

## **Hinweis:**

Der vorliegende Beitrag darf aus urheberrechtlichen Gründen nicht als pdf online zur Verfügung gestellt werden. Gemäss den Richtlinien des Verlags darf jedoch das Manuskript publiziert werden. Dieses eignet sich nicht zur Zitierung, jedoch kann der Inhalt des Beitrags auf diese Weise konsultiert werden. Der Beitrag wurde vom Verlag im Hinblick auf die Publikation in formeller Hinsicht noch bearbeitet.

Die Verlagsfassung ist verfügbar unter: [www.duncker-humblot.de](http://www.duncker-humblot.de)

# **Länderbericht XIII**

## **Das Verhältnis von Staat und Kirche in der Schweiz**

*Prälat Dr. iur. can. habil. Martin Griching*

*Generalvikar des Bistums Chur*

### **I. Historische Grundlagen des Staatskirchenrechts**

Die staatskirchenrechtlichen Verhältnisse in der Schweiz sind kompliziert. Dies rührt daher, dass die einzelnen Kantone meist seit Jahrhunderten ein eigenes Staatskirchenrecht kennen, das sie beibehalten und weiterentwickelt haben, als 1848 aus dem bisherigen Staatenbund ein Bundesstaat, die Schweizerische Eidgenossenschaft, wurde<sup>1</sup>. Diese garantiert deshalb in ihrer Verfassung im Wesentlichen nur die Religionsfreiheit und überlässt den einzelnen 26 Ganz- und Halbkantonen die Regelung des Verhältnisses zu den Religionsgemeinschaften. So muss man sagen, dass es eigentlich nicht *ein* Schweizer Staatskirchenrecht gibt, sondern 26 Staatskirchenrechte<sup>2</sup>.

Gleichwohl kann man systematisieren, und zwar aufgrund der Tatsache, dass die Schweiz seit der Reformation ein konfessionell geteiltes Land ist. Dies hat zur Folge, dass es zwei wesentliche historische Grundlagen für das geltende Staatskirchenrecht gibt.

---

<sup>1</sup> Einen Überblick über das politische System der Schweiz und dessen Institutionen bietet *Christoph Ebnöther*, Leitfaden durch das politische System der Schweiz, 2017.

<sup>2</sup> Einen Überblick zum Staatskirchenrecht der einzelnen Kantone bietet: *Dieter Kraus*, Schweizerisches Staatskirchenrecht. Hauptlinien des Verhältnisses von Staat und Kirche auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, 1993; vgl. auch *Lorenz Engi*, Rechtsgrundlagen zum Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften. Stand, Entwicklungen und Zukunftsperspektiven, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 118 (2017), S. 639-653. Zur Bibliographie vgl. *Dieter Kraus/René Pahud de Mortanges*, Bibliographie des Schweizerischen Staatskirchenrechts, 1991, und *Andrea G. Röllin*, Bibliographie des staatlichen Religionsrechts und Staatskirchenrechts der Schweiz, 2015.

In den Kantonen traditionell katholischer Prägung – etwa Uri, Schwyz, Luzern, Obwalden und Nidwalden – setzte sich bereits vorreformatorisch eine starke Kommunalisierung der Kirche durch, so dass die örtliche Kirche unter den Einfluss lokaler politischer Grössen geriet: Die Gemeinde war zugleich – was die Gläubigen betrifft – mit der Pfarrei identisch. Entsprechend gross war der Einfluss des staatlichen Rechts auf die Kirche und die Verwaltung ihres Vermögens<sup>3</sup>. Das kirchliche Recht kam in den Kantonen katholischer Tradition oft nicht zum Tragen. Zwar wurde das Kirchengut meist in Stiftungen gehalten. Sie wurden jedoch nicht kirchenrechtskonform von den Pfarrern bzw. Bischöfen verwaltet, sondern von staatlichen Autoritäten. Im 19. Jahrhundert, teilweise erst im 20. Jahrhundert wurden die bisher von der politischen Gemeinde wahrgenommenen kirchlichen Verwaltungsaufgaben ausgeschieden in so genannte «Kirchgemeinden». Sie übernahmen die Lasten, welche bisher die Gemeinden getragen hatten, erhielten dafür aber auch das Besteuerungsrecht und den Charakter als Territorialkörperschaften. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts wurden dann praktisch überall auf kantonaler Ebene so genannte «Landeskirchen» gegründet.

In den Kantonen traditionell evangelisch-reformierter Prägung – etwa Zürich und Bern – herrschte bereits vor der Reformation ebenfalls ein staatskirchlich geprägtes Regime. Im Unterschied zu den traditionell katholischen Kantonen erfuhr dieses Regime jedoch eine Verschärfung durch die Theologie Huldrych Zwinglis, welcher – alttestamentlichen Vorstellungen folgend – von der Identität zwischen Volk und Glaubensgemeinschaft ausging<sup>4</sup>. In Zürich resultierte daraus eine Theokratie unter Führung des charismatischen «Propheten» Zwingli. Unter seinen weniger dynamischen Nachfolgern kippte der Zürcher Gottesstaat jedoch bald und für Jahrhunderte in ein rigides Staatskirchentum. Man sprach nun nicht mehr von der Kirche, sondern vom «Kirchenwesen», analog zum Gesundheitswesen, Schulwesen und Armenwesen – alles Sektoren der staatlichen Wohlfahrt<sup>5</sup>. Die Kirche als Abteilung des Gemeinwesens: Diesem Prinzip folgend, wurde sie nach staatlichen Vorgaben strukturiert, lokal in Kirchgemeinden und später auf kantonaler Ebene als «Landeskirche». Als der Staat sich im 19. Jahrhundert demokratisierte, wurde das Kirchenwesen in diesen Prozess einbezogen. Anders als in Deutschland führte die Tatsache, dass sich der Staat als säkular zu verstehen begann, nicht dazu, dass er die bisherige Staatskirche in die Freiheit entliess. Man wolle die Kirche nicht «freigeben», sondern «freimachen», wurde damals betont<sup>6</sup>. Dies hatte zur Folge, dass die Kirche in den staatlichen Demokratisierungsprozess einbezogen wurde, also selbst demokratisch ausgestaltet wurde. Ja, der Einbezug

---

<sup>3</sup> Vgl. *Martin Grichting*, Das Verfügungsrecht über das Kirchenvermögen auf den Ebenen von Diözese und Pfarrei, 2. Aufl. 2012, S. 88-97, mit weiterer Literatur.

<sup>4</sup> Vgl. *Johannes Georg Fuchs*, Das schweizerische Staatskirchenrecht des 19. Jahrhunderts als Folge zwinglianischen Staatsdenkens und als typische Schöpfung des Liberalismus, ZRG kan. Abt. 70 (1984), S. 284ff; vgl. auch *Joseph Lecler*, Geschichte der Religionsfreiheit im Zeitalter der Reformation, Bd. 1, 1965, S. 436; vgl. auch *Gottfried W. Locher*, Grundzüge der Theologie Huldrych Zwinglis im Vergleich mit derjenigen Martin Luthers und Johannes Calvins. Ein Überblick, Zwingliana 12 (1967), S. 573f.

<sup>5</sup> Vgl. zur Genese im Kanton Zürich: *Martin Grichting*, Kirche oder Kirchenwesen? Zur Problematik des Verhältnisses von Kirche und Staat in der Schweiz, dargestellt am Beispiel des Kantons Zürich, 1997, S. 111-119.

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Aloys Emanuel Biedermann*, Freie Kirche und freie Kirche, in: Die Kirche der Gegenwart. Eine Monatschrift für die reformierte Schweiz 3 (1848), S. 328: «Entweder gibt es der Staat als eine ihn nichts angehende Privatsache einem jeden 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

der Kirche in den staatlichen Wandel bewirkte, dass das Grundrecht der Religionsfreiheit nicht nur im Staat eingeführt wurde, sondern auch in der Kirche<sup>7</sup>. Aus diesem Grund ist in vielen evangelisch-reformierten Landeskirchen die Taufe bis heute fakultativ, kein Zugehörigkeitskriterium. Denn der von der Landeskirche erwartete Empfang der Taufe würde nach staatlicher Lesart eine Art von Zwang bedeuten. Die evangelisch-reformierten Landeskirchen sind zudem «bekenntnisfrei». Es existiert kein verbindliches Glaubensbekenntnis, weil ein solches ebenfalls Zwang bedeuten würde<sup>8</sup>. Die Säkularisierung des Staates führte also nicht zu einer freien Kirche, sondern vielmehr zu «Staatskirchen der freisinnigen Demokratie, die die für sie selber geltenden Prinzipien – Volkssouveränität und individuelle Freiheit – der Kirche als auch für ihren Bereich verbindlich und konstitutiv vorschreibt»<sup>9</sup>.

Daneben bestehen Kantone wie etwa Thurgau, Aargau oder Graubünden, die traditionell konfessionell gemischt sind. Sie sind teilweise erst entstanden durch Gebietsveränderungen im Zuge der Erschütterungen durch die Französische Revolution. In solchen Kantonen herrscht heute ebenfalls das sich protestantisch-staatskirchlichem Denken verdankende Kirchgemeinde- und Landeskirchensystem vor.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat eine starke Konvergenz der staatskirchenrechtlichen Ausgestaltung der einzelnen Kantone stattgefunden. Diese ging dahin, gemäss dem protestantischen Modell die kantonale Ebene zu stärken. So verfügen auch Kantone traditionell katholischer Prägung heute über eine katholische und evangelisch-reformierte «Landeskirche», auch wenn diese in der Regel institutionell und finanziell schwächer ausgebaut ist als in traditionell protestantischen Kantonen. Ausnahme ist der Halbkanton Obwalden, wo lediglich ein privatrechtlicher Verband der Kirchgemeinden existiert. Die Verfassungen der «Landeskirchen» haben sich im Verlauf der Zeit immer mehr angeglichen, wobei jede dennoch ihren eigenen, geschichtlich geprägten Charakter behalten hat.

Schliesslich existieren einige Kantone, die ebenfalls aus geschichtlichen Gründen ein eigenes Regime kennen. In Neuenburg und Genf herrscht eine von Frankreich beeinflusste Trennung von Kirche und Staat<sup>10</sup>. Im Kanton Wallis bestehen keine Kirchgemeinden, sondern vom Staat anerkannte kirchliche Rechtspersonen, die subsidiär von den politischen Gemeinden unterstützt werden<sup>11</sup>. Im Kanton Tessin schliesslich wird nur in einzelnen Gemeinden eine Kirchensteuer eingezogen<sup>12</sup>.

---

erwache». Und ein Anonymus brachte es in der gleichen Zeitschrift prägnant auf den Punkt: «Der Staat gebe die Kirche entweder ganz frei oder mache sie frei», «P.», *Der Staat und die Staatskirche*, ebd., 1 (1846), S. 357.

<sup>7</sup> Vgl. *Fuchs*, *Staatskirchenrecht* (Anm. 4), S. 290ff; vgl. auch *Theodor Amsler*, *Die Zugehörigkeit zur evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich*, 1954, S. 70f.

<sup>8</sup> Vgl. *Christian R. Tappenbeck*, *Das evangelische Kirchenrecht reformierter Prägung*, 2017, S. 37f, 65f und 147-154; vgl. auch *Gotthard Schmid*, *Die Aufhebung der Verpflichtung auf das Apostolikum in der zürcherischen Kirche*, *Schweizerische Theologische Umschau* 20 (1950), S. 83ff; vgl. auch *Hans Heinrich Schmid*, *Kirche und Staat im Kanton Zürich – Geschichtliche Voraussetzungen der heutigen Situation*, in: *Schindler* (Hrsg.), *Kirche und Staat. Bindung – Trennung – Partnerschaft*, 1994, S. 207f.

<sup>9</sup> *Richard Bäuml*, *Die evangelische Kirche und der Staat in der Schweiz seit dem Kulturkampf*, *ZRG kan. Abt.* 45 (1959), S. 261.

<sup>10</sup> Vgl. *Kraus*, *Staatskirchenrecht* (Anm. 2), S. 296-303 und 303-309.

<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 291-296.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 281-285; vgl. auch *Vincenzo Pacillo*, *Stato e Chiesa Cattolica nella Repubblica e Cantone Ticino*, 2009, S. 155ff.

In der Schweiz hat die Zugehörigkeit zu den christlichen Konfessionen und zu den anderen Religionen in den letzten hundert Jahren einen markanten Wandel durchgemacht. So machten im Jahr 1910 die evangelisch-reformierten Christen 56,2% und die Katholiken 45,2% der Gesamtbevölkerung aus. Im Jahr 2016 gehörten noch 24,5% der Bevölkerung den reformierten Landeskirchen an, während die Katholiken auf einen Anteil von 36,5% kamen. Die übrigen 39% verteilten sich 2016 im Wesentlichen auf andere christliche Gemeinschaften (5,9%), Muslime (5,2%; im Jahr 1990 nur 1,6%) und Konfessionslose (24,9%; im Jahr 1990 nur 7,5%, im Jahr 1960: 0,5%)<sup>13</sup>.

## II. Rechtsquellen des Staatskirchenrechts

Das Vertrags- bzw. Konkordatsrecht spielt in der Schweiz eine untergeordnete Rolle. So sind im 19. Jahrhundert vom Apostolischen Stuhl und den betroffenen Kantonen für die Bistümer Basel und St. Gallen konkordatäre oder konkordatsähnliche Regelungen getroffen worden betreffend die Zugehörigkeit verschiedener Kantone zum jeweiligen Bistum. Ebenfalls ist in diesen beiden Bistümern die Bischofswahl konkordatär geregelt. Die Bischöfe der beiden Diözesen werden vom Domkapitel aus einer selbst erstellten Liste gewählt und sodann dem Papst zur Ernennung präsentiert<sup>14</sup>. Im Bistum Chur war eine ähnliche Vorgehensweise in Übung. Sie wurde jedoch 1948 auf Drängen des Apostolischen Stuhls dahingehend geändert, dass das Domkapitel einen Dreivorschlag aus Rom erhält. Diese Regelung beruht auf einem päpstlichen Privileg, ist also nicht völkerrechtlich abgesichert<sup>15</sup>. In den Diözesen Sitten, Lugano und Lausanne-Genf-Freiburg herrscht das System der freien Ernennung durch den Papst. Vertragsrechtlich gelöst wurden ferner mit der Eidgenossenschaft einige territoriale Bereinigungen von Bistumsgebieten. Darüber hinaus spielt das internationale Vertragsrecht keine Rolle.

Die hauptsächlichen Rechtsquellen für die Ordnung des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften sind unilateraler staatlicher Natur. Die schon erwähnte Bundesverfassung garantiert die individuelle Religionsfreiheit. Ferner erklärt sie in Art. 72, Abs. 1 lapidar: «Für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat sind die Kantone zuständig»<sup>16</sup>.

Eine für das alltägliche kirchliche Leben bedeutsame Norm des nationalen Rechts stellt ferner Art. 87, Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs dar. Darin wird bestimmt, dass kirchliche Stiftungen nicht der staatlichen Aufsicht unterstehen. Die Diözesanbischöfe und Ordensoberen treten somit an die Stelle der staatlichen Stiftungsaufsicht, was ihnen einen

---

<sup>13</sup> Vgl. die Zahlen beim Bundesamt für Statistik: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/religionen.assetdetail.4242802.html> (besucht am 20. Februar 2018); vgl. für weitere Zahlen auch unten: X. Schlussbemerkungen: Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen des Staatskirchenrechts.

<sup>14</sup> Vgl. zu den Dokumenten das Quellenwerk von *Ulrich Lampert*, Kirche und Staat in der Schweiz, Bd. 3, 1939; zu den Bischofswahlen vgl. *Heinz Maritz*, Das Bischofswahlrecht in der Schweiz, 1977.

<sup>15</sup> Vgl. *Stephan Stocker*, Das Bischofswahlrecht und das Privileg des Churer Domkapitels, SKZ 176 (2008), S. 508-512 und 521f.

<sup>16</sup> Vgl. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/> (besucht am 18. Januar 2018).

gewissen Einfluss über die Kirchengüter gibt, die in vielen Kantonen im Grundbuch nicht auf die Kirchgemeinden eingetragen sind, sondern auf kirchliche Stiftungen<sup>17</sup>.

Entsprechend Art. 72, Abs. 1 der Bundesverfassung, welche die geschichtlich-konfessionell bedingte Zuständigkeit der einzelnen Kantone – der früheren Mitglieder eines Staatenbunds – anerkennt, sind die Rechtsquellen für das Staatskirchenrecht in den Verfassungen der einzelnen Kantone zu finden<sup>18</sup>. Mittels dieser Verfassungen werden die «Landeskirchen» und die Kirchgemeinden geschaffen. In den meisten Kantonen erlässt der Kanton sodann ein Kirchengesetz, das die nähere Ausgestaltung der «Landeskirchen» und Kirchgemeinden, ihrer Aufgaben und Kompetenzen, ordnet, ebenfalls die Fragen der Kirchensteuer und der politischen Rechte in diesen staatskirchenrechtlichen Körperschaften. In manchen Kantonen erlässt die betreffende «Landeskirche» darüber hinaus eine so genannte «Kirchenordnung» oder «Kirchenverfassung», die weiter ins Detail führt. Einige Kantone erlassen kein Kirchengesetz, so dass die «Landeskirchen» auf der Basis der Kantonsverfassung direkt ein Reglement erlassen, das ebenfalls «Kirchenordnung» oder «Kirchenverfassung» genannt wird.

### III. Staatskirchenrechtliche Strukturprinzipien im Überblick

Das Staatskirchenrecht der Schweiz ist betreffend die römisch-katholische Kirche von einem faktischen Dualismus bzw. einer «Verdoppelung» von Institutionen<sup>19</sup> geprägt: Auf der einen Seite stehen die eigentlichen kirchlichen juristischen Personen (Pfarrei, Bistum, Bischofskonferenz), denen als solche aber im Allgemeinen keine staatliche Rechtspersönlichkeit zukommt. Sie halten oft über Stiftungen, teilweise auch über Vereine, das örtliche, diözesane bzw. überdiözesane Kirchenvermögen. Im Falle der Pfarreien sind dies die Kirchen, Pfarrhäuser und weitere Immobilien, wobei in manchen Kantonen die Kirchgemeinden Eigentümerinnen der kirchlichen Immobilien sind.

Daneben bestehen die Kirchgemeinden und «Landeskirchen», welche jedoch keine kirchliche Rechtspersönlichkeit besitzen<sup>20</sup>. Erstere verfügen als staatliche öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften über das Steuerrecht und üben dieses nach demokratischen Grundsätzen aus. Die Kirchgemeinden sind auch Anstellungsbehörden für das kirchliche

<sup>17</sup> Immer noch massgebend ist *Hans Michael Riemer*, Berner Kommentar: Die Stiftungen. Systematischer Teil und Art. 80–89<sup>bis</sup> ZGB, 1975; vgl. auch das jüngere Standardwerk zu den kirchlichen Stiftungen von *Andrea G. Röllin*, Kirchliche Stiftungen. Im Besonderen die privatrechtlichen im Sinne von Art. 87 i.V.m. Art. 80ff. ZGB, 2010.

<sup>18</sup> Es ist hierzu auf die online-Sammlung des Instituts für Religionsrecht der Universität Fribourg hinzuweisen: [https://www.unifr.ch/ius/religionsrecht\\_de/dienstleistungen/rechtssammlung/kantone](https://www.unifr.ch/ius/religionsrecht_de/dienstleistungen/rechtssammlung/kantone) (besucht am 18. Januar 2018); vgl. auch *Engi*, Rechtsgrundlagen (Anm. 2), S. 640-644.

<sup>19</sup> Vgl. *Eugenio Corecco*, Katholische 'Landeskirche' im Kanton Luzern. Das Problem der Autonomie und der synodalen Struktur der Kirche, AfkKR 139 (1970), S. 19; vgl. auch *Kraus*, Staatskirchenrecht (Anm. 2), S. 165f und 390-393; vgl. *Markus Ries*, Die Kirchenfinanzierung in der Schweiz, in: Gatz (Hrsg.), Geschichte des kirchlichen Lebens in den deutschsprachigen Ländern seit dem Ende des 18. Jahrhunderts, Bd. 6 – Die Kirchenfinanzen, 2000, S. 358-363; vgl. *Markus Walser*, Pfarrei, Kirchgemeinde und Landeskirche in der Diözese Chur, AfkKR 163 (1994), S. 433-436; vgl. *Adrian Loretan*, Kirche und Staat in der Schweiz, in: Haering/Rees/Schmitz (Hrsg.), HbkkR, 3. Aufl. 2015, § 122, S. 1909-1913.

<sup>20</sup> Vgl. *Martin Grichting*, Der kanonische Status der Kirchensteuer in der Schweiz (Kirchengut oder nicht?), in: Gerosa (Hrsg.), Staatskirchenrechtliche Körperschaften im Dienst an der Sendung der Katholischen Kirche in der Schweiz, 2014, S. 126-134.

Personal, so dass dieses zwar gemäss kanonischem Recht vom Bischof ernannt wird, jedoch faktisch nicht arbeiten könnte ohne einen zivilrechtlichen Arbeitsvertrag der Kirchgemeinde und deren Bereitschaft, die finanziellen Mittel für die Seelsorge zur Verfügung zu stellen. Dazu gehört in aller Regel auch die Finanzierung des Betriebs sowie des Unterhalts der kirchlichen Immobilien, auch wenn diese formell in Stiftungen verortet sind. Den Bistümern stehen die «Landeskirchen» gegenüber, deren Zahl mit der Anzahl Kantone übereinstimmt. Die «Landeskirchen» finanzieren sich in der Regel über eine Besteuerung der Kirchgemeinden. Sie sind ebenfalls als öffentlich-rechtliche Körperschaften ausgestaltet. Den Kantonen nachgebildet, verfügen sie über eine Exekutive, eine Legislative, welche in vielen Fällen im Saal des Kantonsparlaments tagt, und über eine Judikative, deren Entscheide an staatliche Gerichte weitergezogen werden können. Auf der nationalen Ebene steht der Bischofskonferenz die «Römisch-katholische Zentralkonferenz der Schweiz» (RKZ) gegenüber. Diese ist als ziviler Verein organisiert und alimentiert sich durch Beiträge der einzelnen «Landeskirchen». Die RKZ finanziert damit die Schweizer Bischofskonferenz sowie nationale und sprachregionale Institutionen etwa im Medienbereich oder für die Migrantenpastoral. Teilweise existieren zwischen der eigentlichen Kirche und der vom Staat geschaffenen Zweitorganisation Verträge. Dies ist auf allen drei Ebenen der Fall. Die praktische Arbeit wird teilweise in paritätischen Kommissionen gelöst, denn es muss versucht werden, die pastoralen Prioritäten und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sinnvoll mit einander zu verbinden. Letztlich sind die kanonischen Organisationen stets vom guten Willen der staatskirchenrechtlichen Struktur abhängig. Denn letztere ist zwar von ihrer Zwecksetzung her auf die Unterstützung der eigentlichen Kirche und ihrer Sendung ausgerichtet, definiert aber demokratisch und damit unabhängig von der eigentlichen Kirche, in welchem Mass und mit welcher Gewichtung sie tätig ist<sup>21</sup>.

Das Verhältnis zur eigentlichen römisch-katholischen Kirche wird von den Kantonen teilweise überhaupt nicht geregelt, etwa im Kanton Zürich. Für ihn gibt es keine römisch-katholische Kirche, sondern nur Katholiken, die er in Kirchgemeinden und der «Landeskirche», die in diesem Fall «Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich» heisst, nach eigenen Strukturprinzipien organisiert. Der Kanton Zürich anerkennt aber weder die in seinem Gebiet liegenden Pfarreien, die deshalb auch keine Rechtspersönlichkeit besitzen, noch das Bistum Chur, zu dem der Kanton gehört. Dennoch wird immer wieder von der «Anerkennung» der katholischen Kirche durch den Kanton gesprochen<sup>22</sup>. In der jüngeren Literatur wird immerhin zugegeben, dass der Kanton die staatskirchenrechtlichen Körperschaften nicht anerkennt, sondern «schafft»<sup>23</sup>. In anderen Kantonen geniesst die katholische Kirche als solche öffentlich-rechtliche Anerkennung<sup>24</sup>. Es ist aber oft nicht klar,

---

<sup>21</sup> Vgl. dazu unten IX.

<sup>22</sup> Vgl. dazu *Grichting*, Kirchenwesen (Anm. 5), S. 171-178. In einem «Faktenblatt Anerkennung von Religionsgemeinschaften in Kanton Zürich» der für die Religionsgemeinschaften zuständigen Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich vom Juli 2017 ([https://ji.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/de/home.html](https://ji.zh.ch/internet/justiz_inneres/de/home.html), besucht am 18. Januar 2018) heisst es unter dem Titel «Grundsätzliches zum System»: «Nicht eine Religion als solche, sondern nur ihre Trägerschaft im Kanton wird durch die Verfassung anerkannt. Die Anerkennung bezieht sich also immer auf eine konkrete, nach schweizerischem Recht organisierte Körperschaft. Es wird also z.B. nicht die römisch-katholische Kirche oder das Bistum Chur, sondern die Römisch-katholische Körperschaft im Kanton Zürich anerkannt».

<sup>23</sup> Vgl. *Lorenz Engi*, Die religiöse und ethische Neutralität des Staates. Theoretischer Hintergrund, dogmatischer Gehalt und praktische Bedeutung eines Grundsatzes des schweizerischen Staatsrechts, 2017, S. 221 und S. 258.

<sup>24</sup> Vgl. *Philippe Gardaz*, La personnalité juridique des diocèses catholiques romains de Suisse, Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht 16 (2011), S. 31-48.

was dies rechtlich konkret bedeutet. So ist etwa die katholische Kirche im Kanton Graubünden «öffentlich-rechtlich» anerkannt<sup>25</sup>. Die bischöflichen Ordinariate – nicht nur dasjenige in Chur – sind gleichwohl gezwungen, über Stiftungen und Vereine im Bereich des weltlichen Rechts rechtswirksam zu handeln.

Die Verhältnisse in den reformierten Landeskirchen sind insofern klarer, als es dort keine nach theologischem Selbstverständnis verfasste Struktur gibt. Die evangelisch-reformierten Landeskirchen und ihre Kirchengemeinden sind «Kirche», freilich vom Staat geschaffen, seiner Organisation nachgebildet und ebenfalls demokratisch strukturiert. Sie entscheiden in allen Fragen der Lehre selbständig, soweit nicht übergeordnete staatliche Vorgaben entgegenstehen. In verschiedenen Kantonen werden evangelisch-reformierte und katholische staatskirchenrechtliche Körperschaften im gleichen Kirchengesetz rechtlich umschrieben<sup>26</sup>.

#### IV. Religionsfreiheit

Die Religionsfreiheit wird in der Schweiz traditionellerweise nur auf der individuellen Ebene ausdrücklich gewährleistet. Die schon erwähnte Bundesverfassung garantiert sie in Art. 15 unter dem Titel «Glaubens- und Gewissensfreiheit». Die Garantie umfasst einen Standard, wie er auch in Europa gilt, und ist nicht zu beanstanden<sup>27</sup>. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, dass das Schweizerische Bundesgericht in zwei Urteilen von 2007 und 2012 festgehalten hat, dass der Staat von einer Person, die aus den staatskirchenrechtlichen Körperschaften austritt, nicht verlangen dürfe, dass sie auch ein Antibekenntnis gegen die eigentliche Kirche ablege. Man kann also, von staatlicher Warte aus betrachtet, aus den staatskirchenrechtlichen Körperschaften austreten und dennoch voll und ganz Glied der römisch-katholischen Kirche bleiben. Die Schweizer Diözesen teilen diese Auffassung und haben für Gläubige, die aus den staatskirchenrechtlichen Körperschaften austreten, Fonds geschaffen, so dass sie durch Spenden ihrer Unterstützungspflicht gegenüber der Kirche gemäss CIC, c. 222 nachkommen können<sup>28</sup>.

Eine explizite Garantie der korporativen Religionsfreiheit existiert demgegenüber nicht<sup>29</sup>. Auf der korporativen Ebene werden der eigentlichen katholischen Kirche zwar legislatorisch

<sup>25</sup> Da die römisch-katholische Kirche auch gemäss Art. 98, Abs. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden als «Landeskirche» anerkannt sei, habe die öffentlich-rechtliche Anerkennung der römisch-katholischen Kirche (vgl. Art. 98, Abs. 1) als solcher «keine wesentliche rechtliche Bedeutung». Der Bischof sei aber dadurch neben der «Landeskirche» ebenfalls «Ansprechpartner des Kantons», *Giusep Nay*, in: Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, 2009, Art. 98, Rz 5.

<sup>26</sup> Vgl. *Tappenbeck*, Kirchenrecht (Anm. 8), S. 27-32, der darauf hinweist, dass in einigen Kantonen unterhalb der vom Staat erlassenen Gesetzgebung von der Landeskirche verfasste «Kirchenordnungen» bestehen, in denen theologische Aussagen und Festlegung von gottesdienstlichen Feiern gemacht werden. Zur Staatsähnlichkeit vgl. ebd., S. 101-110.

<sup>27</sup> Vgl. dazu das Standardwerk von *Peter Karlen*, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz, 1988; die geschichtlichen Hintergründe bietet *Paul Steiner*, Die religiöse Freiheit und die Gründung des Schweizerischen Bundesstaats, 1976.

<sup>28</sup> Vgl. das Urteil von 2007 in: Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts [BGE] 134 I, S. 75; das Urteil von 2012 wurde publiziert, aber nicht in der amtlichen Sammlung. Vgl. zur Problematik *Martin Grichting*, Die Bewertung des 'Kirchenaustritts' im Bistum Chur und der Umgang mit 'Austretenden'. Der Primat der Ekklesiologie und der Pastoral, in: Bier (Hrsg.), Der Kirchenaustritt. Rechtliches Problem und pastorale Herausforderung, 2013, S. 189-199.

<sup>29</sup> Vgl. *Peter Karlen*, Die korporative religiöse Freiheit in der Schweiz, in: Pahud de Mortanges (Hrsg.), Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung, 2001, S. 33-49. In einem Urteil vom 17. Dezember 2018 (2C\_955/2016, 2C\_190/2018) hat das Bundesgericht zwar erklärt, die katholische Kirche sei «Grundrechtsträgerin» und könne

nicht direkt Steine in den Weg gelegt, sich frei zu organisieren. Die kanonische Organisation (Pfarreien, Bistümer) hat jedoch – wie oben dargelegt – im Wesentlichen keine zivilrechtliche Relevanz. Milde und aus protestantischer Schweizer Sicht ausgedrückt, kann gesagt werden, dass «die Forderung nach entschiedener Rücksichtnahme des Verfassungs- und Gesetzgebers auf das Selbstverständnis kirchlicher Gemeinschaften auch heute noch zu einem guten Teil unerfüllt» bleibt<sup>30</sup>. In einem Aufsatz zum Kanton Luzern bezeichnete der katholische Deutsche Staatskirchenrechtler Joseph Listl das staatskirchenrechtliche System als «Luzerner Variante der 'Constitution Civile du Clergé'» und die «Landeskirche» als «Gegenkirche»<sup>31</sup>. Und der Official des Bistums Chur, Joseph M. Bonnemain, bemerkte, man könne im Falle des staatskirchenrechtlichen Systems der Schweiz von einem «demokratischen Volks-Josephinismus sprechen – eigentlich von einem solchen der Oligarchie des staatskirchlichen Apparates». Folglich forderte er die Abschaffung der «Landeskirchen»<sup>32</sup>. In einem Beitrag zur «Kantonalkirche Schwyz» konstatierte er 1997, es liege bei den «Kantonal- bzw. Landeskirchen nach schweizerischem Modell» eine «grundsätzliche Fehlkonstruktion» vor. Der Staat wolle nicht in eine «wirkliche Partnerschaft» mit der Kirche als solcher eintreten, sondern er wolle eine Kirche «im Korsett der eigenen Kriterien» haben<sup>33</sup>.

Die Schweiz neigt zudem nach wie vor dazu, in ihre Bundesverfassung einzelne Religionsgemeinschaften diskriminierende Normen aufzunehmen. So wurden seit 1874 und bis 1973 das Wirken der Jesuiten und die Gründung neuer Klöster verboten<sup>34</sup>. Ebenfalls wurde die Veränderung der Bistumseinteilung bis zum Jahr 2001 staatlicher Zustimmung unterworfen<sup>35</sup>. Seit einer Volksabstimmung im Jahr 2009 verbietet Art. 72, Abs. 3 der Bundesverfassung die Errichtung von Minaretten.

---

sich auf alle Grundrechte berufen, die nicht ihrer Natur nach nur natürlichen Personen zustehen könnten (1.4). Es bleibt jedoch unklar, was dies bedeutet, wenn im gleichen Urteil zugleich gesagt wird, es verstosse nicht gegen die Religionsfreiheit, wenn katholische staatskirchenrechtliche Körperschaften Initiativen unterstützten, die mit den Glaubensüberzeugungen der katholischen Kirche unvereinbar seien (5.3), vgl. unten IX.

<sup>30</sup> Ueli Friederich, Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat. Zur Bedeutung der Religionsfreiheit im schweizerischen Staatskirchenrecht, 1993, S. 382. Ergänzend führt der Autor aus: «Obwohl der landeskirchliche Verband in katholischer Optik nur die Bedeutung einer staatlichen Hilfskonstruktion mit zudienender Funktion hat, ist sein Einfluss auf das kirchliche Leben unter Umständen beträchtlich. Auch wenn das staatliche Recht die kanonische Organisation der Kirche als solche nicht antastet, verletzt eine umfassende ausschliesslich staatliche Regelung der landeskirchlichen Organisation deshalb unter Umständen die Kirchenfreiheit», ebd., S. 416; vgl. dazu auch Felix Hafner, Kirchen im Kontext der Grund- und Menschenrechte, 1992, S. 300-304.

<sup>31</sup> Joseph Listl, Keine Gewährleistung der Kirchenfreiheit nach der Schweizerischen Bundesverfassung. Das Verhältnis von Staat und Kirche im Kanton Luzern, AfkKR 160 (1991), S. 96 und 100.

<sup>32</sup> Vgl. Joseph M. Bonnemain, Die Schweizer Kantonalkirchen und die Mitverantwortung der Gläubigen bei der Verwaltung des kirchlichen Vermögens, Pontificium Consilium de legum textibus interpretandis (Hrsg.), Ius in vita et in missione ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occurrente X Anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici diebus 19-24 aprilis 1993 in Civitate Vaticana celebrati, 1994, S. 533 und 541.

<sup>33</sup> Ders., Verfassung der römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz. Neuaufleben des Staatskirchentums am Ende des 20. Jahrhunderts?, in: Puza/Weiss (Hrsg.), Iustitia in Caritate. Festgabe für Ernst Rössler zum 25jährigen Dienstjubiläum als Official der Diözese Rottenburg-Stuttgart, (Adnotationes in Ius Canonicum, Bd. 3), 1997, S. 693-716, hier S. 714.

<sup>34</sup> Vgl. Adrian Loretan, Der Jesuitenartikel in der Schweizer Bundesverfassung von 1848 und 1874 – Ein rechts-historischer Beitrag, in: Güthoff/Haering (Hrsg.) Ius quia iustum. Festschrift für Helmuth Pree zum 65. Geburtstag, 2015, S. 1137ff.

<sup>35</sup> Vgl. Urs Josef Cavelti, Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz. Historische, kirchliche und staatskirchenrechtliche Aspekte, in: Carlen (Hrsg.) Neue Bistumsgrenzen – Neue Bistümer, 1992, S. 118ff.



## V. Rechtsstatus der Kirchen und Religionsgemeinschaften

Im Wesentlichen sind – im dargelegten Sinn – in den Schweizer Kantonen die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche «anerkannt» als Körperschaften des öffentlichen Rechts. In einigen Kantonen ist darüber hinaus seit der Zeit des Kulturkampfes die christ-katholische Kirche öffentlich-rechtlich «anerkannt», analog zu den etablierten Kirchen. Zwei jüdische Gemeinschaften verfügen im Kanton Zürich über eine staatliche Anerkennung, die jedoch nicht dazu führt, dass sie öffentlich-rechtlichen Charakter besitzen. Diese Form der «Anerkennung» bringt es jedoch mit sich, dass diese Gemeinschaften an gewissen Rechten der staatskirchenrechtlichen Körperschaften partizipieren. Es handelt sich dabei etwa um das Recht, aus staatlichen Registern Auskünfte über ihre Mitglieder zu erhalten sowie um den Zugang zu Mitgliedern, die sich in staatlichen Anstalten wie Krankenhäusern oder Gefängnissen aufhalten. Diese Form der «Anerkennung» wird als «kleine Anerkennung» bezeichnet. Sie wird in analoger Form jüdischen Gemeinschaften in fünf weiteren Kantonen zuteil<sup>36</sup>. In Basel-Stadt geniessen die Aleviten eine ähnliche Form dieser «Anerkennung»<sup>37</sup>. Es wird zudem in mehreren Kantonen ventiliert, muslimische Gemeinden ebenfalls in diesem Sinn «anzuerkennen», so etwa in St. Gallen und Zürich. Die Projekte sind jedoch aufgrund des ramponierten gesellschaftlichen Ansehens des Islam ins Stocken geraten<sup>38</sup>. Die nicht öffentlich-rechtlichen «anerkannten» Religionsgemeinschaften sind ins Privatrecht verwiesen und organisieren sich vorwiegend als Vereine, teilweise auch als Stiftungen, die dann jedoch der staatlichen Aufsicht unterstellt sind. Auch die eigentliche römisch-katholische Kirche befindet sich faktisch im Privatrecht, weil sie in der Regel über Stiftungen und Vereine am weltlichen Rechtsverkehr teilnimmt.

Betreffend das Verhältnis der katholischen Kirche zu den vom Staat geschaffenen römisch-katholischen Körperschaften wurde seitens des Apostolischen Stuhls versucht, die Rolle dieser Organisationen genauer zu definieren. Auslöser dafür war, dass die «Landeskirchen» im Bistum Chur in den Jahren 1990 bis 1997 den damaligen Bischof von Chur boykottierten, indem sie den Pro-Kopf-Beitrag, den sie dem Bistum bisher auf freiwilliger Basis bezahlt hatten, nicht mehr zur Verfügung stellten<sup>39</sup>. In den Jahren 2002-2008 wurde sodann der Bischof von Basel, S. E. Mons. Kurt Koch, in einen Konflikt verwickelt, der dem Apos-

<sup>36</sup> Vgl. *Adrian Loretan, Quirin Weber, Alexander H.E. Morawa*, Freiheit und Religion. Die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz, 2014, S. 25f. Dieses Werk ist vor allem darauf ausgerichtet, der «Anerkennung» von islamischen Gemeinschaften den Boden zu bereiten; vgl. auch *Engi*, Rechtsgrundlagen (Anm. 2), S. 644-646.

<sup>37</sup> Vgl. [http://www.grosserrat.bs.ch/de/geschaefte-dokumente/datenbank?such\\_kategorie=1&content\\_detail=200104731](http://www.grosserrat.bs.ch/de/geschaefte-dokumente/datenbank?such_kategorie=1&content_detail=200104731) (besucht am 20. Januar 2018).

<sup>38</sup> Vgl. zum Kanton St. Gallen: <https://www.sg.ch/news/1/2017/03/bewaehrtes-religionsrechtliches-system-fort-fuehren.html> (besucht am 18. Januar 2018). Laut dem Voranschlag 2018 vom 25. September 2017 der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich hat die für die Religionsgemeinschaften zuständige Direktion des Innern des Kantons Zürich einen Prozess zur Anerkennung islamischer Gemeinschaften in Gang gesetzt, der von der Körperschaft und der Evangelisch-reformierten Landeskirche finanziell unterstützt wird: [https://www.zhkath.ch/organisation/synode/sitzungen/2017/7-dezember-2017/voranschlag-2018-der-zentral-kasse/bericht-und-antrag-des-synodalrates-an-die-synode/at\\_download/file](https://www.zhkath.ch/organisation/synode/sitzungen/2017/7-dezember-2017/voranschlag-2018-der-zentral-kasse/bericht-und-antrag-des-synodalrates-an-die-synode/at_download/file), S. 12 (besucht am 18. Januar 2018). Anlässlich der Vorstellung von «7 Leitsätzen zur Religion» am 29. November 2017 ging der Regierungsrat des Kantons Zürich (Exekutive) allerdings vorsichtiger ans Werk und formulierte lediglich kryptisch: «Zum Umgang mit verfassungsrechtlich nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften braucht es klare Handlungsgrundlagen», vgl. [https://ji.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/de/home.html](https://ji.zh.ch/internet/justiz_inneres/de/home.html) (besucht am 18. Januar 2018).

<sup>39</sup> Vgl. *Grichting*, Kirchenwesen (Anm. 5), S. 226-231.

tolischen Stuhl deutlich machte, dass das staatskirchenrechtliche System der Schweiz potentiell schismatischen Charakter hat. Ein nicht einmal in der Diözese Basel inkardinierter Priester, der lediglich als Pfarradministrator amtete, wurde vom Bischof wegen unsäglicher Attacken auf den Bischof und die Kirche des Amtes enthoben und suspendiert. Die betroffene Kirchgemeinde von Röschenz (Kanton Basel-Land) stellte sich jedoch hinter den von ihr angestellten Priester, zahlte ihm weiterhin den Lohn und stellte ihm die pfarreiliche Infrastruktur zur Verfügung, so dass er auch als suspendierter Priester während Monaten als Pfarradministrator «amten» konnte<sup>40</sup>.

Der Apostolische Stuhl verlangte daraufhin von der Schweizer Bischofskonferenz die Durchführung einer Tagung<sup>41</sup> und die Einrichtung einer Kommission, welche die Situation studieren und Verbesserungsvorschläge machen sollte. Daraus resultierte schliesslich im Jahr 2012 ein «Vademecum für die Zusammenarbeit von katholischer Kirche und staatskirchenrechtlichen Körperschaften in der Schweiz», welches von der Schweizer Bischofskonferenz herausgegeben wurde<sup>42</sup>. Sie hat es sich, wie sie vermerkt hat, «zu eigen gemacht» und zuhanden der Diözesanbischöfe und den staatskirchenrechtlichen Körperschaften «zur Umsetzung in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen verabschiedet». Die kantonalen «Landeskirchen», zusammengefasst in der RKZ, haben sich jedoch auf freundliche Art von dem Papier distanziert<sup>43</sup>. Es ist ins Leere gelaufen und wird seither ignoriert.

Anliegen des «Vademecum» war es, Grundsätze der kirchlichen Leitung in Erinnerung zu rufen. Dies sollte erklärermassen geschehen angesichts der Tatsachen, dass die Schweizer Eidgenossenschaft und die Kantone nicht bereit sind, die römisch-katholische Kirche als solche anzuerkennen, und dass sie wohl auch in Zukunft nicht bereit sein werden, darauf zu verzichten, die Katholiken ausserhalb der Kirche in Strukturen, die ihr wesensfremd sind, nochmals neu zu organisieren. Es ging im «Vademecum» erklärermassen nicht darum, das geltende System zu stürzen, sondern «das staatskirchenrechtliche System in Theorie und Praxis so gut wie möglich dem Selbstverständnis der Kirche anzupassen und zu optimieren» (1.3).

Insbesondere wurde daran erinnert, dass es in der Kirche nur eine Leitung geben könne, die theologisch durch ihr Selbstverständnis legitimiert sei: die Bischöfe zusammen mit ihren Priestern. Die staatskirchenrechtlichen Körperschaften könnten deshalb nur «helfender

---

<sup>40</sup> Vgl. *Urs Brosi*, Fallstudie 'Röschenz', in: *Gerosa/Müller* (Hrsg.), *Katholische Kirche und Staat in der Schweiz*, 2010, S. 200-208, und *Arturo Cattaneo*, *Lehren aus dem 'Fall Röschenz'*, ebd., S. 209-216; vgl. auch *Christoph Winzeler*, Ein Kirchenkonflikt in der katholischen Schweiz. Bemerkungen zum 'Fall Röschenz', *ZevKR* 53 (2008), S. 341-351.

<sup>41</sup> Die Tagung fand am 3. und 4. November 2008 in Lugano statt. Deren Referate sind publiziert in: *Gerosa/Müller* (Hrsg.), *Katholische Kirche* (Anm. 40); Französisch: *Liberio Gerosa/René Pahud de Mortanges* (Hrsg.), *Eglise catholique et Etat en Suisse*, 2010; Italienisch: *Liberio Gerosa* (Hrsg.), *Chiesa Cattolica e Stato in Svizzera. Atti del Convegno della Conferenza dei Vescovi Svizzeri*. Lugano, 3-4 novembre 2008, 2009.

<sup>42</sup> <http://www.bischoefe.ch/dokumente/anordnungen/vademecum> (besucht am 20. Januar 2018). Unterlegt ist das «Vademecum» mit einem wissenschaftlichen Band, vgl. *Gerosa*, *Staatskirchenrechtliche Körperschaften* (Anm. 20); Italienisch: *Liberio Gerosa* (Hrsg.), *Le corporazioni ecclesiastiche di diritto pubblico al servizio della missione della Chiesa cattolica in Svizzera*, 2014.

<sup>43</sup> [https://www.rkz.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/3\\_Kirche\\_und\\_Recht/3.1\\_Postitions-Strategiepapier/3.1.20140628\\_Empfehlungen\\_Vademecum\\_d.pdf](https://www.rkz.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/3_Kirche_und_Recht/3.1_Postitions-Strategiepapier/3.1.20140628_Empfehlungen_Vademecum_d.pdf) (besucht am 20. Januar 2018).

sowie unterstützender Natur» sein und «auxiliaren Charakter» besitzen (1.4.)<sup>44</sup>. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollten für die staatskirchenrechtlichen Strukturen deshalb Begriffe nicht verwendet werden, die theologisch oder kirchenrechtlich schon besetzt seien. Die kantonalen Körperschaften sollten also nicht länger als «Landeskirche» bezeichnet werden, deren Parlamente nicht als «Synode» (2.2.). Ferner sollte vermieden werden, die Körperschaften als Vertreter der katholischen Kirche gegenüber dem Staat und der Gesellschaft zu bezeichnen, denn diese Aufgabe stehe den Bischöfen zu. Ebenfalls sollten Körperschaften auf pfarreilicher und kantonaler Ebene nicht als Repräsentanten der Gläubigen gegenüber ihren Bischöfen betrachtet und bezeichnet werden (2.3.) Die Körperschaften wurden ferner daran erinnert, dass ihre Aufgaben darin bestehe, materielle, also finanzielle Voraussetzungen für die kirchliche Pastoral zur Verfügung zu stellen. Ihre Mittel dürften sie deshalb nicht für Aktionen und Einrichtungen einsetzen, die mit der Sendung der Kirche unvereinbar seien. Die Finanzierung pastoraler Aufgaben ändere im Übrigen nichts daran, dass für die inhaltliche Ausrichtung pastoraler Werke oder kirchlicher Medien die Bischöfe zuständig seien (2.4.). Diese Grundsätze gelte es allenfalls in Abmachungen zu präzisieren und festzuschreiben, auch um eine grössere Verlässlichkeit zu erreichen. Abschliessend wurde noch das Problem der Pfarrerwahl angesprochen. Diese beruht als Präsentation in Kantonen katholischer Tradition auf althergebrachten Patronatsrechten<sup>45</sup>. In protestantischen Kantonen ist sie im Sinne des Staatskirchentums oktroyiert<sup>46</sup>. In solchen Kantonen besteht zudem meist die obligatorische periodische «Wiederwahl», welche vom «Vademecum» als «schweren unzulässigen Eingriff in die Religionsfreiheit» taxiert wird (4.5.). Empfohlen wird hier die Ablösung der «Wiederwahl» durch die befristete Ernennung des Pfarrers seitens des Diözesanbischofs gemäss CIC, c. 522<sup>47</sup>. Ferner wendet sich das «Vademecum» gegen die in Analogie zu den Pfarrern von verschiedenen «Landeskirchen» eingeführte «Wahl» und «Wiederwahl» von Laien, die gemäss c. 517 § 2 in einer Pfarrei tätig sind («Gemeindeleiter», «Pfarreibeauftragte»). Diese Praxis solle wieder abgeschafft werden (4.7.), was aber von den «Landeskirchen» bisher ebenfalls ignoriert worden ist.

## VI. Wirkungsmöglichkeiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften

Abgesehen vom Minarettverbot der Bundesverfassung (Art. 72, Abs. 3) wird man kaum davon sprechen können, dass die Religionsgemeinschaften in ihren Wirkungsmöglichkeiten durch gesetzliche Hemmnisse direkt behindert werden. Die kanonischen (kirchenrechtlichen) Rechtspersonen der katholischen Kirche sind ja nicht verboten. Problematisch ist die Praxis. Die katholische Kirche wird – wie oben dargelegt – faktisch dazu gezwungen, mit

---

<sup>44</sup> Besonders krass formuliert die «Verfassung» der Römisch-katholischen «Landeskirche» Luzern im Gegensatz dazu in Art. 6, Abs. 1: «Landeskirche und Kirchgemeinden sorgen für die religiöse Betreuung der Katholikinnen und Katholiken im Kanton Luzern durch die römisch-katholische Kirche (...)». Die eigentliche Kirche wird dadurch die Rolle als Auftragsnehmerin der staatskirchenrechtlichen Körperschaft zugewiesen, was die pastorale Tätigkeit betrifft, vgl. [https://www.lukath.ch/wp-content/uploads/2015/09/01\\_verfassung.pdf](https://www.lukath.ch/wp-content/uploads/2015/09/01_verfassung.pdf) (besucht am 20. Januar 2018). Zur Genese des heutigen staatskirchenrechtlichen bzw. vermögensrechtlichen Systems im Kanton Luzern vgl. Peter Emmenegger, Die Finanzausgleichsbestrebungen unter den Röm.-kath. Kirchgemeinden im Kanton Luzern, 1984. Bereits im Jahr 1970 hatte sich Eugenio Corecco kritisch zum Schweizer «Landeskirkensystem» geäussert, zum Kanton Luzern im Besonderen, vgl. Corecco, 'Landeskirche' (Anm. 19), S. 17-42.

<sup>45</sup> Vgl. dazu und für weiterführende Literatur: *Grichting*, Verfügungsrecht (Anm. 3), S. 88-97.

<sup>46</sup> Vgl. zur Genese der «Pfarrerwahl» im Kanton Zürich: *Grichting*, Kirchenwesen (Anm. 5), S. 55-57 und 93-98.

<sup>47</sup> Vgl. *Martin Grichting*, Von der 'Wiederwahl' der Pfarrer durch die Kirchgemeinde zur befristeten Ernennung durch den Diözesanbischof, in: Gerosa (Hrsg.), Staatskirchenrechtliche Körperschaften (Anm. 20), S. 101-106.

Zweitstrukturen zu leben, von welchen der damalige Bischof von Basel und heutige Kurienkardinal Kurt Koch festgestellt hat, dass sie sich «mit dem katholischen Kirchenverständnis reiben und strukturell mit der Ekklesiologie des Zweiten Vatikanischen Konzils nicht in Übereinstimmung zu bringen sind»<sup>48</sup>.

Die religiöse Pluralisierung der Gesellschaft hat ferner zur Folge, dass sich die staatliche Tätigkeit tendenziell ausweitet. So ist in einigen Kantonen der konfessionelle Religionsunterricht gänzlich aus den Schulen verschwunden. Ersetzt wurde er – etwa im Kanton Zürich – durch staatliche Religionskunde. Auch der Zugang der Religionsgemeinschaften zu ihren Gläubigen in staatlichen Einrichtungen wird – mit dem Argument des Datenschutzes – zusehends eingeschränkt. Die Spitalseelsorge steht zudem in der Gefahr, durch staatliche «spiritual care» ersetzt zu werden. Zu beachten ist allerdings, dass es in diesen Fragen zwischen den Kantonen grosse Unterschiede gibt, nicht zuletzt in der Verwaltungspraxis.

Die Geldwäschereiproblematik und der radikalislamische Terror haben in der Schweiz für die Religionsgemeinschaften ferner zur Folge gehabt, dass der Staat sein Augenmerk auf die kirchlichen Stiftungen gerichtet hat. Diese müssen sich bis 2020, nach einer Änderung des Zivilgesetzbuchs, ins Handelsregister eintragen lassen, wovon sie bisher befreit waren<sup>49</sup>. Ferner bestehen Bestrebungen, den Religionsgemeinschaften die Aufsicht über ihre Stiftungen gänzlich zu entziehen, dies mit der Begründung, diese Stiftungen könnten islamistischen Terror finanzieren oder der Geldwäscherei dienen.

## VII. Kirchengüter und Kirchenfinanzierung

Wie dargelegt, kennen die meisten Schweizer Kantone ein Kirchensteuersystem. Nur die Kantone Genf und Neuenburg folgen dem französischen Trennungssystem, allerdings davon abweichend durch eine «freiwilligen Kirchensteuer». In den Kantonen Waadt und Wallis liegt noch eine direkte Finanzierung der Kirche aus allgemeinen Staatsmitteln vor. Einzelne Kantone kennen zudem noch «Kultusbudgets». So wird etwa im Kanton Zürich für die reformierte Landeskirche und die römisch-katholische Körperschaft jährlich rund 50 Mio. Franken zur Verfügung gestellt für Leistungen mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung<sup>50</sup>.

Die Kirchensteuer des Gläubigen geht nicht an die Diözese, sodass der Diözesanbischof darüber verfügen könnte, sondern an die örtliche Kirchengemeinde<sup>51</sup>. Deshalb müsste man korrekterweise davon sprechen, dass es sich um eine «Kirchengemeindesteuer» handelt<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Kurt Koch, Der Bischof als erster Verkündiger, Liturge und Leiter der Ortskirche, SKZ 168 (2000), S. 179. Im gleichen Kontext bedauert Koch auch «das Missverständnis, dass Synodalität und Demokratie deckungsgleich sind».

<sup>49</sup> Vgl. Hans Michael Riemer, GAFI-Umsetzung: Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister auch für kirchliche Stiftungen und Familienstiftungen, Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht/SZW 88 (2016), Nr. 1. S. 70–75.; vgl. auch Patricia Cartier, Fondations ecclésiastiques – Nouvelle obligation d’inscription au registre du commerce, in: Zeitschrift zur Rechtsetzung und Praxis im Gesellschafts- und Handelsregisterrecht (=REPRAX), 18. Jahrgang, 2/2016, S. 1–21.

<sup>50</sup> Vgl. dazu Thomas Widmer et. al., Kirchliche Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich, Zürcher Politik- & Evaluationsstudien, Nr. 18, 2017.

<sup>51</sup> Vgl. Urs Josef Cavelti, Das schweizerische Staatskirchenrecht und das neue kirchliche Vermögensrecht, in: Amherd/Carlen (Hrsg.), Das neue Kirchenrecht. Seine Einführung in der Schweiz, 1984, S. 155.

<sup>52</sup> Darauf hat schon hingewiesen: Hans Beat Noser, Pfarrei und Kirchengemeinde. Studie zu ihrem rechtlichen Begriff und grundsätzlichen Verhältnis, 1957, S. 148f.

Die Kirchgemeinde stellt die Priester und die übrigen in der Seelsorge Tätigen zivilrechtlich an und besoldet sie, was immer auch die soziale Vorsorge umfasst. In vielen Kantonen besteuern die Kirchgemeinden, da sie Territorialkörperschaften sind, auch die juristischen Personen<sup>53</sup>. Die Steuern physischer und juristischer Personen machen zusammen mit den Mitteln, welche in gewissen Kantonen noch zusätzlich aus allgemeinen Staatsmitteln stammen, gesamtschweizerisch für die katholische Kirche jährlich etwa eine Milliarde Franken aus, dies bei gut drei Millionen Katholiken. Die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden und Landeskirchen kommen gesamthaft auf etwa die gleiche Summe<sup>54</sup>.

Eine «Landeskirche» verfügt je nach Kanton über ein grosses Budget, das im Fall der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich etwa 60 Millionen Franken ausmacht<sup>55</sup>. Sie finanziert damit die überpfarreiliche Seelsorge, die Kategorialseelsorge, die Dienststellen etwa für Katechese oder Caritas und die Medienarbeit. Der Bischof von Chur – der hier für seine übrigen Mitbrüder in der Schweiz steht – verfügt demgegenüber nur über sehr bescheidene finanzielle Mittel. Das Budget des Churer Bistumskasse beträgt rund 2,7 Millionen Franken. In der Regel erhält das Bistum einen Pro-Kopf-Beitrag von den in der Diözese gelegenen «Landeskirchen». Dieser Beitrag liegt bei etwa 3 Franken pro Gläubigem. Der Beitrag ist zudem freiwillig. Da die «Landeskirchen» gegenüber dem Diözesanbischof rechtlich unabhängig sind, hat er keinen einklagbaren Anspruch auf dieses Geld. Er kann damit ein personell schwach dotiertes Ordinariat unterhalten. Eigene pastorale Aktivitäten können jedoch nicht finanziert werden<sup>56</sup>.

Die «Landeskirchen» haben sich schliesslich auf der nationalen Ebene verbunden in der sogenannten «Römisch-katholischen Zentralkonferenz der Schweiz» (RKZ). Sie finanziert gesamtschweizerische kirchliche Organisationen. Unter anderem ist sie der wesentliche Geldgeber der Schweizer Bischofskonferenz und ihrer Unterorganisationen, die jährlich mit rund 2,125 Million Franken, ebenfalls auf freiwilliger Basis, unterstützt werden<sup>57</sup>.

Als Faustregel geht man davon aus, dass das Verhältnis der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel auf den Ebenen von Kirchgemeinde, «Landeskirche» und nationaler Ebene

---

<sup>53</sup> Immer noch grundlegend dafür ist das Urteil des höchsten Schweizerischen Gerichts, des Schweizerischen Bundesgerichts, vom 6. Oktober 1976, in: BGE (Anm. 28) 102 Ia, S. 468-483. Alle späteren Entscheidungen stützen sich auf die dort vorgetragene Argumentation, die sich im Wesentlichen darauf beschränkt, in formeller Hinsicht auf die über hundertjährige Tradition der Besteuerung juristischer Personen durch Religionsgemeinschaften zu verweisen. Materiell ist die Tatsache, dass die staatskirchenrechtlichen Körperschaften Gebietskörperschaften darstellen, ausschlaggebend. Vgl. zu dieser Steuer, versehen mit Zahlenmaterial und Literatur: *Raimund Süess, Christian R. Tappenbeck, René Pahud de Mortanges, Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz. Eine Dokumentation, 2012.* Im Kanton Graubünden gehen die Steuern juristischer Personen direkt an die beiden «Landeskirchen» und sind im Falle der katholischen «Landeskirche» praktisch deren einzige Einnahmequelle.

<sup>54</sup> Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2007. Neuere gesamtschweizerische Zahlen sind nicht verfügbar. Vgl. dazu *Michael Marti, Eliane Kraft, Felix Walter, Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz, 2010, S. 29-33.*

<sup>55</sup> Vgl. dazu den Finanzbericht 2016 Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich: [https://www.zhkath.ch/service/publikationen/jahresberichte/jahresbericht-2016-der-katholischen-kirche-im-kanton-zuerich/57998-finanzbericht-2016-web.pdf/at\\_download/file](https://www.zhkath.ch/service/publikationen/jahresberichte/jahresbericht-2016-der-katholischen-kirche-im-kanton-zuerich/57998-finanzbericht-2016-web.pdf/at_download/file) (besucht am 20. Januar 2018).

<sup>56</sup> Vgl. *Ries, Kirchenfinanzierung (Anm. 19), S. 370.*

<sup>57</sup> Vgl. dazu den Jahresbericht 2016 unter [www.rkz.ch](http://www.rkz.ch) (besucht am 20. Januar 2018)

100:10:1 ist<sup>58</sup>. Die Kirchgemeinden verfügen also über sehr viele Mittel. Sie zahlen jährliche Pfarrerlöhne bis zu 150'000 Franken. Schwieriger ist es in einigen Kantonen, auf überregionaler Ebene Projekte zu finanzieren. Prekär ist die Lage für die Diözesen und auf nationaler Ebene.

Welche sind die Folgen dieses vermögensrechtlichen Systems für den Alltag der Kirche? In den traditionell katholischen Gebieten der Schweiz existiert dieses System, zumindest auf Pfarreebene, schon länger. So lange die Katholiken in der Schweiz bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts unter dem Druck der liberal-protestantischen Mehrheit standen, hat das System in der Praxis im Wesentlichen durchaus funktioniert. Denn eine Minderheit muss immer zusammenhalten. Wenn alle in einer gesunden Bandbreite katholisch sind, werden sie auch in demokratischen Strukturen nichts anderes beschliessen als das, was katholisch ist. Die gleichen Strukturen stehen heute jedoch in einem anderen gesellschaftlichen Kontext. Die Schweiz ist ein religiös und weltanschaulich pluralistisches Land geworden. Die Bandbreite der Meinungen unter den Katholiken ist vergleichbar mit den allgemeingesellschaftlichen Verhältnissen. So schlägt der Pluralismus stark auf die Kirche durch, und zwar mittels Institutionen, die über das Geld der Kirche verfügen. Zweifellos arbeiten auch heute viele Laien in diesem System mit in der Absicht, der Kirche zu dienen. Sie tun es sicher in bester Absicht. Aber es ist klar, dass sie sich nicht immer der Dynamik von Institutionen entziehen können, die demokratisch und damit auf Mehrheitsfähigkeit ausgelegt sind. Und das bleibt nicht ohne Folgen. So hat der frühere Bischof von Basel und heutige Präsident des Päpstlichen Rats für die Einheit der Christen, Kardinal Kurt Koch, einmal bemerkt, seine Aufgabe als Diözesanbischof bestehe weniger in der «effektiven Leitung» als vielmehr in der «effektiven Repräsentation». Und er hat sich ohne zu zögern mit Queen Elisabeth, einer konstitutionellen Monarchin, verglichen<sup>59</sup>. In der Tat weist das Schweizer Kirchenfinanzierungssystem dem Bischof eine eher zeremonielle Rolle zu. Darin teilt er das Schicksal mit dem Pfarrer. Dieser und die weiteren Priester sowie die Laienmitarbeiter sind Lohnempfänger der Kirchgemeinde. Sie werden also von ihren eigenen Gläubigen, die als Staatsbürger handeln, angestellt und besoldet. Und in mehreren Kantonen kann der Pfarrer – wie erwähnt – von seinen Gläubigen durch Nicht-Wiederwahl entlassen werden. Vor allem die Priester sind deshalb gut beraten, sich bei der Verkündigungstätigkeit vorsichtig zu verhalten. Und der Generalsekretär der RKZ schrieb in diesem Sinn den Körperschaften zwecks Erhaltung ihrer materiellen und finanziellen Stellung ins Stammbuch: «Sie müssen ein Interesse daran haben, extreme, intern und/oder nach aussen hin polarisierende, den Eindruck von Intoleranz erweckende Formen von religiösem Ausdruck und religiöser Präsenz in der Öffentlichkeit zurückzubinden und sich aktiv und möglichst gemeinsam für friedliche und friedensfördernde, den Zusammenhalt der Gesellschaft fördernde, für Nöte aller Art sensible und der Welt nicht absonderna zugewandte Formen von Religion einzusetzen»<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Vgl. *Alois Odermatt*, Kirchensteuern in der Schweiz. Öffentlich-rechtliche Körperschaften mit pastoraler Bedeutung, *Una Sancta. Zeitschrift für ökumenische Begegnung* 53 (1998), S. 259. Neuere Schätzungen sprechen von 85% für die Kirchgemeindeebene, 13% für die kantonale und 1-2% für die nationale Ebene, vgl. *Daniel Kosch*, Akzeptanz und Nähe zu den Gläubigen durch den Einzug der Steuern in den Kirchgemeinden der Schweiz, in: *Abmeier* (Hrsg.), *Geld, Gott und Glaubwürdigkeit*, 2016, S. 185.

<sup>59</sup> Vgl. *Kurt Koch*, *Der Bischof* (Anm. 48), S. 178.

<sup>60</sup> *Daniel Kosch*, *Die öffentliche Finanzierung der katholischen Kirche in der Schweiz. Zahlen, Zusammenhänge und Zukunftsperspektiven*, 2013, S. 42.

Manche Priester begrüßen freilich das Schweizer Kirchensteuersystem, weil es sie relativ unabhängig macht vom Diözesanbischof, vor allem in materieller Hinsicht. Diesem bleibt nicht viel mehr als das Wort, um zu versuchen, der kirchlichen Lehre und Disziplin Nachachtung zu verschaffen. Wenn Lientheologen predigen in der Eucharistiefeier, wenn Priester die Generalabsolution erteilen oder wenn im Bereich der Ökumene Unerlaubtes geschieht, kann der Bischof letztlich wenig tun, denn die Anstellung und der Lohn der von ihm kirchlich Beauftragten hängen von der Kirchgemeinde ab, der er nichts zu befehlen hat. Nach dem medial brisanten und erst noch gescheiterten Versuch, den Pfarradministrator von Röschenz des Amtes zu entheben, hat sich kein Schweizer Bischof mehr daran versucht, der kirchlichen Ordnung Nachachtung zu verschaffen durch die Abberufung eines fehlbaren Geistlichen. Hinzu kommt, dass sich das kirchliche Strafrecht in den vorliegenden Zusammenhängen nicht als tauglich erweist. Folglich sind Bischof und Pfarrer immer darauf verwiesen, mit den in den Kirchgemeinden und «Landeskirchen» tätigen Laien, zu denen sich meist auch einige Priester gesellen, zu verhandeln und Kompromisse auszuhandeln<sup>61</sup>. Der Bischof ist in vielen Kantonen zudem gewissermassen der Vertragspartner der «Landeskirchen», die sich als Repräsentanten der Gläubigen verstehen<sup>62</sup>.

### **VIII. Formen institutioneller Kooperation von Staat und Kirchen sowie Religionsgemeinschaften**

Aufgrund des dargelegten staatskirchenrechtlichen Systems ist deutlich, dass der Begriff «Kooperation» im Falle der Schweiz problematisch ist – jedenfalls in Bezug auf die römisch-katholische Kirche. Da sie als solche und ihre vom eigenen Selbstverständnis legitimierten Institutionen sowie Vertreter in rechtlicher Hinsicht vom Staat in der Regel ignoriert werden und dieser sich nach eigenen Vorstellungen sowie Prinzipien aus den Katholiken Repräsentanten schafft, mit denen er dann in Beziehung tritt, ist der Diözesanbischof oft gar nicht involviert in den Beziehungen zum Staat<sup>63</sup>. Dieses Verhalten ist nicht in allen Kantonen gleich ausgeprägt. Lokal gibt es zum Teil formelle und informelle Kontakte zwischen Kantonsregierungen und Bischöfen. Teilweise wird der Diözesanbischof auch seitens der staatskirchenrechtlichen Behörden informiert oder zur Vernehmlassung eingeladen, wenn der Staat sich an die Körperschaft gewendet hat. In der Regel ist jedoch die Körperschaft der Ansprech- oder Vertragspartner des Staates, wenn es etwa um Fragen der pastoralen Mitwirkung der Kirche in staatlichen Einrichtungen geht oder wenn es sich um Vernehmlassungsverfahren im Zuge von Gesetzgebungsvorhaben handelt, welche die Religionsge-

---

<sup>61</sup> Vgl. *Alois Odermatt*, Synodale Ordnung durch Verhandeln und Vereinbaren. Eine Skizze über Bedeutung und Zukunft der staatskirchenrechtlichen Körperschaften am Beispiel der Kirchgemeinde, in: *Bischofberger/Collet/Helbling* (Hrsg.), *Verheissung und Anstoss*. FS Josef Amstutz, 1987, S. 181-205.

<sup>62</sup> Vgl. etwa die Verfassung der römisch-katholischen Landeskirche des Kantons Luzern vom 1. Januar 1994 ([www.lu.kath.ch](http://www.lu.kath.ch)). In § 7, lit. c. werden zu den Aufgaben der «Landeskirche» gezählt die «Vertretung des Kirchenvolkes gegenüber den staatlichen und kirchlichen Behörden». Auch das «Übereinkommen betreffend das Pfarrwahlrecht der Kirchgemeinden» zwischen der «Katholischen Landeskirche von Graubünden» und dem Bischof von Chur vom 20. November 1979 ([www.gr.kath.ch](http://www.gr.kath.ch)) ist Ausdruck der Tatsache, dass die Gläubigen von der «Landeskirche» vertreten werden. Die in der «Landeskirche» versammelten Gläubigen werden dadurch zu Vertragspartnern ihres Bischofs.

<sup>63</sup> Vgl. zu dieser Problematik *Friederich*, *Kirchen* (Anm. 30), S. 229.

meinschaften betreffen. Auf der Ebene der Eidgenossenschaft wird die Schweizer Bischofskonferenz zu Vernehmlassungsverfahren im Zuge von Gesetzgebungsprojekten eingeladen.

### **IX. Geltung kirchlich bzw. religionsgemeinschaftlich gesetzten Rechts in der staatlichen Rechtssphäre**

Religionsgemeinschaftlich gesetztes Recht kommt in der Schweiz kaum zur Geltung<sup>64</sup>. Das kanonische Recht betreffend die Rechtspersönlichkeit von Diözese und Pfarrei wird in den meisten Kantonen vom Staat ignoriert. Er schafft – wie erwähnt – statt dieser kirchlichen Institutionen die Kirchgemeinden und die «Landeskirchen». Das Recht der evangelisch-reformierten Landeskirchen ist vom Staat erlassen, so dass man nicht davon sprechen kann, es gebe dort kirchliches Recht, das im staatlichen Bereich Geltung erlangen würde. Im Bereich des Privatrechts stellt der Staat verschiedene Rechtsfiguren zur Verfügung, etwa den Verein und die Stiftung, die auch als kirchliche Stiftung ausgestaltet sein kann, wenn die betreffende Religionsgemeinschaft dafür Gewähr bietet, dass sie die Aufsicht in genügender, staatsähnlicher Weise wahrzunehmen vermag. Man wird wohl am ehesten noch im Bereich des Stiftungsrechts davon sprechen können, dass kirchliches Recht Geltung im staatlichen Bereich erlangt, nämlich in subsidiärer Weise und sofern es nicht mit staatlichem Recht kollidiert<sup>65</sup>.

Die meisten von den katholischen «Landeskirchen» erlassenen «Kirchenordnungen» bzw. «Kirchenverfassungen» nehmen jedoch im Sinne einer Anerkennung bzw. eines Vorbehalts Bezug auf das kanonische Recht. Es stellt sich allerdings immer die Frage, was dies konkret bedeutet. Generell kann festgehalten werden: Solche Verweise auf kanonisches Recht haben «lediglich deklaratorischen Charakter und dürften im Konfliktfall mit der staatskirchenrechtlichen Gesetzgebung nicht durchsetzbar sein, können hingegen als Auslegungshilfe dienen»<sup>66</sup>. Seitens von Vertretern der staatskirchenrechtlichen Körperschaften wurde denn auch zugegeben, dass ein Verweis auf das kanonische Recht und die damit verbundene Lehre und Struktur der katholischen Kirche zwar «viel verspricht, letztlich aber zu nichts verpflichtet»<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> So begnügt sich etwa der Kanton Zürich in seinem Kirchengesetz, in welchem er auf der Basis der Kantonsverfassung die «Landeskirchen» und Kirchgemeinden organisiert, einzig damit, in § 13, Abs. 4 bei den Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Pfarrer darauf hinzuweisen, diese richteten sich «nach dem Recht der kantonalen kirchlichen Körperschaften beziehungsweise der Kirchen».

<sup>65</sup> Vgl. *Riemer*, Berner Kommentar. Die Stiftungen (Anm. 17), Rz 238-240.

<sup>66</sup> *Paul Weibel*, Vorbehalt des Kirchenrechts in den staatskirchenrechtlichen Ordnungen der Kantone, in: *Gerosa*, Staatskirchenrechtliche Körperschaften (Anm. 20), S. 171. Vgl. für Tabellen betreffend alle Kantone, in denen Vorbehalte zugunsten des kanonischen Rechts bestehen, jeweils unter Angabe der Quelle und des Inhalts, ebd., S. 209-286.

<sup>67</sup> *Moritz Amherd*, Kirchliche Räte und staatskirchenrechtliche Organe zwischen Konkurrenz und Kooperation, Carlen (Hrsg.), Räte in der Kirche zwischen Recht und Alltag, 1987, S. 47. Besonders deutlich wurde dies angesichts des Finanzboykotts der Zürcher Körperschaft gegenüber dem Bischof von Chur in den Jahren 1990 bis 1997 (vgl. dazu auch oben V.). Obwohl in der «Kirchenordnung» der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich aus dem Jahr 1982 (Art. 3, Abs. 1 und 4) davon die Rede war, die Körperschaft «schaffe (...) die äusseren Voraussetzungen für die Entfaltung des kirchlichen Lebens» und «finanziere die kirchliche Verwaltung und andere kirchliche Institutionen», rechtfertigte ein von der Körperschaft bei Urs Josef Cavelti in Auftrag gegebenes Gutachten den Finanzboykott des Bischofs folgendermassen: «Neben der grundlegenden und offen formulierten Aufgabe der Schaffung der äusseren Voraussetzungen für die Entfaltung des religiös-kirchlichen Lebens



Es steht der eigentlichen Kirche einzig der Weg offen zu versuchen, über den zivilen Rechtsweg eine Körperschaft anzuhalten, sich in ihrer Tätigkeit gemäss ihrer Selbstverpflichtung auf kirchliches Recht zu verhalten. Dies ist allerdings mit der nicht alltäglichen Situation verbunden, dass ein Diözesanbischof vor einem staatlichen Gericht gegen seine vom Staat in Körperschaften verfassten Gläubigen klagen muss. Ein in diesem Sinn unternommener Versuch im Bistum Chur hat dazu geführt, dass das Schweizer Bundesgericht mit einer Entscheidung vom 17. Dezember 2018 höchstrichterlich hat Stellung nehmen müssen zur Frage, wie das Verhältnis zwischen der eigentlichen katholischen Kirche und den vom Staat geschaffenen Körperschaften geordnet ist<sup>68</sup>. Im vorliegenden Fall ging es darum, dass die vom Staat geschaffene «Katholische Landeskirche von Graubünden» finanziell die Organisation «adebar» unterstützt hat, die sich mit den Leitlinien von «Planned Parenthood» identifiziert, Abtreibungen als legitim betrachtet und deren Durchführung begleitet, Beratungsbestätigungen für straflose Abtreibungen bei Minderjährigen ausstellt, In-vitro-Fertilisation samt Samenspende befürwortet, pränatale Diagnostik mit allfälliger Abtreibung gutheisst, künstliche Verhütungsmethoden sowie die Pille danach propagiert und eine Sexualpädagogik betreibt, die im offenen Widerspruch zum katholischen Glauben steht. Das Bundesgericht entschied nun: «Diese [katholische Kirche] und ihre Gläubigen werden weder durch die Tätigkeit des Beigeladenen [«adebar»] noch durch die Beitragsgewährung seitens der Beschwerdegegnerin [«Landeskirche»] daran gehindert, ihre Glaubensüberzeugungen zu verbreiten oder zu leben, selbst wenn diese Tätigkeiten mit ihren Glaubensüberzeugungen nicht vereinbar sind» (Nr. 5.3). Es ist somit den staatskirchenrechtlichen Körperschaften – obwohl sie vom Staat als «katholisch» bezeichnet werden – höchstrichterlich erlaubt, gegen Grundsätze der katholischen Kirche zu handeln. Dies sei so, weil gemäss der Schweizer «Staatskirchenstruktur» (5.4.1) die Finanzmittel der Körperschaften nicht Gelder der katholischen Kirchen seien, sondern aus den «Erträgen der staatlichen Kultussteuer» stammten (5.3). Wenn eine «Landeskirche» eine Organisation wie «adebar» unterstütze, komme der eigentlichen katholischen Kirche, zu Gunsten derer die «Landeskirche» an sich bestehen sollte, lediglich die Rolle als «Dritte» zu (1.5.3.1). Das Bundesgericht hat damit deutlich gemacht, dass das staatskirchenrechtliche System der Schweiz potentiell schismatischen Charakter hat. Zugleich hat das Gericht die Frage aufgeworfen,

---

enthält Art. 3 der KO [Kirchenordnung] vier Einzelkompetenzen fest. Zwei davon sind bereits durch das kantonale Kirchengesetz vorgegeben, nämlich die Wahrnehmung regionaler und überregionaler Aufgaben (§ 2a KG; Art. 3.2 KO), und die Schaffung eines Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden (§ 13 KG; Art. 3.3 KO). Selbst gewählte und autonom gesetzte Aufgaben sind die Finanzierung der kirchlichen Verwaltung und anderer Institutionen (Art. 3.4 KO), sowie die Möglichkeit zur Leistung von Beiträgen an kirchliche, diakonische und ökumenische Gremien (Art. 3.5 KO); der Katalog scheint nicht abschliessend zu sein. In diesen beiden letzten Bereichen liegt ein wesentlicher Teil des autonomen Handelns der Körperschaft. Einerseits ist der Umfang zu solchem Tätigwerden selbst gewählt und andererseits auch die Durchführung dem Gestaltungswillen der Körperschaft anheimgestellt. (...) Aus den Kompetenzen gemäss Art. 3 KO kann keine unmittelbare Anwendung erfolgen. Die KO formuliert lediglich allgemeine Richtlinien des Tätigwerdens. Sie ermangelt der notwendigen Bestimmtheit. Sie enthält Zielvorstellungen, und keine unmittelbaren Einzelverpflichtungen. Die Konkretisierung der Grundsätze ist ein Spielraum offengelassen. Die Offenheit geht zudem in eine doppelte Richtung. Einerseits sind die Begriffe der 'kirchlichen Verwaltung' und 'andere kirchliche Institutionen' nicht spezifiziert; zum andern ist auch das 'Finanzieren' selbst ungemessen», *Urs Josef Cavelti*, Studie vom 9. September 1991 zu den Rechtsgrundlagen von Finanzbeschlüssen der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich, Mschr., 1991, S. 4f. Es liegt somit im Ermessen einer staatskirchenrechtlichen Körperschaft zu beurteilen, ob und allenfalls in welchem Masse die Diözesanleitung finanziell unterstützt werden soll und ob die Diözesanleitung überhaupt unter den Oberbegriff «kirchliche Verwaltung» fällt.

<sup>68</sup> Vgl. Urteil 2C\_955/2016, 2C\_190/2018.

wie es möglich ist, dass ein Staat, der sich als Rechtsstaat verstehen möchte, «katholische» Organisationen gründen kann, die er dann gegen die eigentliche Religionsgemeinschaft arbeiten lässt.

Es ist deutlich, dass nach diesem Urteil nicht mehr davon gesprochen werden kann, die staatskirchenrechtlichen Körperschaften hätten einen «auxiliären» Charakter. Dies zeigt auch ein Dokument der Kommission für Staatskirchenrecht und Religionsrecht der RKZ, welches sich diese zu eigen gemacht hat<sup>69</sup>. Darin wird faktisch der Standpunkt vertreten, die eigentliche Kirche stehe in einem Verhältnis der Unterordnung zu den staatskirchenrechtlichen Körperschaften: «Die Mitglieder staatskirchenrechtlicher Behörden treffen ihre Entscheide zwar auf der Basis der pastoralen Vorgaben, aber eigenverantwortlich. Sie sind nicht nur befugt, sondern verpflichtet, die finanzrelevanten Vorhaben der pastoral Verantwortlichen darauf hin zu prüfen, ob sie aus ihrer Sicht überzeugend und stichhaltig sind»<sup>70</sup>. Die RKZ reklamiert damit für sich, für die «Landeskirchen» und die Kirchgemeinden ein Letztentscheidungsrecht darüber, ob pastorale Initiativen, die von Bischöfen und Pfarrern vorgeschlagen werden und die finanzielle Folgen haben, umgesetzt werden sollen. Dabei geht es nicht bloss um die Finanzierbarkeit solcher Initiativen, sondern um eine materielle Prüfung, also darum, ob pastorale Initiativen in den Augen der Finanzverantwortlichen sinnvoll sind.

## **X. Schlussbemerkungen: Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen des Staatskirchenrechts**

Staatskirchenrechtliche Systeme sind nicht in Stein gemeisselt. Sie hängen von geschichtlichen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren ab. Das gilt auch für die staatskirchenrechtlichen Systeme der Schweiz. Schon im Jahr 1976 stellte das Schweizer Bundesgericht fest: «Die anerkannten Landeskirchen bzw. ihre Kirchgemeinden werden wohl heute in weiten Kreisen der Bevölkerung nicht mehr als Träger öffentlicher Aufgaben und hoheitlicher Befugnisse betrachtet, die in ihrem Bereich den politischen Gemeinden gleichzustellen wären, sondern eher als den privatrechtlichen Personenverbänden ähnliche Körperschaften auf rein personeller Grundlage»<sup>71</sup>. Diese Diagnose ist über vierzig Jahre alt. Im gesamtschweizerisch tonangebenden Kanton Zürich gehörten damals noch über 90% der Einwohner den evangelisch-reformierten oder katholischen Körperschaften an<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Vgl. *Kommission für Staatskirchenrecht und Religionsrecht der RKZ*, Auf das Zusammenspiel kommt es an. Empfehlungen für eine sachgemässe und wirkungsvolle Koordination pastoraler und finanzieller Entscheidungen im dualen System, Zürich 2018, S. 2: [https://www.rkz.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/3. Kirche und Recht/3.1 Postitions- Strategiepapiere/3.1.20180623 Pastoral und Finanzen f%C3%BCr Ple-num.pdf](https://www.rkz.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/3_Kirche_und_Recht/3.1_Postitions-Strategiepapiere/3.1.20180623_Pastoral_und_Finzen_f%C3%BCr_Ple-num.pdf) (besucht am 27. Februar 2019).

<sup>70</sup> Ebd., S. 14, Nr. 7.

<sup>71</sup> BGE (Anm. 28) 102 Ia, S. 474f.

<sup>72</sup> Im Jahre 1970 waren es noch 94,2%, vgl. *Statistisches Amt des Kantons Zürich*, Markanter Wandel in der Zürcher Religionslandschaft. Ergebnisse der Volkszählungen 1970–2000 für den Kanton Zürich, Zürich 2003, statistik.info 02/2003, S. 2.

Ende 2018 waren es noch 53,6%<sup>73</sup>. Der Rückgang beträgt gesamtschweizerisch durchschnittlich pro Jahr rund 1%<sup>74</sup>, so dass im Kanton Zürich in etwa vier Jahren die 50%-Marke unterschritten werden dürfte. Im Halbkanton Basel-Stadt machten die Katholiken und Protestanten 2015 noch einen Anteil von 34,3% an der Gesamtbevölkerung aus<sup>75</sup>.

Diese Entwicklungen werden zur Folge haben, dass sich der institutionelle Rahmen für die Religionsgemeinschaften der veränderten gesellschaftlichen Realität wird anpassen müssen. Befeuert wird diese Entwicklung nicht zuletzt durch das verstärkte Auftreten des Islam und anderer Religionsgemeinschaften, welche derzeit im Privatrecht situiert sind, was zusehends als Ungerechtigkeit empfunden wird. Dieser Ungerechtigkeit kann abgeholfen werden, indem neue Religionsgemeinschaften entweder ins bisherige System integriert werden, oder indem alle Religionsgemeinschaften ins Privatrecht verwiesen werden. Eine vertragsrechtliche Lösung, die flexibler wäre als das den politischen Gemeinden und den Kantonen nachempfundene bisherige staatskirchenrechtliche System, scheint bisher ausserhalb der Denkmöglichkeiten schweizerischer Politiker zu liegen<sup>76</sup>.

Bereits im Jahr 2000 hat ein Autor, welcher für die Zürcher Körperschaften eine Sozialbilanzierung durchgeführt hatte, festgehalten: «Kirchenaustritte könnten aber auch als ein Signal interpretiert werden, der Staat müsse als Leistungserbringer an die Stelle der Kirche treten. So gesehen wird der Staat nicht darum herumkommen, die gesellschaftliche Bedeutung der Kirchen periodisch anhand der Mitgliederzahlen zu betrachten»<sup>77</sup>. Neuerdings wird ein Unterschreiten der 50%-Grenze – Katholiken und Protestanten im Vergleich mit der gesamten Wohnbevölkerung – als Wert angesehen, bei dem über das bisherige Kirchensteuereinzugssystem diskutiert werden müsste<sup>78</sup>.

Auch die Besteuerung juristischer Personen durch staatskirchenrechtliche Körperschaften wird angesichts rückläufiger Mitgliederzahlen immer schwieriger zu rechtfertigen. Dies liegt nicht nur daran, dass einzelne evangelisch-reformierte Landeskirchen ihren Mitgliedern erlauben, einer anderen als der Wohnsitzkirchgemeinde anzugehören. Sie untergraben damit selbst die letzte rechtliche Begründung für diese Steuer, indem sie das Territorialprinzip aufweichen<sup>79</sup>. Dieses stellt ja die materielle Begründung für die Zulässigkeit der Steuer

<sup>73</sup> Vgl. [https://statistik.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/statistik/de/daten/daten\\_bevoelkerung\\_soziales/konfession.html](https://statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/daten_bevoelkerung_soziales/konfession.html) (besucht am 27. Februar 2019).

<sup>74</sup> Vgl. *Kosch*, Akzeptanz (Anm. 58), S. 180.

<sup>75</sup> <https://spi-sg.ch/wp-content/uploads/2017/03/albisser-j-2017-1-factsheet-kirchenstatistik-d.pdf> (besucht am 18. Januar 2018).

<sup>76</sup> Vgl. dazu *Martin Griching*, Zur Reformbedürftigkeit des Schweizer Staatskirchenrechts, Jusletter 7. Juli 2014, Rz 22-26 (<http://jusletter.weblaw.ch>; besucht am 20. Januar 2018)

<sup>77</sup> *Charles Landert*, Kirche und Staat, in: Dähler/Kölz/Notter (Hrsg.), Individuum, Staat und Gesellschaft, 2000, S. 78.

<sup>78</sup> Vgl. *Engi*, Neutralität (Anm. 23), S. 248. Der Verfasser arbeitet bei der für die Religionsgemeinschaften zuständigen Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.

<sup>79</sup> Laut *Tappenbeck*, Kirchenrecht (Anm. 8), S. 99, handelt es sich um Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Basel-Stadt, Schaffhausen und Luzern. Vgl. dazu auch die neue Kirchenverfassung der Evangelisch-reformierten Landeskirche von Graubünden von 2017. Darin wird in Art. 5, Abs. 3 eine Aufweichung des Territorialitätsprinzips ermöglicht mit der Formulierung: «Jedes Mitglied gehört in der Regel zu der Kirchgemeinde, die für seinen Wohnsitz zuständig ist. Das Gesetz regelt die Ausnahmen». Die Landeskirche scheint sich der Problematik bewusst zu sein. In einem Vorentwurf von 2011 hatte es in Art. 3, Abs. 2 noch geheissen: «Jedes Mitglied gehört in der Regel zu der Kirchgemeinde, zu welcher seine politische Wohnsitzgemeinde zugehörig ist. Auf begründetes Begehren

dar, weil Kirchgemeinden als Territorialkörperschaften gelten und deshalb alle Institutionen besteuern können, die sich auf ihrem Gebiet befinden. Auch die von der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, von der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich und der Direktion der Justiz und des Innern dieses Kantons in Auftrag gegebene und 2017 publizierte Studie zu den gesamtgesellschaftlichen Leistungen der staatskirchenrechtlichen Körperschaften dürfte, da sie von den Interessierten selbst veranlasst und durchgeführt wurde, besonderes Gewicht erhalten. Denn sie hat das Resultat gezeitigt, dass die beiden Körperschaften – nach grosszügiger Auslegung – jährlich gesamtgesellschaftliche, also nicht konfessionsspezifische Leistungen im Umfang von gut 61 Millionen Franken erbringen und dafür vom Staat mit 50 Millionen Franken aus allgemeinen Steuermitteln entschädigt werden<sup>80</sup>. Dies bedeutet, dass die staatskirchenrechtlichen Körperschaften nur rund 11 Millionen Franken von den gut 125 Millionen Franken, welche sie im Kanton Zürich jährlich an Steuern von juristischen Personen eintreiben<sup>81</sup>, für Tätigkeiten im gesamtgesellschaftliche Interesse einsetzen. Sie verwenden also den überwiegenden Teil für konfessionelle Zwecke, auch wenn sie betonen, dass sie – im Sinne einer negativen Zweckbindung – diese Steuermittel nicht für «kultische» Zwecke ausgeben<sup>82</sup>. Da auch die juristische Lehre der Besteuerung juristischer Personen durch staatskirchenrechtliche Körperschaften praktisch einhellig ablehnend gegenübersteht<sup>83</sup>, wurde bereits davor gewarnt, diese Form der Besteuerung könnte durch einen «Erdrutsch-Entscheid»<sup>84</sup> bald verloren gehen.

Angesichts solcher Szenarien und der allgemein gültigen Feststellung, dass «die Tradition alleine auf Dauer als Legitimation für die Beibehaltung der jeweiligen Praxis kaum ausreichen wird»<sup>85</sup>, scheinen die etablierten Religionsgemeinschaften am Scheideweg zu stehen. Man könnte mit Hilfe des anglikanischen Autors C. S. Lewis illustrieren, worum es geht. Er berichtet einmal, dass er das althergebrachte Gebet an Gott richtete: «Hilf uns, die vergänglichen Güter so zu gebrauchen, dass wir die ewigen nicht verlieren». Offenkundig war Lewis etwas zerstreut und betete stattdessen: «Hilf uns, die ewigen Güter so zu gebrauchen, dass wir die vergänglichen nicht verlieren»<sup>86</sup>. Betrachtet man das (kirchen-)politische

---

an den Vorstand seiner Wohnsitzkirchgemeinde ist jedes Mitglied berechtigt, einer anderen Kirchgemeinde als Mitglied beizutreten».

<sup>80</sup> Vgl. *Widmer*, Tätigkeiten (Anm. 50), S. 15.

<sup>81</sup> Die Zahl bezieht sich auf 2008 und berücksichtigt nicht das seitherige beträchtliche Wirtschaftswachstum, vgl. *Süess/Tappenbeck/Pahud de Mortanges*, Kirchensteuern (Anm. 53), S. 19f.

<sup>82</sup> Das Zürcher Kirchengesetz (vgl. Zürcher Gesetzessammlung 180.1) schreibt in § 25, Abs. 2 vor: «Die Erträge aus den Kirchensteuern der juristischen Personen dürfen nicht für kultische Zwecke verwendet werden»; vgl. zu dieser so genannten «negativen Zweckbindung»: *Süess/Tappenbeck/Pahud de Mortanges*, Kirchensteuern (Anm. 53), S. 24.

<sup>83</sup> Vgl. ebd., S. 37ff.

<sup>84</sup> *Stefan Streiff*, Kirchenfinanzen in der pluralistischen Gesellschaft. Die Einnahmen reformierter Kirchen in der Schweiz aus theologischer Perspektive, 2008, S. 115.

<sup>85</sup> *Arnd Uhle*, Kirchenfinanzierung in der Diskussion. Anmerkungen zu den Finanzierungsformen der Gegenwart, in: Müller/Rees/Krutzler (Hrsg.), *Vermögen der Kirche – Vermögende Kirche? Beiträge zur Kirchenfinanzierung und kirchlichen Vermögensverwaltung*, 2015, S. 111. Der Verfasser zieht dieses Fazit nach einer eingehenden Darstellung der europäischen Kirchenfinanzierungssysteme und fordert dann eine vergleichende Bewertung der zur Verfügung stehenden Finanzierungsalternativen sowie eine Analyse der mit diesen verbundenen Vor- und Nachteile.

<sup>86</sup> *Clive Staples Lewis*, Ein Versprecher, in: ders., *Streng demokratisch zur Hölle und andere Essays*, 1982, S. 119.

Agieren sowie die gesellschaftliche Selbstdarstellung massgeblicher Kirchenvertreter – nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern, welche eine Kirchensteuer kennen –, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, sie würden das erwähnte Gebet wohl nicht nur aus Versehen falsch herum beten. Es scheint, dass manche von ihnen bewusst die ewigen Güter so gebrauchen, dass sie die vergänglichen nicht verlieren. Was damit gemeint ist, illustrierte die Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich, als sie seit dem Jahr 2011 ihren Jahresbericht, der auch das gesamte kirchlich-pastorale Wirken abbilden soll, neu gliederte in die Rubriken «Soziales/Diakonie», «Bildung/Verkündigung» und «Kultur/Liturgie». Sie ordnete damit die genuin kirchlichen Vollzüge – Liturgie, Verkündigung und Diakonie – dem gesellschaftlich Nützlichen unter<sup>87</sup>. Grund für diese Umwertung der Werte war das seit dem Jahr 2010 in Kraft stehende Zürcher Kirchengesetz, welches bestimmt, dass die «Landeskirchen» Beiträge aus allgemeinen Steuermitteln – die erwähnten jährlichen 50 Millionen Franken – erhalten für Leistungen «mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft, insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur»<sup>88</sup>. Die Tatsache, dass die Körperschaft im Jahresbericht 2015 wieder von dieser Darstellungsform abgekommen ist, ist zweifellos ein Zeichen der Hoffnung. Denn die um der vergänglichen Güter willen betriebene Selbstfunktionalisierung einer Religionsgemeinschaft dünnt immer mehr ihre geistliche Substanz aus, so dass sie zu einer verwechselbaren Organisation auf dem Markt sozialer Dienstleistungen zu werden droht, was dann letztlich die Frage nach ihrer Existenzberechtigung aufwirft<sup>89</sup>.

Es könnte abschliessend von Nutzen sein, einige Überlegungen des Philosophen Alexis de Tocqueville neu zu bedenken. In seinem Werk «Der alte Staat und die Revolution» (1856) hielt er dafür, dass das Christentum nicht als religiöse Lehre, sondern als politisches Institut den glühenden Hass auf sich gezogen habe, der sich in der Französischen Revolution entladen habe. Nicht weil die Priester es unternommen hätten, die Dinge der anderen Welt zu regeln, seien sie attackiert worden, sondern weil sie Grundeigentümer, Lehensherren, Zehntherrn und Administratoren in dieser Welt gewesen seien<sup>90</sup>. Dabei sei damals die

---

<sup>87</sup> Römisch-katholische Kirche Körperschaft des Kantons Zürich, Jahresbericht 2011, S. 2–33; angehängt wurde dem noch die «Gemeindebildung» (S. 34–39).

<sup>88</sup> Vgl. Kirchengesetz vom 9. Juli 2007, Zürcher Gesetzessammlung 180.1, § 19, Abs. 2. Der Präsident des Synodalrats (= Exekutive) der Körperschaft hat dies kommentiert mit der Bemerkung: «In der vorliegenden Form eignet sich der Jahresbericht hervorragend als PR-Instrument, jedoch nur in zweiter Linie für die Kontrolle der Arbeit», Römisch-katholische Synode des Kantons Zürich, Protokoll der 8. Synoden-Sitzung vom 27. Juni 2013, S. 16.

<sup>89</sup> Vor einer solchen Entwicklung hat schon gewarnt Hans Geser, Sozialbilanzierung: eine neue gesellschaftliche Legitimationsstrategie der Kirchen?, in: Loretan (Hrsg.), Kirche – Staat im Umbruch. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat, 1995, S. 145–155, hier 154: «Sosehr die aktuellen Bedrohungen 'von oben' (Initiativen zur Trennung vom Staat) und 'von unten' (Kirchenaustritte) dem Streben nach opportunistischer Anpassung Auftrieb verleihen mögen, so ist ebenso klar, dass die Kirchen auf diesem Weg nicht nur mit ihrem angestammten Verkündigungsauftrag in ein zunehmendes Spannungsverhältnis geraten (und damit sowohl interne Konflikte heraufbeschwören wie auch zugunsten weniger kompromissbereiter Sekten an Boden verlieren), sondern auch ihre spezifischen Wirkungschancen zu wenig wahrnehmen». Vgl. auch Martin Rhonheimer, Christentum, säkularer Staat und Sozialstaat. Eine Verhältnisbestimmung in kritischer Absicht, in: Hildmann/Koecke (Hrsg.), Christentum und politische Liberalität. Zu den religiösen Wurzeln säkularer Demokratie, S. 64–68, der davon spricht, dass die etablierten Religionsgemeinschaften – wohl nicht nur in Deutschland – durch ihre Einbindung in den ausufernden Sozialstaat in eine ähnliche Falle geraten sind wie die mittelalterliche Kirche durch ihre Einbindung in das Reichskirchensystem. Er spricht deshalb heute von einem «Sozialstaatskirchensystem».

<sup>90</sup> Vgl. Alexis de Tocqueville, Der alte Staat und die Revolution, übersetzt von Theodor Oelckers, 1. Buch, 2. Kap., 4. Aufl. 2014, S. 23.

Kirche nicht einmal die tyrannischste aller Gewalten gewesen, aber die verhassteste, weil sie sich mit der politischen Macht verbündet habe, ohne dass ihr Wesen dies von ihr verlangt hätte. Zwischen den Fürsten und ihr sei eine Art Austausch üblich geworden: Jene hätten ihr ihre materielle Macht geliehen, sie ihnen ihr moralisches Ansehen; jene hätten ihren Vorschriften Gehorsam verschafft, sie den Befehlen jener Respekt. Und Tocqueville fügte hinzu: «Gefährlicher Handel, sobald Zeiten der Revolution kommen, und stets unvorteilhaft für eine Macht, die sich nicht auf Zwang, sondern auf Glauben gründet!»<sup>91</sup>. Tocqueville knüpfte damit an seine Überlegungen an, die er bereits in seinem monumentalen Werk «Über die Demokratie in Amerika» (1835/1840) entwickelt hatte. Verbinde sich die Religion mit der weltlichen Macht, opfere sie die Zukunft um der Gegenwart willen. Und indem sie durch dieses Bündnis eine ihr nicht zukommende Macht erlange, gefährde sie ihre rechtmässige Gewalt. Solange nämlich eine Religion allein auf das Unsterblichkeitsverlangen der Menschen gründe, vermöge sie das Herz des Menschengeschlechts an sich zu ziehen. Sie sei dann auf ihre eigenen Kräfte angewiesen, die ihr niemand nehmen könne. Und sie beherrsche ihren – den religiösen – Bereich ganz und mühelos. Verbinde sie sich jedoch mit der Regierung, könne sie dies nicht tun, ohne etwas vom Hass auf sich zu ziehen, den diese erzeuge. Stütze sie sich auf die weltliche Macht, werde sie fast so zerbrechlich wie diese selbst und erdulde deren Schicksal. Je mehr zudem eine Nation sich demokratisiere, umso gefährlicher werde die Verbindung von Religion und Staatsgewalt. Denn die Macht gehe von Hand in Hand und die politischen Lehren lösten sich schnell ab, weil Unrast und Unbeständigkeit zum Wesen des demokratischen Staatswesens gehörten<sup>92</sup>.

Es ist zweifellos als unwahrscheinlich zu betrachten, dass wir in den Ländern, in denen eine Kirchensteuer eingezogen wird, vor einem Ereignis stehen, das mit der Französischen Revolution vergleichbar wäre. Aber es zeichnen sich gesellschaftliche und politische Umwälzungen ab, die beträchtlich sind. Das Zerbröckeln der ehemaligen «Volkskirchen» blieb bisher institutionell, und damit auch finanziell, praktisch folgenlos. Es dürfte jedoch trügerisch sein zu glauben, das werde noch lange so bleiben. Es würde deshalb für die Religionsgemeinschaften in der heutigen Situation darum gehen, sich von neuem auf ihr Wesen zu besinnen und entsprechend zu handeln. «Re-ligion» meint nicht «Rück-Bindung» an den vergänglichen Staat, sondern an ewigen Gott. Die christlichen Religionsgemeinschaften müssen deshalb die vergänglichen Güter – die institutionelle Bindung an den Staat und die finanziellen Mittel – so gebrauchen, dass sie die ewigen Güter nicht verlieren. Haben sie nicht die Kraft dazu, dem nachzuleben, werden sie früher oder später einmal mehr eine passive Entweltlichung erleiden, wie sie nicht nur in Frankreich, sondern auch in vielen anderen Ländern in den letzten zwei Jahrhunderten stattgefunden hat. Zweifellos waren viele diesbezügliche Katastrophen langfristig auch heilsam. Dennoch waren sie schmerzhaft und haben bisweilen Narben hinterlassen, die bis heute nicht ganz verheilt sind<sup>93</sup>. Den Wandel aktiv mitzugestalten und dabei zu versuchen, dem Wesen der eigenen Religionsgemeinschaft Vorrang zu geben, wäre deshalb das Gebot der Stunde.

---

<sup>91</sup> Ebd., 3. Buch, 2. Teil, S. 154.

<sup>92</sup> Vgl. *ders.*, Über die Demokratie in Amerika. Erster Teil von 1835, übersetzt von Hans Zbinden, 1987, S. 448-451.

<sup>93</sup> Vgl. *Martin Grichting*, «Die Säkularisierung kommt der Kirche zu Hilfe». Drei Beispiele und eine Hoffnung, in: Ohly/Rees/Gerosa (Hrsg.), *Theologia Iuris Canonici*, Festschrift für Ludger Müller zur Vollendung des 65. Lebensjahres, 2017, S. 65-80.