

KIRCHENFREIHEIT IN DER SCHWEIZ*

Staatskirchenrechtliche Hintergründe der Auseinandersetzungen im Bistum Chur, dargestellt am Beispiel des Kantons Zürich¹

Von Martin Grichting

Das Bistum Chur ist in den letzten Jahren in die Schlagzeilen geraten durch Auseinandersetzungen zwischen dem Diözesanbischof Wolfgang Haas und staatskirchenrechtlichen Institutionen einzelner Bistumskantone. Die Schärfe der Auseinandersetzungen mag den Außenstehenden verbliffen. Sie läßt sich nur verstehen vor dem Hintergrund einer weltkirchlich einmaligen staatskirchenrechtlichen Ordnung, welche die römisch-katholische Kirche nicht als solche anerkennt, sondern die einzelnen Katholiken ins staatliche „Kirchenwesen“² einordnet.

Die Kirche als ‚Kirchenwesen‘ hat ihren Ursprung im zwinglianischen Denken und in dessen Umformung durch den Liberalismus des 19. Jahrhunderts in einen Monismus des Rechts, der das Kirchenrecht nur als sekundäre, dem staatlichen Recht untergeordnete Norm verstehen kann³.

* Der vorliegende Aufsatz beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser zur Vorstellung seiner Dissertation (Kirche oder Kirchenwesen? Zur Problematik des Verhältnisses von Kirche und Staat in der Schweiz, dargestellt am Beispiel des Kantons Zürich, Fribourg 1997, im Druck) im März 1996 im Collegio Teutonico (Città del Vaticano) gehalten hat.

¹ Das Territorium des Bistums Chur umfaßt neben dem Kanton Zürich auch die Kantone Graubünden, Glarus, Uri, Schwyz, die Halbkantone Obwalden und Nidwalden, sowie das Fürstentum Liechtenstein. In allen Kantonen gilt – wenn auch in abgeschwächter Form – mutatis mutandis das gleiche staatskirchenrechtliche System wie im Kanton Zürich. Die Wahl fiel im vorliegenden Fall aus mehreren Gründen auf den Kanton Zürich. Einmal lassen sich dort die geistigen Wurzeln des staatskirchenrechtlichen Systems von der Reformation bis in die Gegenwart gut verfolgen. Dann ist der Zürcher staatskirchenrechtlichen Ordnung ein gewisser Modellcharakter für andere Kantone nicht abzuspüren. In Zürich hat sich schließlich im Zuge der Auseinandersetzungen im Bistum Chur die Problematik der Gefährdung der kirchlichen Einheit durch eine heterogene staatskirchenrechtliche Normierung bisher am deutlichsten manifestiert. Vgl. M. Walser, Pfarrei, Kirchengemeinde und Landeskirche im Bistum Chur, in: AIKKR 163 (1994), S. 423–440; vgl. auch D. Kraus, Schweizerisches Staatskirchenrecht. Hauptlinien des Verhältnisses von Staat und Kirche auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, Tübingen 1993 (Jus ecclesiasticum, Bd. 45).

² Vgl. Gesetz über das katholische Kirchenwesen (vom 7. Juli 1963), in: Zürcher Gesetzessammlung 182.1.

³ Vgl. J. G. Fuchs, Das schweizerische Staatskirchenrecht des 19. Jahrhunderts als Folge zwinglianischen Staatsdenkens und als typische Schöpfung des Liberalismus, in: ZRG kan. Abt. 70 (1984), S. 271–300.

AJKKR 164 (1995)

Um die Problematik katholischer Kirchenfreiheit verstehen zu können, ist es deshalb unumgänglich, vorab die Geschichte der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich kurz nachzuzeichnen.

I. Geschichtliches zur reformierten Zürcher Kirche

1. Huldrych Zwingli und seine Konzeption⁴

Huldrych Zwingli (1484–1531) war in auffälliger Weise ein zugleich religiös und politisch denkender Mensch. So bezog er seine reformatorische Energie aus einem über die kirchlichen, aber auch über die sittlichen und politischen Mißstände empörten Gewissen⁵. Ihm war es um die Reform der Gesellschaft in all ihren Facetten zu tun. Das Heilmittel sah er darin, alles unter das Wort Gottes zu stellen. Für einen ‚säkularen‘ dem Wort entzogenen Bereich blieb bei dieser Konzeption kein Raum mehr⁶. Ferner sollte die Kirche nicht länger dem Staat auf gleicher Ebene gegenüberstehen und nach eigenem Recht leben⁷. Staat und Kirche sollten aufgehen in einer ‚Theokratie‘ unter dem Wort Gottes. In dieser ‚Theokratie‘ hätten die Pfarrer das Wort zu verkünden, der Staat hätte das kirchliche Leben äußerlich zu ordnen. Zwingli nahm nicht am neutestamentlichen Dualismus, sondern ganz eindeutig wieder am Alten Testament Maß, an der Einheit von politischer und religiöser Gemeinde⁸.

⁴ Vgl. dazu M. Haas, Huldrych Zwingli und seine Zeit, 3. Aufl., Zürich 1982; vgl. G. W. Locher, Die Zwinglische Reformation im Rahmen der europäischen Kirchengeschichte, Göttingen – Zürich 1979; vgl. auch M. Gröschel, Kirche oder Kirchenwesen?, Erstes Kapitel, Nr. 2.

⁵ Vgl. S. Rother, Die religiösen und geistigen Grundlagen der Politik Huldrych Zwinglis. Ein Beitrag zum Problem des christlichen Staates, Erlangen 1956, S. 14.

⁶ „Christianum hominem nihil aliud esse quam fidelem et bonum civem, urbem Christianam nihil quam Ecclesiam Christianam esse“, Huldreich Zwinglis Sämtliche Werke. Unter Mitwirkung des Zwingli-Vereins in Zürich herausgegeben von E. Egli et alii (Corpus Reformatorum LXXVIII–CI), Berlin – Leipzig – Zürich 1905ff, Bd. XIV, S. 424, 20ff, [zit.: Z XIV, S. 424, 20ff].

⁷ Das Papsttum mit seiner äußerlich-weltlichen Machtposition mußte dann – mit Verweis auf das Alte Testament – gerade als Verfälschung der Kirche erscheinen: „Hic videmus etiam sacerdotes, tametsi ex eorum ore lex dei cunctis requirenda sit, subditos esse magistratibus. Quem ordinem (ut omnia) Antichristus Romanus pervertit, non solum se suosque a iure et potestate magistratus eximens, sed principibus et regibus se quoque praefereus“, in: Z XIII, S. 313, 35ff.

⁸ „Kein anderer Reformator hat sich nach unserer Meinung so weit dem alten Ideal vom Gottesvolk genähert. Der Magistrat und der Prophet, die Identität der politischen und der religiösen Gemeinde, die Reformtätigkeit der frommen Könige und ihr gnadenloser Kampf gegen den Götzekult: alle diese Züge des alten Israel scheinen unter Zwinglis Inspiration in Zürich wieder aufzuleben“, J.

Der Stadstaat Zürich, in den Zwingli 1519 berufen wurde, nahm diese Konzeption gerne an. Denn seit dem 14. Jahrhundert war es der Stadt nur mühsam gelungen, sich die Klöster und den Klerus unterzuordnen und den zuständigen Bischof von Konstanz auf Distanz zu halten⁹. So aber gingen Zwinglis Vorstellungen von einer ‚Theokratie‘ und die staatskirchlichen Bestrebungen Zürichs eine Symbiose ein: Zwinglis reformatorische Ideen setzten sich durch, und der Staat sicherte sich die Macht darüber¹⁰.

Allerdings zeichnete sich schon zu Lebzeiten Zwinglis eine Entwicklung ab, die sich nach seinem Tod auf dem Schlachtfeld am 11. Oktober 1531 noch viel deutlicher manifestieren würde: Es war immer die Obrigkeit der Stadt, die das Tempo und die Richtung bestimmte. Zwingli als charismatischer Prophet vermochte der Obrigkeit zwar noch Paroli zu bieten, nach seinem Tod kippte aber die ‚Theokratie‘ bald ins reine Staatskirchentum. Die Kirche hatte keine Möglichkeit, sich dagegen zu wehren. Denn Zwingli hatte nicht – wie Luther – den Staat aus reiner Not gerufen, sondern bei Zwingli war der Staat als Gesetzgeber der Kirche prinzipiell gefordert. Die Kirche verlor jede Selbständigkeit und wurde zum Teil des Staates.

2. Wende im 19. Jahrhundert

Im Jahre 1798 brach die Alte Eidgenossenschaft zusammen. Die Schweiz wurde bis 1803 als die ‚eine und unteilbare Helvetische Republik‘ ein Vasallenstaat von Napoleons Frankreich¹¹. In dieser Zeit gab es erstmals Tendenzen, die Kirchen vom Staat zu trennen¹². Es setzten sich allerdings andere Kräfte um den Kantianer und Minister der Helvetischen Republik, Philipp Albert Stapfer¹³, durch. Stapfer sah in den Kir-

Lecler, Geschichte der Religionsfreiheit im Zeitalter der Reformation, Bd. 1, Stuttgart 1965, S. 436.

⁹ Vgl. H. Morf, Obrigkeit und Kirche in Zürich bis zu Beginn der Reformation, in: Zwingliana 13 (1969–1973), S. 164–205.

¹⁰ Vgl. M. Hauser, Prophet und Bischof. Huldrych Zwinglis Amtsverständnis im Rahmen der Zürcher Reformation, Fribourg 1994, S. 196f.

¹¹ Vgl. A. Köllz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlagen und vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Zürich 1992, S. 59–64 und S. 98–142; vgl. auch E. His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Bd. 1, Basel 1920, S. 21–54 und S. 371–439.

¹² Vgl. E. His, Geschichte (Anm. 11), S. 667.

¹³ Einen guten Einblick in Stapfers Denken bietet O. Fatio, Das politische und gesellschaftliche Umfeld, in: L. Vischer, L. Schenker, R. Dellsperger (Hrsg.), Ökumenische Kirchengeschichte der Schweiz, Fribourg und Basel 1994, S. 210–212.

chen nützliche „Veredlungsinsstitute“¹⁴ zur Durchsittlichung des Volkes, ja die Kirche sollte einfach „die zu ihrer sittlichen Veredlung vereinigten und organisierte“, der Staat „die zur Sicherung ihrer bürgerlichen Rechte vereinigte und organisierte Menschheit“¹⁵ sein. An die Religionslehrer Helvetiens – die Pfarrer – schrieb er: „Die Helvetische Regierung wird die Religionslehrer der verschiedenen Partheien in dem Grade höher schätzen und für nützlicher halten, indem sie ihre Amtsverrichtungen, ihre gottesdienstlichen Bücher, Handlungen, Gebräuche, und religiöse Vorstellungen zur unmittelbaren Beförderung der Moralität, und zur Schärfung des Gewissens benutzen, und immer nur als Mittel und Werkzeuge, nie als Zweck betrachten werden“¹⁶. Es ging also nicht darum, die Kirche vom Staat zu trennen, sondern diese als Staatsanstalt beizubehalten, sie aber dogmatisch zu entleeren, um sie als Volkserziehungsanstalt um so besser verwenden zu können. Ein Mitstreiter Stapfers ging sogar schon so weit zu fordern, die Kirche müsse in vollkommener Analogie zum Staat bestehen, also repräsentativ ausgestaltet sein¹⁷.

Das abrupte Ende der Helvetik im Jahre 1803 hat es vorerst verhindert, daß solcherlei Ideen voll in die Tat umgesetzt werden konnten. Sie wurden gleichwohl zum geistigen Nährboden liberaler Kirchenpolitik.

In der Regenerationszeit begann der Staat, seine Staatskirche zu verselbständigen. Er tat dies aber nicht aus Einsicht in das Wesen der Kirche, sondern weil er sich nicht mehr voll mit seiner Staatskirche identifizieren wollte, und weil er begann, alle Lebensbereiche zu demokratisieren¹⁸. Die Synode, die Zwingli eingerichtet hatte und der alle Pfarrer angehörten, durfte jetzt über den sogenannten „innerkirchlichen“ Bereich beschließen. Das umfaßte Seelsorge, Religionsunterricht, Liturgie usw. Rechtskraft erhielten Beschlüsse der Synode aber nur, wenn das staatli-

¹⁴ Ph. A. Stapfer, Einige Bemerkungen über den Zustand der Religion und ihrer Diener in Helvetien, Bern 1800, S. 7.

¹⁵ Ebd., S. 7.

¹⁶ An die Religionslehrer Helvetiens, über ihre Pflichten und Bestimmung, Bern 1798, S. 14.

¹⁷ „Die Kirche und die Geistlichkeit müssen eine äußere Organisation haben; dieselbe muß ihr vom Staate gegeben werden, und, so viel wie möglich, auf eben den Grundsätzen beruhen, auf welchen er selber steht: Einheit in Ansehung des Ganzen haben, und der Form nach repräsentativ seyn“, S. 11h, Versuch über die Verhältnisse des Staates zur Religion und Kirche, und eine denselben angemessene Organisation dieser letztern für das protestantische Helvetien, Bern 1798, S. 42f.

¹⁸ Vgl. dazu die Staatsverfassung für den eidgenössischen Stand Zürich (vom 23. März 1831), in: Officielle Sammlung der seit Annahme der Verfassung vom Jahre 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich, Bd. 1, S. 11f [zit. OS 1, S. 11f].

che Parlament sie ihnen verlieh. Daneben schrieb der Staat weiterhin die ganze Organisation der reformierten Kirche in der Verfassung und in einem speziellen Gesetz fest. Mitglieder der Regierung saßen ferner weiterhin im Kirchenrat, in der Exekutive der Kirche¹⁹. Durch die Kantonsverfassung von 1831 erhielt auch das Volk 300 Jahre nach Zwingli erstmals rechtliche Befugnisse. Es durfte aus einem Dreiervorschlag des Kirchenrats den Pfarrer wählen. 1850 erhielten die Kirchengemeinden dann das freie Wahlrecht²⁰. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte stets der Rat der Stadt die Pfarrer ernannt.

Je mehr sich nun im Verlaufe des letzten Jahrhunderts die Gesellschaft säkularisierte, desto fraglicher wurde das Verhältnis des Staates zu seiner Staatskirche. Da der Staat nicht mehr in der ‚Theokratie‘ unter dem Wort leben wollte, hätte sich die Kirche eigentlich von diesem nicht mehr systemkonformen Partner lösen müssen. Aber die Macht der Tradition war stärker. Einer der führenden Zürcher Reformtheologen, der liberale Alois Emmanuel Biedermann, sah im Jahre 1848 den Staat vor folgender Alternative: „Entweder gibt es der Staat als eine ihn nichts angehende Privatsache einem völlig frei, ob er überhaupt zu einer, und zu welcher religiösen Genossenschaft (Kirche) er gehören will: hier ist die Kirche nach außen frei. (...) Oder der Staat als die sittliche Allgemeinheit eines Volksganzen legt jedem seiner Angehörigen die Nöthigung auf, auch an der Kirche als einem Moment des öffentlichen Lebens sich zu betheiligen, wenn er vollberechtigt diesem angehören will. Hier ist der äußere Umkreis kein auf Freiwilligkeit basierender. Aber gerade daraus erwächst für den Staat die Pflicht darauf bedacht zu sein, daß die Kirche innerlich frei sei, und aus der Unfreiwilligkeit, mit der man zu ihr gehört, für die Gewissen kein Zwang erwachse“²¹. Und ein Anonymus brachte es damals auf den Punkt: „Der Staat gebe die Kirche entweder ganz frei oder mache sie frei“²².

Im Gegensatz zur Entwicklung in Deutschland, die nach 1848 auf mehr Freiheit für die Kirche hinauslief, sollte die Kirche in der Schweiz freigemacht werden. Die zwinglianische Kirche war theologisch und ekklesiologisch zu schwach, um dem liberalen Staat gegenüber rechtli-

¹⁹ Vgl. Gesetz über die Organisation des Kirchenwesens des Cantons Zürich (vom 25. November 1831), in: OS 1, S. 300 ff.

²⁰ Durch Verfassungsänderung und das Gesetz betreffend die Wahlen der Pfarrer, Helfer und Katecheten (vom 2. April 1850), in: OS 8, S. 66 und S. 100.

²¹ A. E. Biedermann, Freie Kirche und freie Kirche, in: Die Kirche der Gegenwart 3 (1848), S. 328.

²² [„P.“], Der Staat und die Staatskirche, in: Die Kirche der Gegenwart 1 (1846), S. 357.

chen Eigenstand zu proklamieren²³. Sie blieb Teil des Staates und machte die Säkularisierungs- und Demokratisierungsschritte des Staates und der Gesellschaft fortan mit. Einer der bedeutendsten liberalen Politiker der Schweiz des letzten Jahrhunderts, Jakob Dubs, formulierte die Ziele liberaler Kirchenpolitik im Jahre 1859 so: „Größere Volksberechtigung und Volksbeteiligung; Übertragung der im Staatsleben herrschenden Prinzipien auch auf das Gebiet der Kirche; Einheit zwischen Staat und Kirche auf der Grundlage der Demokratie“²⁴. Und er fügte dem noch bei: „Wer an die Berechtigung der Demokratie im Staatsleben glaubt, kann unmöglich für die Kirche andersgläubig sein“²⁵.

Die Demokratisierung der Kirche und die damit verbundene Pluralisierung der Meinungen zeltigte allmählich Wirkung. Unter dem Einfluß der liberalen Theologie etwa eines David Friedrich Strauß²⁶, Biedermann oder Alexander Schweizer stand die Kirche vor der Spaltung zwischen der orthodoxen Richtung, die am Apostolikum als verbindlichem Bekenntnis festhalten wollte, und der liberalen Richtung, die zur Bekenntnisfreiheit tendierte²⁷. Die Kirche als Gesamtorganisation war nur dadurch aufrecht zu erhalten, daß man auf ein alle verpflichtendes Bekenntnis verzichtete. Auf Antrag des Staates beschloß die Synode im Jahre 1868, daß jedem Pfarrer fortan für Taufe und Abendmahl je ein Formular mit und ein solches ohne das Apostolische Glaubensbekenntnis zur Verfügung stehen sollte²⁸. Die reformierte Kirche wurde bekenntnisfrei, sie hat seither kein verbindliches Glaubensbekenntnis mehr. In der neuen Kantonsverfassung (KV) von 1869²⁹ schrieb der Staat dann die innerkirchliche Glaubens- und Gewissensfreiheit definitiv fest. Art. 64 Abs. 2–4 lautete: „Jeder Zwang gegen Gemeinden, Genossenschaften und Einzelne ist ausgeschlossen. Die evangelische Landeskirche und die übrigen kirchlichen Genossenschaften ordnen ihre Kultusverhältnisse

²³ Vgl. R. Bäumlin, Die evangelische Kirche und der Staat in der Schweiz seit dem Kulturkampf, in: ZRG kan. Abt. 45 (1959), S. 269.

²⁴ Über die Organisation der reformierten Kirche. Von einem Laien, in: Zeitstimmen aus der reformierten Kirche der Schweiz 1 (1859), S. 377.
²⁵ Ebd., S. 378.

²⁶ Über dessen Berufung an die Theologische Fakultät der Universität Zürich war noch im Jahre 1839 die Zürcher Regierung gestürzt. Das Volk, das einen Anschlag auf den althergebrachten Glauben befürchtete, jagte die liberale Regierung aus dem Amt („Zürpüttsch“), vgl. A. Kötz, Verfassungsgeschichte (Anm. 11), S. 409–415.

²⁷ Vgl. P. Schweizer, Freisinnig – Positiv – Religiössozial. Ein Beitrag zur Geschichte der Richtungen im Schweizerischen Protestantismus, Zürich 1972.

²⁸ Vgl. G. Schmid, Die Aufhebung der Verpflichtung auf das Apostolikum in der Zürcherischen Kirche, in: Schweizerische Theologische Umschau 20 (1950), S. 83ff.

²⁹ Vgl. OS 14, S. 549–572.

selbständig unter Oberaufsicht des Staates. Die Organisation der erstern, mit Ausschluß des Gewissenszwanges, bestimmt das Gesetz“.

Auf diese Weise blieb die Landeskirche eine Staatskirche, wenn auch eine Staatskirche besonderer Art. Der Berner Jurist Richard Bäumlin nennt sie eine „Staatskirche der freisinnigen Demokratie“, einer Demokratie also, „die die für sie selber geltenden Prinzipien – Volkssouveränität und individuelle Freiheit – der Kirche als auch für ihren Bereich verbindlich und konstitutiv vorschreibt“³⁰. Diese Konzeption läßt sich heute noch bis in die Terminologie hinein verfolgen: Das ‚Kirchenwesen‘ steht neben dem Unterrichtswesen³¹, dem Gesundheitswesen³² oder etwa dem Feuerwehewesen³³.

Bedingt durch die unterbliebene Loslösung der reformierten Kirche vom Staat ist das einheitsstiftende Moment, der gemeinsame Glaube, so sehr geschwächt, daß die Kirche heute beim Wegfall der staatlichen Klammer, also bei einer Trennung vom Staat, wohl auseinanderbrechen würde. 1995, vor der Volksabstimmung über die Trennung von Staat und Kirche, hat die Landeskirche selbst geschrieben: „Bei der Umwandlung der Kirchengemeinden in private Vereine besteht (...) die Gefahr, daß sich die reformierten Kirchengemeinden in unterschiedlich orientierte Gesinnungsgemeinden aufsplittern“³⁴.

Die liberale Kirchenpolitik hat die Kirche nicht freigegeben, sondern freigemacht, indem sie innerkirchliche Religionsfreiheit durchgesetzt hat. Entscheidendes Mittel dabei war die Demokratisierung der Kirche. Die vom Staat erlassene demokratische Ordnung vermag heute weiterhin die Bekenntnisfreiheit zu garantieren, ohne daß der Staat noch explizit darauf bestehen müßte. Die solchermaßen vom Staat geordnete Kirche besteht in fast völliger Analogie zu den staatlichen Institutionen.

Dies gilt zuerst für die Kirchengemeinden als die kleinsten Einheiten der Landeskirche. Sie sind genauso Zürcher Gemeinden wie die eigentlichen Gemeinden, die politischen Gemeinden³⁵. Als solche sind sie Körper-

³⁰ Die evangelische Kirche (Anm. 23), S. 261.

³¹ Vgl. Gesetz über das gesamte Unterrichtswesen (vom 23. Dezember 1859), in: Zürcher Gesetzessammlung 410.1.

³² Vgl. Gesetz über das Gesundheitswesen (vom 4. November 1962), in: Zürcher Gesetzessammlung 810.1.

³³ Vgl. Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehewesen (vom 24. September 1978), in: Zürcher Gesetzessammlung 861.1.

³⁴ Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich, Was auf dem Spiel steht ... 11 Fragen und 11 Antworten zu Kirche und Staat, Zürich 1995, Nr. 11.

³⁵ Gesetz über das Gemeindegewesen (vom 6. Juni 1926), in: Zürcher Gesetzessammlung 131.1, § 1 Abs. 1: „Die Gemeinden werden eingeteilt in politische

schaften des öffentlichen Rechts (vgl. KV Art. 64 Abs. 2). Sie werden intern organisiert durch das für alle Gemeinden geltende Gemeindegesetz und darüber hinaus durch das reformierte Kirchengesetz³⁶. Sie sind im Rahmen dieses Gesetzes autonom, besitzen ein Territorium, können Kirchengemeindesteuern erheben – und zwar nicht nur von physischen, sondern auch von juristischen Personen, die auf ihrem Gebiet tätig sind³⁷.

Die evangelisch-reformierte Landeskirche, der Zusammenschluß der Kirchgemeinden auf Kantonsebene, ist ebenfalls Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie besitzt allerdings erst durch die Revision von KV Art. 64 im Jahre 1963 Rechtspersönlichkeit. Die Organe der Landeskirche sind neben den reformierten Stimmbürgern der Kirchenrat und die Synode. Dem Kirchenrat gehören wie dem Regierungsrat, der politischen Exekutive, sieben Mitglieder an. Er leitet die Kirche.

Die Synode wurde von Zwingli im Jahre 1528 als reine Pfarrerversammlung konzipiert, vor allem zur Kontrolle und zur Hebung der Sitten unter den Pfarrern³⁸. Erst 1895 wurde sie demokratisiert³⁹. Sie besteht seither als ein kirchliches Parallelorgan zum Kantonsrat, dem politischen Parlament, und tagt auch in dessen Ratssaal. Die Synodalen werden – analog zum staatlichen Parlament – in Wahlkreisen gewählt. Für die Pfarrer besteht seit 1895 kein Vertretungsrecht mehr. Sie müssen gegebenenfalls wie die anderen Mitglieder gewählt werden.

Für den ‚äußeren‘ Bereich ist bis heute der Staat zuständig. Er organisiert die Struktur der Kirche durch ein staatliches Kirchengesetz. Für den sog. ‚innerkirchlichen‘ Bereich ist die Landeskirche selbst verantwortlich. Sie erläßt dafür eine Kirchenordnung⁴⁰. Diese darf dem Kirchengesetz und der Kantonsverfassung nicht widersprechen und bedarf der Bestätigung durch den Staat.

Gemeinden, evangelisch-reformierte Kirchgemeinden, römisch-katholische Kirchgemeinden, Primarschulgemeinden und Schulgemeinden der Oberstufe“.

³⁶ Vgl. Zürcher Gesetzessammlung 181.11.

³⁷ Vgl. Gesetz über die direkten Steuern (vom 8. Juli 1951), in: Zürcher Gesetzessammlung 631.1, §§ 150–153. Beispielsweise Banken zahlen also im Kanton Zürich Kirchengemeindesteuern.

Ausländische Angehörige von reformierten (und katholischen) Kirchgemeinden sind bisher vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen, weil in Zürcher Gemeinden – und solche sind die Kirchgemeinden – nur Schweizer Bürger stimm- und wahlberechtigt sind, vgl. Kantonsverfassung Art. 16. Eine Vorlage, welche die Diskriminierung ausländischer Christen beseitigen will, soll im Sommer 1997 dem Stimmbürger unterbreitet werden, vgl. NZZ 6. Juni 1996, S. 55.

³⁸ Vgl. E. Egli, Actensammlung zur Geschichte der Zürcher Reformation, Zürich 1879, Nachdruck Aalen 1973, Nr. 1383.

³⁹ Vgl. Gesetz betreffend die Kirchensynode sowie die Wahlart und Zusammensetzung des Kirchenrates (vom 3. November 1895), in: OS 24, S. 46–49.

⁴⁰ Vgl. Zürcher Gesetzessammlung 181.12.

II. Die römisch-katholische Kirche im Kanton Zürich

1. Geschichtliches⁴¹

1532, ein Jahr nach Zwinglis Tod, bedrohte der Rat von Zürich den Besuch der hl. Messe mit dem Ausschuß aus dem Territorium⁴². Das *cuius regio eius religio* des Augsburger Religionsfriedens wurde damit schon vorweggenommen. Erst 1807 sah sich der Zürcher Rat aus politischen Gründen genötigt, den katholischen Gottesdienst wieder zuzulassen. Für die neu nach Zürich zugezogenen Katholiken gründete er noch im selben Jahr eine straff staatskirchlich organisierte katholische Genossenschaft. Das kirchliche Recht ignorierte er dabei und reservierte sich auch das Recht, den Pfarrer zu ernennen⁴³.

1814 dismembrierte Papst Pius VII. die schweizerische Quart des Bistums Konstanz. Als Kompensation für im Zuge der Säkularisation erlittenen Gebietsverluste (Südtirol und Vorarlberg) schlug der Papst 1819 unter anderem Zürich dem Bischof von Chur zu, der es seither als Administrator verwaltet⁴⁴. Der Kanton Zürich anerkannte dies nie. Er tolerierte die Administration faktisch, ging aber mit dem Bischof keine rechtlich verbindlichen Beziehungen ein. Zwei mittlerweile an Zürich gekommene katholische Gemeinden, Dietikon und Rheinau, behandelte er deshalb – was kirchliche Belange betraf – wie reformierte Kirchgemeinden.

Aus mehreren Gründen sah sich der Staat in den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts veranlaßt, sich mit der katholischen Frage zu befassen: Durch die Bundesverfassung von 1848 war die Niederlassungsfreiheit gewährt worden, so daß die Zahl der Katholiken sprunghaft zunahm. Dann hatte der Kanton das 778 gegründete Kloster Rheinau⁴⁵

⁴¹ Vgl. M. Stierlin, Die Katholiken im Kanton Zürich 1862–1875 im Spannungsfeld zwischen Eingliederung und Absonderung, Zürich 1996; vgl. die ältere Arbeit von E. Wymann, Geschichte der katholischen Gemeinde Zürich, Zürich 1907.

⁴² Vgl. E. Egli, Actensammlung (Anm. 38), Nr. 1832.

⁴³ Vgl. das Gründungsstatut im Staatsarchiv Zürich (StAZ), TT 3.1, S. 211–215. Abgedruckt bei E. Wymann, Geschichte der katholischen Gemeinde Zürich, Zürich 1907, S. 129ff.

⁴⁴ Vgl. F. X. Bischof, Das Ende des Bistums Konstanz. Hochstift und Bistum Konstanz im Spannungsfeld von Säkularisation und Suppression (1802/03–1821/27), Stuttgart – Berlin – Köln 1989, S. 337–414.

⁴⁵ Vgl. M. Jorlo, Die unbewältigte Säkularisation – Die historischen Titel der katholischen Kirche im Kanton Zürich, in: A. Portmann (Hrsg.), Kirche, Staat und katholische Wissenschaft in der Neuzeit. FS H. Raab, Paderborn – München – Zürich – Wien 1988, S. 492–494.

seit den 30er Jahren durch ein Verbot von Neuaufnahmen und Professen so weit geschwächt, daß er es 1862 gefahrlos aufheben konnte. 80% des Erlöses verwandte er für die Universität Zürich und andere Bildungsaufgaben, 700 000 Franken wurden zur Befriedigung der katholischen Bedürfnisse ausgeschiedet⁴⁶. Um dieses Geld ausgeben zu können, erließ der Staat 1863 ohne Rücksprache mit dem Bischof von Chur das „Gesetz über das katholische Kirchenwesen“⁴⁷. Es war eine – wie es die Regierung nannte – „umfassende Ordnung des katholischen Kirchenwesens“⁴⁸, die keinerlei Bezug auf kirchliches Recht nahm. § 2 dieses Gesetzes legitimierte die Regierung, „dem Großen Rathe seiner Zeit über den definitiven Anschluß der katholischen Einwohner des Kantons Zürich an ein schweizerisches Bisthum die geeigneten Anträge [zu] hinterbringen“.

Die katholischen Individuen wurden nun in Kirchgemeinden neu organisiert, und zwar in Zürich, Winterthur, Dietikon und Rheinau. Diese Kirchgemeinden beruhten nur auf staatlichem Recht und waren nach den politischen Gepflogenheiten des Staates organisiert. Die Güterabwägung zwischen Demokratie und staatlicher Kontrolle fiel bei der Pfarrwahl zugunsten letzterer aus, sodaß der Regierungsrat die Pfarrer auf Lebenszeit wählte, wobei er den betreffenden Kirchgemeinden die Möglichkeit gab, „mit Bezug auf die zu treffende Wahl ihre Ansichten und Wünsche auszusprechen“ (§ 18). Gleichsam mit bischöflicher Vollmacht verpflichtete der Staat die Geistlichen darauf, „die sämmtlichen geistlichen Verrichtungen an der Gemeinde in Predigt, Verwaltung der Sakramente, Religionsunterricht, Seelsorge und Führung der amtlichen Register nach kirchlicher Uebung und gemäß den bestehenden Gesetzen und Verordnungen zu besorgen“ (§ 20). Die nach reformiertem Kirchen-gesetz dem Kirchentrat zustehende Disziplinarbefugnis über fehlbare Geistliche wurde für die katholischen Geistlichen dem Regierungsrat vorbehalten (vgl. § 24) – der Bischof wurde ja nicht anerkannt.

Bereits 10 Jahre nach dem Erlaß des Kirchengesetzes spalteten sich die in der Zürcher Kirchgemeinde organisierten Katholiken von der Kirche ab, indem sie in der Kirchgemeindeversammlung vom 8. Juni

⁴⁶ Vgl. Gesetz betreffend die Aufhebung des Stiftes Rheinau (vom 22. April 1862), in: OS 12, S. 683f; vgl. den Beschluß des Großen Rathes betreffend die Verwendung des Vermögens des Stiftes Rheinau, in: OS 13, S. 177ff.

⁴⁷ Vgl. OS 13, S. 230ff.

⁴⁸ Weisung des Regierungsrathes an den hohen Großen Rat zu dem Gesetzentwurf betreffend das katholische Kirchenwesen, in: Amtsblatt des Kantons Zürich [zit. Amtsblatt] 1863, S. 665.

1873 mehrheitlich gegen das Unfehlbarkeitsdogma des I. Vatikanischen Konzils stimmten⁴⁹.

Gegen den Protest des Pfarrers und des Bischofs schützte die Regierung den Entscheid der Kirchgemeinde. Dies war nicht in erster Linie eine kulturkämpferische Maßnahme: Der Staat schützte einfach die Autonomie einer Zürcher Gemeinde, so wie er jede Gemeinde gegen „ungerechtfertigte“ Angriffe von außen schützte⁵⁰. So entstand in Zürich eine alt- oder christkatholische Kirchgemeinde, die anfänglich etwa 6 000 Mitglieder zählte, heute aber unter 2 000 gesunken ist. Die Katholiken standen in Zürich zum zweiten Mal am Nullpunkt, denn sie hatten auch ihr einziges Kirchgebäude, die Augustinerkirche, verloren, die der Bischof von Chur 1844 geweiht hatte.

Die Affäre hatte noch ein Nachspiel⁵¹. Als der Bischof von Chur öffentlich auf die Exkommunikation des neuen Pfarrers der Altkatholiken aufmerksam machte, vertrat die Regierung die Auffassung, dieser Bann sei auch gegen den Staat Zürich gerichtet. Die Regierung schlug deshalb dem Parlament folgenden Beschußentwurf vor: „Die bisherige faktische Verbindung der katholischen Einwohner des Kantons Zürich mit dem Bisthum Chur wird als aufgehoben erklärt“⁵². Die Regierung wollte also den Katholiken und insbesondere den Priestern verbieten, mit dem Bischof in Kontakt zu treten. Das war Kulturkampf⁵³.

⁴⁹ Vgl. die Akten über die ganze Auseinandersetzung im Staatsarchiv Zürich, T 61 a. 1 (Katholische Kirchgemeinde Zürich [1841–73]); teilweise gedruckt bei: G. Mayer, Die Einführung des „Altkatholicismus“ in Zürich, in: Archiv für katholisches Kirchenrecht 33 (1875), S. 49–85; zum Ablauf der Versammlung vom 8. Juni 1873 vgl. M. Stierlin, Die Katholiken im Kanton Zürich (Anm. 41), S. 339–363.

⁵⁰ „Wie im Übrigen, so ist aber auch in kirchlichen Angelegenheiten die Selbständigkeit der Gemeinden die erste Richtschnur, und es ist auch die Autonomie der katholischen Kirchgemeinde gegenüber dem Gesetze vom 27. Weinmonat 1863 in Art. 64 der Verfassung ausdrücklich anerkannt. Einer Minderheit, die durch Anerkennung der Beschlüsse des vatikanischen Konzils sich auf einen andern Boden gestellt hat, als die katholischen Kirchgemeinden durch die staatliche Verfassung gestellt sind, kann es am allerwenigsten zukommen, der Mehrheit gegenüber, die auf dem Boden der Verfassung und Gesetzgebung stehen geblieben ist, das Recht, Beschlüsse zu fassen, zu bestreiten;...“, Bericht des Regierungsrathes an den Kantonsrath betreffend die von den Herren alt Pfarrer Reinhard und alt Pfarrer Bosshard erhobene Beschwerde, in: Amtsblatt 1873, S. 1971f; vgl. auch G. Mayer, Die Einführung des „Altkatholicismus“ (Anm. 49), S. 64.

⁵¹ Vgl. M. Stierlin, Die Katholiken im Kanton Zürich (Anm. 41), S. 410–434 und S. 457–463; vgl. M. Grischung, Kirche oder Kirchenwesen?, Erstes Kapitel, Nr. 6.3.

⁵² Amtsblatt 1874, S. 593 f.

⁵³ M. Stierlin, Die Katholiken im Kanton Zürich (Anm. 41), S. 419 f., weist darauf, daß der Regierungsrat, insbesondere der für das „katholische Kir-

Der Kantonsrat, das Parlament, wollte allerdings nicht so weit gehen. Er entschied am 15. November 1875, es bleibe „den katholischen Gemeinden überlassen, sich im Fall des Bedürfnisses einer bischöflichen Vermittlung oder Funktion, der Oberaufsicht des Staates unbeschadet, nach ihrem Ermessen zu behelfen“⁵⁴. Damit war der Vorschlag der Regierung in sein Gegenteil verkehrt. Dennoch entschied der Kantonsrat ebenfalls: „Der bisher faktisch bestandene Verband des Kantons Zürich mit dem Bisthum Chur wird als aufgehoben erklärt“⁵⁵.

Damit ist das seit 1875 geltende rechtliche Verhältnis – oder besser: Nicht-Verhältnis – zwischen dem Kanton Zürich und dem Bischof von Chur umschrieben. Für den Kanton Zürich ist der Bischof von Chur keine rechtlich relevante Größe. Er kennt den Bischof zwar, aber er anerkennt ihn nicht. Die kirchlichen Angelegenheiten werden deshalb nicht durch einen Vertrag geordnet, sondern der Staat ordnet das ‚katholische Kirchenwesen‘ so, wie er auch das reformierte Kirchenwesen ordnet: durch ein Gesetz und nach staatlichen Prinzipien.

Als der Bischof von Chur im Jahre 1910 die Bistumsverhältnisse durch einen Bistumsvertrag ordnen wollte, erhielt er von der Zürcher Regierung die Antwort, „daß die gegenseitige rechtliche Unabhängigkeit die beste Grundlage für ein friedliches Zusammenwirken sei“⁵⁶. Im Protokoll des Regierungsrates heißt es dazu ferner, die Bestrebungen des Bischofs seien deshalb nicht zu unterstützen, weil „eine straffere Organisation der Katholiken unseres Kantons, insbesondere ihr enger Anschluß an die internationale römisch-katholische Kirchengemeinschaft nicht als erstrebenswertes Ziel der Entwicklung angesehen werden kann“⁵⁷.

Nach der Spaltung der Zürcher Gemeinde von 1873 organisierten sich die Katholiken in privatrechtlichen Vereinen und Stiftungen nach dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch. Bis zum neuen Kirchengesetz von 1963 entstand ein blühendes katholisches Leben mit einer Partei, einer Zeitung, eigenen Sozialinstitutionen, einer Vielzahl von Vereinen und allein in der Stadt Zürich mit 20 Pfarreien. Die finanziellen Mittel wurden durch freiwillige Beiträge der Katholiken Zürichs und durch Sammlungen

‚Kirchenwesen‘ zuständige Regierungsrat Walder, versuchte, das Vorgehen der Basler Diözesanstände vom Frühjahr 1873 gegen den Basler Bischof Lachat nachzuahmen.

⁵⁴ Amtsblatt 1875, S. 2194 f.

⁵⁵ Ebd., S. 2195.

⁵⁶ Bischöfliches Archiv Chur, Mappe 14 f; Protokoll des Regierungsrates 1910, Staatsarchiv Zürich, MM 3.24, S. 91.

⁵⁷ Protokoll des Regierungsrates 1910, S. 91.

in der ganzen Schweiz aufgebracht. Finanzielle Probleme waren allerdings besonders in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg nicht von der Hand zu weisen. Die Zahl der Katholiken betrug damals schon etwa 190 000 im Kanton und machte ungefähr ein Drittel der Bevölkerung aus.

2. Das Gesetz über das ‚katholische Kirchenwesen‘ von 1963

Der Staat erkannte nun, daß etwas für die Integration der Katholiken getan werden mußte. Auf vertraulichem Weg machte die Regierung allerdings unmißverständlich klar, daß der Einbezug der Bistumsfrage eine Verbesserung der rechtlichen Stellung der Katholiken „in nützlicher Frist“ verunmöglichen würde⁵⁸. Die Katholiken Zürichs standen damit vor der Wahl, das reformierte ‚Kirchenwesen‘ zu übernehmen, oder leer auszugehen und über ihre allgemeinen Staatssteuern weiterhin indirekt den reformierten Kultus mitzufinanzieren⁵⁹.

Der damalige Bischof von Chur, Christianus Caminada († 1962), der vom Kanton als Repräsentant der Katholiken ignoriert wurde, entschied sich *notens volens* für das ‚Kirchenwesen‘. Sein Statthalter in Zürich, der spätere Generalvikar Alfred Teobaldi, schlug deshalb auf einem Katholikentag 1950 vor, vom Staat die *Revision* des Kirchengesetzes von 1863 zu fordern, allerdings „unter Berücksichtigung der Wesensstruktur der katholischen Kirche“⁶⁰. Die sich anschließenden Verhandlungen führte nicht Teobaldi als Vertreter des Bischofs, sondern eine Kirchengesetzkommission, die Vertreterin der Katholiken im Kanton sein sollte⁶¹. So entstand in der Zeit zwischen 1956 und 1963 das Gesetz über das ‚katholische Kirchenwesen‘ (KKG)⁶², das sich am reformierten Kirchengesetz – und damit an staatlichen Vorgaben – orientierte. Die Katholiken wurden *neben* den kanonischen Institutionen der Pfarrei in Kirchengemein-

⁵⁸ Vgl. A. Teobaldi, Katholiken im Kanton Zürich. Ihr Weg zur öffentlichen rechtlichen Anerkennung, Zürich 1978, S. 226; vgl. für das Weitere ebd.

⁵⁹ Der Staat förderte die reformierte Landeskirche nicht nur durch die Verleihung des Steuerrechts. Er finanzierte sie auch direkt aus der Staatskasse. Im Jahre 1950 leisteten die Katholiken über die Staatssteuern etwa 500 000 Franken an den reformierten Kultus.

⁶⁰ A. Teobaldi, Katholiken im Kanton Zürich (Anm. 58), S. 231.

⁶¹ Die Kommission wurde vom Bischof von Chur ernannt. Ihr gehörten neben Teobaldi Pfarreienvertreter und Politiker an. Der Staat stellte die Kommission auf die gleiche Stufe wie die demokratisch legitimierte ev.-ref. Synode und die Kirchenpflege der Altkatholiken und bezeichnete sie als „drei maßgebliche kirchliche Gremien“, Antrag und Weisung des Regierungsrates vom 17. Mai zu den Kirchengesetzen, in: Amtsblatt 1962, S. 731.

⁶² Vgl. OS 41, S. 480–491.

den und neben dem Bistum in der sogenannten ‚römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich‘ neu organisiert.

Aufgrund dieser „Institutionen-Verdoppelung“⁶³ ist die römisch-katholische Kirche im Kanton Zürich auch 1963 nicht anerkannt worden, weder in ihrem Recht noch in ihren Institutionen⁶⁴. Obwohl man manchmal von ‚Anerkennung der katholischen Kirche‘ spricht, werden die Zürcher Pfarreien und das Bistum Chur vom Staat ignoriert. Er stellt ihnen die Kirchengemeinden und die Körperschaft gegenüber. Die Zürcher Regierung konnte somit zu Recht feststellen: Es „berührt sich (...) das zürcherische staatliche Recht mit den Einrichtungen des römisch-katholischen Kirchenrechts und insbesondere mit der innerkirchlichen Hierarchie grundsätzlich nicht“⁶⁵. Ein für das ‚Kirchenwesen‘ zuständiger Regierungsrat hat die staatliche Position einmal so zusammengefaßt: „Wir wollen (...) die Kirchen nicht so anerkennen, wie sie sind. Wir wollen sie so anerkennen, wie wir es im Gesetz vorschreiben werden. Das ist ein großer Unterschied“⁶⁶. Es scheint deutlich, daß das keine Anerkennung mehr ist, sondern eine Ignorierung – jedenfalls dann, wenn man unter Anerkennung die „ausdrückliche oder stillschweigende Erklärung, bestimmte Tatsachen oder Rechtsverhältnisse gegen sich gelten lassen zu wollen“⁶⁷ versteht.

Im Jahre 1963 anerkannte der Staat die katholische Kirche zwar nicht, aber er kannte sie immerhin und wußte darum, daß sie nach eigenem, dem kanonischen Recht, lebt. So schrieb der Regierungsrat, es bestehe „für niemanden ein Interesse daran, daß der Staat den Katholiken eine Regelung aufzwingt, die von ihnen aus kirchlichen Gründen als unannehmbar bezeichnet werden müßte“⁶⁸. Der Staat bestand des-

⁶³ D. Kraus, Schweizerisches Staatskirchenrecht (Anm. 1), S. 391; vgl. dazu auch E. Corecco, Katholische ‚Landeskirche‘ im Kanton Luzern. Das Problem der Autonomie und der synodalen Struktur der Kirche, in: AfKR 139 (1970), S. 19.

⁶⁴ Vgl. M. Grichting, Kirche oder Kirchenwesen?, Drittes Kapitel, Nr. 1.

⁶⁵ Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Motion Nr. 1751 betreffend die Entflechtung zwischen Staat und Kirche, in: Amtsblatt 1983, S. 182. Das Kirchengesetz verweist für die Zugehörigkeit zur Körperschaft (§ 4) und für die Wählbarkeit zu einem geistlichen Amt (§ 5) auf die „kirchliche Ordnung“, womit das kanonische Recht gemeint ist. Vgl. dazu M. Grichting, Kirche oder Kirchenwesen?, Drittes Kapitel, Nr. 2.1 und 2.3.2.4.

⁶⁶ Regierungsrat A. Bachmann, Protokoll des Kantonsrates 1979–1983, Bd. VII, S. 8558.

⁶⁷ Meyers Großes Universalexikon, Bd. 1, Mannheim 1981, S. 407.

⁶⁸ Antrag und Weisung des Regierungsrates (Anm. 61), S. 742. Gleichwohl gab der für das ‚Kirchenwesen‘ zuständige Regierungsrat Brugger bei der Behandlung des Kirchengesetzes im Parlament zu Protokoll: „Im Widerspruch

halb auf seinen Grundprinzipien und ließ das kanonische Recht – jedoch ohne es im Kirchengesetz beim Namen zu nennen – gewissermaßen komplementär zu. So wurden die Kompetenzen des Leitungsorgans der römisch-katholischen Körperschaft, der Zentralkommission (ZK), recht eng gefaßt. Fünfzehn Mitglieder umfassend, sollte sie hauptsächlich als Repräsentationsorgan der Katholiken dem Staat gegenüber dienen und geringe finanzielle Mittel für den Finanzausgleich zwischen den Kirchengemeinden besitzen (vgl. KKG 1963 §§ 7–13). Mit ausdrücklicher Berufung auf das „vollständig ausgebaute kanonische Recht“ verzichtete der Staat 1963 „auf die Bildung eines kantonalen katholischen Kirchenparlaments als Gegenstück zur evangelischen Kirchensynode“⁶⁹.

Hatten die reformierten Stimmbürger das Recht, die Synodenmitglieder demokratisch zu wählen und darüber hinaus auch zu kirchlichen Sachfragen Stellung zu nehmen, sollte für die katholischen Stimmbürger gelten: „Demgegenüber sind die Befugnisse der Stimmberechtigten der römisch-katholischen Körperschaft auf die Wahl der Mitglieder der Zentralkommission beschränkt, weil hier innerkirchliche Sachfragen überhaupt nicht durch das Volk oder andere außerhalb der geistlichen Hierarchie stehende Organe entschieden werden können“⁷⁰.

Auf Gemeindeebene setzte sich der Staat hingegen schon 1963 voll durch: Er teilte den ganzen Kanton in katholische Kirchengemeinden ein und organisierte sie intern nach dem allgemeinen Gemeinderecht auf demokratischer Basis. Die Kirchengemeinden besitzen eine Kirchenpflege als Leitungsorgan, das von der Kirchengemeindeversammlung – das sind alle stimmberechtigten Mitglieder der Kirchengemeinde – gewählt wird. Der Pfarrer besitzt beratendes Stimmrecht in der Kirchenpflege, aber keinerlei Weisungsrecht. Die Kirchengemeinde beschließt über die Steuermittel. Zudem bestand der Kanton auf der Pfarrerwahl durch die Kirchengemeinde. Sie wurde im Kanton Zürich also erst 1963 eingeführt. Die Pfarrer müssen ebenfalls alle sechs Jahre bestätigt werden (vgl. KKG 1963 §§ 14–17).

zum kanonischen Recht wurde der katholischen Kirche im Kanton Zürich in bezug auf die Stellung der Kirchengemeinde und die Pfarrerwahl eine demokratische Form aufgezwungen. Die Zürcher Katholiken haben dazu ja gesagt. M. Winiger [ein gegenüber dem Gesetzesvorhaben kritisch eingestellter Abgeordneter] sollte sich darüber freuen, daß es gelungen ist, der katholischen Kirche in wichtigen Fragen ein demokratisches Verhalten aufzuzwingen“, Protokoll des Kantonsrats 1959–1963, Bd. III, S. 2889.

⁶⁹ Antrag und Weisung des Regierungsrates (Anm. 61), S. 787 f.

⁷⁰ Ebd., S. 788.

3. Die Revision des Gesetzes über das ,katholische Kirchenwesen' von 1980⁷¹

Schon wenige Jahre nach ihrer Einrichtung begannen die staatskirchlichen Institutionen, sich ihrer Eigendynamik entsprechend zu entwickeln. Vor allem die Körperschaft begann, sich selbst ,aufzuerbauen'⁷²: Man nahm an den Strukturen der reformierten Landeskirche Maß. Den idealen Anlaß, die eigenen Strukturen auszubauen, bot dann das Projekt der ,Entflechtung'. Nach einer in der Volksabstimmung gescheiterten Initiative zur Trennung von Kirche und Staat im Jahre 1977⁷³ verspürte der Staat das Bedürfnis, die Bande zu seinen Kirchen zu lockern, also Staat und Kirchen etwas zu ,entflechten'.

Für die römisch-katholische Körperschaft wurde dadurch aber zuerst einmal ein Ausbau ihrer Behörden erforderlich, denn nur so konnte sie vom Staat unabhängig werden. Sie bedurfte eines Parlaments, um ihre ,innerkirchlichen Angelegenheiten' mittels einer Kirchenordnung und weiterer autonomer Satzungen selbst ordnen zu können⁷⁴.

Die Regierung ist der Auffassung, dieser Ausbau der Körperschaft habe die Einmischung des Staates in kirchliche Angelegenheiten ,vermindert'⁷⁵. Weil der Staat nur die Körperschaft anerkennt, muß er zum Schluß kommen, durch ihren Ausbau sei die Körperschaft von ihm unabhängig geworden. Aus der Sicht der römisch-katholischen Kirche, die ja nach kanonischem Recht lebt, stellt es sich anders dar: Die Kirche wird noch unfreier, weil ihre Parallel- bzw. Konkurrenzorganisati-

⁷¹ Vgl. dazu die aktuelle Fassung des Kirchengesetzes in der Zürcher Gesetzessammlung 182.1.

⁷² So stellte der Generalsekretär der römisch-katholischen Zentralkommission im Jahre 1987 – ein Jahr vor der Ernennung von Wolfgang Haas zum Koadjutor des Bistums Chur – fest: „Die staatskirchenrechtlichen Organismen haben in den letzten zwanzig Jahren einen enormen Aufschwung genommen. Sie fördern zur Zeit mehr als die kirchlichen Einheiten wie Pfarreiräte, Dekanate usw. Tendenzen in Richtung einer ,Selbstaufbauung' mit Neigungen zu einem behördlichen Caesaropapismus. Kirchengemeinden und Kantonalkirchen wollen inhaltlich und personell möglichst alles selber regeln, wobei fast naturgemäß pastoralfremde Kriterien an Einfluß gewinnen“, M. Amherd, ,Kirchliche Räte und staatskirchliche Organe zwischen Konkurrenz und Kooperation“, in: L. Carlen (Hrsg.), Räte in der Kirche zwischen Recht und Alltag, Fribourg 1987, S. 50.

⁷³ Vgl. Amtsblatt 1977, S. 1688f.

⁷⁴ 1962 hatte die Regierung noch versichert: „Sodann versteht sich im Hinblick auf das kanonische Kirchenrecht auch, daß für den staatlichen Gesetzgeber kein Anlaß besteht, die römisch-katholische Körperschaft in gleicher Weise wie die evangelische Landeskirche zum Erlaß autonomer kirchlicher Satzungen zu ermächtigen“, Antrag und Weisung des Regierungsrats (Anm. 61), S. 786.

⁷⁵ Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Volksinitiative ,Trennung von Staat und Kirche', in: Amtsblatt 1994, S. 1169.

on mächtiger wird. Der Ausbau der Körperschaft stellt eine massive Einmischung des Staates in kirchliche Angelegenheiten dar, denn ein Kirchenparlament nach reformierter bzw. letztlich staatlicher Vorlage ist nach kanonischem Recht nicht möglich. Das Paradox, welches darin besteht, daß die Gewährung größerer Freiheit durch den Staat zu mehr Unfreiheit der Kirche führt, ist die logische Folge davon, daß der Staat die Kirche nicht anerkennt hat.

Regierung und Parlament schoben damit im Jahre 1980 – sanktioniert durch den Stimmbürger⁷⁶ – die Bedenken beiseite, die sie bezüglich des Wesens der Kirche 1963 noch gehabt hatten. So erhielt die römisch-katholische Körperschaft ein Parlament, die ,römisch-katholische Synode des Kantons Zürich', die sich am 22. September 1983 konstituierte⁷⁷. Sie umfaßt etwa 100 in den Kirchengemeinden gewählte Personen – Priester und Laien ohne Unterschied. Die Stimmberechtigten verfügen ferner seit 1983 wie im politischen Bereich über das Initiativ- und Referendumsrecht, von welchem indes noch nie Gebrauch gemacht worden ist. Nicht zuletzt ist wesentlich, daß die Körperschaft seit der Gesetzesrevision von 1980 beauftragt ist, obligatorische Beiträge von den Kirchengemeinden einzuziehen (vgl. revidiertes KKG § 13). Das Budget der Zentralkasse ist dadurch von 2–3 Mio. in den 60er Jahren auf etwa 45,6 Mio. Franken im Jahre 1995 gestiegen⁷⁸. Die Körperschaft ist nunmehr analog zum Staat strukturiert: Die von der Synode erlassene Kirchenordnung entspricht der staatlichen Verfassung, wobei der Verfassungscharakter der Kirchenordnung insofern fiktiv ist, als sie nicht mehr als eine Ausführungsverordnung des Kirchengesetzes darstellt. Die Zentralkommission ist die Regierung. Die Synode, die im Saal des Kantonsrats tagt, fungiert als Parlament, das die Zentralkommission kontrolliert. Die Synode beschließt über das Budget. In ihr werden Fraktionen und Kommissionen gebildet, die mit den einschlägigen parlamentarischen Instrumenten arbeiten.

Durch die großen Finanzmittel ist in den letzten Jahren unter den Fittichen der Zentralkommission ein kantonalkirchliches Quasi-Ordinarat entstanden, das völlig unabhängig vom Bischof oder vom Generalvikar

⁷⁶ Die Revision des Kirchengesetzes wurde mit 103 460 Ja gegen 43 072 Nein bei 53 159 Enthaltungen angenommen, vgl. Amtsblatt 1980, S. 681.

⁷⁷ Der damalige Präsident der Zentralkommission, Hugo Hungerbühler, kommentierte das so: „Die Integration der katholischen Zürcher Kirche in das demokratische Zürcher Staatswesen ist abgeschlossen“, Chronik 1807–1983, in: G. Kolb (Hrsg.), Verpflichtendes Erbe. Die katholische Kirche in Stadt und Landschaft Zürich, Zürich 1983, S. 76.

⁷⁸ Vgl. Die katholische Kirche im Kanton Zürich (= Jahresbericht der Körperschaft) 1995, S. 53.

zu arbeiten vermag. Die verschiedenen Ressorts werden von Mitgliedern der Zentralkommission – unterschiedslos Priester und Laien – verwaltet. Sie besitzen für diese Aufgabe keine kirchliche Sendung, sondern arbeiten nach privaten kirchenpolitischen Präferenzen. „Legitimiert“ sind sie allein dadurch, daß sie von der Synode gewählt sind. Als wichtige Ressorts sind zu nennen: Katechese, Religionsunterricht, Jugendseelsorge, Fremdsprachigenseelsorge, Krankenhaus- und Gefängnis-seelsorge, Caritas, Bauen und Liegenschaften, Erwachsenenbildung, Pfarrblatt, Hochschulseelsorge, katholische Schulen, Personalfragen, Anstellungsordnung, Beziehungen zum Staat, Öffentlichkeitsarbeit, usw.⁷⁶ Theoretisch besteht die Körperschaft lediglich als Beitragsgemeinschaft zur Ermöglichung des kirchlichen Lebens. Praktisch wird die Beschränkung auf das Finanzressort gerade über dieses Ressort wieder aufgehoben: „Die Verfügung über die kirchlichen Mittel ist (...) eine eminent seelsorgerliche Aufgabe“⁸⁰.

4. Das Verhältnis der staatskirchenrechtlichen Institutionen zur römisch-katholischen Kirche

Zur Frage nach dem rechtlichen Verhältnis zwischen dem Bischof von Chur und der römisch-katholischen Körperschaft stellt die Kirchenordnung fest: „Die Körperschaft anerkennt und unterstützt die zuständigen Organe in Pfarreien und Bistum bei der Erfüllung ihrer kirchlichen Aufgaben“ (Präambel). Und: „Sie finanziert die kirchliche Verwaltung und andere kirchliche Institutionen“ (Art. 3 Abs. 4).

Schon bevor die Auseinandersetzungen im Bistum Chur begannen, hat der Generalsekretär der Zentralkommission 1987 festgestellt, daß

⁷⁶ Vgl. ebd., S. 67–99.

⁸⁰ J. G. Fuchs, Aus der Praxis eines Kirchenjuristen in der Zeit ökumenischer Begegnung, Zürich 1979, S. 187. Vgl. dazu schon im Jahre 1970 E. Corecco, Katholische ‚Landeskirche‘ (Anm. 63), S. 21: „Man darf es sich nicht verhehlen, daß die ‚Landeskirche‘ auf Grund ihres allumfassenden, im Vergleich zu jenem der früheren Kirchengemeinde [im Kanton Zürich: privatrechtliche Verein] mächtig erweiterten Finanzressorts, über den Weg der materiellen Anmaßung ihre langarmige Zuständigkeit über alle anderen noch nicht explizit vorgesehenen innerkirchlichen Angelegenheiten mehr oder weniger erstrecken wird. Eine Verlagerung der ökonomischen Macht bringt nicht nur im politischen, sondern auch im kirchlichen Bereich eine Verlagerung der Zuständigkeiten mit sich“.

In diesem Sinn hat der gegenwärtige Präsident der Zentralkommission, R. Zihmann erklärt, er verstehe sich nicht als „Christentumsermächtiger“ mit Portemonnaie“, in: forum Nr. 40–41/1994, S. 21. Es gelte, die Abgrenzung von staatskirchenrechtlichem und ‚innerkirchlichem‘ Bereich als etwas Dynamisches zu betrachten – was im Klartext bedeutet, daß er über die reine Finanzierung hinaus mitentscheiden will.

die eben zitierte Präambel „viel verspricht, letztlich aber zu nichts verpflichtet“⁸¹. Er sollte Recht behalten: Wie unverbändlich solche Garantien zugunsten der Kirche sind, haben die Auseinandersetzungen im Bistum Chur seit 1988 gezeigt. Schon als Koadjutor des Bistums Chur genöß Wolfgang Haas – offensichtlich aus kirchenpolitischen Gründen – das Vertrauen der Körperschaft nicht. Als er nach seiner Amtsübernahme am 22. Mai 1990 den Generalvikar für den Kanton Zürich seines Amtsvorgängers nicht neu ernannte – wozu ihn ja das Kirchenrecht ermächtigt (vgl. CIC can. 481 § 1 und can. 475 § 1) –, ergriff die Körperschaft Gegenmaßnahmen⁸²: Sie sperrte den Betrag von 400 000 Franken – das entspricht ungefähr 1 SFr. pro Katholik –, den sie bisher an das Ordinariat in Chur geschickt hatte. Josef Listl hat hier Parallelen zum Preußischen Brotkorbgesetz erkannt⁸³. Sodann weigerte sich die Körperschaft, den neuen Generalvikar zu besolden und ihm wie seinem Vorgänger Büroräumlichkeiten zur Verfügung zu stellen⁸⁴.

Die Körperschaft sicherte ihr Vorgehen mit einem Gutachten ab⁸⁵. Dieses stellte fest, die Begriffe ‚kirchliche Verwaltung‘ und ‚andere kirchliche Institutionen‘ (Kirchenordnung Art. 3 Abs. 4) seien nicht spezifiziert. Es liegt somit in der Kompetenz der Körperschaft zu entscheiden, ob der Bischof oder der Generalvikar zur kirchlichen Verwaltung gehören oder nicht. Auch sei das Finanzieren „ungemessen“⁸⁶. Im Anschluß an das Gutachten hat sich die Körperschaft im übrigen auf den Standpunkt

⁸¹ M. Amherd, Kirchliche Räte und staatskirchenrechtliche Organe (Anm. 72), S. 47.

⁸² Vgl. Die katholische Kirche im Kanton Zürich 1990, S. 7 f.

⁸³ Vgl. Keine Gewährleistung der Kirchenfreiheit nach der Schweizerischen Bundesverfassung, in: AfKKR 160 (1991), S. 100.

⁸⁴ Die römisch-katholische Körperschaft machte diese Leistungen an den Generalvikar von der Zustimmung des Seelsorgerkapitels des Kantons Zürich (Versammlung aller im Kanton tätigen Seelsorger – Priester und Laien) abhängig. Der neue Generalvikar suchte daraufhin das Gespräch mit den vier Dekanen des Kantons Zürich. Als dieses Gespräch nicht zustande kam und folglich auch kein Seelsorgerkapitel stattfinden konnte, stützte die Körperschaft ihre gegen den Generalvikar gerichteten Entschlüsse auf eine – bis auf den Generalvikar personell gleich zusammengestellte – Versammlung aller vier Dekanate des Kantons Zürich, die für eine Akzeptanzklärung über die Person des Generalvikars genauso unzuständig war, vgl. Informationsblatt für die römisch-katholischen Kirchgemeinden und Synodalen/Synodalinnen des Kantons Zürich 2/1993, S. 8.

⁸⁵ Vgl. U. J. Cavelti, Gutachten zur schriftlichen Anfrage Robert Dinkel, Zürich-Oerlikon, betreffend die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse der Zentralkommission in Sachen Bistum Chur (Nr. 61) (9. September 1991), S. 3ff (Maschinenschrift). Eine kurze Zusammenfassung des Gutachtens ist abgedruckt in: Informationsblatt (Anm. 84) 2/1992, S. 7–9. Die Körperschaft hat sich die Aussagen des Gutachtens ausdrücklich zu eigen gemacht.

⁸⁶ Ebd. (Maschinenschrift), S. 5.

gestellt, Kirche und Körperschaft seien rechtlich unabhängig voneinander. Die Finanzierung der Kirche erfolge durch die staatskirchenrechtlichen Institutionen auf freiwilliger Basis. So dürfe das konkrete Handeln der Körperschaft am Maßstab gegenseitigen Vertrauens gemessen werden⁸⁷ – was nichts anderes heißt, als daß die gewährte Unterstützung jeweils vom ‚Vertrauen‘ abhängt, das die staatskirchenrechtlichen Institutionen in den Bischof, den Generalvikar oder kirchliche Institutionen gerade haben.

Da dieses Vertrauen gegen den von Bischof Haas ernannten Generalvikar fehlte, schloß ihn die Synode auch aus der Zentralkommission aus, der er bisher mit beratendem Stimmrecht angehört hatte. Die Synode änderte dazu die Kirchenordnung⁸⁸. An sich stellt die Kirchenordnung ohnehin schon das kanonische Recht auf den Kopf, denn nach Kirchenrecht wird die kirchliche Leitung beraten, hier berät sie ein Organ, das dann letztverbindliche Finanzentscheidungen fällt, die direkte pastorale Auswirkungen haben.

Als Weihbischof Peter Henrici im Sommer 1993 sein Amt als Generalvikar des Bistums Chur mit Sitz in Zürich übernahm, wurde er, weil er offenbar das Vertrauen der Körperschaft genoß, wieder zu den Sitzungen der Zentralkommission zugelassen⁸⁹ – allerdings jetzt ohne Rechtsgrundlage. Erst im Frühling 1995 änderte die Synode die Kirchenordnung in den alten Stand zurück, wodurch die rechtlichen Regelungen wieder mit den Tatsachen in Übereinstimmung gebracht wurden⁹⁰. Die Körperschaft hat somit – entsprechend ihren kirchenpolitischen Präferenzen – den letzten drei Generalvikaren drei verschiedene Rechtsstellungen zugewiesen. Aus der Sicht der katholischen Kirche kann man ein solches Vorgehen nur als Willkür bezeichnen. Aus staatlicher Sicht stellt es sich hingegen dar als rechtmäßiges Handeln einer demokratisch legitimierten öffentlich-rechtlichen Institution⁹¹.

⁸⁷ Vgl. ebd. (Maschinenschrift), S. 9.

⁸⁸ Vgl. Änderung von KO Art. 33 Abs. 2, in: OS 51, S. 221.

⁸⁹ Vgl. Informationsblatt (Anm. 84) 2/1993, S. 8f.

⁹⁰ Vgl. Amtsblatt 1995, S. 1225.

⁹¹ Folgendes Beispiel kann ebenfalls instruktiv sein: In ihrer Sitzung vom 14. Dezember 1995 gewährte die Synode dem Generalvikar einen jährlichen Seelsorgekredit von 30 000 Franken, über dessen Verwendung er nur der Zentralkommission Rechenschaft schuldet. Auf einen Rückweisungsantrag aus der Synode, der mangelnde Transparenz rügte, entgegnete der Präsident der Zentralkommission, R. Zihlmann, „dieser freie Kredit könne bei mangelndem Vertrauen (etwa gegenüber einem allenfalls anderen Generalvikar) jederzeit wieder gestrichen werden“, in: forum Nr. 52/1995, S. 6.

Ihren bisherigen Höhepunkt erreichte die Auseinandersetzung in der Sitzung der römisch-katholischen Synode des Kantons Zürich vom 9. März 1995: Der Präsident der Synode – nach den Gesetzen der parlamentarischen Demokratie der höchste Repräsentant der Körperschaft – forderte den Papst auf, den Bischof der Diözese Chur abzusetzen⁹².

All diese Vorgänge zeigen, daß der Bischof oder auch der Generalvikar in ihrem Wirken vom Wohlwollen der Körperschaft abhängig sind. Solches Wohlwollen kann vorhanden sein, muß es aber nicht. Dies bedeutet letztlich, daß das rechtliche Verhältnis zwischen dem Diözesanbischof bzw. dem Generalvikar und der Körperschaft völlig ungeklärt ist⁹³. Im Konfliktfall gilt dann das Recht des Stärkeren. Und der Stärkere ist die Körperschaft. Man versteht das besser, wenn man die finanziellen Mittel vergleicht, die auf beiden Seiten zur Verfügung stehen: Der Bischof von Chur verfügt für seine Kurie, die etwa 15 Personen umfaßt, für die Hochschule und das Priesterseminar über einen einstelligen Millionenbetrag. Er steht zudem unter dem Finanzboykott der staatskirchenrechtlichen Institutionen weiterer Bistumskantone. Die Kirchgemeinden allein des Kantons Zürich nehmen jährlich etwa 140 Mio. Franken ein⁹⁴ und sie besitzen das Pfarrwahlrecht. Sie bestimmen damit auch weitgehend über die Personalpolitik. Das Budget der Körperschaft beläuft sich – wie gesagt – auf etwa 45,6 Mio. Franken.

Die dem Bischof von Chur zukommende kirchenrechtliche Stellung wird durch die staatskirchenrechtliche Ordnung des Kantons Zürich erheblich relativiert. Seine rechtliche Stellung gleicht am ehesten noch derjenigen eines konstitutionellen Monarchen – mit der Einschränkung freilich, daß er von der Verfassung (der Kirchenordnung) nicht explizit vorgesehen ist.

Der Bischof muß hoffen, daß die Körperschaft und die Kirchgemeinden ihre finanzielle Potenz nicht mit „ideologischer Schärfe“⁹⁵ einsetzen. Das Vertrauen der Körperschaft müßte sich der Bischof durch ein gewisses Wohlverhalten und gut schweizerische Kompromisse erkaufen.

⁹² Vgl. NZZ 10. März 1995, S. 53.

⁹³ Zur gleichen Feststellung kommt bezüglich der Luzerner katholischen Landeskirche J. Listl, Keine Gewährleistung der Kirchenfreiheit (Anm. 83), S. 96.

⁹⁴ Vgl. NZZ 16. Februar 1995, S. 52.

⁹⁵ U. J. Cavelti, Diskussionsbeitrag, in: E. Corecco, N. Herzog, A. Scola (Hrsg.), Les Droits Fondamentaux du Chrétien dans l'Église et dans la Société. Actes du IV^e Congrès International de Droit Canonique, Fribourg – Freiburg i. Br. – Milano 1981, S. 1016.

⁹⁶ Vgl. dazu J. Listl, Keine Gewährleistung der Kirchenfreiheit (Anm. 83), S. 100 f.

fen. Wie schwierig das ist, wird daran deutlich, daß sich die Körperschaft – als staatlich geschaffene, der Kirche gegenüber souveräne Institution – inzwischen für zuständig hält, über die Person des Generalvikars oder die Ordnung des Priesterseminars mitzubestimmen⁹⁶.

5. Bekenntnisfreie, katholische Zürcher Kirche?

Der Kanton Zürich hat in der reformierten Kirche Demokratie und Religionsfreiheit durchgesetzt. Die Kirche hat sich darauf eingestellt und ist bekenntnisfrei geworden: Sie bietet verschiedenen Gruppen und Richtungen Raum, deren Glaubens- und Moralauffassungen durchaus konträr sein können – wie im demokratischen Rechtsstaat⁹⁷.

Aufgrund des zwinglianischen Einheitsdenkens bezüglich Staat und Kirche, das in der Neuzeit säkularisiert, aber nicht aufgegeben wurde, hat der Staat auch die Zürcher Katholiken in sein ‚Kirchenwesen‘ integriert und sie in zwei Schritten (1963 und 1980) nach seinen demokratisch-korporativen Vorstellungen neben der Kirche neu organisiert. Er hat damit den Laien „abschließende kirchliche Verantwortung in den Bereichen Finanzen, Verwaltung und Organisation der katholischen Kirche zugesprochen“⁹⁸. Dadurch besteht nun aber die Gefahr, daß der sich in der Gesellschaft vollziehende Wertewandel, der dem katholischen Glauben und der darin begründeten Ethik oft genug diametral widerspricht, durch die staatskirchenrechtlichen Organe in den kirchlichen Raum ‚befördert‘ wird und dort mittels dieser Organe heimisch werden kann, ist es doch eines der zentralen kirchenpolitischen Prinzipien des Kantons Zürich nicht nur der reformierten Landeskirche gegenüber, „eine möglichst weitgehende, tolerante Öffnung der Landeskirche für die vielen Strömungen und Meinungen“⁹⁹ zu erreichen.

Analog zur Entwicklung in der reformierten Landeskirche und entsprechend den Gesetzmäßigkeiten der pluralistischen Demokratie ist damit auch in der ‚katholischen Zürcher Kirche‘ eine in Richtung Bekenntnisfreiheit weisende Entwicklung in Gang gekommen. So schrieb die römisch-katholische Zentralkommission im Jahre 1992 an den Regierungsrat: „Der großen Mehrheit jener Katholiken, welche im Geist des

⁹⁷ Vgl. Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, Stellungnahme zur Einzelinitiative für eine Trennung von Kirche und Staat, in: Notabene 3/1992, S. 6.

⁹⁸ Römisch-katholische Zentralkommission, Stellungnahme zuhanden des Regierungsrats des Kantons Zürich betreffend die Einzelinitiativ Trennung von Kirche und Staat, in: Informationsblatt (Anm. 84) 3/1992, S. 9.

⁹⁹ Weisung des Regierungsrats an den Kantonsrat betreffend die Initiative zur Trennung von Staat und Kirche, in: Amtsblatt 1976, S. 1441.

II. Vatikanischen Konzils dem einzelnen Gläubigen auch in Glaubensfragen seine Offenheit und Freiheit belassen will, steht die Gruppe jener gegenüber, welche die tradierten Glaubensformen unverändert erhalten will. In dieser Situation mit den stark auseinanderstrebenden Gruppen erweisen sich die staatskirchenrechtlichen Organisationen der katholischen Kirche als einengender Rahmen, in dem sich diese Gruppen entsprechend ihrem Gewicht beugen und ausdrücken können. Kirchgemeinden und Synode haben damit als übergreifendes Dach für die Zürcher Katholiken eine Bedeutung erhalten, an welche bei ihrer Schaffung kaum gedacht worden war“¹⁰⁰.

Es manifestiert sich hier die Tendenz der Körperschaft, sich an die Stelle der eigentlich kirchlich Verantwortlichen, ja der Kirche überhaupt zu setzen. Dabei wäre dann aber das einheitsstiftende Moment – das ‚Dach‘ – nicht mehr ein allgemein anerkanntes Glaubensbekenntnis, sondern – wie bei der reformierten Landeskirche – der staatliche Gesetzgeber.

III. Das Erfordernis umfassender Gewährleistung der Religionsfreiheit

Jüngst ist bemerkt worden, die ‚katholischen‘ staatskirchenrechtlichen Institutionen der Schweiz wiesen ein „Potential antikurialer Fremdbestimmung“¹⁰¹ auf. Obwohl eine solche Einschätzung an sich zutreffend ist, greift sie dennoch entschieden zu kurz. Denn die staatlicherseits gemachte Unterscheidung in einen staatlich zu ordnenden ‚äußeren‘ und einen der Kirche überlassenen ‚inneren‘ Bereich und die damit verbundene Ignorierung der Relevanz von Glaubensartikeln, die die ‚äußere‘ Ordnung der Kirche zum Inhalt haben, stellt eine Verweigerung der korporativen Religionsfreiheit dar.

Nicht nur die Erfahrungen der evangelischen Kirche im Dritten Reich haben die Untauglichkeit eines solchen staatskirchenrechtlichen Systems erwiesen¹⁰². Auch die Erfahrungen der katholischen Kirche in der Schweiz zeigen immer deutlicher, daß eine solche Konzeption schweren Schaa-

¹⁰⁰ Römisch-katholische Zentralkommission, Stellungnahme (Anm. 98), S. 10.
¹⁰¹ D. Kraus, Kirche und Demokratie im schweizerischen Staatskirchenrecht. Zum Verhältnis kanonischer und kantonaler Prinzipien in der römisch-katholischen Kirchenorganisation der Schweiz, in: IKZ Communio 25 (1996), S. 174.

¹⁰² Vgl. A. von Campenhausen, Staatskirchenrecht. Ein Studienbuch, 2. Aufl., München 1983, S. 43.

den verursachen kann. Bezugspunkt für die ‚äußere‘ Ordnung einer Religionsgemeinschaft können nicht staatsphilosophische Kriterien sein, sondern allein die ‚innere‘ Ordnung selbst. In den Termini der Grundrechtslehre ausgedrückt heißt das: „Das Grundrecht der Religionsfreiheit ist nur dann in seinem Vollsinn gewährleistet, wenn es nicht nur den einzelnen Staatsbürgern, sondern auch den Religionsgemeinschaften und den ihnen institutionell und organisatorisch verbundenen religiösen Vereinigungen zusteht“¹⁰³.

Im Abschließenden Dokument der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Wien 1989), das auch von der Schweiz unterschrieben worden ist, haben sich die Unterzeichnerstaaten zum Schutz der korporativen Religionsfreiheit bekannt: „Um die Freiheit des einzelnen zu gewährleisten, sich zu seiner Religion oder Überzeugung zu bekennen und diese auszuüben, werden die Teilnehmerstaaten unter anderem (...) das Recht dieser religiösen Gemeinschaften achten (...), sich nach ihrer eigenen hierarchischen und institutionellen Struktur zu organisieren“¹⁰⁴.

Werden solche Standards nicht anerkannt, schwächt dies zunächst die betroffenen Religionsgemeinschaften – im vorliegenden Fall die römisch-katholische Kirche –, weil durch die Schaffung patriotischer ‚Kirchen‘ Spannungen oder gar Spaltungen hervorgerufen werden, welche die Wirksamkeit dieser Religionsgemeinschaften hemmen. Dies schadet zuletzt wieder dem Staat, weil er sich selbst um die Früchte bringt, die er sich vom Wirken der Religionsgemeinschaften für die ethische Fundamentierung des gesellschaftlichen Zusammenlebens erhofft.

¹⁰³ J. Listl, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1971, S. 354 (Hervorhebung dort).

¹⁰⁴ U. Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied – Kriftel – Berlin 1992, Dokument B.3, Nr. 16.4 II.