

Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerische Kirchengeschichte = Revue d'histoire ecclésiastique suisse
Herausgeber: Vereinigung für Schweizerische Kirchengeschichte
Band: 85 (1991)

Artikel: Entwicklung und neues Bewusstsein der staatskirchenrechtlichen Organisationen
Autor: Cavelti, Urs Josef
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-130224>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Entwicklung und neues Bewusstsein der staatskirchenrechtlichen Organisationen

Urs Josef Cavelti

Mit dem Eintritt ins 20. Jahrhundert vollzogen sich im Katholizismus eine Reihe von Zusammenschlüssen auf nationaler Ebene. Der 1903 erstmals durchgeführte Schweizerische Katholikentag in Luzern gab Impuls zur Gründung des Schweizerischen Katholischen Volksvereins (1905) als institutionelles Dach des Katholischen Vereinswesens. In Ergänzung dazu konstituierte sich 1912 der Schweizerische Katholische Frauenbund und nochmals sieben Jahre später der Christlichsoziale Arbeiterbund. Die Gründung der Konservativen Volkspartei – als nationaler Rahmen der politischen Gruppierungen – gelang im dritten Anlauf ebenfalls 1912. Diese gesamtschweizerischen Organisationen manifestierten Geschlossenheit und gesellschaftliche Präsenz der Katholiken.¹

Dieser Aufbruch war nicht bereits Integration. Er war vielmehr Kundgebung des Willens zur Mitwirkung an der Gestaltung des öffentlichen Lebens und ein Anspruch, katholisches Gedankengut in Staat und Gesellschaft durchzusetzen. Dies musste auch den Teilbereich des rechtlich-politischen Verhältnisses von Kirche und Staat berühren. Der Ausgangspunkt war vorgegeben: Die Enzyklika «Immortale Dei» von Leo XIII. (1885) hatte Kirche und Staat als *societates perfectae* bezeichnet, als voneinander unabhängige und eigenständige Gemeinschaften, welche aus sich selbst heraus alle Mittel zu eigener Wirksamkeit und Durchsetzung besitzen; in den gemischten Angelegenheiten, die Aufgaben beider Gemeinschaften in ihrer Sorge

¹ Urs Allematt, Katholizismus und Moderne, Zürich ²1991, 60–62, 151–161; Urs Allematt, der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto, ²1991, 239–330.

am Menschen umfasst, war Einvernehmen gefordert. Dies war nicht die Konzeption der Bundesverfassung; sie hat den staatlichen Zuständigkeitsbereich eigenständig umschrieben. Die Verfassung hat zwar die nähere Regelung des Verhältnisses des Staates zu den Kirchen den einzelnen Kantonen überlassen. Nebst der Garantie und Durchsetzung der Religionsfreiheit als persönliche Glaubens- und Gewissensfreiheit hat der Bund seine Massnahmen zum Schutz des religiösen Friedens umschrieben, er hat sein Säkularisierungsprogramm festgelegt und Ausnahmeregelungen insbesondere gegen Institutionen der katholischen Kirche erlassen. Entsprechend dem föderalistischen Aufbau ist eine kirchenpolitische Entwicklung, die der Organisationskatholizismus mitgestaltete, einerseits auf der Ebene des Bundes zu beleuchten. Insbesondere zeigt sich aber die Entwicklung im Bereich der einzelnen Kantone. Schliesslich ist nach der Stellung und Haltung der Kirchenleitung vorab in diesem Prozess der staatskirchenrechtlichen Organisationen zu fragen.

1. Langsamer Wandel im Bereich des Bundes

Die Gründung nationaler Organisationen des Katholizismus zu Beginn dieses Jahrhunderts waren Ausdruck von Vertrauen in die gemeinsame Gestaltungskraft in Gesellschaft und Staat. Politische Erfolge zeigten sich im Eintritt des ersten Katholiken in den Bundesrat im Jahre 1891 und der nach 20 Jahren folgenden Doppelvertretung. Im kirchenpolitischen Bereich blieben vertrauenbildende Erlebnisse während Jahrzehnten weitgehend aus, und es gab Anlass zu Verunsicherung und Missbehagen. Aktuellstes Beispiels um die Jahrhundertwende war die bundesgerichtliche Praxis zur Lösung von Anständen bei Bildung und Trennung von Religionsgenossenschaften (Art. 50 Abs. 3 BV); diese Praxis wurde nie als Mittel zur Wahrung des konfessionellen Friedens empfunden, sondern als benachteiligende Einseitigkeit. Unter Rückgriff auf altes Landfriedensrecht und Billigkeitserwägungen hat das Bundesgericht gestützt auf diese keineswegs klare Verfassungsbestimmung durchgesetzt, dass Kirchengemeindeeigentum unter Katholiken und Altkatholiken

anteilmässig nach Stimmberechtigten aufzuteilen sei.² Wegen des kirchlichen Simultanverbots hatten diese Entscheide die Überlassung von Kirchen und Kirchengut an die Altkatholiken zur Folge.

War diese Rechtsprechung vielleicht noch als Restproblem aus einer kirchenpolitisch einmaligen Situation zu verstehen, so bedeutete die Handhabung der Religionsfreiheit eine Daueraufgabe. In der konkreten Durchsetzung ist das Bundesgericht allmählich vom übergeordneten Gesichtspunkt der Wahrung der öffentlichen Ordnung zusehends abgerückt zugunsten des persönlichkeitsbezogenen Individualrechts. In den zwanziger Jahren verlangte das Gericht in Zusammenhang mit Bewilligung von Prozessionen erstmals von einer andersdenkenden Mehrheit Toleranz, und qualifizierte die blossе Möglichkeit, dass eine öffentliche Kulthandlung das religiöse Empfinden anderer verletzen könnte, nicht mehr als Grund für ein Verbot.³ Damit war den generellen gesetzlichen Verboten zur Durchführung von Prozessionen oder zur Tragung von Ordenskleidern in der Öffentlichkeit der Boden entzogen. Solche Gesetze blieben aber formell öfters noch lange weiterbestehen – im Kanton Genf bis 1982⁴ – obwohl sie längst als verfassungswidrig anerkannt waren. Andererseits hat das Bundesgericht zugelassen, dass der Begriff der Konfessionszugehörigkeit im Staatskirchenrecht anders gestaltet sein könne als im kirchlichen (kanonischen) Recht; es schützte den Willen, einer Konfession zugehören zu wollen, gegen innerkirchliche Sanktionen resp. gegen einen Ausschluss aus der Kirchgemeinde.⁵

Langlebig blieben insbesondere die konfessionellen Ausnahmebestimmungen. Mit dem Kloster- und Jesuitenverbot sowie dem Bistumsartikel wurde eine Epoche kirchenpolitischer Hochspannung als ordentliches Recht für Jahrzehnte fortgeschrieben. Die Durchsetzung des verfassungsmässigen Ausnahmerechts war etwas schwankend, – brisant blieb es jedoch stets. So ist beispielsweise die Bundesgenehmigung für die Errichtung eines Bistums sehr extensiv

² BGE 17, 598 ff; 20, 753 ff; 21, 363 ff; 23, 1396 ff; 24 I Nr. 4; 26 I Nr. 30; 55 I 406; 61 I 10. Ulrich Lampert, *Kirche und Staat in der Schweiz*, Bd. I, Basel 1929, 345 ff; Peter Karlen, *Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz*, Zürich 1988, 154 Anm. 152.

³ Peter Saladin, *Grundrechte im Wandel*, Bern 1975, 16 ff; BGE 49 I 154 ff, 49 I 369.

⁴ BGE 108 Ia 44 Erwägung b, c.

⁵ BGE 55 I 120 ff; Karlen, *Religionsfreiheit* 332 f.

ausgelegt worden. Der Bundesrat hat aufgrund dieser Bestimmung 1921 selbst Einspruch erhoben gegen einen Vertrag des Kantons Luzern mit dem Bischof von Basel. Hier ercheint der Bischof als Vertreter der römisch-katholischen Weltkirche, die in der rechtlichen Bundespraxis «Ausland» darstellt. Die kirchenpolitische Relevanz des Bistumsartikels ist auch heute noch nicht verschwunden.⁶

Eigentlicher kirchenpolitischer Stachel war indessen das Kloster- und Jesuitenverbot. Mit ihm wurden den Klöstern zur Last gelegt, den konfessionellen Frieden zu stören und den Jesuiten verfassungsmässig Staatsgefährlichkeit nachgesagt. Einzelne Veranstaltungen, selbst wissenschaftliche Vorträge, Predigtzyklen und ähnliches sorgten in den zwanziger und dreissiger Jahren sporadisch für Polemiken und Verbote.⁷ Die nach dem Zweiten Weltkrieg im Nationalrat und im Zürcher Kantonsrat eingereichten Interpellationen waren bedeutsam in der juristischen Interpretation der Verbote wie auch aufschlussreich bezüglich der zum Ausdruck gebrachten Grundhaltungen. Die Interpellationsbeantwortung des Bundesrates in der Frühjahrssession 1949 veranlasste die Katholisch-Konservative Fraktion zur Feststellung, die Antwort sei «ein dankenswerter Versuch, unter Respektierung des formellen Rechts das materielle Unrecht zu mindern und eine Lage zu schaffen, die geeignet ist, den konfessionellen Frieden zu wahren, konfessionelle Hetzer zu desavouieren und dem Staat zu geben was des Staates ist». Von breitem Emotionen und auch Gehässigkeiten war indessen die Debatte im Zürcher Kantonsrat vom Februar 1953 getragen⁸, was zu Protesten des Volksvereins und der Bischöfe «wegen Störung und Gefährdung des konfessionellen Friedens» rief. Die 1954 eingereichte Motion auf Aufhebung der beiden Ausnahmebestimmungen ist in der Volksabstimmung vom 20. Mai 1973 mit rund 55% Ja-Stimmen (791 000 Ja: 649 000 Nein) angenommen worden. Ein während Jahrzehnten angestrebter Ziel des Organisationskatholizismus war erreicht.

⁶ Ulrich Lampert, Kirche und Staat in der Schweiz, Bd. I, 76 ff; Urs Josef Cavelti, Der Bistumsartikel in der Praxis, Zentralblatt Staats- u. Gemeindeverwaltung, 1980, 57 ff.

⁷ Ulrich Lampert, Kirche und Staat in der Schweiz, Bd. II, Freiburg 1938, 435.

⁸ Alfred Teobaldi, Katholiken im Kanton Zürich, Ihr Weg zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung, Zürich 1978, 192 ff.

Die Aufhebung der beiden Verbote ist die einzige Veränderung, welche die Bundesverfassung in ihren kirchenpolitischen Bestimmungen erfahren hat. Kein anderer Abschnitt der Verfassung zeigt eine gleiche Konstanz oder einen Immobilismus. Gewandelt hat sich jedoch die Handhabung der Grundrechte. Zudem sind die konfessionellen Thematiken nicht mehr die selben wie zu Beginn des Jahrhunderts.

2. Die Entwicklung in den Kantonen

Mit der Einführung der Kultusfreiheit für die christlichen Konfessionen (1848) resp. für alle Religionsgemeinschaften (1874) oblag den Kantonen die Pflicht, die Einheit von Staat und Kirchen zu lösen, und das alte Staatskirchentum abzubauen. In den historisch katholischen Kantonen war dies einfacher, weil sich keine Identität beider Gemeinschaften entwickelt hatte, und die Kirche nie zu einem Zweig der Staatsverwaltung wurde wie in evangelischen Ständen. Zudem erwies sich ein Staatskirchenrecht, das sich auf wenige Grundsätze beschränkte, als anpassungsfähig für eine rechtliche Gleichstellung anderer Bekenntnisse. Je mehr ein Kanton mit der Kirche finanziell verflochten war, umso schwieriger war die Herstellung einer Parität. Die Entwicklung, welche der politisch strukturierte Katholizismus mitgestaltete, zeigt sich in verschiedenen Einzelschritten.

2.1. Die Kirchgemeinden als Grundelement des Staatskirchenrechts der Katholiken

In den katholischen Kantonen hat sich die Kirchgemeinde als typische staatskirchenrechtliche Organisationsform entwickelt. Als öffentlichrechtliches Gebilde ist sie Spezialgemeinde, und damit der staatlichen politischen Gemeinde in Erscheinungsform und demokratischer Durchdringung gleichgestellt. Ihre sachliche Zuständigkeit wurzelt jedoch im Kirchenrecht. Die Kirchgemeinde ist Beitragsgemeinschaft der Katholiken, die (aufgrund von Anordnungen,

die bis in die Karolingerzeit zurückreichen) Baulasten zu tragen und für den Unterhalt der Ortsgeistlichen zu sorgen hatte. Stifteten die Kirchengenossen ihre Pfründen selbst durch Ausscheidung von Sondergut oder erwarben sie sonst daran Eigentum, waren sie auch Patronatsherren mit dem Recht auf die Pfarrwahl. Damit sind die Elemente der Kirchengemeinden aufgezählt: Verwaltung der örtlichen kirchlichen Gebäude, verbunden mit der Baulast, und die Pflicht zum Unterhalt der Geistlichen; sodann das Recht den Pfarrer zu wählen. Dies war die höchste Stufe der Mitwirkungsbefugnisse, welche seit dem Hochmittelalter die körperschaftlich organisierten Laien in kirchlichen Dingen erreichen konnten.

In den historisch katholischen Kantonen war die Anerkennung der evangelischen Gemeinden als öffentlichrechtliche Körperschaften von den Strukturen her einfach, und auch früh vollzogen. Innerrhoden, Obwalden und Uri haben evangelische Gemeinden vor 1920 anerkannt, Nidwalden und Schwyz nach 1950. Die ersten evangelischen Gemeinden reichen in Zug und Luzern ins letzte Jahrhundert zurück. Die Anerkennung fehlt bis heute im Wallis.

In keinem der genannten Kantone hatte die konfessionelle Minderheit im Zeitpunkt der Anerkennung 10% der Einwohnerschaft erreicht.

2.2. Anstoss zu Trennungsbewegungen

Eigenwillig war die Entwicklung in den Kantonen, denen die politische Kraft zur Wiederherstellung der einst vorhandenen kirchenpolitischen Gleichberechtigung fehlte. In Genf und Basel-Stadt waren die Katholiken in der Kulturkampfzeit aus der öffentlichrechtlichen Stellung verdrängt und auch vom staatlichen Kultusbudget zugunsten der Christkatholiken ausgeschlossen worden. 1905 stellten die Katholiken in Genf – sie machen 49% der Bevölkerung aus – den Antrag, Steuern von ihren Mitgliedern erheben zu dürfen, ohne selbst Staatsmittel zu beanspruchen. Die Ablehnung dieses Antrages löste eine politische Pattsituation aus, worauf die Regierung nach französischem Vorbild ein Gesetz auf Trennung von Kirche und Staat vorlegte. Dieser Vorlage verhalfen die katholischen Landgemeinden zum Durchbruch. Erreicht war damit die Gleichbehandlung der Konfessionen durch Zurückversetzung in eine privatrechtliche Stellung.

In ähnlicher Weise verlangten die Katholiken von Basel-Stadt 1906 die finanzielle Gleichstellung mit der evangelischen Kirche und den Christkatholiken. Dies wurde ihnen in der Volksabstimmung 1910 verweigert. Der Vorstoss hatte jedoch zur Folge, dass die Finanzierung der evangelischen und christkatholischen Kirchen aus Staatsmitteln aufgehoben und durch eine Eigenfinanzierung über persönliche Kirchensteuern ersetzt wurde. Damit war zwar nicht die Gleichstellung aller christlichen Bekenntnisse erreicht, jedoch ein wesentlicher Prozess der Entflechtung von Staat und Kirche vollzogen⁹.

2.3. Langsame Verwirklichung der kirchenpolitischen Parität

Die Beispiele von Genf und Basel-Stadt zeigen, dass die Verwirklichung der Parität zwischen den christlichen Bekenntnissen nicht nur psychologische Hürden zu überwinden hatte. Nebst finanziellen Fragen lag es an institutionellen Problemen. Die Landeskirche ist oberste kirchlich-evangelische Organisationsstufe, die territorial meist mit einem Kanton zusammenfällt. Für Katholiken ist Teilkirche im Bistum verwirklicht; dieses deckt sich nur zufällig mit einem Kanton (Bistümer St. Gallen, Sitten und Lugano). Die Landeskirchen als kantonale Organisationen der Katholiken haben somit kein unmittelbares kirchliches Gegenüber. Im jeweiligen Kirchenverständnis haben Landeskirchen deshalb einen sehr differenzierten Stellenwert.

Katholische und evangelische Landeskirchen entstanden erstmals nach 1803 in den sogenannten paritätischen Kantonen (SG, GR, AG, TG). Diese Landeskirchen – ihr oberstes Organ bildeten die jeweiligen katholischen resp. evangelischen Kantonsräte – erwiesen sich primär als Instrumente der kantonalen Kirchenpolitik. Auch später, als die kirchlichen Abgeordneten in den Kirchgemeinden gewählt werden konnten, hatten die kirchlichen Parlamente (Synoden) dem

⁹ Friedrich Speiser, neuzeitliche Wandlungen des Verhältnisses von Kirche und Staat in den schweizerischen Kantonen Genf und Basel-Stadt, in: AfKR Bd. 92, 1912, 225 ff, Bd. 93, 1913, 517 ff.

In Genf ist die Trennung seit 1944 teilweise rückgängig gemacht worden; die Katholische Kirche in Basel-Stadt wurde 1972 im öffentlichen Recht anerkannt.

staatlichen Aufbau genau zu entsprechen. So verlangte der Regierungsrat des Kantons Aargau 1921 «für die Landeskirchen die gleiche demokratische Grundlage wie für den Staat». Die Landeskirchen durften auch nicht bloss Vereinigungen der Kirchgemeinden darstellen, und mussten eine selbständige Grösse werden, wobei diese Stärkung sehr vage mit «ideellen Werten einer kräftigeren Organisation» begründet wurde.¹⁰

Eine echte Differenzierung der staatskirchenrechtlichen Strukturen, die dem katholischen, resp. evangelischen Kirchenverständnis entsprachen, vermochte sich auf die Dauer nirgends durchzusetzen. Einen Ansatzpunkt zeigte der Kanton Bern. Die Katholiken im Jura hatten 1893 die ihnen im Kulturkampf zur Demokratisierung aufgezwungene Landeskirche als aufgelöst erklärt. Der Kanton setzte an deren Stelle die römisch-katholische Kommission ein. Sie war nicht landeskirchliches Organ, sondern hatte lediglich ein Antrags- und Vorberatungsrecht gegenüber dem Regierungsrat in römisch-katholischen Kirchensachen (KV 1893, Art. 84). Erst unter völlig neuen Voraussetzungen ist 1979 für die Katholiken wiederum eine Landeskirche institutionalisiert worden.

Auch im Kanton Zürich stellte sich das Problem differenzierender Normierung für die christlichen Kirchen. Die Katholiken ersuchten nach einem Misserfolg im Jahre 1920 erst wieder 1952 um eine öffentlichrechtliche Stellung. Ziel war die Anerkennung der kirchenrechtlichen Pfarrei auch als staatskirchenrechtliche Struktur. Mit der Volksabstimmung 1963 sind aber katholische Kirchgemeinden bisheriger Art auf dem ganzen Kantonsgebiet geschaffen worden; als kantonale Behörde amtete die Zentralkommission, ohne dass eine landeskirchliche Organisation geschaffen wurde. Mit der Gründung einer Synode aus Volksvertretern ist 1978 eine formale Angleichung an die evangelische Landeskirche erfolgt.

2.4. Trend zur katholischen Landeskirche

Die Katholiken erstrebten somit stets eine gleiche Rechtsstellung wie die übrigen christlichen Kirchen. Gleichzeitig zeigten sie in der ersten Hälfte des Jahrhunderts auch eine grosse Zurückhaltung

¹⁰ Bericht des Regierungsrates des Kantons Aargau, Nr. 2104 vom 3.10.1921 betr. Änderung der Kirchenartikel.

gegenüber der Einrichtung kantonaler kirchenrechtlicher Strukturen. Immer mehr wurde jedoch eine auch formale Gleichbehandlung aller christlichen Kirchen im gleichen Kanton vollzogen. Seit der Mitte des Jahrhunderts gehören auch die Katholiken zu den Promotoren landeskirchlicher Einrichtungen. Diese Neuorientierung hat vorwiegend zwei Gründe:

Für die Bildung katholischer Landeskirchen sprachen im wesentlichen praktische Gesichtspunkte. Die Forderung, die teils beträchtlichen Unterschiede in der Steuerbelastung der Kirchgemeinden durch einen Steuerausgleich zu mindern, war ohne übergeordnete kantonale Instanz nicht möglich. Auch die Seelsorgestrukturen für die Ausländer liessen sich nur regional und nicht von einzelnen Kirchgemeinden her organisieren. Dies galt für jede Spezialisierung der Seelsorge, wie auch für regional ausgerichtete diakonische Dienste und Bildungsangebote.

Die Entwicklung wäre sodann nicht denkbar gewesen ohne die Aufbruchsstimmung, welche mit der Ankündigung des Vatikanischen Konzils (1959) und der Durchführung der Synode 72 herrschte. Die Mündigerklärung des Laien wurde im staatskirchlichen Bereich zum Ansporn, neue kirchliche Bedürfnisse in neuen Strukturen zu verwirklichen; der Raum der Region resp. des Kantons wurde Angelpunkt solcher Impulse.

In zeitlicher Hinsicht ist die Entwicklung fast sprunghaft verlaufen. 1946 gab sich Basel-Land eine Neuordnung des Kirchenwesens mit drei gleichgestellten Landeskirchen, und 1950 schlossen sich die katholischen Kirchgemeinden des Kantons Solothurn zu einer Synode zusammen. In den 60er Jahren entstanden katholische Landeskirchen in Luzern (1964) und Nidwalden (1967) sowie Schaffhausen (1967). Im nächsten Jahrzehnt folgen Basel-Stadt (1972) und der Jura (1978), sowie die Bildung katholischer Landeskirchen in Bern (1979), Zürich (1979) und Uri (1984).

Damit hat sich in der deutschsprachigen Schweiz in fast allen Kantonen der Grundsatz der kirchenpolitischen Gleichbehandlung und gleichartiger Strukturierung aller christlichen Bekenntnisse durchgesetzt. Die sehr starke finanzielle Verflechtung zwischen Kirche und Staat blieb in den drei volkreichsten Kantonen der Schweiz weiterhin bestehen. Dies war zumindest im Kanton Zürich auch vordergründig der Anlass für die Initiative von Trennung von Kirche und Staat, die 1977 abgelehnt wurde.

2.5. *Die Mitwirkung der Kirche bei den Neuordnungen des Staatskirchenrechts*

Die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses von Kirche und Staat ist Ergebnis eines politischen Gestaltungswillens. Konkret befassen sich damit die Stimmberechtigten eines Kantons und die kantonalen Parlamente. Die Kirchen waren nicht direkt in die politischen Abläufe eingebunden. Der gesellschaftlich und politisch organisierte Katholizismus gewährleistete trotzdem ein gemeinsames Handeln von Hierarchie und Kirchenvolk. Katholische Gruppierungen oder einzelne Politiker suchten für ihre politischen Vorhaben das Einverständnis oder den Rat des jeweils zuständigen Bischofs. Die Kirchenleitungen selbst haben ihre Anliegen den politisch engagierten Laien vorgetragen oder auch aufgedrängt. Diese Zusammenarbeit und Interdependenz war eine natürliche Folge des Organisationskatholizismus, der nach aussen einheitlich auftrat, und sich damit des je der Sache und der Situation angemessenen Sprachrohrs bediente.

Konkret sind wenig Einladungen kantonaler Regierungen zu finden, welche die Bischöfe zu Stellungnahmen in kirchenpolitischen und staatskirchenrechtlichen Fragen aufgefordert hätten. Gleichermassen fehlten weitgehend Vorstösse kirchlicher Behörden zu staatlichen Gesetzgebungsfragen in diesen Bereichen.¹¹ Drei Beispiele können das Pragmatische der Verhältnisse und Vorgehensweisen charakterisieren. Im Kanton Solothurn hat 1944 Dompropst Mösch die Antwort an die Regierung im Namen der römisch-katholischen Kirchgemeinden erteilt, als die staatlichen Aufwendungen an römisch-katholische Institutionen in öffentlicher Diskussion standen. Der Vorstoss für die Anerkennung der Katholiken im Kanton Zürich wurde eingeleitet durch eine vom Bischof von Chur ernannte breit abgestützte Kommission, wobei der Bischof erst tätig wurde, nachdem er sich auch der Zustimmung der Kantonalen Pfarrkonferenz des Priesterkapitels Zürich versichert hatte.¹² Im Kanton Bern schliesslich ist der Gesetzesentwurf von 1945, welcher weitgehend neue Grundlagen schuf und Relikte aus der Kulturkampfzeit besei-

¹¹ Rückfragen bei den Bischöflichen Archivaren ergaben keine oder doch recht begrenzte Ausbeute.

¹² Alfred Teobaldi, *Katholiken im Kanton Zürich*, 116 ff, 168 ff, 231 ff.

tigte, dem Bischof zur Vernehmlassung zugestellt worden. Die Antwort des Generalvikars war anerkennend, aber gesamthaft doch ausserordentlich zurückhaltend («Nous ne pouvons considérer ce projet de loi comme l'expression d'une législation conforme à la discipline constante de notre église»).¹³

Diese generelle Zurückhaltung der Bischöfe geht zweifellos darauf zurück, dass die staatskirchenrechtlichen Organisationen keine vom Kirchenrecht anerkannte Institutionen, sondern staatliche Körperschaften der Katholiken sind. Sie vertragen sich nicht in allen Belangen mit den kirchlichen Rechtsvorschriften. Im genannten Beispiel Bern war Anlass zur Kritik, dass das Kirchengesetz, wie übrigens schon die Berner Staatsverfassung, die Wahl der Pfarrer durch die Kirchgemeinden vorschreibt, sodann auch die periodische Wiederwahl der Geistlichen kennt. Das Problem war auch in anderen Kantonen aktuell, und bildete auch die letzte Hürde für das Zürcher Kirchengesetz.¹⁴ So blieb das Verhältnis der Bischöfe zu den staatskirchenrechtlichen Gesetzgebungen vielfach zwiespältig – eine Art «tolerari potest», weil gesamthaft für die Kirche gute Lösungen vorlagen und eine Opposition politisch nicht tragbar gewesen wäre.

3. Bedeutung und Bedeutungswandel

Die Entwicklung des Staatskirchenrechts in diesem Jahrhundert zeigt zwei Phasen. Es ist das Bestreben des Organisationskatholizismus, seine Minderheitsstellung durch öffentlichrechtliche Anerkennung des Bekenntnisses zu überwinden und die kirchenpolitische Parität zu erreichen. Die Katholiken setzten diese Gleichbehandlung auch durch, wenn sie selbst Mehrheitsstellung besaßen. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ist die Organisation der Kirchgemeinden durch Kantonale Landeskirchen ergänzt worden. Im katholischen Bereich wurden damit Gewichte verschoben.

¹³ Brief des Ordinariats Solothurn vom 17.4.1943.

¹⁴ Die Pfarrwahlrechte sind differenziert zu sehen. Sie beruhen in den Pfarreien der katholischen Stammlande zumeist auf dem kirchlichen Patronatsrecht. Der Kodex 1917 hat im sogenannten Schweizer-Kanon (can. 1452) die «nominaciones populares» der Pfarrer toleriert, sodass nur die nach 1917 eingeführten Pfarrwahlrechte ohne direkte kirchliche Rechtsgrundlage sind.

3.1. Kantone als Bausteine der Bistümer

Die Landeskirchen mussten für die neuen Aufgaben auch über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen. Sie erheben zumeist Beiträge von den Kirchgemeinden. Ihnen ist sowohl auf der Ebene neuer kirchlicher Aktivitäten, wie auch der Finanzen ein erhebliches Eigengewicht zugewachsen. Dies zeigte sich beispielsweise, als das Basler Ordinariat anfangs der siebziger Jahre einen Pastoralplan für das Bistum vorlegte, der sich an geographischen, verkehrstechnischen und soziologischen Gegebenheiten orientierte. Der Plan musste als nicht machbar zurückgezogen werden, weil er kantonale Grenzen ausser acht liess und die Landeskirchen eine Mitwirkung verweigerten. Die gesteigerte Bedeutung der Kantone zeigte sich auch in der Projektkommission zur Neueinteilung der Bistümer (1980). Bei der Suche nach menschlich überschaubaren und effizient zu leitenden Bistümern wurden die Kantone klar als die Bausteine der Bistümer bezeichnet. Nebst dem politischen Gewicht der Kantone waren handlungsfähige Landeskirchen ebenfalls als Bausteine angesprochen.

3.2. Gesamtschweizerische Auswirkungen

In den Kirchgemeinden und Landeskirchen arbeiten Laien und Geistliche gemeinsam und gleichberechtigt an den Voraussetzungen für die Seelsorge und fördern Verkündigung und Diakonie. Das Kirchenamt als hierarchisches Element ist in diese synodale Struktur eingebunden und wirkt allein durch die Überzeugungskraft der Amtsträger. Das zeitliche Zusammenfallen des Aufbruchs der Kirche in Konzil und Synode 72 mit dem Durchbruch zur Institution Landeskirche ist nicht zufällig.

Zeichen dieses Aufbruchs war aber auch die Initiative der Landeskirchen (1967), sich gesamtschweizerisch zur Römisch-Katholischen Zentralkonferenz (RKZ) zusammenzuschliessen. Dies war eine Konsequenz aus der eigenartigen Finanzsituation der Kirche Schweiz. Einerseits sind die Beiträge der Landeskirchen heute Rückgrat der Finanzen der Bistümer. Andererseits musste zur Finanzierung gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Werke weitgehend der Inlandteil des Fastenopfers in eine bestehende Finanzlücke treten.

Die RKZ hat sich gegenüber den Bischöfen verpflichtet, an der Finanzierung der gesamtschweizerischen Institutionen mitzuwirken und das Fastenopfer zu entlasten. Der Druck zur Ablösung wächst nicht zuletzt, weil sich auch der Schwerpunkt des Fastenopfers infolge der Drittweltproblematik veränderte.

3.3. An Grenzen gestossen

Die ursprünglichen Ziele der Katholiken auf Gleichbehandlung und Anerkennung ihrer Konfession im öffentlichen Recht der Kantone ist weitgehend erreicht. Die religiöse Toleranz, welche den Weg zur kirchenpolitischen Parität öffnen musste, ist aber im gewissen Umfang der religiösen Indifferenz gewichen. Die Kirchen haben an gesellschaftlich politischer Relevanz eingebüsst; Religion ist Privatsache geworden. Zeichenhaft dafür steht die Diskussion, ob in der Volkszählung 1990 nach der Konfession der Einwohner der Schweiz zu fragen sei und gefragt werden dürfe. Die Initiative auf vollständige Trennung von Kirche und Staat in der Schweiz (1981) war teils durch Imageverlust der Kirchen motiviert, wie auch vom Willen einer beschleunigten Ausschaltung der Kirchen aus dem öffentlichen Leben. Nebst dieser Infragestellung öffentlichrechtlich anerkannter Kirchen sind auch innerkirchliche Entwicklungen zu beachten.

So ist das Austrittsrecht aus dem öffentlichrechtlichen Verband neu entdeckt worden. Als Basel-Stadt 1972 mit der Einführung der Kantonalkirche auch die obligatorischen Kirchensteuer erstmals erhob, entstand die erste organisierte Austrittsbewegung. Noch stärker fällt zur Zeit der stille Auszug aus den Kirchen ins Gewicht. Ein Ortswechsel wird zum Anlass genommen, um sich am neuen Wohnsitz als konfessionslos einzutragen. Die nächste Volkszählung wird über diese Fakten Aufschluss geben. Ob mit diesen Austritten nur der Steuerpflicht entgangen werden will, oder ob eine eigentliche Abkehr von den Kirchen vorliegt, kann offen bleiben. Die staatskirchenrechtliche Organisation wird sinnentleert, wenn sie nicht mehr annähernd deckungsgleich ist mit jenen, die sich zur Kirche gehörig fühlen und sich mit ihr solidarisieren.

Schliesslich sind die innerkirchlichen Wandlungen zu beachten. Das Staatskirchenrecht knüpft mit den Kirchgemeinden an die Pfarrei an. Die Einzelpfarrei vermag indessen die religiösen Bedürfnisse

kaum mehr abzudecken. Die Ursachen liegen im Mangel an Geistlichen und in der Mobilität, die es erlaubt, Kirchenbesuch und kirchliche Veranstaltungen an Orten eigener Auswahl zu suchen. Neue kirchliche Gruppen oder spirituelle Bewegungen wollen kaum mehr örtlich Kirche bilden und sein. Der Bezug zur Pfarrei und damit auch zur Kirchgemeinde wird gelockert.

Zu berücksichtigen ist endlich, dass die neu eingesetzten kirchlichen Beratungsgremien nur wenig im Bewusstsein verankert sind. Eine Gesamtschau oder nur teilweise Harmonisierung von Beratungsgremien und staatskirchenrechtlichen Organen wurde nie ernstlich zu erreichen versucht. Daraus erwächst aber eine Tendenz, in den staatskirchenrechtlichen Organisationen allein «Finanzgremien» zu sehen. Damit wird gerade das Gegenteil ausgedrückt gegenüber der effektiven Entwicklung der letzten Jahrzehnte, in denen sie initiativ am Aufbau neuer kirchlicher Dienste mitwirkten.

Diese Trends zwingen zu einem Umdenken. Wenn der seinerzeitige Organisationskatholizismus gesellschaftliche Präsenz und gleichberechtigte Anerkennung verlangte und auch erreichte, so ist heute Präsenz in einer offenen und zunehmend antiinstitutionell eingestellten Gesellschaft gefragt. Auch die staatskirchenrechtlichen Organisationen werden sich ihren Platz im neuen Umfeld zu suchen haben und behaupten müssen.