auf den Bund wäre ein sehr schwerwiegender Eingriff in unsere föderalistische Staatsstruktur. Will man zum Beispiel die Landsgemeindekantone durch einen eidgenössischen Kirchenvogt zur vollständigen Trennung von Kirche und Staat zwingen? Dies, obwohl die Kantone innerhalb des geltenden Bundesrechtes durchaus die Freiheit haben, Staat und Kirche teilweise oder auch vollständig zu trennen, dies aber auf freiheitlicher Grundlage und nicht durch Bundeszwang? Sodann ist daran zu erinnern, dass unsere historische Vergangenheit, jene der Menschen und unseres Staates, unserer Eidgenossenschaft, auf dem Christentum beruhen und nicht etwa auf dem Islam, dem Buddhismus oder irgendeiner andern Religion oder gar dem Atheismus. Und diese christliche Vergangenheit hat uns, zum Glück für uns und andere, mehr und stärker geprägt, als uns oft bewusst ist. Nicht umsonst nehmen nach wie vor 95 bis 99 Prozent unserer Bevölkerung die Dienste der Kirchen an wichtigen Stationen ihres Lebens in Anspruch, so bei der Taufe der Kinder, Firmung oder Konfirmation, bei der kirchlichen Trauung oder der Abdankung. Das Verlangen nach totaler Trennung zeugt von einem totalitären Geist. Eine solche Trennung würde den Kantonen und Gemeinden jede Möglichkeit nehmen, inskünftig mit irgendeiner Kirche rechtliche Verbindungen einzugehen. Es ist denn auch festzuhalten, dass die Trennung weder in Genf noch in Neuenburg, noch überhaupt in einem westlichen Staat Europas, so weit geht. Auch die vor einiger Zeit vom Zürchervolk abgelehnte Initiative war weniger unmässig. Wo hört überhaupt diese Totalität auf? Sie kann die Präambel zu unserer Bundesverfassung treffen, den Landsgemeindeeid abschaffen, die Basler zwingen, den Bischofsstab durch eine Trommel zu ersetzen und die Glarner dazu, den St. Fridolin im Wappen gegen ein Zigerstöckli auszutauschen. Das mag gesucht und übertrieben tönen, trifft aber zu, wenn man das harte Verlangen der Initianten zu Ende denkt. Dasselbe gilt für das Wappen von Schwyz, ja, jenes unserer schweizerischen Eidgenossenschaft, symbolisiert doch das Kreuz die Verbindung unseres Staates mit dem Christentum. Wir fragen uns: Welche Leute und Absichten stecken überhaupt hinter dieser so mühsam zustande gekommenen Initiative? Allein die Tatsache, dass von drei rückzugsberechtigten Initianten einer noch vor Einreichung der Initiative seine Unterschrift zurückgezogen hat und Meinungsverschiedenheiten im Januar 1978 zum Ausscheiden des zweiten Rückzugsberechtigten und in der Folge zur Auflösung des Initiativkomitees führten, lässt aufhorchen. Sicher hat es bei den Unterzeichnern viele gutgläubige und fehlgeleitete Idealisten. Daneben dürften

sich auch solche befinden, denen es bewusst um eine Schwächung unserer Landeskirchen geht, wobei diese Schwächung auch den anderen Partner, also unseren Staat, treffen soll. Das müssen und wollen wir im Interesse von Kirche, Staat und Volk verhüten.

Wann und wo sind die Kirchen frei, wann abhängig, wo in umfangreicherer Weise frei, wo in stärkerer Art abhängig? Da, wo bei uns nicht etwa der Staat, nämlich der Bund oder die Kantone, sondern unsere Urzellen, die Gemeinden, den Kirchen beim Steuereinzug im Einverständnis mit den, den Kirchen beim Steuereinzug im Einverständnis mit ist die Gefahr von Pressionen wirklich äusserst gering. Der Zahler gibt ja sein Geld nicht direkt den Kirchen, sondern dem Gemeindeverwalter, und dieser bringt das Geld aller als neutraler Vermittler ohne Recht noch Möglichkeit ungerechter Beeinflussung dem Kirchenverwalter. Wenn aber – Herr Kollege Heinrich Schnyder hat dies in der Kommission eindrücklich geschildert, wie er dies in den USA und in Kanada erlebte –, die sogenannten freien Kirchen sozusagen betteln müssen, in widerlicher Weise finanzkräftige Mitglieder anzuwerben haben, die Weihe der Gottesdienste durch wiederholten Einzug von Spenden leidet, werden Geber und Nehmer gleichermaßen erniedrigt. Untragbare Fristen in den Uebergangsbestimmungen zeugen entweder von einer weitgehenden Unkenntnis der vielfachen, vorwiegend geschichtlich begründeten Verflechtungen zwischen Kantonen und Kirchen oder dann von einer geradezu leichtsinnigen Art, ein so komplexes Problem mit brutalen Methoden ohne soziales Verständnis lösen zu wollen. Die Initiative ist inhaltlich fragwürdig, in der Form sogar liederlich.

Zum Schluss können wir ihr doch ein Verdienst zuerkennen, nämlich die Tatsache, dass sie uns Parlamentarier und dann das Volk veranlasst, uns mit diesem Problem zu befassen. Das kann dazu führen, wieder einmal zu erkennen, was die Kirchen dem Staat und der Staat den Kirchen wesentliches bieten und bedeuten können. So werden wir uns erneut bewusst, dass wir in einem christlichen Staat leben und dass deshalb dieser Staat zu unseren christlichen Kirchen auch heute und in Zukunft zu stehen hat.

**M. Vincent:** Quand on est, comme celui qui vous parle, tranquillement athée mais nullement anticlérical militant, il est vraiment difficile de trouver des arguments et de persuader parce qu'on se demande: Persuader qui et de quoi? Car au fond, pour un Genevois, la séparation de l'Eglise et de l'Etat est une chose naturelle. En fait elle était probablement naturelle pour un croyant comme Rousseau et même naturelle pour un déiste comme Robespierre qui avait mis sur pied la fête de l'Etre suprême.

Par conséquent, nul n'est moins que nous «mangeur de curé», nul ne sacrifie moins que nous à l'anticléricalisme primaire, ce qu'on pourrait appeler l'anticléricalisme de papa qui, remarquez-le, allait souvent de pair avec un conservatisme très sec et très froid. Nous en avons du reste fourni la preuve ici même et très clairement, lorsqu'il s'est agi de l'ordre des Jésuites, des congrégations et des couvents. Vous savez quelle position nous avons prise et à cette époque on nous avait même dit qu'elle étonnait. Mais à vrai dire, nous préférons aux divisions théologiques et doctrinales l'union dans l'action politique et sociale entre incroyants et croyants avec tous les chrétiens, la rencontre comme disait le poète entre celui qui croyait au ciel et celui qui n'y croyait pas.

Mais cela n'implique tout de même pas que l'incrédule, le non-croyant ou celui qui appartient à une autre confession confesse par force ou quasiment une foi qu'il n'a pas, qu'il la nourrisse de ses deniers, qu'il nourrisse une Eglise qui n'est pas la sienne et qui ne le sera jamais, car on le sait il n'y a pas que l'impôt ecclésiastique séparé qui peut être et qui est dans certains cas un impôt facultatif visible, évitable, il y a le budget des cultes que l'on greffe sur le budget général et cela n'est pas acceptable.

Est-ce que c'est une idée extrêmement hérétique? Nous ne le croyons pas. Le comité d'initiative nous cite parmi les partisans de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Jacob Burckhardt y voit ce qu'il appelle la suite logique de la tolérance, Karl Hilty déclare que l'Eglise et l'Etat sont une contradiction insoluble – le dénouement de la contradiction passe nécessairement par la séparation – et le professeur Giacometti souhaite que tombe ce qu'il appelle «l'imbrication» de l'Eglise et de l'Etat. Si de telles autorités s'expriment ainsi, c'est que l'opinion ne doit pas être extrêmement hérétique.

Il y a quelques jours l'Espagne a voté et à notre avis l'Espagne a bien voté. Je crois que nous sommes assez nombreux à le penser et à exprimer notre contentement. Dans la constitution espagnole, qui après une lutte très ardente vient d'être acceptée, l'article 16 dit: «Aucune confession n'a un caractère d'Etat. Les pouvoirs publics tiendront compte des croyances religieuses et maintiendront les formes de coopération adéquates avec l'Eglise catholique et les autres confessions.» C'est une formule de compromis, éloignée à la fois du national-catholicisme en vigueur sous Franco et de l'anticléricalisme de la constitution républicaine espagnole de 1931.

Malgré tout, une mention particulière à l'Eglise catholique a fait réagir la communauté protestante et certains socialistes qui la considèrent comme incompatible avec le caractère non confessionnel de l'Etat, mais c'est la seule polémique qui se soit élevée en Espagne. Il y a une autre polémique dans l'épiscopat qui s'est divisé. L'archevêque de Saragosse était plutôt contre la constitution, l'archevêque de Barcelone était pour, le cardinal Taracón, évêque de Madrid, et le cardinal Bueno Monreal, archevêque de Séville, ont dit qu'il n'y avait pas de raison proprement religieuse qui puisse inciter un chrétien à voter dans un sens ou dans un autre. Vingt théologiens professeurs aux universités pontificales de Salamanque et de Madrid ont affirmé, dans un texte commun, qu'il était absolument intolérable, du point de vue de la théologie et de la foi chrétienne, de mêler des arguments religieux au vote de la constitution. Vous voyez donc que l'Espagne, l'Espagne éternelle mais aussi celle d'aujourd'hui, s'accommode d'une constitution qui est en somme une constitution très laïque et où ne figure même pas un préambule qui la place sous les auspices du Dieu tout puissant.

Alors, Monsieur Delamuraz, vous êtes monté à la tribune pour rappeler que cette initiative était «une sottise monumentale», puis vous avez ajouté: «L'inimaginable s'est produit.» Modérez votre vocabulaire! Entre vous et moi, l'extrémiste c'est vous, le centriste c'est moi, car je n'emploie pas de tels adjectifs pour qualifier cette initiative.

Peut-être aurait-il mieux valu essayer de régler toutes ces matières sur le plan cantonal. Maintenant nous sommes en présence d'une initiative fédérale et nous nous prononçons sur une question de principe, ce qui n'est pas imaginable et ce qui n'est pas une sottise fondamentale. Un radical devrait savoir que les principes ne sont pas toujours assimilables à des sottises. Voilà, Monsieur Delamuraz.

Nous n'avons d'ailleurs pas d'illusion sur ce qui va suivre, nous avons vu les résultats des travaux de la commission. Nous pensons, avec un certain Guillaume, qu'il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre ni de réussir pour persévérer. Nous allons nous prononcer sur la constitution.

Mon obstination est peut-être l'effet de l'hérédité. Mon père était, comme on dit, dans la foi calvinienne, ministre du Saint Evangile. Il fut modérateur de la Vénérable Compagnie des pasteurs instituée par Calvin (qui ne parlait pas de séparation de l'Eglise et de l'Etat, soit dit en passant). Il fut aussi dirigeant du consistoire de l'Eglise nationale protestante de Genève. Mon siècle avait sept ans et j'avais un an quand il fit une ardente campagne pour la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Voyez dès lors dans

mon attitude aujourd'hui, si vous le voulez bien, un témoignage inattendu d'atavisme, mais aussi de persévérance.

**Ammann-St. Gallen:** Die sozialdemokratische Fraktion, in deren Namen ich hier einige Gedanken vortrage, ist sich darin einig, dass dem Anliegen der Initianten wohl nicht erste Priorität zukommt. Trotzdem wird mit diesem Volksbegehren eine Frage von recht grosser Tragweite aufgeworfen. Recht wechsellvoll war das Nebeneinander, Gegeneinander und Miteinander von Staat und Kirchen, allein in den letzten Jahrhunderten unserer Geschichte! Wir tun deshalb gut daran, uns trotz Auflösung des Komitees ernsthaft mit dieser Initiative auseinanderzusetzen.

Die Diskussion um die Begriffe Staatskirche, Volkskirche und Bekenntniskirche liess in unserem Kreise gewisse grundsätzliche Sympathien zur letzteren aufkommen, dies namentlich im Interesse einer grösseren Glaubwürdigkeit. Die Bestrebungen hin zu einem weltanschaulich eher neutralen Staat sowie gewisse, meines Erachtens allerdings schon länger zurückliegende negative Erfahrungen im Brennpunkt von Staat und Kirche, bewogen verschiedene unter uns zu einer betonten Zurückhaltung in der Beurteilung dieser Frage. Föderalistische Überlegungen sowie Zweifel an der Realisierbarkeit der Initiative innert nur zwei Jahren führten dazu, dass der Initiative jede Unterstützung versagt blieb. Nur eine schwache Mehrheit unserer Fraktion vermochte aber den Argumenten und Anträgen des Bundesrates ungeteilt zu folgen. Wir beschlossen daher im Interesse der persönlichen Gewissensentscheidung jedes einzelnen Stimmfreigabe. Ich benütze deshalb diese Gelegenheit gerne zu einigen persönlichen Feststellungen.

Vorab teile ich die Meinung des Bundesrates, der die Kirchenhoheit weiterhin den Kantonen zuweisen will. Mein bisheriger Lebenslauf gewährte mir fast gleich langen Anschauungsunterricht in den Kantonen Zürich und nunmehr St. Gallen. Diese Einblicke erleichtern mir das Verständnis für die Vielfalt des religiösen, konfessionellen und weltanschaulichen Empfindens in unserem Bundesstaat. Wir sollten diese Vielfalt bejahen als den Ausdruck jahrhundertelanger historischer Entwicklung. Es scheint mir verfehlt, dieses empfindliche Gleichgewicht gleichsam mit dem Vorschlaghammer der Helvetik zu zerstören. Was not tut, ist vielmehr die Weisheit der Mediation oder noch viel mehr des föderativen Bundesstaates. Wir sind alle aufgerufen, in den Kantonen an der Fortschreibung des Verhältnisses von Kirche und Staat mitzuwirken. Dies kann durchaus zu einer harmonischen Entflechtung, zur Öffnung für weitere Bekenntnisse und Glaubensgemeinschaften und zur näheren Umschreibung bei der Verwendung allgemeiner Steuermittel führen.

Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie Rechtsgleichheit sind meines Erachtens nicht tangiert, solange die Kantone lediglich die Einhaltung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze kontrollieren sowie Uebergriffe der Kirchen auf den staatlichen Bereich und auf den einzelnen verhindern. Austritte aus den Landeskirchen sind überdies jederzeit und meines Wissens auch ohne bürokratische Schwierigkeiten möglich. Die Anerkennung als öffentlich-rechtliche Körperschaft, verbunden mit der Zuerkennung des Steuerrechts, erscheint so viel mehr als gerechter Ausgleich für die verschiedenen rechtlichen Auflagen denn als unverdientes Privileg.

Das Steuerrecht der Kirchen ist sodann von grosser Bedeutung für ihre finanzielle Unabhängigkeit. Nur so können sie ihre mannigfaltigen sozialen Aufgaben weiterführen. Beispiele dafür finden sich auf Seite 29 der bundesrätlichen Botschaft. Ich hege einige Zweifel, ob der Bürger bereit wäre, die von den Kirchen geleistete Sozialarbeit durch staatliche Aktivitäten abzulösen. Schliesslich bewahrt das Steuerrecht die Kirchen vor übermässigem Druck und Einfluss kapitalkräftiger Mitglieder. Nur so entstehen jene Freiräume der Toleranz, die eine unerschrockene Verkündigung des Evangeliums, aber auch die enga-

gierte Sozialarbeit vieler Geistlicher überhaupt erst ermöglichen.

Unsere bisherige Ordnung garantiert sodann fast automatisch eine angemessene Kostenbeteiligung des einzelnen an den kirchlichen Werken nach seiner jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dies gilt insbesondere auch für die juristischen Personen. Andererseits soll der Glaubensdruck in privaten Religionsgemeinschaften nicht selten dazu führen, dass sich oft Leute aus bescheidensten Verhältnissen zu unangemessen grossen Spenden und Opfern genötigt fühlen. Auch geht in solchen Glaubensgemeinschaften in der Regel viel zuviel Zeit und Kraft allein zur Sicherung der nackten materiellen Existenz verloren.

Es fällt mir keineswegs leicht, den bisherigen Zustand zu verteidigen. Auch mich schmerzt die oft grosse Diskrepanz zwischen der Kirche, wie sie ist, und jener, wie sie sein sollte. Doch scheint es mir nicht angebracht, die heutige gewachsene Vielfalt durch den vielleicht idealen, aber aufgezwungenen Eintopf einer vollständigen Trennung von Kirche und Staat zu ersetzen. Wenn uns stete Vermittlung tragender Grundwerte sowie breit angelegte kirchliche Sozialarbeit am Herzen liegen, so hat gerade auch die herkömmliche Landeskirche grosse Möglichkeiten. Wichtig scheint mir in diesem Zusammenhang das Wissen darum, dass wir mitsamt unseren staatlichen und kirchlichen Institutionen eben ständig unterwegs sind. Steter Wandel und Neubesinnung werden damit zur Daueraufgabe!

**Cavelly:** Die CVP-Fraktion lehnt die Initiative aus grundsätzlichen und praktischen Erwägungen ab. Von einem Gegenvorschlag kann in dieser Sache abgesehen werden. Zunächst möchten wir dem Bundesrat danken für die übersichtliche Darstellung des ganzen Fragenkomplexes und für die überzeugende Argumentation in seiner Botschaft. Die Diskussion über das Verhältnis von Kirche und Staat ist so alt wie die Menschheit selbst. Sie beschäftigt die juristischen und politischen Geister jeder Epoche. In der Tat handelt es sich um eine Frage, die nicht ein für allemal entschieden werden kann, unabhängig vom jeweiligen politischen und rechtlichen System und von den wandelnden Ansichten des Staatsbürgers. So lässt sich geschichtlich eine Evolution feststellen von der Antike über das Mittelalter, die Aufklärung, den Gallikanismus und Josephinismus bis auf den heutigen Tag, von der Einschwertheorie über die Zweischwerttheorie, vom Leitsatz *cuius regio, eius religio* bis zur freien Kirche im freien Staat. Der Rechtsgelehrte Wilhelm Kahl verglich diese Entwicklung mit zwei Kreisen, die sich ursprünglich deckten und die sich allmählich verschieben, unter Bildung entsprechender Flächen: der rein staatlichen, der rein kirchlichen und der gemischten Zuständigkeitsfläche.

Angesichts dieser immanenten Entwicklung wäre es falsch, den heutigen Initianten irgendwelchen Vorwurf zu machen, weil sie das Verhältnis von Kirche und Staat wieder einmal in die Diskussion werfen. In diesem Sinne, und nur in diesem, stimme ich Herrn Vincent zu. Wir nehmen an dieser Diskussion gerne teil, die grundsätzlich auf die Frage hinausläuft: Kommt ein Staat ohne Grundwertüberzeugung seiner Bürger zurecht, streben wir eine absolute ethische und moralische Neutralität der Gesinnung an, mit welcher sich Gesetze machen und Staaten lenken lassen? Die CVP-Fraktion kommt zu einer überzeugten Verneinung dieser Fragen. Unser Staat soll nicht wertfrei und gesinnungslos sein. Er braucht eine Basis von Grundwerten, so wie diese von den religiösen Bekenntnissen vermittelt und vorgelebt werden. Wir sprechen in diesem Zusammenhang bewusst von Bekenntnissen und von Kirchen in der Mehrzahl, im Wissen und Willen, damit alle relevant in Erscheinung tretenden Religionsgemeinschaften, Landeskirchen und Freikirchen zu umfassen. Die Kirchen dürfen und sollen nach unserer Ueberzeugung wegen ihrer besonderen gesellschaftsprägenden, überindividuellen Bedeutung vom Staat besonders beachtet werden. Ihre Anerkennung soll nicht ihre Verstaatlichung bedeuten, aber auch nicht ihre

Beförderung zum blutleeren Zeremonienmeister im Staat. Die Anerkennung der Kirchen ist die ethische Gleichordnung und Gleichberechtigung mit und neben dem Staat, mit welchem sie neben den eigentlichen *res internae*, der eigentlichen Kultuspflege, auf dem Gebiete der Erziehung und der sozialen und kulturellen Betätigung viele gemeinsame Tätigkeitsfelder haben. In diesem Sinne ist Jakob Burckhardt zu verstehen und nicht so, wie er eben von Herrn Vincent im Blick von damals auf das Staatskirchentum zitiert wurde. So ist auch das u. a. von Karl Barth und von Eugen Isele geforderte Selbstverständnis der Kirchen in dem Sinne zu verstehen, dass die Kirchen trotz der öffentlich-rechtlichen Anerkennung bzw. gerade wegen dieser Anerkennung allein kompetent sind, sich selbst zu definieren und die eigenen Angelegenheiten zu regeln. Der Staat leiht ihnen lediglich seinen Arm zur Durchsetzung ausgewiesener und berechtigter Ansprüche, vor allem beim Inkasso der Steuern. Dies hat nur in strikter Wahrung der Religionsfreiheit zu erfolgen, von welcher Papst Johannes Paul II. vor wenigen Tagen anlässlich des Jubiläums der Menschenrechte sagte, die Religionsfreiheit sei das Fundament aller andern Freiheiten und untrennbar mit der Würde des Menschen verbunden.

Soviel zur grundsätzlichen Situierung und Wertung der Kirchen im Spannungsfeld des Staates.

Was die vorliegende Initiative betrifft, stellt sich die Frage, ob sie angesichts unseres föderalistischen Staatssystems im Bund den richtigen Adressaten gefunden hat. Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung üben die souveränen Kantone alle Rechte aus, die nicht durch die Bundesverfassung der Bundesgewalt übertragen sind. Von Bundesrechts wegen wird das grundsätzliche Verhältnis von Kirche und Staat in den Verfassungsartikeln 49 und 50 festgelegt. Gemäss Artikel 49 kann jeder Bürger – ohne staatlichen Zwang und ohne bürgerliche und politische Nachteile – sich eine religiöse Ueberzeugung bilden, kundgeben, verbreiten und ändern. Artikel 50 BV betrifft die einzelnen Religionsgemeinschaften. Dieser Artikel gewährt den Religionsgemeinschaften das Recht zur gemeinsamen öffentlichen Gottesverehrung nach den von ihnen selbst aufgestellten Formen, ohne einer staatlichen Ermächtigung zu bedürfen. Weiter als bis zu diesen für die Kantone verbindlichen Feststellungen ging der Bundesverfassungsgesetzgeber absichtlich nicht. Es schwebte ihm kein bestimmtes kirchenpolitisches System vor und auch keine Trennung von Kirche und Staat. In der Gestaltung ihres Verhältnisses zu den Kirchen sind die Kantone frei.

In kluger, geschichtlich gewachsener und traditionell verwurzelter Weise haben sie von diesen Gestaltungsfreiheiten Gebrauch gemacht. Die Religionsfreiheit – worüber das Bundesgericht sorgsam wacht – ist überall dadurch gewahrt, dass der Austritt aus den Religionsgemeinschaften jederzeit möglich ist, womit auch die Verpflichtungen gegenüber der betreffenden Kirche aufhören.

Der Herr Kommissionspräsident und der Sprecher welscher Zunge haben auf die entsprechende Rechtsprechung des Bundesgerichtes klar und deutlich hingewiesen. Nach unserer Ueberzeugung gibt es keinen Grund, um in diese bewährte und funktionierende Ordnung und Zuständigkeitsregelung vom Bund aus einzugreifen, so wie es die Initiative verlangt. Eine Gutheissung der Initiative wäre daher staatspolitisch unrichtig und systemwidrig. Die Kantone würden einer Zuständigkeit dort enthoben – gerade dort –, wo sie viel besser und klüger gewirkt haben und weiter wirken werden.

Dieser Feststellung steht der Einwand der Initianten nicht entgegen, dass nur ein Teil der relevanten Kirchen in einzelnen Kantonen eine bevorzugte Stellung genießt. Wir stehen auf dem Standpunkt, dass Gerechtigkeit nicht jedem das gleiche bedeute, sondern jedem das seine. Daraus können sich möglicherweise objektive Gründe für eine unterschiedliche Behandlung der Kirchen ergeben. Grundsätzlich sind wir aus unserer eingangs erwähnten Einstellung den religiösen Werten gegenüber allerdings dafür,



dass der Kreis der anerkannten Religionsgemeinschaften in den einzelnen Kantonen erweitert werden solle, wenn sich eine sachlich begründete Berechtigung ergibt, wobei man mit den entsprechenden Erfordernissen in den Kantonen nicht kleinlich sein möge. Adressat auch für diesen Wunsch sind jedoch die Kantone und nicht der Bund. Wächter und Kontrolle über eine rechtsgleiche Behandlung ist auch hier das Bundesgericht. So fällt der Einwand der Rechtsgleichheit als Argument für die Initiative unsehr Erachtens ebenfalls weg.

Schliesslich lehnen wir die Initiative auch aus praktischen Erwägungen ab. Die anvisierte Trennung würde nach unbestrittener Beurteilung von Professor Eugen Isele eine Versetzung der öffentlich anerkannten Kirchen ins Privatrecht bedeuten. Die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten wären – wenn überhaupt – nur schwer überwindbar. Zu denken ist dabei zum Beispiel an den Uebergang des Eigentums an Kirchen, Pfarrhäusern und anderen kirchlichen Vermögenswerten, von den durch die Kirchgemeinden verwalteten Kirchenstiftungen mit öffentlich-rechtlichem Charakter auf solche des Privatrechts, unter Wegfall der Kirchgemeinden, die erhebliche Leistungen für diese Stiftungen erbrachten und dafür zum Beispiel das Pfarrwahlrecht erhielten. Zu lösen wären weitere Fragen wie jene, ob die Friedhöfe und Kirchtürme, für deren Unterhalt die politischen Gemeinden weitgehend aufkamen, die aber im Eigentum der öffentlichen Kirchenstiftungen blieben, einfach in das Eigentum des neuen Rechtssubjektes des Privatrechts übergehen sollen und wie bejahendenfalls die politischen Gemeinden ihren Aufgaben im Bestattungswesen nachkommen sollen.

Ein letztes: Die Trennung von Kirche und Staat würde den Staat mit Aufgaben belasten, die heute die Kirchen bestens erfüllen. So auf dem Gebiete der Erziehung, Bildung, Fürsorge, Armenpflege, Kulturpflege usw. Wir zweifeln daran, dass eine solche Verschiebung ohne Schwierigkeiten finanzieller und funktioneller Art möglich wäre. Zudem wäre sie nicht sinnvoll.

Zusammenfassend lehnen wir die Initiative ab aus grundsätzlichen Erwägungen hinsichtlich der Bedeutung der Kirchen im Staat, aus staatspolitischen Gründen unter Würdigung der funktionierenden Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und aus Motiven der rechtlichen und faktischen Praktikabilität.

**Fischer-Bremgarten:** «Alles wankt und zerfällt, wo der gemeinsame Glaube an Staat und Kirche fehlt.» Mit diesem Dichterwort von Schiller möchte ich überzeugt Stellung beziehen gegen die Volksinitiative «Trennung von Kirche und Staat». Dieses Volksbegehren übergeht den Föderalismus, es missachtet eine noch immer lebendige Wurzel unserer Bundesverfassung. Gewiss bedürfen die heutigen Regelungen des Zusammenlebens und des sich ergänzenden Wirkens von Staat und Kirche in einigen Kantonen der Ueberprüfung und zum Teil der Neuregelung. Solche Verbesserungen, beispielsweise im steuerrechtlichen Bereich, können durch unseren föderalistischen Staatsaufbau in den Kantonen an die Hand genommen werden, ohne das bewährte Miteinander von Kirche und Staat anzutasten. Dazu braucht es absolut keine Aenderung der Bundesverfassung. Ich wage zu behaupten, dass es den Initianten einer Trennung von Kirche und Staate nicht um echte Verbesserung geht; ihre masslose Forderung nach radikaler Trennung muss als getarnter Versuch gewertet werden, die angestrebte Auflösung unserer Gesellschaftsordnung kurzfristig voranzutreiben. Mit der Untergrabung der in unserem Volk nach wie vor verwurzelten moralischen und sittlichen Autorität der Landeskirchen soll die Eidgenossenschaft demonstrativ ihrer soliden, ethischen Substanz beraubt werden.

Die Kirchensteuerpflicht juristischer Personen verstösst weder gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Artikel 49 BV noch gegen die Rechtsgleichheit noch gegen die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit gemäss

Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Bundesverfassung von 1874 beschränkte sich in liberaler Sicht darauf, mit der Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit die Rahmenbedingung zu schaffen für das Verhältnis von Kirche und Staat. Die Realisierung, Ausführung und Gestaltung bleiben den Kantonen überlassen. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch von 1907 hat mit dem Vorbehalt des öffentlichen Rechts für kirchliche Körperschaften und Anstalten (Art. 59) das geltende Prinzip der kantonalen Kirchenhoheit ausdrücklich berücksichtigt. Die Ausübung dieser Kirchenhoheit zeigt sich in den 26 Kantonen und Halbkantonen in einer kaum überbietbaren Vielfalt. Auch durch diese Betrachtungsweise steht das Volksbegehren schief in der helvetischen Landschaft und missachtet gröblich – gerade von diesen Kreisen hochgepriesen – unseren Föderalismus. Diese staatsrechtlichen Verhältnisordnungen sind aus dem besonderen geschichtlichen Werdegang der einzelnen Gliedstaaten herauskristallisiert worden. In allen Kantonen hat die Entwicklung von den Spuren eines geschichtlichen Staatskirchentums weggeführt zu einer Kirche, die nach ihrem eigenen Selbstverständnis die Ordnung der religiösen Angelegenheiten unabhängig vom Staat bestimmt. Eine Trennung im Sinne eines Verzichts auf gegenseitige Machtansprüche und der Verwirklichung von Religionsfreiheit ist in der ganzen Eidgenossenschaft schon lange vollzogen. Auch hier rennt die Initiative offene Türen ein, d. h. das kirchliche Leben in der Schweiz kann sich ohne Rücksicht auf das jeweilige kantonale Staatskirchentum frei entfalten. Eine rechtliche Privatisierung der Landeskirchen brächte eine Wende und einen radikalen Bruch von der eidgenössischen Tradition. Dieses Volksbegehren steht nach meiner Ansicht unter dem Einfluss eines Zeitgeistes, der zugleich einem isolationistischen Individualismus wie einem totalitären Kollektivismus Vorschub leistet. Es wird heute nur allzu leicht vergessen, dass die Kirche wie überhaupt die ganze Menschheit sich nicht nur von Einzelwesen, sondern auch von der Gemeinschaft her aufbaut. Es ist also wichtig, dass die kantonale Kirche ihre Verantwortung als territoriale Kirche wahrnimmt und sie nicht aus dem Blickfeld verliert. Eine kantonale Kirche ist viel mehr als die Vereinigung von Einzelpersonen, die ihren Glauben teilen. Sie ist die Erbin einer geschichtlichen christlichen Gemeinschaft. Dazu kann jede kantonale Kirchgemeinde in grosser Freiheit über ihren rechtlichen Status und ihre institutionellen Bande mit dem Staat bestimmen. Ohne Zweifel ist jede kantonale Kirche in ihrem Stand und in ihrer Existenz durch ihre eigene Geschichte bestimmt. Die Erfahrung zeigt, wie es schwerfällt, sich seiner Geschichte und Tradition zu entziehen, und es ist auch wichtig, dass sich jede Kirche zu ihrem geschichtlichen Erbe bekennt. Aber auch diese historische Tatsache übersieht das Volksbegehren zur Trennung von Kirche und Staat; denn es erscheint durchaus legitim, dass gewisse Kirchen mit ihren Kantonen engere institutionelle Bindungen haben als andere Gliedstaaten. Dazu passt auch Artikel 3 der Bundesverfassung: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschnitten wird.» Dazu kann noch beigefügt werden, dass die Glaubens- und Gewissensfreiheit das umfassendste und höchststehende Grundrecht der Verfassung darstellt. Es ist daher allzu billig und beschämend, wenn von den Initianten argumentiert wird, der jetzige Zustand verletze die Bundesverfassung, und sie setzten sich für eine gerechtere Schweiz ein. Es scheint töricht, wenn die Initianten den Abbruch aller Beziehungen zwischen Staat und Kirche fordern.

Aus all diesen eindeutigen Gründen ist dem Schweizer Volk die Verwerfung der Initiative zu beantragen. Den verantwortlichen Organen in den Landeskirchen aber möge diese Initiative als Warnung dienen, dass das offenkundige Liebäugeln zahlreicher katholischer und protestantischer Pfarrherren mit linksextremen Gruppierungen und materialistisch-marxistischen Ideologien der Glaubwürdigkeit der kirchlichen Sendung zum grossen Schaden gereicht.

**Braunschweig:** Die ähnlich lautende Volksinitiative auf Trennung von Staat und Kirche habe ich im Kanton Zürich mit Ueberzeugung unterstützt, obwohl ich nicht zu den Initianten gehörte. Für das heute zur Diskussion stehende eidgenössische Volksbegehren setze ich mich aus föderalistischen Gründen nicht ein, erst recht nicht, nachdem sich das Volk vor 10 Tagen in einer ganz anderen Frage sehr eindeutig und mit guten Gründen gegen eine zentralistische Lösung ausgesprochen hat. Von diesem Standpunkt würde ich nur dann abweichen, wenn die Ungerechtigkeit der bestehenden Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche viel stossender empfunden würde. Dies trifft aber nach meiner Beurteilung höchstens für einzelne zu.

Gleichzeitig kann ich mich aber auch nicht in die breite bürgerlich-kirchliche Ablehnungsfront einreihen, die den bestehenden Rechtszustand doch mehr oder weniger gutheisst und sich mit dem ziemlich unverbindlichen Postulat einer gelegentlichen Entflechtung begnügt; deren Sprecher haben es sich heute teilweise sehr leicht gemacht, und ich befürchte, dass sie kaum etwas beitragen werden, um die Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit im Hinblick auf die Abstimmung zu vertiefen.

Staat und Kirche sind von ihrem Selbstverständnis her zwei völlig verschiedenartige Grössen, die nur in gegenseitiger Autonomie nebeneinander existent sein können und – nach meiner Meinung – auch existent sein sollen. Der Staat versteht sich als diesseitige Gemeinschaft der Bürger, geformt durch ganz bestimmte Machtverhältnisse. Kirche versteht sich als eine Gemeinschaft der Gläubigen, gestiftet je nach theologischer Lehre direkt oder indirekt durch Gottes Willen oder Einwirken, leider häufig ebenfalls durch bestimmte Machtverhältnisse pervertiert. Auch heute war in unfreiheitlicher Weise von der sittlichen Autorität der Landeskirche die Rede.

Eine rechtliche Unterordnung des Staates unter die eine oder andere Kirche lehnen wir wohl alle übereinstimmend für unsere Zeit und für das christliche Abendland ab, um diese unchristliche Bezeichnung in diesem Zusammenhang zu verwenden. Mit gleicher Konsequenz müssen wir auch die Unterordnung der Landeskirchen unter den Staat ablehnen, und die öffentlich-rechtliche Anerkennung der Landeskirchen, wie sie in der Mehrheit der Kantone rechts ist, ist eine Form der rechtlichen Unterordnung der Kirche unter den Staat; denn sie ergibt sich aus dem weltlichen Staats- und Verfassungsrecht, in der Regel verbunden mit ganz bestimmten Bedingungen, die die Kirchen wegen einiger Vorteile, vor allem finanzieller Art, angenommen haben, ohne nach deren Legitimität vor der eigenen Glaubenslehre zu fragen. Kollege Cavelti hat diese Abhängigkeit reduziert, indem er den Staat nur noch als helfenden Arm darstellte, der der Kirche behilflich ist, beispielsweise beim Eintreiben der Steuern. Mit dieser Charakterisierung ist er der tatsächlichen staatlichen Macht nicht gerecht geworden. Er hat sich nach meiner Meinung zu Unrecht auf Karl Barth berufen, den ich in meiner Jugend sehr hoch geschätzt und geliebt habe. Aber vielleicht – wenn Sie den Theologen Karl Barth richtig zitiert haben – hat sich dieser auch getäuscht; das kann vorkommen, das macht ihn gerade so sympathisch.

Erst wenn Staat und Kirche zur Trennung ja sagen, und zwar wegen ihrer Verschiedenartigkeit, nicht aus Feindschaft, aus Gleichgültigkeit oder aus Vorurteil, wäre auch die Partnerschaft zwischen Staat und Kirche möglich, von der so gerne und so häufig unter dem heutigen Rechtsregime gesprochen wird. Trennung von Staat und Kirche, wie ich sie mir vorstelle, bedeutet auch Zusammenarbeit von Staat und Kirche; eine Zusammenarbeit in Freiheit und Autonomie, nicht in einseitiger Abhängigkeit.

Sowohl von einem liberalen wie auch von einem sozialdemokratischen Staatsverständnis her müsste aus Gründen der Rechtsgleichheit und der weltanschaulichen Neutralität die Trennung von Staat und Kirche befürwortet werden. Ich spreche ausdrücklich von weltanschaulicher Neutralität, nicht von Wertneutralität oder gar Gesinnungsneutralität;

ich bitte besonders Herrn Cavelti, diesen subtilen, aber wichtigen Unterschied zu beachten und zu würdigen. Es geht um die Neutralität des Staates gegenüber religiösen oder nichtreligiösen Lehren, Glaubenssätzen und Dogmen, nicht um eine Neutralität gegenüber einer ethischen Grundhaltung, beispielsweise gegenüber den Menschenrechten und ihrer Anwendung.

Es gäbe eine Möglichkeit, auf die Trennung von Staat und Kirche zu verzichten: Wenn der Staat allen religiösen und nichtreligiösen Weltanschauungsgemeinschaften – nicht nur den Landeskirchen – die öffentlich-rechtliche Anerkennung verleihen würde, im Sinne einer positiven Gleichberechtigung. Aber dieses Postulat steht heute – ebenfalls aus föderalistischen Gründen – nicht zur Diskussion. Das Volksbegehren verlangt von uns eine Stellungnahme zur Trennung von Staat und Kirche im Sinne einer negativen Gleichberechtigung.

Noch deutlicher aber müsste von einem christlichen Kirchenverständnis aus ja zur Trennung von Staat und Kirche gesagt werden. Öffentlich-rechtliche Anerkennung bedeutet – ob man dazu steht oder es verschweigt – Teilnahme der Kirche an den staatlichen Machtstrukturen. Zudem bedeutet sie Privilegien gegenüber jenen, die nicht in den Genuss der finanziellen Vorteile und der gesellschaftlichen Anerkennung kommen und dies aus guten Gründen auch nicht wünschen.

Solche Privilegien finden keine Grundlage in der christlichen Botschaft, die sich zuerst an die Armen und Schwachen, an die Machtlosen und die Minderheiten, an die Rechtlosen und Verfolgten wendet. So können wir es fast in jeder guten Sonntagspredigt erfahren. In der werktäglichen Kirchenpolitik tönt es dann allerdings etwas anders. Wegen dieses peinlichen Widerspruches sollten in erster Linie die Kirchen ja zur Trennung von Staat und Kirche und nein zu ungerechtfertigten Privilegien und nein zur Teilnahme an den Machtstrukturen des Staates sagen, auch wenn dieser Staat ein Kleinstaat ist und sich dauernd bemüht, ein demokratischer Rechtsstaat zu sein.

**Müller-Luzern:** An dieser Initiative ist zweierlei verwunderlich: erstens ihre Masslosigkeit (wobei offen bleiben mag, ob das auf sprachliches Unvermögen oder auf die Gesinnung zurückzuführen ist), und zweitens der Zeitpunkt. Wer die Geschichte kennt, weiss ja, dass das Verhältnis Kirche/Staat seit der Aufklärung nicht nur die Gemüter, sondern gelegentlich auch die Denker bewegt hat. Seit Voltaire gegen die unglückselige Verquickung von Kirche und Staat, wie sie im Absolutismus Brauch war, mit dem Schlachtruf «Ecrasez l'infâme!» aufgetreten ist, haben sich alle politischen Bewegungen des 19. Jahrhunderts mit der Trennung von Kirche und Staat auseinandergesetzt und sie zum Teil verlangt; so der frühe Liberalismus, der frühe Sozialismus, dann natürlich auch der Marxismus, der Nationalsozialismus, der Nihilismus.

In der Schweiz hat im Laufe der Geschichte jede Region ihre pragmatische Lösung gefunden. Es sind Lösungen, die – mit deutlichen Nuancen – sowohl dem Prinzip der Trennung wie dem Prinzip der Zusammenarbeit verpflichtet sind. Ein echtes, nämlich unlösbares Problem ergibt sich daraus nirgends, denn es gib ja auch – wie die CVP in ihrer Vernehmlassung dargelegt hat – keinen Numerus clausus. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung steht auch neuen religiösen Gruppierungen zusätzlich offen. Herr Cavelti – das ist vielleicht an die Adresse von Herrn Braunschweig in Erinnerung zu rufen – hat sogar die Anerkennung derartiger Gruppierungen verlangt und gefordert, dass die Kantone bei der Anerkennung nicht kleinlich vorgehen sollen.

Deshalb wirkt diese Initiative so fremd, fremd wie ein Blindgänger aus einem Krieg des letzten Jahrhunderts, der plötzlich mitten in einem Wohnquartier entdeckt wird. Die Folgen der Initiative wären nicht nur für die Kirchen, sondern auch für den Staat negativ; denn der Staat müsste ja alle diese unendlich vielen Aufgaben übernehmen, welche heute die Kirchen im fürsorgerischen und kulturel-

len Bereich erfüllen. Wenn der Staat hier einspringen muss, hiesse das: noch mehr Staat, noch weniger Menschlichkeit, noch mehr Anonymität, Zurückdämmung freiwilliger Helfer. Das würde aber auch eine Beeinträchtigung derjenigen Kräfte bedeuten, die mithelfen, das ethische Gerüst unserer Demokratie zu zimmern, zu dem ja Werte wie Solidarität, Verantwortung, Uneigennützigkeit, Ehrlichkeit usw. gehören. Wäre das sinnvoll? Die Frage stellen, heisst wohl sie beantworten. Halten wir also im Prinzip daran fest, dass jeder Kanton die rechtliche Lösung beibehält, die er geschichtlich allmählich entwickelt hat, oder dass er sie den neuen Gegebenheiten anpasst, wo das notwendig ist. Eine zentralistische Lösung, vor allem eine so blindwütige, wie sie uns vorgeschlagen wird, ist nicht zeitgemäss. Das Volk mag selber diesen Blindgänger entschärfen.

**Miville:** Ich komme in eine eigenartige Lage. Nachdem mein christlich orientierter Parteifreund Braunschweig grosses Verständnis für diese Initiative durch sein Votum schimmern liess, muss ich mich hier als Konfessionsloser gegen die Initiative aussprechen. Ich tue dies nicht vor allem aus philosophischen und weltanschaulichen Erwägungen, sondern ich tue es aus rein praktischer Erfahrung und aus einer pragmatischen Haltung heraus. Ich tue es nämlich als Funktionär des staatlichen Sozialwesens, wo ich nun einfach seit langem erkennen musste oder erkennen durfte, welche wertvollen Impulse und Aktivitäten von den Kirchen im sozialen Bereich ausgehen. Es werden – darüber kann doch niemand hinwegsehen – im sozialen Wesen unserer Gemeinschaft von christlich motivierten Leuten auf den verschiedensten Gebieten Aufgaben erfüllt, deren sich der Staat annehmen müsste, wenn es diese Leute nicht gäbe, und die vom Staat zu einem grossen Teil nicht in gleich guter Weise gelöst werden könnten. In diesem Sinne hätte meiner Meinung nach eine Trennung von Kirche und Staat bedauerliche Defizite im Hinblick auf die bürgerliche – im weitesten Sinne des Wortes bürgerliche – Mitwirkung im Gemeinwesen zur Folge, Defizite in dem, was wir in Basel etwa den «Bürgersinn» nennen. Aus diesem Grunde bin ich für keine Lösung zu haben, mit der man die Kirchen schwächen, ja sie sogar an den Bettelstab bringen möchte. Sie stellen ein im wesentlichen positives Strukturelement unserer Gesellschaft dar, und diese Gesellschaft – wir wissen es alle – leidet ja zurzeit nicht an einem Uebermass an solchen Strukturelementen, sondern an einem Manko. Damit ist meine Stellung zu den Kirchen umrissen, und ich bitte Sie, immer zu beachten, dass ich die Kirche in ihren Aktivitäten meine, nicht in ihrem transzendenten Glaubensgehalt, dem ich mich nicht anschliessen kann. Wenn ich nun noch als Sozialdemokrat, Herr Braunschweig, zu dieser Initiative Stellung beziehen müsste, so würde ich doch wohl sagen, dass ich mich als Sozialdemokrat einer Idee verpflichtet habe, welche im tiefsten auf der Gleichberechtigung der Menschen, auf der Wahrung ihrer humanen Rechte und auf der Solidarität beruht. Die Christen und ihre Kirchen wiederum gehen, wie ich es verstehe, von einer religiös fundierten Ueberzeugung aus, der ebenfalls die «Freiheit des Christenmenschen», die Nächstenliebe, die Liebe überhaupt und das humane Gebot, sein Leben vor sich, den andern und vor Gott sittlich und verantwortlich zu gestalten, zugrunde liegt. «Bis ins letzte gesteigerte Ehrfurcht vor allem, was lebt», hat es Albert Schweitzer genannt. Die Parallelen zwischen den beiden Weltanschauungen, ob nun von weltlich-sittlichem Ethos geprägt oder im Glauben an einen Gott der Liebe, der Gerechtigkeit und der Gnade verankert, sind unübersehbar. Ich spreche hier von den Anschauungen und nicht von der beklagenswert mangelhaften Art, in der ihnen beidseits von zahlreichen Praktikanten und Repräsentanten nachgelebt worden ist. Wir alle wissen um das grosse Gefälle zwischen Anspruch und Erfüllung, zwischen hohen Idealen und ernüchternder Praxis, zwischen Glaubensgut und menschlicher Unzulänglichkeit. Welche Institution wäre von diesem Zwiespalt ausgenommen!

Für mich wiegt historisch und gegenwärtig anderes schwerer. Historisch: Unsere europäische Kultur und Zivilisation beruht vor allem auf dem Christentum. Daneben natürlich auf den Lehren der Antike und der seitherigen Philosophen und grossen Geistesströmungen: Renaissance, Humanismus, Liberalismus, Sozialismus und so weiter. Gegenwärtig: Ueberall auf der Welt – und noch einmal, Herr Braunschweig – sehe ich Vertreter der Kirchen an der Seite der Armen und Entrechteten im Kampfe um sozialen Ausgleich und humane Lebensbedingungen. Der Name Dom Helder Camara stehe hier für viele andere. Und im kleinen lokalen Rahmen: Wie viele Altersheime und Alterspflegeheime wären wohl in Basel, an dem Ort, an dem ich die Situation beurteilen kann, seit dem Zweiten Weltkrieg entstanden, wenn nicht alle diese Leute aus den Kirchgemeinden sich immer wieder als Initianten gefunden hätten, natürlich dann mit der Hilfe des Staates, dessen sie nun zu dieser Aufgabe wahrhaftig bedürften? Wie stünde es wohl um die Hilfe an Drogensüchtige, um die Betreuung der Gastarbeiter und viele andere soziale Aufgaben, wenn nicht die Anstösse und der fortwährende Dienst aus kirchlichen Kreisen gekommen wäre? Ich wiederhole: Es sind diese eher pragmatischen Gründe, die mich keiner Lösung zustimmen lassen, welche die Kirche ausserstande setzen würde, in unser aller Interesse ihre Aufgaben wahrzunehmen.

*Hier werden die Beratungen unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr  
La séance est levée à 13 heures*

## **Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative**

## **Séparation de l'Etat et de l'Eglise. Initiative populaire**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	VII
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	78.056
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.12.1978 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1792-1802
Page	
Pagina	
Ref. No	20 007 188

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Zehnte Sitzung – Dixième séance****Mittwoch, 13. Dezember 1978, Vormittag****Mercredi 13 décembre 1978, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Generali

78.056

**Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative  
Séparation de l'Etat et de l'Eglise.  
Initiative populaire**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1792 hiervor — Voir page 1792 ci-devant

**M. Villard:** A certains de mes camarades qui préconisaient, en diverses occasions, le soutien de l'initiative sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat, j'ai demandé de ne pas mener, aujourd'hui, et sur ce plan de l'initiative fédérale, en tout cas, les luttes qui sont celles – heureusement d'ailleurs! – du siècle passé. Je crois que l'essentiel a été dit. Certes, on aurait pu remonter plus en arrière dans l'histoire, jusqu'à l'empereur Constantin, et parler de questions théologiques; comme je ne suis pas théologien, malgré ce qu'avait affirmé un de nos anciens collègues, je m'abstiendrai d'insister sur ce chapitre. Je vais donc me borner à mettre en relief l'un ou l'autre point auquel je tiens particulièrement.

Premièrement. Nous avons, à mon sens, pas mal de problèmes difficiles à résoudre sans en créer artificiellement d'autres! Ce qui fera besoin, ce sera, ces prochains temps, le développement plutôt d'un sens de solidarité, de respect mutuel – chrétiens de diverses dénominations, socialistes ou athées – et non d'un esprit de croisade, les uns contre les autres... Chacun devra être ainsi amené, peu à peu, à repenser peut-être son attitude, sa conviction profonde, tout en cherchant à mieux comprendre, à mieux connaître celle d'autrui.

Socialiste, j'ai été personnellement, dès mon jeune âge, beaucoup influencé par la pensée d'un Jaurès, Jaurès dont la pensée est demeurée toujours métaphysique et optimiste. Il croyait en Dieu au sens le plus large; sa manière n'était pas de nier, mais de tenter d'élargir et d'approfondir... Il y a de lui des pages, à ce sujet, que je voudrais bien pouvoir vous résumer. Je me risque à vous citer un très bref passage. Imaginant l'avènement d'une société plus juste, plus fraternelle, Jaurès disait: «Vivre à l'état de bonté, d'équité, de délicatesse sera toujours l'affaire exclusive des consciences et l'homme ne pourra prévenir les sourdes et innombrables infiltrations de corruption et d'égoïsme que par une surveillance incessante de soi et par le culte intérieur et ardent d'un idéal divin. Plus les conflits extérieurs seront apaisés, plus le souci de la perfection intérieure grandira dans les âmes, et, dans l'atmosphère débarrassée des lourdes vapeurs qui la surchargent aujourd'hui, le pâle visage du Christ rayonnera de nouveau.» Je m'arrête là...

Ce qui a été déjà très bien souligné hier, par M. Jelmini notamment, c'est le fait qu'au cours des dernières décennies, l'effort d'«aggiornamento» de l'Eglise, des Eglises! a été remarquable. Les préoccupations de l'Eglise, dans le domaine social – on l'a dit aussi – se sont accrues de manière sensible. Les Eglises se sont rapprochées du peuple, comprenant mieux – me semble-t-il – ce que nous disait

en son temps Léonard Ragaz sur la base de l'Evangile: «Chercher premièrement le Royaume de Dieu et sa Justice», affirmant – je le cite – dans son livre qu'il a appelé le *Message révolutionnaire*: «Si le Royaume de Dieu n'est pas de ce monde, il est pour ce monde.» Et c'est bien là la tâche immense, qu'on soit membre ou non d'une Eglise ou d'une autre, ou même athée, de lutter pour un monde plus juste, plus fraternel où le respect des uns et des autres règne: la tolérance... Je suis aujourd'hui contre – ce qui n'a pas toujours été le cas, mon opinion a varié dans ce domaine – la séparation de l'Eglise et de l'Etat telle qu'elle nous est proposée, craignant surtout, comme le président de la commission l'a aussi souligné, que ne soient favorisés, par ce truchement, certains développements fâcheux, éventuellement rendus possibles ou en tout cas plus faciles dans la situation de séparation. Je préfère, tout en comprenant et respectant la position de principe des partisans de l'initiative, la situation actuelle à ce qu'ils nous proposent. La question financière, dont il a aussi été question hier, est d'une importance décisive...

Il est suffisamment d'exemples navrants, pour ne pas dire plus, de ce que peuvent provoquer les manipulations opérées par de puissants groupes financiers, voire par d'abominables escrocs, ces manipulations néfastes à l'égard ou avec l'appui de sectes puissantes... – je ne cite pas de noms –, dont l'illustration la plus sinistre des dangers évidents que cela peut comporter vient d'être faite par la tragédie de Guyane.

J'approuve la proposition de la commission et je voterai le rejet de l'initiative. Je m'arrête là, j'aurais beaucoup d'autres choses à dire, mais moins importantes. Je me suis intensément intéressé à cette question et, comme je vous l'ai dit, mon opinion a varié au cours de mon existence. Aujourd'hui, je pense que chez nous, la séparation de l'Eglise et de l'Etat, telle qu'elle est proposée par l'initiative, n'est pas adéquate ni souhaitable.

**Bächtold-Bern:** Für mich hat das Verhältnis zwischen Kirche und Staat weniger philosophische, religiöse oder rechtliche Bedeutung, sondern vielmehr einen praktischen Aspekt. Auf den grossen Gebirgsbaustellen der Kraftwerksbauten versuchte ich jeweils die Seelsorge, die dort eine viel grössere Rolle spielt als man hier unten im Tal glaubt, ökumenisch zu gestalten, das heisst alle Kirchen und Glaubensgemeinschaften zu berücksichtigen. Gemeinsame Gottesdienste, gemeinsame Abendmahlfeiern waren stets gut besucht, und der persönliche Kontakt zwischen Pfarrer und Belegschaft auf den schwierigen Arbeitsstellen wirkte sich sehr oft segensreich aus.

Bei dieser Gelegenheit machte ich ganz verschiedene Erfahrungen mit den Vertretern der verschiedenen Kirchen. Immer wieder störte mich vor allem die Diskriminierung der übrigen Kirchen und Glaubensgemeinschaften gegenüber den anerkannten Landeskirchen. Auch die problematische politische Aktivität einzelner Kirchendiener, Diener der Landeskirche, ärgerte mich. So kam in mir die Ansicht auf, wenn alle Kirchen auf sich selbst gestellt würden, dass sich dann die Spreu vom Korn trennen müsste, das heisst, dass dann offenbar würde, wer aus Berufung Pfarrer wird oder wurde und wer dieses Amt nur als Beruf versteht. Auch versprach ich mir eine Belebung der kirchlichen Organisationen.

Vor zirka fünf Jahren wurde in Zürich im grossen Börsensaal eine kontradiktorische Versammlung über das Thema «Trennung Kirche und Staat» durchgeführt. Geleitet wurde die Versammlung von unserem Kollegen Blum. Gegen die Trennung sprach Kollega Kaufmann von St. Gallen, und für die Trennung sprach der Sprechende hier. Die ausserordentlich lebhaft und interessante Diskussion zeigte immer mehr Nachteile einer solchen Trennung auf als deren Vorteile. Es wurde aufgezeigt, welche wichtige soziale Funktionen die Kirchen dem Staat abnehmen. Die Diskussion zeigte auch, wie uneinheitlich sich das kirchliche Leben in den verschiedenen Gegenden historisch entwickelt hat, so dass eine zentralistische Ordnung unerwünscht sein muss-

te, dass sie nur Eingriffe in die kantonale Hoheit, Unruhe, eventuell sogar Gefährdung des konfessionellen Friedens mit sich bringen würde. Je mehr ich mich auch auf einer Reise durch die Vereinigten Staaten mit diesem Problem befasste, um so mehr wurde mir klar, dass eine vom Staat vollständig losgelöste, unabhängige Kirche nur in andere Abhängigkeiten geraten müsste, denn ohne finanzielle Mittel kann auch eine kirchliche Organisation nicht leben. Besonders grosse praktische Schwierigkeiten müssten sich auch bei der Ausscheidung des Kirchengutes und der halbkirchlichen, halböffentlichen Funktionen ergeben. Die Erkenntnis dieser Schwierigkeiten führte denn auch bald zu Unstimmigkeiten unter den Initianten für die Trennung, und in diesem Moment sah ich die Notwendigkeit, die Initiative zurückzuziehen. Das kam denn nicht zustande, deshalb müssen wir heute über die Initiative diskutieren.

Bestimmt bestehen Probleme im Verhältnis des Staates zu den nichtanerkannten Kirchen und Glaubensgemeinschaften. Sie müssen neu überdacht werden, aber nicht zentralistisch, sondern föderalistisch. Für mich wurde es immer klarer: Die Ausübung des praktischen Christentums – darauf kommt es letzten Endes an – hängt weniger vom Verhältnis Kirche/Staat als von den Kirchengliedern selbst ab. Dass das Verhältnis der Kirche zu ihren Gliedern nicht ideal ist, beweisen die weitverbreitete Gleichgültigkeit der letzteren und die zahlreichen Austritte, besonders von Intellektuellen, aus der Kirche.

Ich gestehe, ich bin aus praktischen Ueberlegungen vom Saulus zum Paulus geworden. Wir müssen heute nicht die Kirche durch die vollständige Loslösung vom Staate und den Entzug der nötigen Unterstützung schwächen, sondern wir sollten sie vielmehr durch aktive Mitwirkung stärken, und zwar durch eine Mitwirkung nicht nur in Notzeiten, sondern zu allen Zeiten durch sämtliche Kirchenmitglieder. Ich muss daher heute gegen die Initiative «Trennung von Kirche und Staat» stimmen.

**Schaffer, Berichterstatte:** Im allgemeinen haben sich die Redner in der interessanten Eintretensdebatte klar gegen die Volksinitiative ausgesprochen. Zwei Ausnahmen bestätigen die Regel. Gestatten Sie mir, dass ich zu den Darlegungen der Herren Vincent und Braunschweig noch kurz Stellung nehme und Herrn Miville ergänze, um so mehr als Herr Vincent einen Antrag auf Zustimmung zur Initiative eingereicht und auch bereits begründet hat.

Wer von einer vollständigen Trennung von Kirche und Staat mehr Freiheit erwartet, muss sich überlegen, was eine solche Freiheit beinhaltet. Es gibt Beispiele genug aus andern Staaten, aber zum Teil auch aus der Schweiz. In meinem Eintretensreferat habe ich darauf hingewiesen, dass die Finanzierungsfrage allein schon zu erheblichen Konfliktsituationen führen würde, das nicht zuletzt deshalb, weil die Landeskirchen doch auch erhebliche öffentliche Funktionen erfüllen. Herr Miville hat die Verhältnisse in Basel geschildert. Im Kanton Bern und bestimmt auch in den meisten anderen Kantonen erfüllen die Kirchen direkt öffentliche Aufgaben und entlasten den Staat oder ergänzen ihn durch Jugendberatungsstellen, insbesondere für Drogenkranke, Eheberatungsstellen, seelsorgerische und fürsorgerische Betreuung von Alkoholgefährdeten, seelsorgerische Betreuung der Patienten in Spitälern und Heimen, Altersbetreuung, Gefangenenseelsorge, Mittragung von Heimen für Chronischkranke, die sie gegründet haben usw. usw. Das sogenannte Aktionskomitee zur Trennung von Kirche und Staat bemerkt in seiner Dokumentation: «Zu fordern, die Kirchen um jeden Preis zu erhalten, geht völlig fehl. Tatsächlich fehlt dort die Nachfrage. Dass das Fehlen der Nachfrage auch die wirtschaftliche Stellung des Pfarrers tangiert, liegt auf der Hand. Allein auch der Pfarrer geniesst keine Vorzugsstellung. Findet er kein Auskommen mehr als Pfarrer, so dürfte sich ihm auch, wie einem andern Arbeitnehmer, die Wahl stellen: Stellen- oder Berufswechsel.» Damit ist eigentlich klar gesagt, was für ein Ziel im Grunde genommen angestrebt wird. Man

hofft ganz einfach, die Bedeutung der Kirche im öffentlichen Leben herabmindern zu können.

Was soll an ihren Platz treten? Wir kennen die Beispiele der grossen «Freiheit» im religiösen Leben, wobei ich absolut verstehe, wenn sich Gläubige auch ausserhalb der Landeskirchen intensiver mit religiösen Fragen befassen wollen. Aber da, wo vor allem die evangelisch-reformierte Kirche, getrennt vom Staat, keine bedeutende Rolle spielt, kommen um so mehr die Sekten zum Zug, die nicht unter den Begriff der Freikirchen fallen, nachdem sie neben der Bibel andere verbindliche Offenbarungsquellen haben und im allgemeinen einem Führersystem huldigen. Das führt dazu, dass es im religiösen Randbereich immer wieder zu Erscheinungen kommt, die in der Bibel kaum einen Halt finden. Ich erinnere an die 900 Selbstmorde in der amerikanischen People's-Temple-Sekte in Guyana, nach vorherigen Morden auf Kommando. Eine ähnliche Gruppe propagiert den nächsten Weltkrieg und bereitet sich darauf vor. Eine andere hat sogar bereits eine Weltregierung installiert. Eine weitere bereitet den Weltuntergang vor. Man bietet damit Hoffnungslosen eine noch grössere Hoffnungslosigkeit. Ich erinnere an die in letzter Zeit doch recht zahlreichen Selbstverbrennungen, an Dämonenaustreibungen, die zum Tode führten, Verweigerung von ärztlicher Hilfe an Kinder aus religiösen Gründen, Mord auf Befehl des Sektenpriesters, Massenhysterie vor disharmonisch-neurotischen Seelenheilanden, Gurus und anderen Heiligen, oder dann die mit einem frommen Mäntelchen umgebenen Sexualneurotiker à la Vatti, Methernita Linden, und ähnliche Fälle, die mir bekannt sind. Die Vielfalt der Sekten erlaubt heute überhaupt keinen Ueberblick mehr. Schön käme es heraus, wenn die «volle Freiheit» Wirklichkeit würde, wie sie von religiösen Weltverbesserern, welche die Kirche verdrängen möchten, propagiert wird. Und hier verstehe ich Herrn Braunschweig nicht ganz, wenn er entweder für die Trennung von Kirche und Staat ist, oder dann für die öffentliche Anerkennung aller religiösen und nichtreligiösen Weltanschauungsgemeinschaften. Vielleicht müssen wir dann noch definieren, was nach seiner Ansicht eine Weltanschauungs- bzw. Glaubensgemeinschaft ist. Ich habe bereits eingangs der Debatte erwähnt, dass die Kantone die öffentlich-rechtliche Anerkennung, soweit nicht schon geschehen, erweitern sollten, aber doch sicher in vernünftigem Rahmen.

Nun könnte man noch zahlreiche Stellen aus der Bibel zitieren, die sich nach den damaligen Verhältnissen mit dem Verhältnis Kirche/Staat befassen. Das würde aber zu weit führen. Auf jeden Fall wird in verschiedenen Kapiteln die gute Zusammenarbeit anvisiert. Die Obrigkeit, wie es genannt wird, also der Staat, wird als eine von Gott gewollte Einrichtung dargestellt. Und im Ersten Brief an Timotheus heisst es zudem, die Obrigkeit habe dafür zu sorgen, dass alle ein ruhiges und stilles Leben führen können, in aller Frömmigkeit und Ehrbarkeit. Der Bibel ist jedenfalls nichts zu entnehmen, von dem eine Trennung von Kirche und Staat abgeleitet werden könnte; es ist das Gegenteil der Fall. Was das Verhältnis Kirche/Staat anbelangt, so bin ich nicht für Liquidation, sondern für Vervollkommnung, und für die Ausmerzung noch bestehender Ungerechtigkeiten. Man sollte nicht gegen den Strom schwimmen, wo kein Strom ist.

**M. Jelmini, rapporteur:** J'ai affirmé dans mon rapport au début de la discussion, que les motifs du rejet de l'initiative peuvent varier suivant les options politiques de ceux qui les expriment. On l'avait constaté pendant les travaux de la commission et on en a eu la preuve dans ce débat d'entrée en matière.

Les interventions que nous avons entendues vont presque toutes dans la même direction. Je me bornerai donc à faire quelques remarques sur deux interventions seulement. La première est celle de M. Vincent dont la courtoisie m'a permis de consulter les documents sur lesquels il a basé ses propos.

D'abord, quand vous dites, Monsieur Vincent, que pour le Genevois la séparation de l'Eglise et de l'Etat est une chose naturelle, vous devriez ajouter que, même à Genève, cette séparation est plutôt nuancée car l'Eglise nationale protestante, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne sont au moins reconnues publiquement.

L'article 6 de la nouvelle constitution espagnole dit notamment: «Aucune confession n'a un caractère d'Etat; les pouvoirs publics tiendront compte des croyances religieuses et maintiendront l'effort de coopération adéquat avec l'Eglise catholique et les autres confessions.» Cela signifie donc que l'Espagne abandonne le régime d'Eglise d'Etat (Staatskirche) pour tendre vers un système analogue à celui de la majorité des cantons suisses. L'Eglise catholique et les autres Eglises sont reconnues au niveau constitutionnel et l'on parle à présent d'un impôt religieux devant remplacer l'aide au culte et au clergé en vigueur sous le précédent régime.

Quant aux relations Etat-Eglise, en ce qui concerne surtout l'enseignement dans les écoles, elles seront réglées par la loi ou par un concordat.

Voilà une constitution moderne issue, comme vous le dites, Monsieur Vincent, d'une lutte très ardente. Or, dans ses intentions et dans ses principes, elle reflète ceux ou celles que les cantons suisses ont adoptés au siècle passé, déjà du moins en grande partie.

A M. Braunschweig, je ne veux pas répéter ce que mon collègue, M. Miville lui a déjà dit en soulignant la vocation et la fonction publiques des Eglises ainsi que l'atteinte qui serait portée au travail de cette institution par l'adoption de l'initiative. De plus, M. Braunschweig a exprimé une conception de la séparation qui ne correspond pas à celle de l'initiative. Lorsqu'il parle de la collaboration entre l'Etat et l'Eglise et de liberté dans l'autonomie, il aboutit inévitablement à la reconnaissance des Eglises comme corps sociaux publics intermédiaires. On ne peut dès lors leur refuser le droit de l'autonomie nécessaires pour leur permettre de s'organiser selon leurs propres besoins et ceci même sur le plan du droit public.

Au-delà donc des motifs d'ordre juridique et de la nécessité de sauvegarder, dans ce domaine, la structure fédéraliste de notre Etat, le rejet de l'initiative est motivé par l'impossibilité d'ignorer le rôle religieux, social et culturel des Eglises.

Bundesrat Furgler: Angesichts der staatspolitischen Bedeutung dieses Geschäftes möchte ich den Standpunkt des Bundesrates – in Ergänzung zu den Ausführungen Ihrer Kommissionsberichterstatter wie auch in Wertung der Debatte – wie folgt vortragen.

Ein Wort zur heutigen Rechtslage. Nach der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung, wie sie in Artikel 3 unserer Verfassung vorgesehen ist, steht die staatliche Kirchenhoheit nicht dem Bund, sondern den Kantonen zu. Es ist Sache der Kantone, der Gliedstaaten, das Verhältnis zu den einzelnen Konfessionen zu ordnen. Mit andern Worten: Es ist ihre Aufgabe, das kirchenpolitische System zu bestimmen. Wir verspürten gerade in der Debatte, wie aus allen hier vertretenen Ständen und Kreisen dem föderalistischen Prinzip, das in dieser Lösung zum Ausdruck kommt, nach wie vor volle Bedeutung beigemessen wird, weil es uns besser geeignet zu sein scheint, der Verschiedenartigkeit unseres Volkes, des Staatsaufbaues, Rechnung zu tragen. Der Bund hat sich damit begnügt, einige – allerdings nicht unwesentliche – Schranken aufzustellen, die von allen Kantonen bei der Ausübung ihrer Kirchenhoheit zu beachten sind. Ich darf Ihnen die wichtigsten staatskirchenrechtlichen Vorschriften des Bundes kurz in Erinnerung rufen:

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Kulturfreiheit sind im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft gewährleistet (Art. 49 Abs. 1 und Art. 50 Abs. 1 BV). Artikel 261 des Strafgesetzbuches bedroht die Störung der Glaubens- und Kulturfreiheit mit Strafe.

Eine weitere Schranke: Niemand darf zu einem religiösen Unterricht gezwungen oder wegen Glaubensansichten bestraft werden (Art. 49 Abs. 2 BV).

Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten in unserem Staat (Art. 49 Abs. 5 BV).

Niemand ist gehalten, Steuern zu bezahlen, die speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgemeinschaft auferlegt werden, der er selbst nicht angehört (Art. 49 Abs. 6 BV).

Ueber die religiöse Erziehung des Kindes verfügen bis zu dessen vollendetem 16. Lebensjahr die Eltern (Art. 49 Abs. 3 BV); hernach entscheidet das Kind selbständig über sein religiöses Bekenntnis (Art. 303 ZGB).

Die geistliche Gerichtsbarkeit, d. h. die Ausübung staatlicher Rechtspflege durch geistliche Behörden, ist verboten (Art. 58 Abs. 2 BV).

Das Recht zur Ehe darf nicht aus kirchlichen Rücksichten beschränkt werden (Art. 54 Abs. 2 BV). Die staatliche Trauung hat einer allfälligen kirchlichen Eheschliessung vorzugehen (Art. 118 Abs. 2 ZGB).

Das Zivilstandswesen (Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes) ist Sache der bürgerlichen Behörden (Art. 53 Abs. 1 BV).

Die Verfügung über die Friedhöfe steht den bürgerlichen Behörden zu, die für eine schickliche Beerdigung zu sorgen haben (Art. 53 Abs. 2 BV).

Die öffentlichen Schulen sollen von Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können. Der Unterricht in der Volksschule muss unter staatlicher Leitung stehen (Art. 27 Abs. 2 und 3 BV).

In den Kantonen hat sich nun entsprechend dieser Rechtslage, ihren geschichtlichen, ihren gliedstaatlichen Eigenheiten, der Ausbau der Kirchenhoheit in ganz verschiedener Weise ergeben. Wir stellen in der Botschaft fest, dass sich praktisch keine Regelung vollständig mit der andern deckt. Ich begreife, dass der Historiker unter Ihnen, Herr Müller, von einem Leckerbissen oder aber – bezogen auf seine berufliche Tätigkeit – von einer Fundgrube von Erkenntnissen sprach. Ich glaube – verglichen mit vielen andern Geschäften, wo es vor allem um finanzielle Interessen geht – war es durchaus angebracht, auch über diese Eigenheiten und Eigenarten unseres Staates einmal ein paar Aussagen zu machen.

Wenn Sie die kantonale Vielfalt einzufangen versuchen, erkennen Sie im Prinzip drei kirchenpolitische Systeme: In den ursprünglich reformierten Kantonen herrscht das System der staatlichen Kirchenhoheit (Landeskirchentum) vor, in den ursprünglich katholischen Kantonen das System der «freien Kirche im freien Staat», während in den Kantonen Neuenburg und Genf Staat und Kirche weitgehend getrennt sind (in Genf seit 1907, in Neuenburg seit 1941). Beizufügen ist, dass – mit Ausnahme von Neuenburg und Genf – alle Kantone die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt haben. 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.

Es muss zugegeben werden, dass mit der Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts gewisse Vorteile verbunden sind. Sie wurden hier geschildert vom Kommissionspräsidenten, von Herrn Jelmini, aber auch von andern Sprechern; ich kann mich daher kurz fassen: Der Staat erleichtert der Kirche die Erfüllung ihrer Aufgaben, indem er ihr beispielsweise das Besteuerungsrecht gewährt und allenfalls weitere Leistungen erbringt (Steuerfreiheit, Subventionen oder was immer darunter verstanden werden kann).

Soviel zur heutigen Rechtslage. Für alle Einzelheiten verweise ich auf die Botschaft und auf die Diskussion.

Nach dem Inhalt der Initiative ist den Kantonen die Kirchenhoheit zu entziehen, und es wird ihnen unmittelbar von

Bundes wegen die vollständige Trennung – ich betone: die vollständige Trennung – von Staat und Kirche vorgeschrieben. Die Trennung ist ausserdem innert zwei Jahren nach Inkrafttreten der revidierten Verfassung zu vollziehen und das Recht, Kirchensteuern einzuziehen, müsste schon mit dem Inkrafttreten dahinfallen.

Ueber die Tragweite und Auswirkungen – auch wenn ich mich kurz fasse – muss ich aus der Sicht des Bundesrates doch ein paar Ueberlegungen anstellen: Die «vollständige» Trennung bedeutet die konsequente, totale Trennung. Wenn man es umschreiben müsste – das versuchte der Bundesrat zu tun –, dann müsste das bedeuten: 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. Das bedeutet, dass er vieles nicht tun könnte, auf das hier verschiedene Redner im Sinne einer bewährten Praxis hingewiesen haben, auf die man nicht verzichten dürfe. Ich verweise auf die Voten der Herren Cavelti, Miville, Villard u. a. m. Wir alle waren beeindruckt vom Hinweis auf das, was im praktischen Alltag hier geschieht – auch Herr Zwygart hat es getan –, und was eben bezeugt, dass die Kirchen keineswegs durch Abkapseln, sondern durch die Oeffnung, wie sie sie heute vollzogen haben, durch praktizierte Nächstenliebe – möchte ich einmal sagen – in dieser staatlichen Gemeinschaft sehr wertvoll in Erscheinung treten. Dem Staat wäre es nach der Trennung verwehrt, diese gesellschaftspolitische Bedeutung von Religionsgemeinschaften in seinem Recht anzuerkennen. Es würden zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften keinerlei rechtliche Bindungen mehr bestehen. Es bliebe den Religionsgemeinschaften nur das private Recht, um sich in dessen Formen zu betätigen (als Verein, als Genossenschaft, als Stiftung).

Ich mache auch auf die Rechtsunsicherheit aufmerksam: Im Falle einer Annahme der Initiative könnte man es nach Auffassung des Bundesrates nicht einfach der Praxis überlassen, den Ausweg aus allen Widersprüchen und Unklarheiten zu ziehen – ich spreche jetzt vom Recht des Bundes –; vielmehr wäre ungesäumt die Bundesgesetzgebung anzupassen, wobei auch die Bundesverfassung bereinigt werden sollte. Ich verweise auf die Seiten 20 bis 23 der Botschaft.

Je nach der kantonalen Ausgestaltung des Verhältnisses von Kirche und Staat wären die Auswirkungen von Kanton zu Kanton verschieden.

Wenn Sie das alles materiell beurteilen, dann müssen Sie noch bedenken, dass die Kantone die Initiative geschlossen ablehnen, dass von den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien (11) neun im Vernehmlassungsverfahren geantwortet haben, acht die Initiative ablehnen und eine sich der Stellungnahme enthalten hat; die Partei von Herrn Vincent hat das Vernehmlassungsverfahren nicht benützt. Von den acht befragten Organisationen lehnen fünf die Initiative ab, nur zwei beantragten die Gutheissung, eine enthielt sich der Stellungnahme.

Staatspolitisch steht nach Auffassung des Bundesrates in Wertung dieser Rechtslage die Frage im Zentrum: Gibt es zureichende Gründe, um die Kompetenzverlagerung von den Kantonen auf den Bund überhaupt zu rechtfertigen? Nach unserer Auffassung könnte eine solche wesentliche Veränderung in unserem Staatsrecht nur bejaht werden, wenn die heutige bundesstaatliche Kompetenzausscheidung derartige Mängel aufwiese, dass sie einzig durch Massnahmen des Bundesverfassungsgebers im Sinne der Initiative behoben werden könnten. Das ist ganz einfach nicht der Fall. Kurz aus folgenden Gründen: Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften verstösst weder gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit noch gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Hier hat das Bundesgericht hochbedeutsame Erkenntnisse zutage gefördert, die ich Ihnen ganz kurz zitieren möchte: Im Band 102 Ia 468 ff. erklärt das Bundesgericht, dass die

Kirchensteuerpflicht juristischer Personen weder die Glaubens- und Gewissensfreiheit verletze noch gegen die Rechtsgleichheit und die Menschenrechtskonvention verstosse. Es folgert sodann, dass es den Kantonen unbenommen sei, einzelne Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anzuerkennen und damit das Kirchenwesen als öffentliche Aufgabe zu betrachten. Ich verweise ferner auf BGE Band 103 Ia 242 ff., wo zur Rechtsgleichheit Aussagen gemacht werden, und auf das Urteil vom 8. Februar dieses Jahres, wonach die Garantie der Glaubens- und Gewissensfreiheit zur Folge hat, dass ein Kirchenaustritt jederzeit möglich sein muss und nicht durch ein schikanöses Verfahren erschwert oder verzögert werden darf. Ich erinnere sodann an die Reformbestrebungen im privaten Bereich – Herr Cavelti hat sie angedeutet –, wo Postulate diskutiert werden, um weiteren Religionsgemeinschaften, sofern sie dies wünschen, den Zutritt zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung zu ermöglichen. Schliesslich erwähne ich die staatlichen Reformbestrebungen der letzten 15 Jahre, nämlich in den Kantonen Zürich, Nidwalden, Schaffhausen, Obwalden, Basel-Stadt, Wallis und Tessin, wo die Kirchenartikel auf Verfassungs- und Gesetzesstufe modernisiert worden sind. In den Kantonen Glarus, Aargau, Thurgau, St. Gallen und Solothurn stehen Reformen auf Verfassungsstufe zur Diskussion. Nicht unerwähnt bleibe die gescheiterte Reform in Zürich, wo der Souverän eine Initiative für Trennung von Kirche und Staat am 4. Dezember 1977 abgelehnt hat. Ich erwähne diese Fakten, um Ihnen zu zeigen: Die Kantone sind sehr wohl in der Lage, das, was an gesellschaftspolitischer Brisanz auch in diesem Thema enthalten ist, in ihren eigenen Gemarken auszutragen; die Menschen, welche Konfession sie auch immer haben, welche religiöse Ueberzeugung sie auch immer haben, machen in den Kantonen an solchen Reformen mit, so dass der Bund nach Auffassung des Bundesrates hier nicht legiferieren sollte.

Ich komme zum Schluss: Auch die Frage des Gegenentwurfes wurde sorgfältig studiert. Der Kanton Tessin hätte einen solchen befürwortet. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass, in sorgfältiger Auswertung der geltenden Rechtslage und vor allem auch der bewährten Praxis in den Kantonen, diesen die staatliche Kirchenhoheit belasten werden muss. Ich empfehle Ihnen, dem Antrag des Bundesrates zu entsprechen.

**Präsident:** Wir kommen zur Bereinigung des Bundesbeschlusses.

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1**

*Proposition de la commission*

*Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Vincent*

Die Bundesversammlung beantragt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

**Art. 2**

*Proposition de la commission*

*Adhérer au projet du Conseil fédéral*



*Proposition Vincent*

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire.

**Präsident:** Herr Vincent beantragt, bei Artikel 2 Volk und Ständen die Initiative zur Annahme zu empfehlen; er hat seinen Antrag gestern bereits begründet. Die Herren Berichterstatter verzichten auf das Wort.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	131 Stimmen
Für den Antrag Vincent	6 Stimmen

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	114 Stimmen (Einstimmigkeit)
-----------------------------------	---------------------------------

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***Petitionen – Pétitions**

**Präsident:** Sie haben schriftliche Berichte zu drei Petitionen erhalten. Ich danke dafür dem Präsidenten der Petitionskommission, Herrn Tschumi, sowie dem Präsidenten der Spezialkommission, Herrn Morel.

Ich beantrage Ihnen, heute nur die beiden Berichte der Petitionskommission zu behandeln und die Petition betreffend Einführung der Todesstrafe erst später, zusammen mit den entsprechenden parlamentarischen Initiativen, zu beraten. Wird ein Gegenantrag gestellt? Das ist nicht der Fall.

**78.269****Petition des Comitato nazionale d'Intesa (CNI) und anderer Ausländerorganisationen****Pétition du Comitato nazionale d'intesa et d'autres associations d'étrangers**

Herr **Tschumi** unterbreitet namens der Kommission folgenden schriftlichen Bericht:

## 1. Inhalt der Petition

Am 19. Mai 1978 reichten einige Ausländerorganisationen, vertreten durch das «Comitato nazionale d'intesa tra le associazioni e le organizzazioni degli emigrati italiani in Svizzera» eine Petition ein. 39 925 Personen (eigene Angaben) verlangen vom Bundesrat und Parlament:

1. dass sie sich für die Mitenand-Initiative aussprechen
2. dass das Recht auf Arbeit und Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung für in der Schweiz zugelassene ausländische Arbeitskräfte, unabhängig von der jeweiligen Arbeitslage, sanktioniert werde
3. dass die nötigen gesetzlichen Grundlagen zum Schutz gegen unberechtigte Entlassungen geschaffen werden
4. dass die Vorschläge der gewerkschaftlichen Organisationen zur Wiederankurbelung der Wirtschaft und zur Vollbeschäftigung wahrgenommen werden, so zum Beispiel:
  - a. die Herabsetzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 40 Stunden und des Pensionierungsalters auf 60 Jahre für Männer und auf 55 Jahre für Frauen
  - b. die Arbeitslosenversicherung für alle Arbeitnehmer, d. h. auch für Grenzgänger und Saisoniers
  - c. die Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge
  - d. die Durchsetzung des Lohngleichheitsprinzips und die Verwirklichung der Forderungen des «Manifests ausländischer Frauen»

e. der freie Zugang zu allen öffentlichen Schulen für ausländische Kinder, die Schaffung eines Unterrichts in heimatlicher Sprache und Kultur für diese Kinder, um eine Reintegration in der Heimat zu erleichtern

f. die volle Teilnahme der eingewanderten Arbeitnehmer am politischen und sozialen Leben der Schweiz.

## II. Stellungnahme der Kommission

1. Die Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik wurde am 20. Oktober 1977 eingereicht. Der Bundesrat hat am 21. Dezember 1977 vom formellen Zustandekommen dieses Volksbegehrens Kenntnis genommen. Botschaft und Antrag zur Initiative werden ausgearbeitet.

Es ist heute noch zu früh, materiell zu diesem Volksbegehren Stellung zu nehmen. Es kann aber jetzt schon gesagt werden, dass verschiedene Forderungen der Mitenand-Initiative im Entwurf für ein neues Ausländergesetz nicht berücksichtigt werden. Dieser Gesetzentwurf wurde mit Botschaft vom 19. Juni 1978 verabschiedet und wird demnächst in den eidgenössischen Räten diskutiert werden. Das Parlament kann sich daher über die Initiative eine Meinung bilden, noch bevor der Bundesrat dazu Stellung nimmt.

2. Einen staatlich garantierten Individualanspruch im Sinne eines Rechts auf Arbeit gibt es in unserem Lande weder für Schweizer noch für Ausländer. Ein staatlich garantiertes Recht auf Arbeit würde entsprechende Instrumente bedingen (Defizit- oder Absatzgarantie, Möglichkeit für staatliche Arbeitszuweisung). Damit müsste der Staat eine ordnungs- und wettbewerbspolitische Rolle übernehmen, die mit unserem freiheitlichen Denken schlechthin unvereinbar wäre.

Das Recht auf Aufenthaltsverlängerung wird auch in der Mitenand-Initiative gefordert. Die Bundesversammlung wird sich bei der Behandlung des Entwurfs für ein neues Ausländergesetz mit der Frage befassen, inwieweit die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von der Arbeitsmarktlage abhängig sein soll.

3. Das schweizerische Arbeitsrecht sieht keine Pflicht zur Begründung der Kündigung vor. Arbeitgeber und Arbeitnehmer können das Arbeitsverhältnis grundsätzlich ohne Grundangabe im Rahmen der gesetzlichen oder vereinbarten Kündigungsfristen auflösen. In diesem Punkt verlangt die Petition für ausländische Arbeitnehmer einen Schutz des Arbeitsverhältnisses, der mit den Kündigungsregeln des Arbeitsvertragsrechtes nicht vereinbar ist; die Forderung läuft darauf hinaus, dass der ausländische Arbeitnehmer vor Kündigung besser geschützt wäre als der Schweizer.

4. a. Sowohl die Volksinitiative vom 20. November 1973 zur Einführung der 40-Stunden-Woche als auch die Initiative vom 10. April 1975 zur Herabsetzung des AHV-Alters sind am 5. Dezember 1976 bzw. am 26. Februar 1978 vom Volk und von allen Ständen verworfen worden.

Die italienischen Staatsangehörigen können nach dem geltenden Staatsvertrag bei einer endgültigen Rückkehr in ihr Heimatland schon im Alter von 60 Jahren (Männer) oder 55 Jahren (Frauen) verlangen, dass die in der Schweiz entrichteten AHV-Beiträge zu ihren Gunsten an die italienische Versicherung überwiesen werden.

b. Die Arbeitslosenversicherung ist seit April 1977 obligatorisch für sämtliche in der Schweiz als Arbeitnehmer tätigen Personen, die in der Alters- und Hinterlassenenversicherung beitragspflichtig sind und einen zu dieser Versicherung abrechnungspflichtigen Arbeitgeber haben. Das bedeutet, dass fast alle schweizerischen und ausländischen Arbeitnehmer versichert sind. Die Ausländer erhalten die Versicherungsleistungen unter den gleichen Voraussetzungen und in der gleichen Höhe wie die Schweizer. So muss jeder Versicherte unter anderem vermittlungsfähig sein, in der Schweiz Wohnsitz haben und in den der Arbeitslosigkeit vorausgehenden 365 Tagen eine in der Schweiz beitragspflichtige Beschäftigung von mindestens 150 Arbeitstagen ausgeübt haben. Die Stellung

## **Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative**

## **Séparation de l'Etat et de l'Eglise. Initiative populaire**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	VII
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	78.056
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1978 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1803-1807
Page	
Pagina	
Ref. No	20 007 189

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

litärstraftprozess) wider Erwarten das Referendum ergriffen würde und Erfolg hätte.

Im Geheimbereichsgesetz ist Ziffer IV inhaltlich die genaue Parallele zu Ziffer III; d. h. die Zusatzartikel zum neuen Militärstraftprozess (Art. 77-73) stimmen materiell überein mit den Zusatzartikeln zur bisherigen Militärstraftgerichtsordnung (Art. 80-81ter). Formell abweichend sind nur die Numerierung der Artikel, die Verweisungen (in Art. 70 Abs. 2, Art. 73 Abs. 2 MStP) und die beigefügten Artikelüberschriften

*Communication de la commission de rédaction*

La commission de rédaction a dû insérer dans la loi sur la protection de la vie privée le chiffre IV de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire et la procédure pénale pour l'armée fédérale (OJPPM). Bien que cette adjonction soit assez volumineuse, il ne s'agit pas d'une modification quant au fond, mais simplement d'une adaptation rédactionnelle.

La loi sur la protection de la vie privée et la nouvelle OJPPM ont été traitées parallèlement; elles seront soumises à la votation finale le même jour. La loi sur la protection de la vie privée introduit une nouvelle réglementation de l'écoute téléphonique dans la procédure pénale fédérale et dans l'actuelle OJPPM; par contre, la nouvelle OJPPM s'en tient, pour l'essentiel, aux anciennes règles, en ce qui concerne l'écoute téléphonique. Le chiffre IV, inséré par la commission de rédaction dans la loi sur la protection de la vie privée, incorpore complètement la nouvelle réglementation concernant l'écoute téléphonique dans la nouvelle OJPPM.

Cette adjonction est indispensable. Il serait en effet absurde d'insérer la nouvelle réglementation de l'écoute téléphonique dans l'ancienne OJPPM et de ne pas en tenir compte dans la nouvelle version.

D'autre part, il a paru judicieux de ne pas introduire la nouvelle réglementation de l'écoute téléphonique dans l'OJPPM directement, mais par l'intermédiaire de la loi sur la protection de la vie privée. La concordance est ainsi assurée entre la procédure pénale fédérale et l'OJPPM en ce qui concerne le domaine de l'écoute téléphonique même si, contre toute attente, le référendum devait être lancé – et qu'il l'emporte – contre l'une des deux lois (protection de la vie privée ou nouvelle OJPPM).

Dans la loi sur la protection de la vie privée, le chiffre IV correspond exactement au chiffre III; c'est-à-dire que les articles supplémentaires de la nouvelle OJPPM (art. 70-73) sont identiques aux mêmes articles de l'actuelle OJPPM (art. 80-81ter). Les seules divergences d'ordre formel touchent uniquement la numérotation des articles, les renvois (dans les art 70, 2e al., art. 73, 2e al., OJPPM) et l'adjonction de titres en tête des articles.

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 129 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

78.056

**Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative  
Séparation de l'Etat et de l'Eglise.  
Initiative populaire**

Siehe Jahrgang 1978, Seite 1792 — Voir année 1978, page 1792

Beschluss des Ständerates vom 14. März 1979

Décision du Conseil des Etats du 14 mars 1979

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 127 Stimmen  
3 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

77.029

**Militärstrafgesetz und Militärstraftgerichts-  
ordnung. Revision  
Code pénal militaire et procédure pénale  
pour l'armée. Revision**

Siehe Jahrgang 1978, Seite 1567 hiervor

Voir année 1978, page 1567 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 5. Dezember 1978

Décision du Conseil des Etats du 5 décembre 1978

**A.**

**Militärstrafgesetz – Code pénal militaire**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 132 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**B.**

**Militärstraftgerichtsordnung – Procédure pénale**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 137 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

78.049

**Truppenordnung. Aenderung  
Organisation des troupes. Modification**

Siehe Seite 401 hiervor — Voir page 401 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 23. März 1979

Décision du Conseil des Etats du 23 mars 1979

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 131 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

## **Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative**

## **Séparation de l'Etat et de l'Eglise. Initiative populaire**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	78.056
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.03.1979 - 08:00
Date	
Data	
Seite	439-439
Page	
Pagina	
Ref. No	20 007 473

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Dillier**, Berichterstatter: Bei Absatz 1 beantragt die Kommission Zustimmung zum Nationalrat, da sich die vom Flüchtling zu verlangenden Auskünfte nicht so sehr auf seine ganzen persönlichen Verhältnisse beziehen müssen, sondern auf seine wirtschaftlichen Verhältnisse, die natürlich einen nicht unwesentlichen Teil seiner persönlichen Verhältnisse überhaupt darstellen.

Bei Absatz 2 dieses Artikels beantragt die Kommission ebenfalls Zustimmung zum Nationalrat, da es sich nur um eine unbedeutende, fast nur redaktionelle Aenderung handelt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 41 Abs. 2, Art. 42bis**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 41 al. 2, art. 42bis**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2**

**Dillier**, Berichterstatter: Die Neufassung von Artikel 41 Absatz 2 und die Beifügung eines Artikels 42bis gemäss Beschluss des Nationalrates ist sinnvoll, da sonst in der Vorlage nicht gesagt wäre, wer für den Entscheid über die Beendigung des Asyls infolge längeren Auslandsaufenthaltes des Flüchtlings zuständig ist. Die Kommission beantragt daher Zustimmung zum Nationalrat sowohl bei Artikel 41 Absatz 2 als auch bei Artikel 42bis, welche beide Bestimmungen zusammen gehören.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 43 Abs. 2 – Art. 43 al. 2**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Dillier**, Berichterstatter: Die Kommission beantragt Festhalten an Absatz 2 des Artikels 43. Das ist gleichzeitig die letzte Differenz, die wir zu behandeln haben, in der Form, wie wir sie am 1. März 1978, also vor mehr als einem Jahr, beschlossen haben. Es geht nicht darum, gewöhnliche Kriminelle in ihr Land zurückzuweisen, wo ihnen vielleicht Schlimmstes droht, sondern diese Wegweisungsmöglichkeit soll nur für ganz krasse Fälle vorbehalten sein, wenn also tatsächlich ein Ausländer die Sicherheit unseres Landes gefährdet oder ausser jedem Zweifel in hohem Masse gemeingefährlich ist. Sie deckt sich übrigens mit der Internationalen Flüchtlingskonvention, und der Bundesrat hat schon in seiner Botschaft vom 9. Juli 1954, als es um die Genehmigung dieses internationalen Abkommens ging, ausdrücklich erklärt, dass von dieser Ausnahmebestimmung kaum je Gebrauch gemacht werde. Aus diesen Gründen beantragt die Kommission Festhalten.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**78.056**

**Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative  
Séparation de l'Etat et de l'Eglise.  
Initiative populaire**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 6. September 1978  
(BBI II, 665)

Message et projet d'arrêté du 6 septembre 1978 (FF II, 669)

Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1978

Décision du Conseil national du 13 décembre 1978

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Arnold**, Berichterstatter: Die Volksinitiative betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche, die noch nach altem Recht mit 61 560 Stimmen zustande kam, stösst auf fast einhellige Ablehnung. Im Vernehmlassungsverfahren stimmte ihr kein einziger Kanton zu. Im Nationalrat standen in der Hauptabstimmung den 131 Nein nur 6 Ja gegenüber. Es wird Sie deshalb nicht überraschen, dass auch Ihre Kommission die Initiative einstimmig abgelehnt hat. Ich versuche, die Kommissionsberatungen kurz zusammenzufassen.

Nicht nur die Geschichte, sondern auch die Gegenwart liefert uns genügend Beispiele dafür, dass das Verhältnis zwischen Staat und Kirche, zwischen weltlicher Macht und religiösen Gemeinschaften, ganz verschieden geregelt sein kann. Die Lösungen reichen von der vollständigen Verschmelzung auf der einen Seite bis zur scharfen Trennung, Gegnerschaft und Bekämpfung auf der anderen Seite. Wer geglaubt hatte, es bestehe ein weltweiter Trend zur Trennung, der kirchliche Führer als politischer Führer und die ausschliessliche Staatsreligion gehörten der Vergangenheit an, wird gerade heute durch die Nachrichten aus islamischen Staaten eines anderen belehrt.

Die Bewertung des jeweiligen Verhältnisses zwischen Staat und Kirche kann verschieden ausfallen, je nachdem, ob man dieses aus der Sicht des Staates oder aus der Sicht der Kirche betrachtet. In Ihrer Kommission kam zum Ausdruck, es gebe Beispiele dafür, dass auch unter einem System weitgehender Trennung von Kirche und Staat eine durchaus lebendige Kirche anzutreffen sei. Wer die vollständige Trennung ablehnt, möchte damit keineswegs das Gegenteil, eine zu enge Verbindung, befürworten.

Diese führt zu ungesunden Verflechtungen, zur Abhängigkeit der Kirche und zum Verlust ihrer Selbständigkeit. Andererseits führen alle Formen der Trennung zu einer materiellen Verarmung der Kirchen, die ihr Wirken nicht erleichtert. Es scheint, dass weder eine zu enge Verbindung noch eine vollständige Trennung von Staat und Kirche im wirklichen Interesse der Kirchen liegt.

Im Bundesstaat kommt ein weiterer Gesichtspunkt hinzu. Sowohl der Bund als auch die Kantone sind Staaten und haben ihr Verhältnis zu den Kirchen zu definieren. Dies ist in der Schweiz mehr oder weniger klar und ausdrücklich geschehen. Die Botschaft des Bundesrates enthält eine wertvolle Uebersicht. Sie bereichert die spärliche Literatur aus dem Grenzgebiet zwischen Staat und Kirche, in dem sich die wenigsten Juristen gut auskennen, auch wenn sie sich *doctores iuris utriusque* nennen dürfen.

Damit habe ich angedeutet, dass Ihre Kommission die Volksinitiative betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche aus einem sehr weit geöffneten Blickwinkel betrachtet und behandelt hat. Die Kommission hatte aber über eine allgemeine interessante Diskussion hinaus zum konkreten Anliegen der Initianten Stellung zu neh-

men. Für den Verfassungsgeber wirft die Initiative zwei Hauptfragen auf: Soll der Bund allen Kantonen eine einheitliche Lösung vorschreiben? Wenn ja, soll ein System der vollständigen Trennung von Staat und Kirche als Einheitslösung gewählt werden?

Heute regeln die einzelnen Kantone im Rahmen der Bundesverfassung ihr Verhältnis zu den Kirchen ganz verschieden. Soll der Bund in Zukunft eine einheitliche Regelung vorschreiben? Ihre Kommission lehnt dieses Ansinnen entschieden ab. Sie sieht in der Möglichkeit, dass die Kantone ihre Kirchengesetze den geschichtlich gewachsenen verschiedenen Verhältnissen und den Anforderungen der neuen Zeit, die sich von Region zu Region, von Stadt zu Land anders und nicht gleichzeitig bemerkbar machen, anpassen können, nur Vorteile. Es geht hier nicht um den Föderalismus um jeden Preis. Die föderalistische Lösung ist wirklich die sachgemässere, die bessere. Die Kantone halten auch nicht einfach an überkommenen Regelungen starr fest. Ueberall fanden in den letzten Jahrzehnten Verfassungs- und Gesetzesänderungen statt. Die zahlreichen Totalrevisionen von Kantonsverfassungen, die im Gang oder in Vorbereitung sind, führen automatisch zum Ueberdenken der kantonalen Kirchengesetze.

Die Initianten gehen nun freilich aufs Ganze und unternehmen in ihren letzten Zuschriften einen Generalangriff auf die geschilderte Kompetenz der Kantone. Sie behaupten, Artikel 49 der Bundesverfassung über die Glaubens- und Gewissensfreiheit begründe eine ausschliessliche Kompetenz des Bundes in Fragen des Verhältnisses von Staat und Kirche. Die kantonalen Kirchengesetze seien samt und sonders verfassungswidrig. Diese Auslegung ist absurd. Sie widerspricht jahrzehntealter Lehre und Praxis. Es lässt sich kein Gerichtsschied finden, der sie stützte. Das Verhältnis zwischen den Freiheitsrechten und der Bundesverfassung und den kantonalen Gesetzgebungskompetenzen wird vollständig verkannt. Die Freiheitsrechte in der Bundesverfassung bilden Schranken für den kantonalen Gesetzgeber; sie begründen aber keine ausschliessliche Bundeskompetenz in der betreffenden Sache. Noch niemand hat im Ernst behauptet, die Kantone dürften auf den Gebieten des Handels und Gewerbes oder der Eigentumsbeschränkungen nicht mehr legislieren, nur weil die Bundesverfassung die Handels- und Gewerbebefreiheit oder das Eigentum gewährleiste.

Wer die Initiative schon deshalb ablehnt, weil er in der Frage des Verhältnisses von Staat und Kirche keine Einheitslösung wünscht, sondern die kantonale Kompetenz beibehalten will, der müsste die weitere Frage, welche Einheitsregelung die Initiative anstrebe, eigentlich gar nicht mehr prüfen. Ihre Kommission liess es jedoch nicht bei der Kompetenzfrage bewenden. Sie lehnte auch den materiellen Gehalt der Initiative, die vollständige Trennung von Staat und Kirche, einhellig ab, wobei in der Begründung die Akzente verschieden gesetzt wurden. Die Auseinandersetzung mit dem materiellen Gehalt ist meines Erachtens auch deshalb nötig, weil die kantonalen Verfassungen und Kirchengesetze nur für den Bereich der betreffenden Kantone Geltung haben. Für das Verhältnis des Bundes zu den Kirchen kann selbstverständlich nicht einfach auf die kantonale Gesetzgebung verwiesen werden.

Die Initiative will die Trennung von Staat und Kirche. Aber nicht nur das, die Trennung soll ausdrücklich eine vollständige sein. Es ist nicht leicht auszumachen, was den Initianten dabei vorschwebte. Nachträglich versuchen sie, die Konsequenzen ihrer radikalen Formulierung abzuschwächen.

Es war ein glückliches Zusammentreffen, dass die Kantone Neuenburg und Genf in unserer Kommission vertreten waren. Von diesen beiden Kantonen sagt man nämlich, dass sie die Trennung von Staat und Kirche vollzogen hätten. Ich habe die Verfassungsbestimmungen beider Kantone in den Händen. Keine der beiden Verfassungen spricht von Trennung oder séparation; schon gar nicht von einer vollständigen Trennung. Den Kirchen wird eine bloss privatrechtliche Stellung zuerkannt. Sie verlieren die Privile-

gien öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Aber schon in den beiden Verfassungstexten selber finden sich Regelungen, wonach der Staat den Kirchen Gebäude überlasse oder einen jährlichen Beitrag zahle. Die Trennung ist also eine relative, was im Kanton Neuenburg unter anderem daran zu erkennen ist, dass dort gegenwärtig die Uebernahme der theologischen Fakultät durch den Staat erwogen wird. Die Kantone Neuenburg und Genf lehnen übrigens in ihren Vernehmlassungen die Initiative ebenfalls ab.

Die Initianten haben sich offenbar nicht am Trennungsmodell von Genf oder Neuenburg orientiert. Ihrer Formulierung muss entnommen werden, dass sie bewusst weiter gehen wollen. Diese Geisteshaltung erweckte in der Kommission ernste Besorgnis. Sie trug den Initianten harte Worte ein, nämlich den Vorwurf des Extremismus, der Intoleranz, ja eines gewissen Fanatismus, die geeignet wären, den konfessionellen Frieden zu stören. Diesen Eindruck erweckt auch die Forderung der Initiative, die Trennung zwischen Staat und Kirche müsse innert zwei Jahren durchgeführt sein.

Die meisten Mitglieder Ihrer Kommission schätzen die Bedeutung der Kirchen in der Schweiz so hoch ein, dass sie eine öffentlich-rechtliche Anerkennung und die damit verbundenen Privilegien als durchaus gerechtfertigt betrachten. Dabei denken die einen in erster Linie an den Beitrag der Kirchen auf geistigem Gebiet. Sie treten zusammen mit dem Staat für Grundsätze ein, die unser Zusammenleben menschlich und sinnvoll gestalten; für Grundsätze, die von jeher eine wesentliche Grundlage unserer Eidgenossenschaft bildeten. Es wurde aber auch dem Gedanken Ausdruck gegeben, dass die Kirchen einem allfälligen Totalitätsanspruch des Staates entgegenwirken könnten. Für andere sind die karikativen und sozialen Leistungen der Kirchen schon Grund genug, deren Stellung nicht zu schwächen. Tatsächlich gibt es Bereiche, wo die Hilfe des Staates nicht hinreicht oder nicht erwünscht ist. Dass mit der Privatisierung der Kirchen deren Verarmung einhergeht, wurde uns am Beispiel von Genf gezeigt. Die Initianten nehmen diese Folge nicht bloss in Kauf, sie wird von ihnen direkt angestrebt. Es ist aber leider nicht die Sorge um echte christliche Armut, die sie dabei leitet.

Wer für das Verhältnis von Staat und Kirche eine einheitliche Bundesregelung ablehnt und den Kantonen ihre verschiedenen Lösungen belassen will, der nimmt auch gewisse Mängel in Kauf. Nicht alle Lösungen können gleich gut und zweckmässig sein. Sollten der Bundesrat oder das Parlament eine Mängelliste aufstellen und einschreiten? Sollten den Kantonen in der Form eines Gegenvorschlages Direktiven erteilt oder Mindestforderungen aufgestellt werden?

Ihre Kommission möchte in Uebereinstimmung mit Bundesrat und Nationalrat auf einen Gegenvorschlag verzichten. Einerseits sorgt das Bundesgericht mit einer verfeinerten Rechtsprechung dafür, dass der Bürger in seiner Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht verletzt wird. Andererseits besteht für Behörden und Souverän in den Kantonen der Dauerauftrag, auf diesem Gebiet ihre Gesetze immer wieder auf das Ziel echter Toleranz hin zu überprüfen. Dabei ist weniger die juristische Formulierung des Gesetzgebers als vielmehr die Geisteshaltung des Bürgers ausschlaggebend. Den Geist der Toleranz aber lässt die vorliegende Initiative vermissen.

Im Namen der einstimmigen Kommission bitte ich Sie, dem Bundesrat und dem Nationalrat zuzustimmen und Volk und Ständen die Verwerfung der Volksinitiative zu beantragen.

**Bächtold:** Auch ich bin der Meinung, dass es völlig verfehlt wäre, das Tischtuch zwischen Staat und Kirche zu zerschneiden. Seit Jahrhunderten sind bei uns Staat, Volk und Kirche zu einer natürlichen Einheit zusammengewachsen. Diese Partnerschaft ergibt sich von selbst, denn Staat und Kirche haben einen gemeinsamen Auftrag: die Sorge um den Menschen. Der Staat erwartet von der Kirche

einen Dienst, den er selber auf sozialem und karitativem Gebiet nicht überall in gleich wirksamer Art und Weise leisten kann. Hier gewinnt die Partnerschaft zwischen Staat und Kirche einen handfesten Kern der Nützlichkeit, auf den im Nationalrat, wie ich im Bulletin gelesen habe, unser inzwischen zum Ständerat beförderter Kollege Miville recht eindrücklich aufmerksam gemacht hat.

Wir wollen nicht übersehen, dass die Kirche immer wieder neue Gebiete menschlicher Not entdeckt hat, in den letzten Jahrzehnten beispielsweise in der Dritten Welt. Wegfall oder Ausfälle der Kirchensteuer würden die Kirche vor die Notwendigkeit stellen, Teile ihrer Sozialarbeit an den Staat abzutreten, und das will ich als Liberaler nicht, denn die Öffentlichkeit würde damit ganz bestimmt nicht besser fahren. Die soziale Arbeit der Kirche ist aber nicht ohne die Kirchen selber zu haben.

Namentlich die protestantischen Mitglieder unseres Rates möchte ich daran erinnern, dass unsere Reformatoren Staatsmänner waren, die erkannt haben, dass das Evangelium an eine staatliche Rechtsordnung gebunden ist, ohne welche die Forderung nach Liebe und Humanität in der Luft steht. Der Staat ist bei Zwingli einerseits negativ begründet durch die Natur des Menschen, die leider eine Zwangsordnung notwendig macht, andererseits positiv, indem der Staat eine Erziehungsaufgabe zu übernehmen hat. Die weltliche Obrigkeit hat nach Zwinglis Lehre als Glied der Kirche die Pflicht, der Kirche zu helfen. Niemand kann bestreiten, dass auch heute noch der Staat durch seine Gesetzgebung wie durch seine sonstige Tätigkeit das sittlich-religiöse Denken und die Einstellung zu den Grundwerten beeinflusst, ob er das will oder nicht.

Nun kann ich als Historiker leider nicht behaupten, dass die Verbundenheit zwischen Kirche und Staat dem christlichen Glauben immer gut bekommen habe. Die Spannung zwischen den politischen Gewalten und der Lehre Christi ist so alt wie diese Lehre selber. Dem Gründer unseres Glaubens ist ja eine Falle gestellt worden, der er auswich mit dem Wort: «So gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist, und Gott, was Gottes ist». Das war eine Mahnung zur Verträglichkeit, zur Vernunft und zur Toleranz. Aber in der Lehre von den zwei Schwertern, von denen eines der Kaiser, das andere der Papst in Rom führe, lag dann der Grund eines fürchterlichen Machtkampfes um die höchste Autorität. Darf ich daran erinnern, dass die eidgenössischen Abschiede, die Sammlung unserer Staatsdokumente, beginnen mit einem kirchlichen Bannfluch gegen Luzern und die Leute am See?

Das Staatskirchentum des «ancien régime», wie wir es etwa im Kanton Schaffhausen hatten, das die Kirche als Instrument der Herrschaft der Obrigkeit missbrauchte, die Untertanen in die Kirchen prügelte und den erzwungenen Glauben dann erst noch mit der ewigen Seligkeit verknüpfte, war eine höchst unglückliche Form der Partnerschaft. Als Reaktion haben wir den Pietismus und die völlige Abkehr religiöser Menschen von der Welt und insbesondere vom Staat während Jahrzehnten oder Jahrhunderten erlebt.

Heute gibt es zwischen der Kirche und dem Staat in der Schweiz glücklicherweise keine bedeutenden Streitfragen mehr, seit der Kulturkampf und die Auseinandersetzungen um die Konfessionsschulen zu Ende sind.

Wir alle wissen aber aus Erfahrung, dass es zu Spannungen kommen kann, wenn etwa kirchliche Kreise antimilitaristische Bewegungen unterstützen und wenn die Dienstverweigerer gleichsam zu Schoskindern gewisser Theologen werden, während wir nach Verfassung und nach Eid oder Gelübde verpflichtet sind, uns für eine bewaffnete Neutralität und die intakte Wehrbereitschaft einzusetzen. Wenn die Kirche kein Verständnis für die Lebensbedingungen unseres Staates aufbringt, dann allerdings muss ich die Frage stellen, warum man nicht das an sich achtunggebietende Wagnis unternimmt, die Kirche auch wirtschaftlich auf eigene Verantwortung zu stellen. Man verweist dann auf das Vorbild der Freiwilligen-Kirchen in Nordamerika, wo es, wie ich von Freunden immer wieder

höre, lebendige, religiöse Gemeinschaften, Gemeinden mit grösserer Beteiligung des einzelnen gibt als bei uns. Bei näherer Ueberprüfung wird es aber klar, dass man nicht unter ganz anderen Gegebenheiten entstandene Organisationsformen aus den Vereinigten Staaten, aus Amerika, auf unsere schweizerischen Verhältnisse aufpfropfen kann.

Unbefriedigend – das muss auch gesagt werden – ist, dass ein Teil der Eidgenossen dauernd oder doch zeitweise, wenn sie den Steuerzettel bekommen, in einer schwelenden Verdrossenheit mit der Kirche lebt, eben wegen der Kirchensteuer. Es ist doch eine Tatsache, dass die Inflationsjahre die Kirchensteuer schneller hochgetrieben haben, als das Geld an Wert verlor. Das gehört zu den nicht beabsichtigten Folgen der Koppelung der Kirchensteuer an die Einkommens- und Vermögenssteuer. Wie der Staat, ist auch die Kirche Nutzniesserin der Steuerprogression geworden. Aber aus dem Staat kann man eben nicht austreten, so gern man es hier und da auch tun würde.

Die Kirchen können die erhöhten Einnahmen nur rechtfertigen, wenn sie sie wirklich und nachgewiesenermassen für sinnvolle, soziale Aufgaben ausgeben, wenn sie keine fragwürdigen Aktivitäten finanzieren und wenn die Diener der Kirche vielmehr ans Dienen denken als ans Verdienen. Zum mindesten im Kanton Schaffhausen ist man heute diesen Vorwürfen gegenüber doch etwas sensibilisiert worden.

Die Initiative muss und wird verworfen werden, aber die Initiative selbst, die Kirchensteuerrückstellungen, die sich mehrenden Austritte und da und dort Verärgerung über politische Stellungnahmen von Pfarrern und Synoden sollten meines Erachtens doch als Warnzeichen betrachtet werden. Da die Kirche in kritischer Distanz zu unserem Staatswesen steht und dass sie Partei ergreift für alle, die im Schatten stehen, das ist und bleibt ihre Aufgabe. Aber ihre Vertreter sollten sich auch nicht als Vormund des Staates und der Gesellschaft ausgeben, sondern bedenken, dass es beide Instanzen – Staat und Kirche – mit den gleichen Menschen zu tun haben, die im Falle von Streitigkeiten zwischen Staat und Kirche vor Gewissenskonflikten nicht geschützt werden. Es gilt also, wie es der Herr Kommissionspräsident bereits gesagt hat, das richtige Mass von Partnerschaft und Eigenständigkeit zu finden. Nicht Bruch, sondern Weiterentwicklung der Partnerschaft muss unsere Devise sein. Ich bin überzeugt für die Ablohnung dieses sehr sorglos vorgetragenen Volksbegehrens, möchte aber ebenso klar zum Ausdruck bringen, dass die Kirche die Sicherung für ihren Bestand nicht in der Gewöhnung, nicht in Gesetzen und in staatlichen Finanzgarantien, sondern mehr denn je in der freiwilligen Mitarbeit wird suchen müssen.

**M. Reverdin:** Depuis près de trois quarts de siècle, Genève vit sous le régime d'une séparation de fait entre les Eglises et l'Etat. Le président de la commission vous a montré qu'en droit la situation se présente de manière peut-être un peu plus subtile.

C'est en 1907, en effet, qu'une majorité populaire formée principalement de radicaux et de catholiques romains a voté la suppression du budget des cultes. Comment en est-on arrivé là? Genève a connu divers accidents au cours de son histoire. Le dernier comte de Genève, Robert, est mort antipape sous le nom de Clément VII en Avignon, tout à la fin du XIVe siècle.

Quelques années plus tard, en 1401, Genève a perdu son comté et les comtes, puis ducs de Savoie se sont emparés du pouvoir qui avait été celui des comtes de Genève. Cent trente quatre ans plus tard, la Réforme faisait perdre à Genève son diocèse; il ne lui resta plus, dans les environs de la ville, que quelques terres qui avaient appartenu à l'Evêque, au Chapitre ou à l'Abbaye de Saint-Victor, terres enclavées dans le territoire savoyard demeuré catholique. Dans l'ancienne République, l'appartenance à l'Eglise était indissolublement liée à la nationalité genevoise. En 1815, les Suisses ont mis comme condition à l'entrée de Genève

dans la Confédération qu'elle ait un territoire d'un seul tenant, contigu à celui du canton de Vaud. C'est la raison pour laquelle six paroisses françaises du Pays de Gex et une vingtaine de paroisses sardes ont été réunies à l'ancien territoire. Ces paroisses étaient catholiques et fort arriérées comme le prouvent à l'évidence des textes qui ont été publiés tout récemment. Il y avait entre les vieux et les nouveaux Genevois de grandes différences en ce qui concerne les ressources économiques, l'instruction et les capacités professionnelles, si bien qu'il a fallu plusieurs générations pour constituer une nouvelle nation genevoise résultant de la fusion entre les habitants de l'ancienne République et ceux des communes réunies. Les tensions entre ces deux groupes ont tout naturellement pris l'aspect d'une lutte confessionnelle qui a atteint son paroxysme à l'époque du «Kulturkampf». Le gouvernement radical a alors officiellement reconnu la nouvelle Eglise, dite Eglise vieille catholique, en tant qu'Eglise d'Etat, et il a déchu l'Eglise romaine de ce statut. Il y eut dès lors deux Eglises reconnues, la protestante et la vieille catholique. Mais les fidèles de l'Eglise romaine n'ayant rejoint qu'en petit nombre la nouvelle Eglise, la situation devint peu à peu intenable. Près de la moitié des Genevois, en effet, se rattachaient à une Eglise que l'Etat ne reconnaissait plus, dont il n'assurait pas le fonctionnement en prenant à sa charge la rémunération des curés et des vicaires, l'entretien des lieux de cultes et des cures.

C'est cette situation anormale qui, par étape, dès 1880, – Henri Fazy avait fait voter cette année-là par le Grand Conseil la suppression du budget des cultes, mais le peuple avait rejeté cette suppression à une écrasante majorité – devait conduire en 1907 à la séparation de fait de l'Eglise et de l'Etat devenue effective dès 1909. Ainsi, par décision souveraine, le peuple genevois – à une très faible majorité il est vrai: 800 voix – avait fait ce que l'initiative propose qu'on fasse pour l'ensemble de la Suisse.

L'exemple de Genève prouve à l'évidence qu'il s'agit là d'une matière qui relève des cantons, de leurs traditions et de leur sensibilité.

Faisant la preuve *a contrario*, je ne saurais admettre aujourd'hui, en tant que Genevois, que la Confédération oblige mon canton à réunir à nouveau l'Eglise et l'Etat. Ce serait de sa part une intrusion inadmissible dans nos affaires cantonales. Dès lors, je ne saurais davantage admettre que la Confédération oblige les cantons qui souhaitent maintenir les liens entre l'Eglise et l'Etat à les rompre; je considère donc l'initiative comme inacceptable, je me rallie sans réserve à la proposition du Conseil fédéral.

Permettez-moi de vous présenter encore quelques observations sur le statut qui est celui de Genève: la séparation de fait de l'Eglise et de l'Etat.

Cette séparation ne paraît avoir nui ni à l'Eglise, ni à l'Etat. Elle n'est d'ailleurs pas totale, surtout depuis l'introduction, dans les années 40, de la contribution ecclésiastique facultative versée à l'Etat, pour le compte des trois églises reconnues (l'Eglise nationale protestante, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise vieille catholique), par ceux des contribuables qui veulent bien s'astreindre à cette prestation. Grâce à cette contribution, les Eglises peuvent rétribuer moins misérablement qu'elles ne l'ont fait pendant quelques décennies les pasteurs, curés et vicaires auxquels elles confient la desserte des paroisses, sans que pour autant l'Etat ait quoi que ce soit à dire dans leurs affaires internes. Ainsi Genève a pleinement réalisé cette maxime que Cavour tenait de sa mère qui était Genevoise (c'était une de Sellon), à savoir que le meilleur régime c'est celui de la «Chiesa libera nello Stato libero». A l'époque de Cavour, ce n'était encore que très partiellement le cas à Genève!

Sans doute la misère des Eglises a-t-elle été grave de 1909 à 1950 environ; églises et temples, presbytères et cures n'ont plus été entretenus ou ne l'ont été que de manière fort insuffisante. La Faculté de théologie protestante de l'Université, qui est autonome, a vécu dans une grande pauvreté; mais, spirituellement, les Eglises ont, je le pen-

se, bénéficié de leur indépendance à l'égard de l'Etat. Elles ont notamment connu, dans les années 20 ou 30 de ce siècle, un renouveau de ferveur, et c'est seulement depuis la guerre qu'elles souffrent – mais cela n'a rien à voir avec la séparation d'avec l'Etat – de l'indifférence assez générale de la société à leur égard.

Dernière remarque: elle concerne la restauration de la Cathédrale Saint-Pierre. Cette cathédrale est l'un des plus vénérables monuments de la Suisse. Les fouilles exécutées tout récemment, dans le cadre des travaux de restauration, ont révélé les structures, imposantes déjà, d'une cathédrale antérieure à l'an 400, qui se trouve être la plus ancienne de Suisse, voire l'un des premiers, sinon le premier lieu du culte chrétien dans notre pays. La restauration coûtera au moins une quinzaine de millions. Or la Cathédrale Saint-Pierre est propriété de l'Eglise nationale protestante de Genève qui est une Eglise pauvre. J'ose espérer que la Confédération tiendra compte de cette situation dans le calcul de sa subvention. Partout ailleurs, en effet, les cathédrales (St-Gall, Bâle, Lausanne, Fribourg) et les grandes collégiales (Berne, Zurich) qu'on a restaurées récemment appartenaient à des cantons, et les subventions ont été calculées au pro rata de la capacité financière des cantons. Pour la Cathédrale Saint-Pierre de Genève, il serait inéquitable de ne pas tenir compte de ce fait et de ne prendre en considération que la capacité financière du canton de Genève auquel la cathédrale n'appartient pas! La situation est identique pour la Basilique Notre-Dame, à Cornavin, qui est un des principaux monuments néo-gothiques de la Suisse et dont la restauration a commencé. Elle appartient à l'Eglise romaine qui est pauvre et non au canton de Genève qui est riche.

Ce sont des monuments qui font partie de notre patrimoine national et qui, pour Saint-Pierre, en constitue même un des joyaux. C'est sous cet angle, me semble-t-il, que, tenant compte du fait que dans un des cantons il a plu au peuple de séparer l'Eglise de l'Etat, la Confédération devrait calculer son aide.

Après cette digression, je conclus: la séparation de l'Eglise et de l'Etat peut présenter sur le plan spirituel des avantages aussi bien que des inconvénients. Sur le plan pratique les inconvénients me semblent l'emporter: l'Eglise vit dans le monde dans la mesure où elle est multitudiniste; elle doit donc offrir à tous divers services, et cela coûte. Les Eglises pauvres, même si elles brûlent d'une vie spirituelle intense, ne peuvent assurer dans de bonnes conditions ces services. Dès lors, on peut fort bien justifier les liens qui les unissent à l'Etat. Cela relève de l'appréciation des cantons, de leurs traditions, de leur sensibilité. L'initiative me paraît chercher à résoudre sur un plan qui n'est pas le bon un problème qui se pose peut-être. Nous nous devons, dès lors, de recommander au peuple, de la rejeter, libre aux initiants de reprendre le combat qu'ils estiment devoir mener dans les cantons où ils sont actifs.

**Masoni:** In dieser so frommen Gesellschaft, die einhellig oder fast einhellig diese Initiative verwerfen wird, kann ich nur in beschränktem Masse die Aufgabe eines *advocatus diaboli* wahrnehmen. Ich will versuchen, gewisse Anliegen der Initianten vielleicht in ein besseres Licht zu stellen, ohne jedoch die Initiative als solche unterstützen zu können.

Es scheint mir vorerst schätzenswert zu sein, dass es in der heutigen Zeit Mitbürger gibt, die sich mit einer Initiative um wichtige geistig-ideelle Probleme kümmern. Ihr Beweggrund scheint mir weder im Neid noch in einer kirchenfeindlichen Haltung zu liegen, sondern im Empfinden von Menschen, die sich durch eine gewisse Verflechtung von Kirche und Staat in einigen Kantonen fast diskriminiert fühlen. Solche Gefühle, auch wenn wir den Antrag dieser Leute nicht teilen, sind immer ernst zu nehmen.

Die Initianten rügen in der heutigen Praxis eine Reihe von Mängeln. Ich verweise auf das Manifest des Initiativkomitees vom Dezember 1978.



Eine bessere Auseinandersetzung der Initianten mit den Verantwortlichen in den einzelnen Kantonen hätte sie vielleicht zur Erkenntnis gebracht, dass einige dieser Vorwürfe ganz unberechtigt sind. Einigen davon kann man jedoch nicht jede Berechtigung absprechen. Wenn man die verschiedenen Presseartikel durchgeht, die gegen die Initiative Stellung genommen haben, muss man feststellen, dass hier und dort auch die Gegner der Initiative gewisse Fehler und Missstände zugegeben haben. Deshalb habe ich mir gestattet, in der Kommission auf das Fehlen einer eigentlichen kritischen Würdigung des Ist-Zustandes bei der Anwendung von Artikel 49 der Bundesverfassung hinzuweisen. Die Antwort, die einige Kollegen und Herr Bundesrat Furgler mir erteilten, lautete: «Der Bundesrat hat nicht die Absicht, sich gewissermassen *ex cathedra* zu den kantonalen Kirchensystemen zu äussern. Er hat aus diesem Grunde auf eine Beschreibung der heutigen kantonalen Praxis zu Artikel 49 BV verzichtet. Die Kirchenhoheit gehört gemäss unserem Föderativsystem in den Bereich der Kantone. Die Zuständigkeit ist auch beim Aeussern von Kritik zu berücksichtigen.»

Für diese Stellungnahme, die eine gewisse Zurückhaltung auf diesem Gebiet zeigt, habe ich wohl Verständnis, doch scheint sie mir nicht vollständig gerechtfertigt.

Aufgrund der gerügten Missstände schlagen die Initianten vor, dass eine Bestimmung in die Bundesverfassung aufgenommen wird, wonach Kirche und Staat vollständig getrennt sind. Die Haupteinwendung, die gegen diese vorgeschlagene Lösung hier und da vorgebracht wurde, ist die, Religion und Kultur seien Domänen, die in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone fallen; der Bund habe somit darin nichts zu suchen. Dem entspricht mehr oder weniger auch die zitierte Stellungnahme auf die Frage nach einer kritischen Würdigung des Ist-Zustandes. Ist es aber in Tat und Wahrheit wirklich so, wie man gewöhnlich annimmt, dass der Bund auf diesem Gebiet praktisch jede Zuständigkeit den Kantonen überlassen hat? Wir finden eine Menge zwingender Bundesverfassungsnormen, die praktisch in die Zuständigkeit der Kantone und der Kirchen eingegriffen haben und gewisse Beziehungen zur Kirche regeln. Gewisse Gebiete wurden allmählich vom Staat aus dem Kirchenrecht herausgenommen und ins laizisierte öffentliche Recht übergeführt. Man findet eine Reihe von Bundesverfassungsbestimmungen wie die Gewissensfreiheit, die Rechtsgleichheit, die Schulhoheit, die Hoheit in bezug auf das Ehe- und Zivilstandswesen, das Friedhofswesen usw., die vom Bund als eine Art Schutzwall errichtet wurden, um den Bürger und seine Individualrechte vor Missbrauch oder vor einem Ueberborden durch kirchliche Behörden oder durch kirchlich inspirierte Kantons- oder Gemeindebehörden zu schützen. Einige Gebiete des Kirchenrechts haben somit bereits in einem gewissen Sinn Eingang in die Verfassungsbestimmungen des Bundes gefunden, woraus sich dann gesetzliche Bestimmungen entwickelt haben, allerdings nicht in Form eines eigentlichen Ausführungsgesetzes, wie man das zum Beispiel nach der Verfassungsreform von 1874 erwogen hatte, sondern durch entsprechende Ausgestaltung anderer Gesetze, insbesondere des Zivilgesetzbuches. Denkbar wäre vielleicht noch ein Bundesgesetz, um diese Verfassungsbestimmungen besser durchzusetzen. Deshalb wäre eine kritische Würdigung meines Erachtens sicher angezeigt gewesen. Vielleicht hätte damit sogar die Auffassung des Bundesrates noch besser untermauert werden können. Trotzdem betrachte ich den Vorschlag der Initianten als ungeeignet, um eine befriedigende Lösung für ein heikles, echtes Problem zu finden. Der Bund kann in dieser Materie wohl mit Verfassungsbestimmungen, eventuell auch mit einem Ausführungsgesetz eingreifen; trotzdem geht es hier um eines der wichtigsten Gebiete, die das Wesen des Föderalismus ausmachen. Darin liegt meines Erachtens der Hauptgrund für die Ablehnung. Der Bund muss in einer solchen Materie nur punktuell eingreifen, um mittels gewisser Schranken gewisse Grundrechte anzuerkennen und gegen schwere Missstände zu wahren und zu garan-

tieren. Wenn ich die Initiative ablehne, so geschieht dies nicht aus der Ueberlegung heraus, der heutige Zustand sei hundertprozentig richtig; es geht mir dabei vielmehr um einen Akt des Vertrauens in die Kantone, denen es gelungen ist, das heikelste aller Zusammenlebensprobleme in befriedigender Weise zu regeln, in einer Art, um die uns viele Länder beneiden. Meine föderalistische Ueberlegung ist somit etwas nuancierter als diejenige anderer Gegner der Initiative, die meinen, das betreffende Gebiet gehöre ausschliesslich in die Zuständigkeit der Kantone. Es gehört auch in die Zuständigkeit der Eidgenossenschaft, die sich hier aber grosser Zurückhaltung zu befleissigen hat. Auch wenn ich glaube, dass in gewissen Sachen – zum Beispiel Kultusspesen, die direkt durch Kantone oder Gemeinden getragen werden; Kultusstuern der juristischen Personen – die heutige Lage unbefriedigend sei, habe ich Hoffnung, dass die Kantone und das Bundesgericht fähig sind, auch diese Zustände allmählich zu bessern.

Ein weiterer Grund für meine Ablehnung liegt darin, dass die beantragte vollständige Trennung für mich viel zu weit geht. Die Beziehung Staat und Kirche und die damit zusammenhängenden Kämpfe gehören unserer Geschichte an. Sie haben unsere Geschichte auch befruchtet. Die Initiative würde die Erinnerung an diesen Kampf vollständig und künstlich aus der Bundesverfassung löschen und verjagen. Sie würde insbesondere dieses wertvolle Spannungsverhältnis zwischen Staat und Kirche in einer abrupten und künstlichen Art löschen. Die Materie der Beziehungen Staat und Kirche würde praktisch aus dem öffentlichen Recht verjagt, was an sich kaum verantwortbar ist, wenn man denkt, wie zum Beispiel die Pfarrgemeinden in unserer Geschichte verwachsen sind. Plötzlich würden sich diese Pfarrgemeinden in einem rechtsleeren Raume bewegen; diese Pfarrgemeinden, die wichtige Eigentümerinnen von Grund und Boden sind, auch von Denkmälern, und die ein geistiges Erbgut verwalten, dem gegenüber der Staat nicht gleichgültig sein kann. Das Verlangen, die Kirche solle wie ein privater Verein behandelt werden, verkennt die tatsächliche Bedeutung der Kirche, ihre Verankerung im Volke; in einem sozial so wichtigen Gefüge wie der Kirche kann die öffentlich-rechtliche Anerkennung Gewähr bieten für bessere Organisation, für Minderheitenschutz, für geregelte Abstimmungen, für demokratische Kontrolle der Steuererhebung und der Mittelverwendung.

Eine stark verankerte Kirche ist auch ein nicht zu unterschätzendes Element gegen jeden totalitären Anspruch des Staates. Meines Erachtens soll man nicht durch einen künstlichen Abbau diese öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der kirchlichen Institute vornehmen, sondern man sollte die Trennung nur so weit bringen, wie es notwendig ist für eine Gleichberechtigung und Gleichbehandlung. Es würde meines Erachtens genügen, dass alle Ueberzeugungsgemeinschaften ähnliche Möglichkeiten hätten, sich öffentlich-rechtlich zu organisieren, ihre Steuern öffentlich-rechtlich erheben zu können, entsprechende Steuerfreiheit zu geniessen. Es würde mir genügen, wenn diese Möglichkeit für alle solche Gemeinschaften offen wäre. Mich stört es nicht, auch wenn ich einer solchen Gemeinschaft nicht angehöre, wenn andere diese Organisation haben können.

Sie sehen somit, dass verschiedene Gründe nach reiflicher Ueberlegung mich dazu bewegen, gegen diese Art der Trennung zu stimmen, die von den Initianten beantragt wird: einmal die unnötige Verletzung des Föderalismus; dann die Lösung auf einen Schlag, die Lösung eines Problems, das im gemeinsamen Einverständnis, allmählich, Schritt für Schritt noch besser gelöst und bewältigt werden kann; die zu weit gehende Lösung, die einerseits sich nicht darauf beschränkt, einzelne Missstände zu bekämpfen und Grundrechte und Grundsätze aufzustellen, sondern alles auf einmal abschneiden will, mit wenig Rücksicht auf die Religionsfreiheit und Ueberzeugung anderer;

insbesondere die Unmöglichkeit, die daraus resultiert, das Verhältnis Staat und Kirche sinnvoll im öffentlichen Recht weiterhin regeln zu können.

Wie Sie aus meiner Begründung ersehen, teile ich somit nicht sämtliche Argumente, die gegen die Initiative aufgeführt werden, zum Beispiel das sozialpolitische Engagement der Kirche – wie in der Argumentation von Kollege Miville im Nationalrat –; dieses Engagement wäre auch möglich bei einer privatisierten Kirche, einer solchen, die eine starke geistige Autorität besitzt und auch als privater Verein eine grosse Rolle auf diesem Gebiet spielen kann, ohne dazu eine besondere Stellung beanspruchen zu müssen. Ebenso wenig kann meines Erachtens die Initiative aus der Ueberlegung bekämpft werden, dass die Kirche staatliche Aufgaben sowie die Führung von Institutionen, die sonst dem Staat zufallen würden, übernimmt: Ich glaube, auch eine privatrechtlich organisierte Kirche wäre imstande, das zu tun. Vielleicht sollte sie dafür ihre Ueberzeugungskraft noch besser anwenden und gestalten, was nicht ein Negativum ist.

Weiter hat man gegen die Initiative argumentiert, dass es ethische Grundwerte gibt, die für unsere Staatsverfassung von Bedeutung sind und die nur durch die Kirchen vermittelt werden. Ich gebe zu, es gibt sicher ethische Grundwerte, die von den Kirchen vermittelt werden und deren Verankerung im Volk ein Verdienst der Kirche ist oder sein kann. Doch sind diese ethischen Grundwerte glücklicherweise meist zu Allgemeingut geworden, so dass man nicht daraus irgendwie ein Monopol der Kirchen beanspruchen könnte. Ferner ist diese ethische Ausstrahlung, die von Bedeutung erscheint, sicher nicht von der staatlichen Anerkennung abhängig. Im Gegenteil: je freier eine Kirche von staatlichem Einfluss ist, desto stärker kann ihre ethische Ausstrahlung sein.

Man hat ferner als Argument gegen die Initiative die Gefahr eines religiösen Krieges erwähnt, der durch eine solche Initiative ausgelöst werden könnte. Das glaube ich nicht: Ich gebe schon zu, solche Gefahren sind nicht leicht zu nehmen; diese Gebiete muss man deswegen mit Zurückhaltung behandeln. Doch sollte man imstande sein, sich auch über solche heiklen Fragen hier ruhig, friedlich auseinanderzusetzen, wie die heutige Debatte zeigt.

Die Initiative entspringt einer geistigen Strömung, die übrigens innerhalb jeder Kirche besteht und vertreten ist und die grosse Achtung verdient. Jene Strömung, die auf jede Verletzung der Gewissensfreiheit empfindlich und aufmerksam reagiert, die den ethischen Charakter der Religion eher durch die Trennung zwischen religiöser Sphäre und staatlichem Bereich als durch die staatliche Unterstützung der Kirche betonen will.

Die Anerkennung eines solchen Verdienstes, eines solchen positiven Trends, der der Initiative innewohnt, hätte meines Erachtens in der Botschaft noch etwas stärker zum Ausdruck kommen können. Ich bekenne mich zu jener Geistesströmung, ohne die christliche abendländische Grundlage zu verkennen. Wenn ich mich jetzt trotzdem nicht entscheiden kann, für die Annahme der Initiative zu stimmen, geschieht es aus den obengenannten Gründen, weil eben die Initiative noch weiter in die Zuständigkeit der Kantone eingreifen würde, weil sie auf eine Trennung zielt, die mir zu abstrakt und zu dogmatisch erscheint, weil ich finde, sie wolle eine Lösung, die eine Verarmung unseres Landes und unseres öffentlichen Rechts bedeuten könnte. Ich bin sofort zu haben für einen Kampf gegen einen Dogmatismus; aber ich möchte nicht, dass wir durch die Annahme einer solchen Initiative in einen Dogmatismus entgegengesetzter Richtung verfallen.

Das sind die Gründe, die mich veranlassen, die Verwerfung der Initiative zu beantragen.

**M. Meylan:** Un des maux les plus épouvantables de l'histoire humaine, c'est la tentation totalitaire qui se manifeste notamment, dans la matière qui nous occupe, par le cléricalisme ou plus exactement par les cléricalismes parce qu'il y en a eu de plusieurs sortes dans l'histoire. J'en-

tends par cléricalisme le fait d'imposer ou de tenter d'imposer des convictions religieuses ou philosophiques au moyen de l'exercice du pouvoir de l'Etat. Le cléricalisme, me semble-t-il, c'est cela. Dans l'histoire, nous avons connu plusieurs formes de cléricalisme: celui de l'Eglise catholique qui n'est pas discutable. Pendant très longtemps, et aujourd'hui encore dans certains pays, l'Eglise catholique tente d'imposer sa religion, ses croyances en usant du pouvoir de l'Etat. Mais les protestants – dont je suis – ne sont pas dépourvus eux non plus dans leur histoire d'exemples de cléricalisme. Pour ne rester qu'en Suisse et même en Suisse romande, rappelons-nous que la Genève de Calvin a brûlé Michel Servet. A l'époque, les protestants de Genève ont prétendument libéré Genève du cléricalisme catholique, mais pour instituer un autre cléricalisme qui a, lui aussi, abouti à un bûcher. Dans le canton de Neuchâtel, la classe des pasteurs – dont M. Reverdin me rappelait à l'issue de la séance de notre commission qu'il fallait l'appeler la «vénérable» classe des pasteurs, pour rester fidèle à l'histoire – a joué un rôle politique qui était clérical. Ce que je voudrais dire ici, c'est qu'il existe aussi un cléricalisme des incroyants. Je ne le cite qu'en passant, tellement la chose est évidente: le cléricalisme des communistes qui, par l'exercice du pouvoir de l'Etat, veulent imposer, notamment dans l'enseignement, la philosophie marxiste-léniniste. C'est du cléricalisme à l'état pur.

Il ne faut pas oublier non plus le cléricalisme, que nous avons connu, des agnostiques issus de la Révolution française. Si l'on considère toute l'école laïque, en France, de la fin du XIXe et du début du XXe siècle, on s'aperçoit que sa pensée tend à influencer par le pouvoir de l'Etat, au travers des écoles et des instituteurs, les croyances ou les non-croyances du peuple français. Personnellement, j'ai reçu d'un vieil instituteur des livres d'histoire et de philosophie qui étaient des manuels obligatoires dans les écoles françaises – et de Suisse romande parfois – à la fin du siècle dernier et au début de ce siècle. Ces livres d'histoire sont faux et la description donnée par exemple des philosophies chrétiennes est mensongère. Il y a donc là aussi un cléricalisme de non-croyants; autrement dit, l'on veut user ici encore du pouvoir de l'Etat pour imposer des convictions en matière de religion.

Or l'initiative qui nous est proposée représente exactement un acte de cléricalisme dans le sens de exemples que je viens d'évoquer. Si un canton suisse désire une séparation moyenne, partielle ou totale de l'Eglise et de l'Etat – cela est tout à fait possible – notre constitution actuelle suffit parfaitement.

L'initiative en question, si elle est acceptée – ce qui laisserait à supposer qu'elle a l'accord de la majorité du peuple et des cantons – serait clérical en ceci qu'elle obligerait la minorité qui ne la désire pas à accomplir la séparation. C'est donc une initiative de caractère autoritaire qui ne correspond ni à notre histoire, ni à notre Etat de droit, ni surtout aux convictions des sociaux-démocrates qui ont en horreur, avant toute chose, l'intolérance.

**Miville:** Diejenigen unter Ihnen, die mein Votum, das ich im Nationalrat gehalten habe, kennen, möchte ich um Entschuldigung für die weitgehende Wiederholung meiner Argumente bitten; ich habe mir in den paar seither verstrichenen Monaten keine neue Auffassung zu dieser Frage zulegen können.

Ich habe im Nationalrat erklärt, ich sei Konfessionsloser, wie das schon mein Vater gewesen sei und noch ist – der alt Nationalrat –; ich stünde auf dem Boden eines philosophischen Materialismus und sei dennoch der Meinung, diese Initiative sei abzulehnen. Als Funktionär des staatlichen Sozialwesens – davon gehe ich aus, ich argumentiere hier nicht philosophisch und nicht juristisch, sondern von meiner Lebenserfahrung aus, also pragmatisch – hätte ich seit langem erkannt, welche wertvollen Impulse und Aktivitäten von den Kirchen ausgehen. Es würden – so sagte ich im Nationalrat weiter – von christlich motivierten

Leuten auf den verschiedensten Gebieten Aufgaben erfüllt, deren sich der Staat annehmen müsste, wenn es diese Leute nicht gäbe, und die vom Staat zu einem grossen Teil nicht in gleich guter Weise gelöst werden könnten.

Eine Trennung von Kirche und Staat hätte bedauerliche Defizite im Hinblick auf die bürgerliche Mitwirkung im Gemeinwesen (bürgerlich im weitesten Sinne des Wortes), auf den Bürgersinn, wie wir das in Basel bezeichnen, zur Folge.

Im weiteren betrachte ich die Kirchen als ein Strukturelement unserer Gesellschaft und unseres Staates, und an solchen Strukturelementen ist ja – wie ich meine – zurzeit kein Ueberfluss vorhanden, sondern ein Mangel. Von daher beurteile ich die Frage, die wir heute zu entscheiden haben, von der Aktivität, der tatsächlichen Präsenz dieser Kirchen, nicht von ihrem transzendenten Gehalt her, zu dem ich mich auch nicht bekennen kann.

Als Sozialdemokrat habe ich mich einer Idee verpflichtet, welche auf der Gleichberechtigung der Menschen, auf der Wahrung ihrer humanen Rechte und auf der Solidarität beruht. Die Christen und ihre Kirchen wiederum gehen – sowie ich es verstehe – von einer religiös fundierten Ueberzeugung aus, der ebenfalls die Freiheit des Christenmenschen, die Nächstenliebe – die Liebe überhaupt – und das humane Gebot, sein Leben vor sich, den anderen und vor Gott sittlich und verantwortlich zu gestalten, zugrunde liegt. «Bis ins letzte gesteigerte Ehrfurcht vor dem Leben» hat es Albert Schweitzer genannt.

Die Parallele zwischen den beiden Weltanschauungen – ob nun von weltlich-sittlichem Ethos geprägt, oder im Glauben an einen Gott der Liebe, der Gerechtigkeit und der Gnade verankert – ist unübersehbar. Ich spreche hier von den Anschauungen und nicht von der beklagenswert mangelhaften Art, in der ihnen beidseits von zahlreichen «Praktikanten» und Repräsentanten nachgelebt wird. Wir alle wissen um das grosse Gefälle zwischen Anspruch und Erfüllung, zwischen hohen Idealen und ernüchternder Praxis, zwischen Glaubensgut und menschlicher Unzulänglichkeit. Welche Institution wäre von diesem Zwiespalt ausgenommen?

Für mich wiegt – historisch und gegenwärtig – anderes schwerer. Historisch: Unsere europäische Kultur und Zivilisation beruht vor allem auf dem Christentum, daneben natürlich auf den Lehren der antiken und seitherigen Philosophen und grossen Geistesströmungen, wie Renaissance, Humanismus, Liberalismus, Sozialismus usw. Gegenwärtig: Ueberall auf der Welt sehe ich Vertreter der Kirchen an der Seite der Armen und Entrechteten im Kampf um sozialen Ausgleich und humanere Lebensbedingungen. Der Name Dom Helder Camara stehe hier für viele andere. Im kleinen lokalen Rahmen: Wie stünde es, jedenfalls in der Stadt, in der ich wirke, um die vielen sozialen Dienste, um Alterspflegeheime, um die Hilfe an Drogensüchtige, um die Betreuung der Gastarbeiter, um die Betreuung von Gefangenen, von Kranken in unseren Spitälern und um viele solcher sozialen Aufgaben, wenn nicht die Anstösse und der fortwährende Dienst aus kirchlichen Kreisen gekommen wäre?

Wenn Herr Masoni sagt, das könnte auch in einem System der Trennung von Kirche und Staat geschehen, antworte ich: Nein, hier werden wesentliche und grosse Sozialaufgaben im Dienste des Gemeinwesens erfüllt, und dafür wiederum hat das Gemeinwesen diesen Kirchen in finanzieller Beziehung zu helfen. Ich könnte keiner Lösung zustimmen, welche die Kirchen an den Bettelstab bringt. Ich könnte das nicht tun, eben aus dieser Würdigung der sozialen Aufgaben und Verpflichtungen der Kirche heraus.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13 Uhr  
La séance est levée à 13 heures*

## Sechste Sitzung – Sixième séance

Mittwoch, 14. März 1979, Vormittag

Mercredi 14 mars 1979, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Luder

78.056

### Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative Séparation de l'Etat et de l'Eglise. Initiative populaire

Fortsetzung – Suite

Fortsetzung siehe Seite 66 hiavor

Suite voir page 66 ci-devant

Bundesrat Furgler: Wie schon der Nationalrat hat auch Ihre Kommission und haben die Sprecher Ihres Rates gestern festgestellt, dass die Initiative nicht zu verwirklichen sei. Gestatten Sie mir, dass ich aus der Sicht des Bundesrates folgendermassen vorgehe: Zunächst eine kurze Betrachtung zur heutigen Rechtslage im Bereich von Staat und Kirche, anschliessend ein paar Gedanken über Inhalt, Tragweite und Auswirkungen der Initiative und schliesslich Ueberlegungen, die den ablehnenden Standpunkt des Bundesrates noch einmal aufzeigen sollen. Mir scheint, angesichts der Bedeutung des Problems nicht nur für die Kirchen, sondern auch für unseren Staat, sei eine solche Darstellung unerlässlich, damit im Konzert der Stimmen das, was der Bundesrat dazu denkt, auch miterklingt.

Heutige Rechtslage: Nach unserer bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung, die im Artikel 3 der Verfassung ihre Grundlage hat, steht die staatliche Kirchenhoheit nicht dem Bund, sondern den Kantonen zu. Es ist daher Sache der Kantone, das Verhältnis zu den einzelnen Konfessionen zu ordnen, mit andern Worten, das kirchenpolitische System zu bestimmen. Der Bund hat sich damit begnügt, einige – allerdings nicht unbedeutende – Schranken aufzustellen, die von den Kantonen bei der Ausübung der Kirchenhoheit zu beachten sind. Im Vordergrund dieser Schranken steht die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Kulturfreiheit. Ich verweise auf die Artikel 49 Absatz 1 und 50 Absatz 1 der Bundesverfassung. In der Botschaft haben wir die verschiedenen staatskirchenrechtlichen Vorschriften des Bundes zusammengestellt. Ich darf auf die Seiten 6 bis 8 verweisen. Sie erscheinen mir deshalb bedeutsam, weil hier die sogenannten *res mixtae* in Erscheinung treten, Problemkreise, die der Staat, aber auch eine Kirche ordnen muss, bezogen auf die Einmaligkeit eines jeden Menschen in seinem Bereich. So finden Sie denn neben den geschilderten Schranken auch Aussagen z. B. über die Ehe. In Anwendung des in Artikel 49 Absatz 4 BV verankerten Grundsatzes hat der Verfassungsgeber das Zivilstandswesen, die Ehe und das Begräbniswesen säkularisiert und die geistliche Gerichtsbarkeit abgeschafft; in Artikel 27 BV wird verlangt, dass der Primarschulunterricht unter staatlicher Leitung stehe, usw. usf. Weil der Mensch nun einmal so geschaffen ist, dass er auf die Gesellschaft Einfluss nehmen muss, sie mitzutragen hat, vor allem nach der Idee einer Demokratie, dass er andererseits sich zu einer Kirche bekennen kann, kann sich, nach Artikel 49 Absatz 5 BV, niemand auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen, um sich Pflichten gegenüber dem Staat zu entziehen. Hier werden zwei

## **Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative**

## **Séparation de l'Etat et de l'Eglise. Initiative populaire**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	78.056
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1979 - 10:45
Date	
Data	
Seite	66-72
Page	
Pagina	
Ref. No	20 007 562

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Leuten auf den verschiedensten Gebieten Aufgaben erfüllt, deren sich der Staat annehmen müsste, wenn es diese Leute nicht gäbe, und die vom Staat zu einem grossen Teil nicht in gleich guter Weise gelöst werden könnten.

Eine Trennung von Kirche und Staat hätte bedauerliche Defizite im Hinblick auf die bürgerliche Mitwirkung im Gemeinwesen (bürgerlich im weitesten Sinne des Wortes), auf den Bürgersinn, wie wir das in Basel bezeichnen, zur Folge.

Im weiteren betrachte ich die Kirchen als ein Strukturelement unserer Gesellschaft und unseres Staates, und an solchen Strukturelementen ist ja – wie ich meine – zurzeit kein Ueberfluss vorhanden, sondern ein Mangel. Von daher beurteile ich die Frage, die wir heute zu entscheiden haben, von der Aktivität, der tatsächlichen Präsenz dieser Kirchen, nicht von ihrem transzendenten Gehalt her, zu dem ich mich auch nicht bekennen kann.

Als Sozialdemokrat habe ich mich einer Idee verpflichtet, welche auf der Gleichberechtigung der Menschen, auf der Wahrung ihrer humanen Rechte und auf der Solidarität beruht. Die Christen und ihre Kirchen wiederum gehen – sowie ich es verstehe – von einer religiös fundierten Ueberzeugung aus, der ebenfalls die Freiheit des Christenmenschen, die Nächstenliebe – die Liebe überhaupt – und das humane Gebot, sein Leben vor sich, den anderen und vor Gott sittlich und verantwortlich zu gestalten, zugrunde liegt. «Bis ins letzte gesteigerte Ehrfurcht vor dem Leben» hat es Albert Schweitzer genannt.

Die Parallele zwischen den beiden Weltanschauungen – ob nun von weltlich-sittlichem Ethos geprägt, oder im Glauben an einen Gott der Liebe, der Gerechtigkeit und der Gnade verankert – ist unübersehbar. Ich spreche hier von den Anschauungen und nicht von der beklagenswert mangelhaften Art, in der ihnen beidseits von zahlreichen «Praktikanten» und Repräsentanten nachgelebt wird. Wir alle wissen um das grosse Gefälle zwischen Anspruch und Erfüllung, zwischen hohen Idealen und ernüchternder Praxis, zwischen Glaubensgut und menschlicher Unzulänglichkeit. Welche Institution wäre von diesem Zwiespalt ausgenommen?

Für mich wiegt – historisch und gegenwärtig – anderes schwerer. Historisch: Unsere europäische Kultur und Zivilisation beruht vor allem auf dem Christentum, daneben natürlich auf den Lehren der antiken und seitherigen Philosophen und grossen Geistesströmungen, wie Renaissance, Humanismus, Liberalismus, Sozialismus usw. Gegenwärtig: Ueberall auf der Welt sehe ich Vertreter der Kirchen an der Seite der Armen und Entrechteten im Kampf um sozialen Ausgleich und humanere Lebensbedingungen. Der Name Dom Helder Camara stehe hier für viele andere. Im kleinen lokalen Rahmen: Wie stünde es, jedenfalls in der Stadt, in der ich wirke, um die vielen sozialen Dienste, um Alterspflegeheime, um die Hilfe an Drogensüchtige, um die Betreuung der Gastarbeiter, um die Betreuung von Gefangenen, von Kranken in unseren Spitälern und um viele solcher sozialen Aufgaben, wenn nicht die Anstösse und der fortwährende Dienst aus kirchlichen Kreisen gekommen wäre?

Wenn Herr Masoni sagt, das könnte auch in einem System der Trennung von Kirche und Staat geschehen, antworte ich: Nein, hier werden wesentliche und grosse Sozialaufgaben im Dienste des Gemeinwesens erfüllt, und dafür wiederum hat das Gemeinwesen diesen Kirchen in finanzieller Beziehung zu helfen. Ich könnte keiner Lösung zustimmen, welche die Kirchen an den Bettelstab bringt. Ich könnte das nicht tun, eben aus dieser Würdigung der sozialen Aufgaben und Verpflichtungen der Kirche heraus.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13 Uhr  
La séance est levée à 13 heures*

## Sechste Sitzung – Sixième séance

Mittwoch, 14. März 1979, Vormittag

Mercredi 14 mars 1979, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Luder

78.056

### Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative Séparation de l'Etat et de l'Eglise. Initiative populaire

Fortsetzung – Suite

Fortsetzung siehe Seite 66 hiavor

Suite voir page 66 ci-devant

Bundesrat Furgler: Wie schon der Nationalrat hat auch Ihre Kommission und haben die Sprecher Ihres Rates gestern festgestellt, dass die Initiative nicht zu verwirklichen sei. Gestatten Sie mir, dass ich aus der Sicht des Bundesrates folgendermassen vorgehe: Zunächst eine kurze Betrachtung zur heutigen Rechtslage im Bereich von Staat und Kirche, anschliessend ein paar Gedanken über Inhalt, Tragweite und Auswirkungen der Initiative und schliesslich Ueberlegungen, die den ablehnenden Standpunkt des Bundesrates noch einmal aufzeigen sollen. Mir scheint, angesichts der Bedeutung des Problems nicht nur für die Kirchen, sondern auch für unseren Staat, sei eine solche Darstellung unerlässlich, damit im Konzert der Stimmen das, was der Bundesrat dazu denkt, auch miterklingt.

Heutige Rechtslage: Nach unserer bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung, die im Artikel 3 der Verfassung ihre Grundlage hat, steht die staatliche Kirchenhoheit nicht dem Bund, sondern den Kantonen zu. Es ist daher Sache der Kantone, das Verhältnis zu den einzelnen Konfessionen zu ordnen, mit andern Worten, das kirchenpolitische System zu bestimmen. Der Bund hat sich damit begnügt, einige – allerdings nicht unbedeutende – Schranken aufzustellen, die von den Kantonen bei der Ausübung der Kirchenhoheit zu beachten sind. Im Vordergrund dieser Schranken steht die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Kulturfreiheit. Ich verweise auf die Artikel 49 Absatz 1 und 50 Absatz 1 der Bundesverfassung. In der Botschaft haben wir die verschiedenen staatskirchenrechtlichen Vorschriften des Bundes zusammengestellt. Ich darf auf die Seiten 6 bis 8 verweisen. Sie erscheinen mir deshalb bedeutsam, weil hier die sogenannten *res mixtae* in Erscheinung treten, Problemkreise, die der Staat, aber auch eine Kirche ordnen muss, bezogen auf die Einmaligkeit eines jeden Menschen in seinem Bereich. So finden Sie denn neben den geschilderten Schranken auch Aussagen z. B. über die Ehe. In Anwendung des in Artikel 49 Absatz 4 BV verankerten Grundsatzes hat der Verfassungsgeber das Zivilstandswesen, die Ehe und das Begräbniswesen säkularisiert und die geistliche Gerichtsbarkeit abgeschafft; in Artikel 27 BV wird verlangt, dass der Primarschulunterricht unter staatlicher Leitung stehe, usw. uf. Weil der Mensch nun einmal so geschaffen ist, dass er auf die Gesellschaft Einfluss nehmen muss, sie mitzutragen hat, vor allem nach der Idee einer Demokratie, dass er andererseits sich zu einer Kirche bekennen kann, kann sich, nach Artikel 49 Absatz 5 BV, niemand auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen, um sich Pflichten gegenüber dem Staat zu entziehen. Hier werden zwei

Normen sichtbar, die man sonst selten anspricht; sie zeigen, wie sehr jeder Mensch auch in unserem Staat in irgendeiner Weise den Weg finden muss, der ihm die Erreichung der Ziele des Staates garantiert und ihm – bezogen auf unsere freiheitliche Ordnung – auch die Verwirklichung seines religiösen Bekenntnisses möglich macht.

Entsprechend ihren geschichtlichen und föderalistischen Eigenheiten haben die Kantone die Kirchenhoheit sehr unterschiedlich ausgeübt. Es war gestern hochinteressant, aus den verschiedenen Regionen unseres Landes Stimmen zu vernehmen, geprägt von der Geschichte, die sich in verschiedener Weise bis zur heutigen Form der Beziehung von Staat und Kirche herausgebildet hat. Ich bedanke mich vor allem auch bei den Historikern in diesem Rat, dass sie diese historischen Prozesse sichtbar gemacht haben. In seiner Botschaft stellte auch der Bundesrat fest, dass sich praktisch keine Regelung vollständig mit der anderen deckt. Der Reichtum der verschiedenen Kulturen und Sprachen in unserem Bundesstaat findet auch im Bereich der kirchenrechtlichen und staatsrechtlichen Ordnung sehr deutlich Ausdruck. Wenn man die kantonale Vielfalt näher untersucht, lassen sich – glaube ich – drei kirchenpolitische Systeme herauskristalisieren: In den ursprünglich reformierten Kantonen herrscht das System der staatlichen Kirchenhoheit vor, in den ursprünglich katholischen Kantonen das System der «Freien Kirche im Freien Staat» – Herr Reverdin hat gestern auch darüber gesprochen –, während in den Kantonen Neuenburg und Genf Staat und Kirche weitgehend getrennt sind. Wie das entstanden ist (in Genf seit 1907, in Neuenburg seit 1941), haben uns die betreffenden Ständeherren sehr deutlich vor Augen geführt, mit allen Vor- und Nachteilen einer solchen Lösung. Beizufügen ist, dass mit Ausnahme von Neuenburg und Genf sämtliche Kantone die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt haben; 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.

Die Tatsache, dass die Kantone die öffentlich-rechtliche Anerkennung dieser Bekenntnisse beschlossen haben, bei einer ganz unterschiedlichen Zusammensetzung ihrer Bevölkerung, beweist, dass auch der Staat, nicht nur die Kirche, ein ureigenes Interesse hat, in Beziehung zu treten zu den Religionsgemeinschaften. Es ergibt sich daraus eine zwingende Frage: Kann man diese Beziehung ungestraft zerstören, wie das in der Initiative gefordert wird? Mit der Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist auch aus der Sicht der Kirche ohne Zweifel mancher Vorteil verbunden: Der Staat erleichtert der Kirche die Erfüllung ihrer Aufgaben, indem er ihr beispielsweise das so heftig umstrittene Besteuerungsrecht gewährt und ihr allenfalls auch noch weitere Leistungen erbringt (Subventionen, gewisse Vergünstigungen im Bereich der Steuern).

Diese wenigen Sätze zeigen Ihnen, wie es mit der heutigen Rechtslage im Bund und in den Kantonen bestellt ist. Sie entnehmen daraus, dass der föderalistische Gedanke voll zum Tragen kam, dass aber auch aus der Sicht des Bundes nicht einfach ein Desinteresse, sondern ein ganz bestimmtes Ordnen – ich wiederhole den Begriff der sogenannten *res mixtae*, der gemischten Dinge – der den Staat und die Kirche betreffenden Fragen erfolgt ist.

Die zweite Gruppe von Gedanken: Inhalt, Tragweite und Auswirkungen der Initiative aus der Sicht des Bundesrates. Die Initianten verlangen ganz einfach, dass den Kantonen die Kirchenhoheit entzogen und dass ihnen unmittelbar von Bundes wegen die vollständige Trennung von Staat und Kirche vorgeschrieben werde. Diese Trennung wäre ausserdem innert zwei Jahren nach Inkrafttreten der revidierten Bundesverfassung zu vollziehen, und das Recht der Kantone, Kirchensteuern einzuziehen, müsste schon mit dem Inkrafttreten dahinfallen. Sie entnehmen dieser Forderung, dass mit ihr ein ganz enormer Eingriff in die

Kompetenzen der Kantone verbunden ist, eine Minderung ihres Rechtes, aber auch bezogen auf die Eidgenossenschaft als Bundesstaat die Festlegung einer Marschroute für das Verhältnis zu den Kirchen, wie sie bisher undenkbar war, liessen wir doch den Kantonen das Recht zum freien Entscheiden; sie konnten frei wählen, wie sie das Verhältnis zu den Kirchen im Rahmen der bundesrechtlichen Vorschriften ordnen wollten.

Nun wurde die Initiative hauptsächlich damit begründet, dass das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung gegen die Rechtsgleichheit und gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit verstosse. Das sind Vorwürfe, die wir in unserem Staat sehr ernst nehmen müssen, liegt uns doch an der Verwirklichung der Rechtsgleichheit sehr viel und versteht es sich doch von selbst, dass die Glaubens- und Gewissensfreiheit bei uns gelebt, nicht nur mit den Lippen bekannt werden soll.

Die Tragweite und Auswirkungen: Der Bundesrat weist in seiner Botschaft darauf hin, dass weder die Praxis noch das Schrifttum einen einheitlichen, gefestigten Trennungsbegriff kenne. Es ist daher – nach den anerkannten Auslegungsregeln – in erster Linie auf den Initiativtext selbst abzustellen. Dieser spricht nicht nur von «Trennung», sondern von «vollständiger Trennung». Im allgemeinen Sprachgebrauch heisst das: konsequent, total trennen. Nach der Auffassung des Bundesrates könnte man das ungefähr wie folgt umschreiben: 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. Ich möchte diesen Satz unterstreichen: Nach der Initiative ist es dem Staat verwehrt, die gesellschaftspolitische Bedeutung – von der ich soeben sprach, als ich den Rahmen, den der Bundesstaat den Kantonen setzte, erwähnte – von Religionsgemeinschaften in seinem Recht anzuerkennen. Sie müssten in Klammern beifügen: Ist das sinnvoll, dient das der staatlichen Gemeinschaft? Zwischen Staat und Religionsgemeinschaften bestehen nach der Idee der Initiative keinerlei rechtliche Bindungen. Mit andern Worten: Will eine Religionsgemeinschaft am Rechtsverkehr teilhaben, so stehen ihr nur noch die Formen des Privatrechts zur Verfügung (Verein, Genossenschaft, Stiftung). Wir würden damit bekennen und beschliessen: Religion ist Privatsache, nur Privatsache, sie geht den Staat nichts an. Die kirchliche Betätigung vollzieht sich im staatsfreien Raum.

Wir haben in der Botschaft ganz offen dargetan, weshalb wir uns ausserstande sehen, die möglichen Auswirkungen der Initiative abschliessend, vollständig zu erfassen, obwohl wir uns angestrengt haben, das zu tun. Ich schliesse daraus, dass eine Rechtsunsicherheit entstände. Im Fall einer Annahme der Initiative könnte man es nach der Auffassung des Bundesrates aber nicht einfach der Praxis überlassen, den Ausweg aus allen Widersprüchen und Unklarheiten zwischen dem alten und dem neuen Recht zu suchen; vielmehr wäre ungesäumt eine Anpassung der Bundesgesetzgebung in die Wege zu leiten, wobei man zweckmässigerweise auch die Bundesverfassung bereinigen sollte.

Ich darf darauf verzichten, hier die Liste der Verfassungsnormen, Gesetze, Bundesbeschlüsse, Verordnungen und Staatsverträge wiederzugeben, die von der Initiative auf Bundesebene möglicherweise betroffen würden; ich verweise Sie auf die Botschaft, vor allem auf die Seiten 20 bis 23, wo wir darüber ausführlich berichtet haben.

Je nach der kantonalen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche wären die Auswirkungen von Kanton zu Kanton quantitativ und qualitativ verschieden; auch hier machten wir die Unterschiede deutlich, vergleichen Sie die Seiten 23 und 24 der Botschaft. Aus jenen Zeilen verspüren Sie die tiefgreifenden Veränderungen in

unserem Staat, die sich zwingend einstellen werden, wenn die Initiative gutgeheissen wird.

Nun ein Wort zur materiellen Beurteilung der Initiative: Vorerst bedanke ich mich beim Kommissionspräsidenten für sein interessantes und wertvolles Referat. Die Vernehmlassungsergebnisse sind eindeutig. Die Kantone lehnen die Initiative geschlossen ab. Von den in der Bundesversammlung vertretenen 11 Parteien haben 9 geantwortet; 8 lehnen die Initiative ab, eine enthält sich der Stellungnahme. Von 8 befragten Organisationen lehnten 5 die Initiative ab, 2 beantragen die Gutheissung und 1 enthielt sich der Stellungnahme.

Für den Bundesrat stand die Frage im Vordergrund, ob zureichende Gründe bestehen, die Entwicklung der Beziehungen zwischen Staat und Kirche gewaltsam auf Bundesebene 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. Ich darf auf das Votum von Herrn Meylan hinweisen, der sich mit dem absoluten Charakter der Initiative besonders sorgfältig auseinandergesetzt hat. Mit andern Worten: Man zwingt allen den Willen einer kleinen Gruppe auf. Nach der Auffassung des Bundesrates könnte die Frage nur guten Gewissens bejaht werden, wenn die heutige bundesstaatliche Kompetenzzuweisung derart schwerwiegende Mängel aufwiese, dass sie nur durch Massnahmen des Bundesverfassungsgebers im Sinne der Initiative behoben werden könnten. Das ist aber ganz einfach nicht der Fall, und ich möchte das kurz begründen:

Einmal verstösst die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften – entgegen der Behauptung der Initianten – weder gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit noch gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Wir stützen uns bei dieser Aussage auf die 130jährige Praxis des Bundesrates, auf die – ebenfalls 130jährige – Praxis der Bundesversammlung und auf die ständige Rechtsprechung des Bundesgerichtes.

Die drei obersten Gewalten in diesem Bundesstaat vertreten übereinstimmend den Standpunkt, dass sich aus dem Gleichheitsschutz nach Artikel 4 unserer Verfassung kein bestimmtes kirchenpolitisches System direkt ableiten lasse und dass die Kantone demzufolge in der Wahl des kirchenpolitischen Systems frei seien. Es ist ihnen somit unbenommen, einzelne Glaubensgemeinschaften öffentlich-rechtlich anzuerkennen, andere hingegen nicht. Das Bundesgericht hat betont, dass darin kein Verstoß gegen die rechtsgleiche Behandlung erblickt werden dürfe. Ich komme auf das Problem der Anerkennung weiterer Religionsgruppen als öffentlich-rechtliche Körperschaften im Sinne der Idee, die gestern Herr Masoni sichtbar gemacht hat, noch zu sprechen; ähnliche Bestrebungen lassen sich in den Kantonen finden; und aus der Sicht des Bundesrates haben die Kantone ohne weiteres die Möglichkeit, solchen Begehren stattzugeben. Aber ich wiederhole: Mit Rechtsungleichheit darf diese faktische Ungleichheit nicht einfach verwechselt werden.

Was die Glaubens- und Gewissensfreiheit betrifft, ist diese schon deshalb nicht verletzt, weil jeder, der einer anerkannten Kirche nicht angehören will, ihr auch nicht angehören muss. Sie kennen bei den beiden grössten Kirchen in unserem Staat das Phänomen der Kirchnaustritte – aus was für Gründen sie erfolgen, kann dahingestellt bleiben; jedenfalls ist das in unserem Staate jedem möglich. Ferner nimmt die Verfassung im Artikel 49 Absatz 6 eine gewisse steuerliche Belastung auch Andersgläubiger und Konfessionsloser für Kultuszwecke im Bereiche der Staatssteuern ausdrücklich in Kauf; entsprechende kantonale Regelungen können daher nicht von vorneherein verfassungswidrig sein. Auch darüber hat sich das Bundesgericht in mehreren Entscheiden ausgesprochen. Ich glaube aufgrund des Standes dieser Debatte nicht, dass es sinnvoll wäre, Ihnen diese bundesgerichtlichen Entscheide noch detailliert vorzutragen. Ich begnüge mich mit dieser Feststellung. Schliesslich steht auch die von den Initianten

besonders kritisierte Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen nicht im Widerspruch zur Glaubens- und Gewissensfreiheit, da diese ihrer Natur nach nur natürlichen Personen zusteht. Ein interessantes Bundesgerichtsurteil sei hier erwähnt: Ich meine dasjenige vom 6. Oktober 1976, worin sich das Bundesgericht mit dieser verfassungsrechtlichen Problematik ganz speziell auseinandergesetzt hat. Sie finden es im BGE 102 Ia 468. Uebrigens ist es den Kantonen – ich muss das hier beifügen –, welche die juristischen Personen der Kirchensteuerpflicht unterworfen haben, völlig unbenommen, diese Pflicht auf dem gleichen Wege wieder zu beseitigen.

Sodann schlägt die mit der Initiative angestrebte Kompetenzverschiebung – und das wollen Sie doch gerade im Ständerat bedenken – eine tiefe Bresche in unseren föderativen Staatsaufbau. Sie läuft damit auch dem gemeinsamen Bemühen von Bundesrat und Kantonsregierungen, von Bund und Kantonen, diese Kantone als Gliedstaaten im Rahmen der Aufgabenverteilung, um die wir heute ringen, aufzuwerten, direkt zuwider. Der Bund soll nach dieser Staatsidee – es ist ohne Zweifel eine tragende für den Bundesstaat – nur Aufgaben übernehmen, wenn die Kantone überfordert sind oder wenn gesamtschweizerisch offensichtlich ein Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung in einem bestimmten Bereich besteht. Nach Auffassung des Bundesrates treffen diese Voraussetzungen auf die kantonale Kirchenhoheit nicht zu. Den Kantonen ist es 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. Das ist nicht selbstverständlich, wenn wir an unsere eigene Geschichte zurückdenken oder – gestern hat Herr Arnold schon darauf verwiesen –, an das, was wir gerade jetzt, heute, im Iran und in andern Staaten erleben, wo der Rückgriff auf theokratische Formen heftige Spannungen im Volk ausgelöst hat und noch keine Lösung, die alle befriedigt, gefunden worden ist. Es wäre nach Auffassung des Bundesrates nicht zu verantworten, ohne zureichenden Grund und ohne Vorteil für die Gesamtheit der Menschen in diesem Staat den Kantonen eine zentralistische Lösung aufzuzwingen. Jeder Kanton kann sein kirchenpolitisches System von sich aus ändern, wenn er will.

Im übrigen ist es Aufgabe der Kantone und der Kirchen, berechnete Reformanliegen zu prüfen und gemeinsam Verbesserungen zu verwirklichen. Ich darf in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass in den letzten 15 Jahren verschiedene Kantone das Verhältnis von Kirche und Staat überdacht haben, mit ausgezeichneten Erfolgen. Ich denke an die Kantone Zürich, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Basel-Stadt, Wallis und Tessin, wo die Kirchenartikel auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe «modernisiert» worden sind. In fünf Kantonen (Glarus, Aargau, Thurgau, St. Gallen und Solothurn) wird von einer Totalrevision der Kantonsverfassung gesprochen, wobei auch das kirchenpolitische System mitüberprüft werden soll. In Bern wird eine Revision des Kirchenartikels der Staatsverfassung vorbereitet und im Wallis berät der Grosse Rat ein neues Kirchengemeindengesetz. Im Kanton Zürich wurde bekanntlich ein Trennungsbegehren, das durch eine kantonale Initiative eingeleitet worden war, erst vor anderthalb Jahren vom Souverän abgelehnt. Es geschieht also etwas in diesem Bereich in unserem Staat, aber ich glaube, es geschieht zu Recht in den Kantonen.

Es ist zu begrüssen, dass sich auch private Organisationen der Thematik widmen und ihrerseits neue Ideen zu entwickeln versuchen. Sie setzen sich mit der «Entflechtung» der staatlichen und der kirchlichen Funktionen auseinander. Als Beispiel sei die im November 1978 in Einsiedeln durchgeführte Tagung des Schweizerischen Studentenvereins erwähnt. Als Beispiel für viele. Dabei wurden folgende Postulate aufgestellt: öffentlich-rechtliche Anerkennung all jener Kirchen, die dies wünschen – also eine Idee, die jener von Herrn Masoni sehr nahe kommt; ferner Aufhebung der Besteuerung der juristischen Personen

durch die Kirchen – ein Gedanke, der immer wieder vortragen wird; und schliesslich Aufhebung der gesetzlichen Mitgliedschaft in den anerkannten Kirchen.

Es kann in diesem Widerstreit der Meinungen nicht Sache des Bundesrates sein, sich gewissermassen *ex cathedra* zu den kantonalen kirchenpolitischen Systemen und zu den konkreten Reformanliegen kritisch zu äussern. Denn wenn die Kirchenhoheit nicht dem Bund zusteht, sondern den Kantonen, so hat der Bund diese Zuständigkeit auch in der Kritik zu respektieren. Noch einmal sage ich – Herr Masoni hat darauf hingewiesen, weil ihm die Botschaft diesbezüglich als zu wenig inhaltsschwer erschien –, das war der tiefere Grund, weshalb wir den einzelnen Kantonen zum Stand ihrer Beziehungen zu den Kirchen nicht gleichsam Noten austeilten. Ich glaube, das gehört auch zum Staatsgedanken des Föderalismus. Wenn schon jemand anders zuständig ist, dann muss ich eben in Kauf nehmen, dass dieser vielleicht nicht ganz meiner Idee entsprechend eine bestimmte Regelung trifft.

Aus den dargelegten Gründen lehnt der Bundesrat die Initiative entschieden ab.

Nun noch ein Wort zur Frage des Gegenentwurfes. Der Kanton Tessin hielt es angesichts der finanziellen Verflechtung von Staat und Kirche für angezeigt, einen Gegenentwurf bereitzustellen, der es den Kantonen verbieten würde, den Kirchen das Besteuerungsrecht zu gewähren oder selber Kirchensteuern zu erheben. Die Sozialdemokratische Partei vertritt in ihrer Vernehmlassung die Ansicht, dass «einigen berechtigten Anliegen der Initianten» – sie sprachen von einer schikanösen Praxis beim Kirchenaustritt, sie sprachen von der Besteuerung von Nichtmitgliedern – auf dem Wege der Bundesgesetzgebung Rechnung getragen werden sollte.

Der Bundesrat lehnt einen Gegenentwurf auf Verfassungsebene ebenso kategorisch ab wie die Initiative selbst. Ihm geht es nämlich um die Grundsatzfrage, nämlich darum, ob überzeugende Gründe vorliegen, die bisherige bundesstaatliche Kompetenzverteilung preiszugeben und den Kantonen ein bestimmtes System aufzuzwingen. Ausserdem beruhen die Regelungen in den Kantonen auf demokratischen Entscheidungen. Will der kantonale Souverän das kirchenpolitische System ändern, so steht ihm der gleiche Weg offen. Dieser wird, wie bereits dargelegt, auch beschritten. Das gilt auch für den Kanton Tessin; nachdem der Souverän dieses Standes eine Aenderung ausdrücklich abgelehnt hat, wird sich die Minderheit vorläufig damit abfinden müssen, das gebieten die Spielregeln der Demokratie. Wir sollten nicht von Bundesseite her etwas aufzwingen.

Wir haben noch die Frage geprüft, ob auf Gesetzesstufe irgendeine Revision dringlich sei. Wir sind zur Auffassung gekommen, dass dies nicht zutrifft. Vor über hundert Jahren ist ein entsprechendes Bundesgesetz, das auf Artikel 49 Absatz 6 BV abgestützt worden wäre, gescheitert. In der Folge hat das Bundesgericht diese Verfassungsnorm in schöpferischer Rechtsprechung konkretisiert und sich beispielsweise auch mit den Anliegen der Sozialdemokratischen Partei auseinandergesetzt, also mit Kirchenaustritt und Besteuerungsfragen. Ich darf noch einmal auf die Botschaft verweisen, Seite 26 bis Seite 28. Will man die Lösung der sich stellenden Fragen inskünftig nicht mehr dem Bundesgericht anvertrauen, so ist es den Kantonen unbenommen, im Rahmen ihrer Kirchenhoheit die gewünschten Reformen selbst durchzuführen. Ich verweise auch auf das gestrige Votum von Herrn Miville, der vor allem die sozialpolitische Bedeutung der heutigen Ordnung sichtbar machte.

Ich möchte zum Schluss kommen und gestatte mir, noch ein Wort an die Adresse von Herrn Masoni beizufügen, der unter anderem erwähnte, der Bundesrat habe die positiven Aspekte des Initiativbegehrens doch etwas zu wenig beleuchtet. Mir scheint, dass wir im Kapitel 532.3 versucht haben, die positiven Aspekte zum Ausdruck zu bringen, allerdings mit der klaren Schlussfolgerung, dass die Initiative auch in Kenntnis dieser positiven Gedanken keinen

sinnvollen Weg in die Zukunft weise. Unter dem bezeichnenden Titel «Herausforderung oder Chance?» haben wir geschrieben – und ich zitiere –: «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.»

Ich lege Gewicht auf diese Formen der Zusammenarbeit. Beide brauchen einander, Staat und Kirche, Kirche und Staat. Das Personalsubstrat ist das gleiche, es sind die Menschen, jeder einmalig in seiner Art, jeder frei, und zwar nicht in einer vom Staate ihm grosszügig geschenkten Freiheit der Menschenrechte, sondern kraft eigenen Seins. Das gilt es zu respektieren, auch im Bereich dieser kirchenrechtlichen und staatsrechtlichen Fragen. Es wird Aufgabe der Kantone und der Kirchen sein, das Gespräch 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 begehen.

Die zwingende Folgerung dieser Gedanken: Es lassen sich keine zureichenden Gründe finden, um den Kantonen die staatliche Kirchenhoheit zu entziehen und ihnen von Bundes wegen die Trennung von Staat und Kirche vorzuschreiben. Es soll den Kantonen nach wie vor möglich bleiben, jenes kirchenpolitische System zu wählen, das ihren geschichtlichen Eigenheiten am besten entspricht. Und wo Reformen reif sind, sollen sie diese in eigener Zuständigkeit zusammen mit den Kirchen durchführen. So beantragt Ihnen der Bundesrat, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten.

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Art. 1 und 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, art. 1 et 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfs

38 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*



## **Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative**

## **Séparation de l'Etat et de l'Eglise. Initiative populaire**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	78.056
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.03.1979 - 08:00
Date	
Data	
Seite	72-75
Page	
Pagina	
Ref. No	20 007 563

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

## Zehnte Sitzung – Dixième séance

Freitag, 23. März 1979, Vormittag

Vendredi 23 mars 1979, matin

8.00

Vorsitz – Présidence: Herr Luder.

11.735

### Parlamentarische Initiative. Schutz der persönlichen Geheimsphäre (Gerwig) Initiative parlementaire. Protection de la vie privée (Gerwig)

Siehe Jahrgang 1978, Seite 627 — Voir année 1978, page 627

Beschluss des Nationalrates vom 23. März 1979

Décision du Conseil national du 23 mars 1979

#### Mitteilung der Redaktionskommission

Die Redaktionskommission musste in das Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Geheimsphäre die Ziffer IV betreffend den neuen Militärstraftprozess einfügen. Trotz dem beträchtlichen Umfang dieser Ergänzung handelt es sich nicht um eine materielle Aenderung, sondern um einen rein redaktionellen Vorgang.

Das Geheimsphärengesetz und der neue Militärstraftprozess sind parallel beraten worden und kommen nun am gleichen Tag zur Schlussabstimmung. Das Geheimsphärengesetz bringt vor allem eine Neuordnung der Telefonabhörnung im Bundesstraftprozess und in der bisherigen Militärstraftgerichtsordnung; der neue Militärstraftprozess dagegen enthält hinsichtlich der Telefonabhörnung im wesentlichen noch die alte Regel. Die von der Redaktionskommission ins Geheimbereichsgesetz eingefügte Ziffer IV baut nun die Neuregelung betreffend die Telefonabhörnung lückenlos in den neuen Militärstraftprozess ein.

Die Ergänzung ist zwingend. Es wäre nicht sinnvoll, wenn in der Militärstraftrechtspflege die Neuordnung der Telefonabhörnung nur im alten Gesetz vorgenommen und nicht ins neue Recht übernommen würde.

Andererseits ist es angezeigt, dass die Neuordnung der Telefonabhörnung nicht direkt, sondern via Geheimbereichsgesetz in den neuen Militärstraftprozess eingefügt wird. So ist gewährleistet, dass der (zivile) Bundesstraftprozess und der Militärstraftprozess hinsichtlich der Telefonabhörnung übereinstimmen, selbst dann, wenn gegen einen der beiden neuen Erlasse (Geheimbereichsgesetz oder neuer Militärstraftprozess) wider Erwarten das Referendum ergriffen würde und Erfolg hätte.

Im Geheimbereichsgesetz ist Ziffer IV inhaltlich die genaue Parallele zu Ziffer III; d. h. die Zusatzartikel zum neuen Militärstraftprozess (Art. 70–73) stimmen materiell überein mit den Zusatzartikeln zur bisherigen Militärstraftgerichtsordnung (Art. 80–81ter). Formell abweichend sind nur die Numerierung der Artikel, die Verweisungen (in Art. 70 Abs. 2, Art. 73 Abs. 2 MStP) und die beigefügten Artikelüberschriften.

#### Communication de la commission de rédaction

La commission de rédaction a dû insérer dans la loi sur la protection de la vie privée le chiffre IV de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire et la procédure pénale pour l'armée fédérale (OJPPM). Bien que cette adjonction soit assez volumineuse, il ne s'agit pas d'une modification

quant au fond, mais simplement d'une adaptation rédactionnelle.

La loi sur la protection de la vie privée et la nouvelle OJPPM ont été traitées parallèlement; elles seront soumises à la votation finale le même jour. La loi sur la protection de la vie privée introduit une nouvelle réglementation de l'écoute téléphonique dans la procédure pénale fédérale et dans l'actuelle OJPPM; par contre, la nouvelle OJPPM s'en tient, pour l'essentiel, aux anciennes règles, en ce qui concerne l'écoute téléphonique. Le chiffre IV, inséré par la commission de rédaction dans la loi sur la protection de la vie privée, incorpore complètement la nouvelle réglementation concernant l'écoute téléphonique dans la nouvelle OJPPM.

Cette adjonction est indispensable. Il serait en effet absurde d'insérer la nouvelle réglementation de l'écoute téléphonique dans l'ancienne OJPPM et de ne pas en tenir compte dans la nouvelle version.

D'autre part, il a paru judicieux de ne pas introduire la nouvelle réglementation de l'écoute téléphonique dans l'OJPPM directement, mais par l'intermédiaire de la loi sur la protection de la vie privée. La concordance est ainsi assurée entre la procédure pénale fédérale et l'OJPPM en ce qui concerne le domaine de l'écoute téléphonique même si, contre toute attente, le référendum devait être lancé – et qu'il l'emporte – contre l'une des deux lois (protection de la vie privée ou nouvelle OJPPM).

Dans la loi sur la protection de la vie privée, le chiffre IV correspond exactement au chiffre III; c'est-à-dire que les articles supplémentaires de la nouvelle OJPPM (art. 70–73) sont identiques aux mêmes articles de l'actuelle OJPPM (art. 80–81ter). Les seules divergences d'ordre formel touchent uniquement la numérotation des articles, les renvois (dans les art. 70, 2e al., art. 73, 2e al., OJPPM) et l'adjonction de titres en tête des articles.

#### Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 33 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

78.056

### Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative Séparation de l'Etat et de l'Eglise. Initiative populaire

Siehe Seite 66 hiervor — Voir page 66 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 23. März 1979

Décision du Conseil national du 23 mars 1979

#### Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 35 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

## **Trennung von Staat und Kirche. Volksinitiative**

## **Séparation de l'Etat et de l'Eglise. Initiative populaire**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	78.056
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.03.1979 - 08:00
Date	
Data	
Seite	168-168
Page	
Pagina	
Ref. No	20 007 588

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.