

DIETER KRAUS · TÜBINGEN

Kirche und Demokratie im schweizerischen Staatskirchenrecht

*Zum Verhältnis kanonischer und kantonaler Prinzipien in der
römisch-katholischen Kirchenorganisation der Schweiz*

I. EINLEITUNG

Von den zahlreichen Aspekten der römisch-katholischen Haltung zur Demokratie soll im folgenden die Frage nach der Verwirklichung »demokratischer« Mitwirkungsmöglichkeiten des Kirchenvolks in der Schweizer Kirche zur Sprache kommen, und zwar aus einer staatsrechtlichen Perspektive heraus, genauer der des schweizerischen Staatskirchenrechts. Selbst wenn es nämlich keine Schwierigkeiten zu bereiten scheint, von den Begriffen Demokratie und Hierarchie ersteren dem schweizerischen Staatswesen und letzteren der römisch-katholischen Kirche zuzuordnen, ist es eine davon zu unterscheidende Thematik, welchen Platz die schweizerischen Kirchgemeinden und Kantonalkirchen, die vielfach als »zwischen Staat und Kirche« angesiedelt beschrieben werden¹, in diesem Schema einnehmen.

II. DEMOKRATIE VERSUS HIERARCHIE?

Staatliche Demokratie wird gemeinhin in ein Gegensatzverhältnis zu kirchlicher Hierarchie gebracht: Während in einer demokratischen Staatsordnung die Entscheidungen vom Volk (»von unten«) ausgehen, wird eine hierarchisch verfaßte Kirche von ihren Bischöfen oder anderen Führungsgremien (»von oben«) geleitet. Diese Haltung gilt in besonderer Weise für ein Land wie die Schweiz, in dem direktdemokratische Entscheidungsverfahren das Volk viel unmittelbarer an der staatlichen

DIETER KRAUS, 1962 in München geboren, studierte Rechtswissenschaften in München, Genf, Tübingen und Edinburgh. Promotion 1991; seit 1994 arbeitet er am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht in Tübingen.

Willensbildung beteiligen, als dies in stärker repräsentativ ausgestalteten Verfassungsordnungen geschieht. Von daher erstaunt es nicht, daß gegenüber solcher Art von demokratischer Selbstbestimmung jegliche Form der Fremdbestimmung, auch durch kirchliche Jurisdiktion, auf Mißtrauen stößt, und sich dieses Mißtrauen u. a. in staatskirchenrechtlichen Bestimmungen, die gewisse demokratische Mindeststandards für die kirchliche Organisation im Gebiet der Schweiz vorschreiben, Ausdruck verschafft.

Indes ist Hierarchie ein vielschichtiger Begriff, der nicht mit einbahnstraßenartig verlaufenden Befehlswegen gleichgesetzt werden darf. Mehrstufige hierarchische Strukturen sind geprägt durch die Situation der mittleren Stufen, die dortige Gleichzeitigkeit von Herrschen und Dienen und die sich daraus ergebende Ambivalenz des Verhaltens ihrer Funktionsträger.² Zudem hat sich im Bereich des kanonischen Rechts eine beachtliche Zahl von Mitwirkungsformen der Kirchenglieder entwickelt, wengleich die Laienbeteiligung meist nur konsultativen Charakter besitzt und die Letztentscheidung beim Bischof verbleibt.³ Hinzu tritt, daß sich auch unter dem Aspekt des Verständnisses von Hierarchie als einer heiligen Ordnung, die in ihrer Vorgegebenheit verpflichtend ist für die Gegenwart, Verbindungslinien zu demokratischen Staatsordnungen ziehen lassen. Denn auch in demokratischen Staatsordnungen gibt es Bereiche, die der souveränen und damit letztlich beliebigen Gestaltung seitens des Volkes und/oder seiner Repräsentanten entzogen sind. So besteht in der Rechtswissenschaft weitgehend Einigkeit darüber, daß die staatlichen Grundrechte, soweit sie menschenrechtlichen Gehalt haben, der staatlichen Rechtsordnung vorgegeben und zur näheren positiv-rechtlichen Ausformung aufgegeben sind. Die Wertschätzung der Grund- und Menschenrechte erweist sich ferner darin, daß sie als für eine freiheitliche und rechtsstaatliche Ordnung unentbehrlich akzeptiert und in dieser Funktion von den Verfassungsgerichten immer wieder aktualisiert werden.⁴

III. RÖMISCH-KATHOLISCHE KIRCHENORGANISATION IN DER SCHWEIZ

1. Föderale Vielfalt und Kirchengemeindeprinzip

In der Schweiz gehört wie in anderen föderal gestalteten Verfassungsordnungen das Staatskirchenrecht grundsätzlich zum Kompetenzbereich der Kantone. Die kantonale Gestaltungsfreiheit ist dabei durch einige normhierarchisch übergeordnete Vorgaben des Bundesrechts begrenzt. Dazu zählt insbesondere das Grundrecht der Religionsfreiheit, das im ganzen

Gebiet der Eidgenossenschaft Beachtung verlangt. Innerhalb des so gezogenen Rahmens finden sich in den sechsundzwanzig (Halb-)Kantonen die verschiedenartigsten Variationen der institutionellen Zuordnung von Staat und Kirche(n). Während die Kantone Genf und Neuchâtel ein Trennungsregime verwirklicht haben, freilich aus sehr unterschiedlichen Motiven, sind die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche in den meisten anderen Kantonen öffentlich-rechtlich anerkannt; teilweise wurde die öffentlich-rechtliche Anerkennung auch auf die christkatholische Kirche und/oder die Israelitische Religionsgemeinschaft erstreckt, etwa in Basel-Stadt, Fribourg und Schaffhausen. Im Waadtland ist die reformierte Kirche insofern sehr staatsnah organisiert, als daß sie keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt; in St. Gallen sieht die Kantonsverfassung je einen katholischen und evangelischen »Konfessionsteil« vor. Zusammengenommen bietet das schweizerische Staatskirchenrecht damit eine Art Mikrokosmos fast aller Zuordnungen von Staat und Kirche, unter Vermeidung von Extremlösungen.

Ungeachtet dieser föderalen Vielfalt lassen sich aber auch Gemeinsamkeiten erkennen, hauptsächlich im Bereich der Kirchengemeindeorganisation. Die Kantonalkirchen gliedern sich in der Regel in Kirchengemeinden, bauen auf ihnen auf, setzen sie voraus. Die Kirchengemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechts; als solche leben sie (äußerlich) nach dem öffentlichen Recht ihres Kantons. Sie gehören dem kantonalen Staatsaufbau zu, jedoch nicht in dem Sinne, daß sie der Kantonsorganisation wie eine unselbständige Anstalt eingegliedert wären, sondern dergestalt, daß sie Spezialgemeinden bilden, die das kantonale Staatsrecht gleich den anderen (Einwohner-, Bürger-, Schul-)Gemeinden mit öffentlich-rechtlicher Selbständigkeit ausgestattet hat und die es an der kommunalrechtlichen Eigenart jener Gebietskörperschaften grundsätzlich teilnehmen läßt. Dieses Kirchengemeindeprinzip ist damit ein staatsrechtliches, überkonfessionelles Prinzip, das wegen seiner historischen Wurzeln und seiner rechtlichen Form spezifisch schweizerisch ist und sich dadurch von den staatskirchenrechtlichen Verhältnissen der Nachbarländer in charakteristischer Weise unterscheidet.⁵

2. Dualistische Struktur kanonischer und kantonalen Kirchenorganisation

Bezeichnend für die staatskirchenrechtliche Organisation der römisch-katholischen Kirche in der Schweiz ist die Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung. Allgemein gesprochen, gibt es zwei Möglichkeiten, einer Kirche öffentlich-rechtliche Handlungsformen zu gewäh-

ren. Zum einen können die Kantone der betreffenden Kirche *als solcher* öffentlich-rechtliche Persönlichkeit im staatlichen Recht verleihen. Zum anderen ist denkbar, *neben* die betreffende Kirche staatskirchenrechtliche Körperschaften auf kommunaler und/oder kantonaler Ebene zu stellen und (nur) diese öffentlich-rechtlich zu organisieren. Während die erstgenannte, einfachere Alternative dem deutschen Staatskirchenrecht zugrunde liegt, schlägt das schweizerische Staatskirchenrecht bei der staatskirchenrechtlichen Organisation der römisch-katholischen Kirche regelmäßig letzteren Weg ein. So werden den kanonischen Pfarreien kantonale Kirchgemeinden zugeordnet, die dann auf Kantonsebene zu Kantonalkirchen zusammengefaßt werden und dort, ggf. gemeinsam mit römisch-katholischen Kantonalkirchen anderer Kantone, den Diözesen gegenüberstehen. Diese Institutionen-Verdoppelung bildet die Grundlage für den sog. Dualismus römisch-katholischer Kirchenorganisation in der Schweiz.

Dementsprechend hat etwa in Zürich die römisch-katholische Kirche bei ihrer öffentlich-rechtlichen Anerkennung im Jahre 1963 nicht als solche den Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft erlangt. Im Unterschied zu anderen Kantonen ist die Sprache der Züricher Kantonsverfassung eindeutig: »Staatlich anerkannte Personen des öffentlichen Rechts« sind die »römisch-katholische Körperschaft und ihre Kirchgemeinden«⁶, d. h. neben der kanonisch verfaßten Kirche stehende, nach kantonalem Staatsrecht konstituierte Körperschaften, die keinen im theologischen Sinne verstandenen »Kirchen«-Charakter besitzen. Demgegenüber heißt es in der Verfassung des Kantons Nidwalden: »Die römisch-katholische Kirche ist Landeskirche.«⁷ Ungeachtet dieser verkürzenden Formulierung bezieht sich die kantonalkirchliche Organisation aber nicht auf die römisch-katholische Kirche als solche, sondern auf eine von ihr zu unterscheidende kantonalkirchliche Körperschaft, wie der Vorspruch zur römisch-katholischen Kirchenverfassung deutlich macht: Die Schaffung der Landeskirche erfolgte durch das »katholische Volk von Nidwalden, in der Absicht, der römisch-katholischen Kirche im Kanton Nidwalden eine erspriessliche Tätigkeit zu ermöglichen und die hiefür notwendige öffentliche Verwaltung durch eigene Organe selbständig zu besorgen«. Die Kantonalkirche ist somit nicht Kirche der Nidwaldner Katholiken, sondern die »Organisation der römisch-katholischen Kantonseinwohner«.⁸ Ansonsten wäre es auch schwer verständlich, daß durch Urnenabstimmung die Auflösung der Kantonalkirche beschlossen werden kann und der Große Kirchenrat sodann die Liquidation durchführt.⁹

Der Charakter als Koordinations- und Vertretungsorgan vermag darüber hinaus zu erklären, daß viele römisch-katholische Kantonalkirchen stärker verbands- als personalkörperschaftlich organisiert sind. Darin

unterscheiden sie sich in herausragender Weise von den evangelisch-reformierten Landeskirchen, wie sich am Beispiel des Kantons Glarus veranschaulichen läßt. Während es bei den Reformierten heißt: »Die Evangelisch-Reformierte Landeskirche umfasst alle Personen, die einer evangelisch-reformierten Kirchgemeinde des Kantons Glarus angehören«, formulieren die Katholiken: »Der Verband der römisch-katholischen Kirchgemeinden (römisch-katholische Landeskirche) umfasst die römisch-katholischen Kirchgemeinden und damit die römisch-katholische Bevölkerung des Kantons Glarus.«¹⁰ Ähnlich versteht sich in Schaffhausen die »römisch-katholische Landeskirche« als »Vereinigung der römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Schaffhausen«.¹¹ Mancherorts wird dieser Charakter bereits in der Namensgebung angezeigt (etwa »Verband römisch-katholischer Kirchgemeinden des Kantons Appenzell-Außerrhoden« oder »Fédération des paroisses catholiques du canton de Vaud«)¹².

Es geht dem staatskirchenrechtlichen Dualismus somit nicht um eine Verdoppelung der Kirche, sondern um ein *Nebeneinander* von Institutionen und Funktionen, das früher häufig zu einem *Gegeneinander* geriet, heute jedoch meist als ein *Miteinander* gelingt. Voraussetzung ist freilich, daß beide Institutionen in sinnvoller Weise aufeinander bezogen sind. Denn nicht jeweils für sich, sondern zusammen und in wechselseitiger Ergänzung sollen sie die kirchlichen Aufgaben erfüllen. Wünschenswert erscheint somit die gebietsmäßige Übereinstimmung insbesondere von Pfarrei und Kirchgemeinde (oder ggf. die Zuordnung mehrerer Pfarreien zu einer Kirchgemeinde ohne Überschneidungen mit anderen Kirchgemeinden). Darüber hinaus bedarf es der Festlegung der jeweiligen Tätigkeitsfelder. Bei dieser im einzelnen schwierigen und kirchenpolitisch umstrittenen Abgrenzung orientieren sich die kantonalen staatskirchenrechtlichen Vorschriften meist an dogmatischen Erwägungen, aber auch an historischen Erfahrungen und praktischen Notwendigkeiten: In der Pfarrei ist der Ort für alle Aufgaben, die nach katholischem Verständnis im Kirchenbegriff einbeschlossen sind; die Kirchgemeinde nimmt diejenigen Angelegenheiten wahr, für die es der Pfarrei an der staatlichen Rechtspersönlichkeit ermangelt oder die nur im öffentlichen Recht möglich sind. Zudem kann sie alte Mitwirkungsrechte des Gemeindevolkes ausüben (Pfarrwahl) oder in neue Aufgaben hineinwachsen (etwa durch die Zusammenlegung von kanonischen Pfarreiräten und Kirchgemeinderäten). Vermögensrechtliche und verwaltungstechnische Tätigkeiten bilden daher stets den Schwerpunkt kirchengemeindlicher und kantonalkirchlicher Tätigkeit (Bereitstellung materieller Mittel in Form von Geldern oder Gebäuden, dazu die Kirchensteuererhebung); die Kirchgemeinden bzw. die Kantonalkirchen

sind ferner Anstellungskörperschaften der kirchlichen Mitarbeiter, während der Bischof ggf. die Amtseinsetzung vornimmt. Insgesamt gesehen sollen Kirchgemeinden und Kantonalkirchen »im Rahmen der kirchlichen Ordnung die äusseren, d. h. finanziellen und personellen Voraussetzungen für die Entfaltung des kirchlichen Lebens schaffen«, wie es oftmals so oder ähnlich in ihren Grundordnungen heisst.¹³

Als Kehrseite der eben beschriebenen »dienenden« Funktion weisen die staatskirchenrechtlichen Körperschaften jedoch auch ein Potential antikurialer Fremdbestimmung auf. Die Rechtslage hinsichtlich der Kirchenfinanzen bietet dafür umfangreiches Anschauungsmaterial. Zwar stehen die kirchlichen Einnahmen dank der volkskirchenartig geordneten kantonalen Mitgliedschaftsregelungen in Verbindung mit dem Steuererhebungsrecht auf einer breiten und festen Grundlage. Jedoch befinden sich die so aufgebrachtten Gelder in der Hand nicht des Bischofs, sondern in der Verfügungsmacht von Kirchgemeinden und Kantonalkirchen, die auch im übrigen vielfach Träger des Kirchenvermögens und aufgrund ihrer staatsrechtlichen Eigenart der bischöflichen Einflusnahme weitgehend entzogen sind.¹⁴

Diese Spannungen lassen sich abmildern, freilich – die Beibehaltung des Dualismus vorausgesetzt – letztlich nicht auflösen. So kann die Kirchgemeinde an die Pfarrei »angelehnt« werden, indem eine kantonal-kirchliche Rechtsvorschrift sie zur Achtung des kanonischen Rechts sowie der staatskirchenrechtlichen Kompetenzabgrenzung verpflichtet, und ähnlich kann für die Kantonalkirchen verfahren werden.¹⁵ Einsitznahme des Ortspfarrers oder anderer bischöflich benannter Personen in kirchengemeindlichen oder kantonal-kirchlichen Organen (mit Stimmberichtigung oder nur beratend)¹⁶, Koordination mit und Genehmigung bestimmter kantonal-kirchlicher Beschlüsse durch den Ortsbischof können die für eine fruchtbare Zusammenarbeit notwendige Verzahnung von Pfarrei und Kirchgemeinde bzw. von Diözese und Kantonalkirche herbeiführen.¹⁷ Allerdings sichert all dies nicht unbedingt die Übereinstimmung der jeweiligen Interessenlage.

IV. DEMOKRATISCHE KIRCHE IM KANTON

Zu den bedeutsamsten Unterschieden kanonischer und kantonaler Strukturprinzipien bei der römisch-katholischen Kirchenorganisation zählt der demokratische Aufbau von Kirchgemeinde und Kantonalkirche einerseits, die Eingliederung von Pfarrei und Diözese in die hierarchische Struktur der römisch-katholischen Weltkirche andererseits.

1. Textbefund

In vielen Kantonen werden die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen auf demokratische Grundsätze bei der Kirchenorganisation verpflichtet. So heißt in der 1993 neuergangenen Berner Kantonsverfassung: »Jede Landeskirche bestellt ihre Behörden nach demokratischen Grundsätzen.«¹⁸ Die Urner Kantonsverfassung sagt: »Sie [die Landeskirchen] organisieren sich nach demokratischen Grundsätzen.«¹⁹ Basel-Stadt und Baselland bestimmen, daß Erlaß und Änderung der Kirchenverfassung der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Kirchenglieder bedürfen²⁰; im Kanton Jura gilt: die Kirchenverfassung »doit être adoptée par ses membres«.²¹

Diese demokratischen Grundsätze beziehen sich auf Mitwirkungsrechte des Kirchenvolks in Form von Wahl- und Stimmrechten. Wahlrechte betreffen in erster Linie die Bestellung von kirchgemeindlichen und kantonalkirchlichen Amts- und Mandatsträgern (Kirchgemeinderäte, Synodale etc.) sowie ggfs. die Mitwirkung bei der Bestellung des Pfarrers bzw. die Ausübung des Pfarrwahlrechts.²² Stimmrechte beteiligen das Kirchenvolk an der kirchgemeindlichen und kantonalkirchlichen Willensbildung und Normsetzung. Häufig sind Initiative und Referendum möglich; bei letzterem wird dann vielfach zwischen obligatorischem und fakultativem Referendum unterschieden. Obligatorisches Referendum meint, daß bestimmte Gegenstände (insbesondere Total- und Teilrevisionen der Kirchenverfassung) zwingend den Stimmberechtigten zur Zustimmung vorgelegt werden müssen, während beim fakultativen Referendum nur dann eine Abstimmung stattfindet, wenn ein bestimmtes Quorum von Stimmberechtigten es wünscht; dem fakultativen Referendum unterliegen typischerweise von der Synode beschlossene Gesetze, Kreditbeschlüsse oder sonstige Entscheidungen, die die Synode dem Referendum unterstellt. Die Initiative betrifft Erlaß, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Arten von Rechtsakten, und sie kann von einem meist analog dem fakultativen Referendum umschriebenen Quorum von Stimmberechtigten begehrt werden.²³ Im großen und ganzen ähnelt die Rechtslage damit den politischen Rechten der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in Bund und Kantonen.²⁴

2. Integrierender oder polarisierender Effekt?

Die schweizerischen Vorstellungen über Demokratie in Kirchgemeinde und Kantonalkirche sind nicht auf bestimmte Landesteile oder auf in bestimmter Weise konfessionell geprägte Kantone beschränkt. Wichtiger

noch erscheint die Feststellung, daß die erwähnten Verfassungsbestimmungen durchweg neuen oder sogar neuesten Datums sind. Sie entstammen somit nicht etwa einer kirchenpolitisch überwundenen Epoche, deren Hinfälligkeit nur noch keinen Niederschlag im positiven Verfassungsrecht gefunden hat. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, als sei die Forderung nach demokratischen kantonalkirchlichen Strukturen Ausdruck eines über Generationen gewachsenen Demokratieverständnisses, das als gesamtschweizerisches Kultur- und Verfassungsgut nicht nur im staatlichen Recht, sondern auch bei der staatskirchenrechtlichen Organisation der öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften beachtet sein will.²⁵

Die Verwirklichung demokratischer Vorstellungen bei der Organisation von Kantonalkirchen und Kirchgemeinden bedeutet die rechtskreisübergreifende Durchführung eines bestimmten gesellschaftlichen Ordnungsmodells. Darüber hinaus kann die Annäherung der Organisationsstrukturen von Staat und Kirche auf dem Gebiet der Schweiz als eine Form der Rechtsangleichung gesehen werden, die zusätzlich zu der mit ihr begrifflich verbundenen vereinheitlichenden Wirkung auch gewisse integrative Funktionen aufweist. Unbeschadet der grundsätzlichen Trennung von Staat und Kirche wird hierdurch eine Verwandtschaft kantonalkirchlicher und kantonalaatlicher Strukturen erzielt, welche die in dieser Form organisierten Kirchen stärker als andere Religionsgemeinschaften zu einem Stück Schweizer Lebenswelt werden läßt.

Freilich stoßen eben diese integrativen Effekte in katholisch-konservativen Kreisen nicht selten auf Kritik und Ablehnung. Letztendlich handele es sich, so wird eingewandt, um eine Vereinnahmung der Kirche durch den Staat, welche die Freiheit der Kirche verenge und sie in fremde Traditionen einbinde.²⁶ Interessanterweise sind die Probleme des kanonisch-kantonalen Dualismus hauptsächlich an innerkirchlichen Streitfällen hervorgetreten. Das markanteste Beispiel bilden die Ereignisse seit 1990 um den (auch für Zürich zuständigen) Bischof von Chur: Die kantonalkirchlichen Strukturen Zürichs, die in ihrem modernen Verständnis der römisch-katholischen Kirche die Teilnahme am »weltlichen« Rechtsverkehr ermöglichen sollen (sog. dienende Funktion), »dienten« hier als Plattform für die Wahrnehmung ortskirchlicher Interessen in einer innerkatholischen Auseinandersetzung mit der Diözesanleitung. Die Verfügung über das Kirchensteueraufkommen sowie die Abwesenheit direkter bischöflicher Kontrolle über die Kantonalkirche verliehen der Kantonalkirche dabei eine starke Stellung. Die liberalen Katholiken aus Zürich und anderen Teilen des Bistums sahen sich so in die Lage versetzt, ihren »Kulturkampf« gegen die konservative Diözesankurie auch ohne direkte Beteiligung des Staates führen zu können.

Jene Vorgänge mögen den Schluß nahelegen, daß die Teilung der kirchlichen Aufgaben zwischen Pfarrer und Bischof auf der einen und Kirchgemeinde und Kantonalkirche auf der anderen Seite zu einer gewissen Polarisierung im Verhältnis der Beteiligten verleitet. Wenn sich bei strittigen Fragen beide Seiten zur Bekräftigung ihrer jeweiligen Argumentation auf die für sie spezifischen kanonischen bzw. kantonalen Prinzipien berufen, dann erwächst daraus nicht selten eine konträre Betonung hierarchischer bzw. demokratischer Elemente, die Gefahr läuft, das jeweils stärkere Element überzubetonen, wenn nicht gar zu verabsolutieren, obwohl doch, wie oben angesprochen, Demokratie und Hierarchie meist ineinander verschränkt sind.²⁷ Im Ergebnis führt das die Beteiligten nicht zusammen, sondern bringt sie eher weiter auseinander und droht den staatskirchenrechtlichen Dualismus, wenigstens auf lange Sicht, zu zerstören.

Die Beurteilung des staatskirchenrechtlichen Dualismus hängt somit vor allem davon ab, wie die in Pfarrei und Kirchgemeinde, Diözese und Kantonalkirche bzw. Kirchgemeindeverband tätigen Menschen von den Möglichkeiten Gebrauch machen, die ihnen diese Art der Kirchenorganisation bietet.²⁸

V. SCHLUSS

Die Organisation der römisch-katholischen Kirche in der Schweiz weist eine Reihe von Eigenheiten auf, die dem flüchtigen Auge leicht entgehen, die aber bei eingehender Betrachtung deutlich machen, daß sich im Zuge des beschriebenen Dualismus kanonischer und kantonalen Formen in der römisch-katholischen Kirchenorganisation eine spezifisch schweizerische Form staatskirchenrechtlicher Inkulturation entwickelt hat.

ANMERKUNGEN

1 Vgl. *Zwischen Kirche und Staat. 175 Jahre Katholischer Konfessionsteil des Kantons St. Gallen 1813–1988*. Festschrift, hrsg. v. Katholischen Administrationsrat des Kantons St. Gallen u. redigiert v. W. Vogler. St. Gallen 1988.

2 H. Dombois, *Hierarchie. Grund und Grenze einer umstrittenen Struktur*. Freiburg/Basel/Wien 1971, S. 16.

3 Dazu D. S. Brewer, *Canon 524 and the Systematic Participation of the Laity in the Selection of Pastors*, in: *Studia canonica [Revue canadienne de droit canonique]* 29 (1995), S. 481 ff.; H. Heinz, *Demokratie in der Kirche. Zur Mitverantwortung und Beteiligung aller Getauften*, in: *Stimmen der Zeit* 212 (1994), S. 579 ff.; W. Aymans, *Strukturen der Mit-*

verantwortung der Laien, in: AfkKR 159 (1990), S. 368ff.; H. Müller, Kirchliche Communio und Strukturen der Mitverantwortung in der Kirche. Vom Zweiten Vatikanischen Konzil zum Codex Iuris Canonici, in: AfkKR 159 (1990), S. 117ff.; E. Corecco, Kirchliches Parlament oder synodale Diakonie?, in dieser Zeitschrift 1 (1972), S. 33ff.

4 Siehe als jüngeres religionsrechtliches Beispiel die (umstrittenen) Kreuzifixentscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (BGE 116 [1990] Ia 252 = EuGRZ [Europäische Grundrechte Zeitung] 1991, S. 89ff. in deutscher Übersetzung) und des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 93, 1, Beschluß vom 16. Mai 1995 – 1 BvR 1087/91 = EuGRZ 1995, S. 359ff.).

5 Im einzelnen siehe hierzu und zu den folgenden staatskirchenrechtlichen Ausführungen D. Kraus, Schweizerisches Staatskirchenrecht. Tübingen 1993, passim.

6 Art. 64 Abs. 2 Kantonsverfassung *Zürich* [1869 i. d. F. v. 1963].

7 Art. 34 Abs. 1 Kantonsverfassung *Nidwalden* [1965].

8 Art. 1 röm.-kath. Kirchenverfassung *Nidwalden* [1975].

9 Artt. 14, 72 röm.-kath. Kirchenverfassung *Nidwalden* [1975].

10 Art. 6 ev.-ref. Kirchenverfassung *Glarus* [1989] bzw. Art. 1 röm.-kath. Verbandsverfassung *Glarus* [1989].

11 Art. 3 röm.-kath. Kirchenorganisation *Schaffhausen* [1967].

12 Der Waadtländer Kirchgemeindeverband ist nicht öffentlich-rechtlich verfaßt.

13 Beispielsweise für *Zürich* Artt. 3, 54 röm.-kath. Kirchenordnung [1982].

14 Hierzu aus kurialer Sicht J.M. Bonnemain, Die Schweizer Kantonalkirchen und die Mitverantwortung der Gläubigen bei der Verwaltung des kirchlichen Vermögens, in: *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, Pontificium Consilium de Legum Textibus Interpretandis. Città del Vaticano 1994*, S. 527ff.

15 Beispiele: *Bern*: Art. 2 Abs. 2 röm.-kath. Kirchenverfassung [1981], *Luzern*: § 5 Abs. 2 röm.-kath. Kirchenverfassung [1969], *Nidwalden*: Art. 5 Abs. 1 röm.-kath. Kirchenverfassung [1975]: »In innerkirchlichen Belangen anerkennt Landeskirche und Kirchengemeinden Lehre und Rechtsordnung der römisch-katholischen Kirche«, *Schaffhausen*: Art. 6 röm.-kath. Kirchenorganisation [1967]: »Die römisch-katholische Landeskirche untersteht der für das Gebiet des Kantons Schaffhausen geltenden Diözesanordnung.«

16 So sind in *Basel-Stadt* die röm.-kath. Pfarregeistlichen von Amts wegen Mitglied der Synode (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 röm.-kath. Kirchenverfassung [1973]), in *Jura* wird ein Mitglied des fünfköpfigen Kirchenrates vom Bischof ernannt (Art. 31 Abs. 1 röm.-kath. Constitution ecclésiastique [1979]), in *Graubünden* gehören dem Corpus catholicum als dem obersten kantonalkirchlichen Organ auch zwei vom Bischöflichen Ordinariat Chur bestimmte Delegierte an (Art. 6 röm.-kath. Kirchenverfassung [1959]).

17 So kann in *Fribourg* gemäß Art. 7 Abs. 2 kant. Kirchengesetz [1990] das kantonalkirchliche Organisationsstatut erst nach bischöflicher Genehmigung in Kraft treten.

18 Art. 116 Abs. 2 Kantonsverfassung *Bern* [1993].

19 Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Kantonsverfassung *Uri* [1984]; ganz ähnlich im *Aargau* § 110 Abs. 1 Kantonsverfassung [1980].

20 Siehe für *Basel-Stadt* § 19 Abs. 2 Kantonsverfassung [1889 i. d. F. v. 1972] bzw. für *Baselland* § 137 Abs. 2 Kantonsverfassung [1984].

21 Art. 131 Abs. 2 Kantonsverfassung *Jura* [1977].

22 Im einzelnen gibt es viele Varianten und Variationen. Gerade bei der Pfarrwahl sind die Regelungen und Verfahrensweisen sehr unterschiedlich und meist weniger einengend für den Bischof als etliche, sich mehr durch vehemente Kritik als durch fundierte Kenntnisse auszeichnende Äußerungen glauben machen möchten. Häufig wählen die in der Kirchengemeinde

meinde Stimmberechtigten aus einem Dreivorschlag des Bischofs oder wird in Absprache mit dem Bischof der Kirchgemeinde ein Kandidat zur Wahl vorgeschlagen; siehe die Darstellung bei D. Kraus, Schweizerisches Staatskirchenrecht, a. a. O., S. 383 ff.

23 Siehe in den röm.-kath. kantonkirchlichen Grundordnungen: *Zürich*: Artt. 9 ff. Kirchenordnung [1982]; *Bern*: Art. 6 Kirchenverfassung [1981]; *Luzern*: §§ 47 ff. Kirchenverfassung [1969]; *Nidwalden*: Artt. 14 ff. Kirchenverfassung [1975]; *Glarus*: Artt. 19 ff. Verbandsverfassung [1989]; *Basel-Stadt*: § 4 Kirchenverfassung [1973]; *Baselland*: § 21 Kirchenverfassung [1976]; *St. Gallen*: Artt. 12 ff. Kirchenverfassung [1979]; *Graubünden*: Artt. 4, 4^{bis} Kirchenverfassung [1959]; *Thurgau*: § 11 Organisationsgesetz [1968]; *Jura*: Artt. 16 ff. Constitution ecclésiastique [1979]. – Nicht grundsätzlich anders ist es übrigens in den evang.-reform. Kantonalkirchen.

24 Zu den dortigen Volksrechten siehe U. Häfelin/W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich³ 1993, Rz. 578 ff.

25 Zum schweizerischen Demokratieverständnis und zur Auslegung der diesbezüglichen staatskirchenrechtlichen Verfassungsbestimmungen siehe am *Aargauer* Beispiel K. Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980. Textausgabe mit Kommentar. Aarau/Frankfurt a. M./Salzburg 1986, § 1 Rz. 1 f., § 110 Rz. 2.

26 Siehe aus der Literatur etwa die Kritik von Eugenio Corecco an der Luzerner Katholischen Landeskirche (Katholische »Landeskirche« im Kanton Luzern. Das Problem der Autonomie und der synodalen Struktur der Kirche, in: AfkKR 139 [1970], S. 3 ff., insbes. S. 20 ff.; ihm zustimmend L. Gerosa, Die staatskirchenrechtliche Vielfalt in der Schweiz, in: AfkKR 156 [1987], S. 44, 47; abwägend P. Hafner, Staat und Kirche im Kanton Luzern. Historische und rechtliche Grundlagen. Fribourg 1991, S. 299 ff., dazu die ablehnende Besprechung v. J. Listl, in: AfkKR 160 [1991], S. 89 ff.). Ferner D. Kraus, Schweizerisches Staatskirchenrecht, a. a. O., S. 183 f., 411 f.

27 Siehe oben Abschnitt II und B. Primetshofer, Demokratische Traditionen in der kirchlichen Rechtsgeschichte, in: *Diakonia* 24 (1993), S. 87 ff.

28 Vgl. auch die Berichte im Tagungsband: *Räte in der Kirche zwischen Recht und Alltag*, hrsg. v. L. Carlen. Fribourg 1987, darin insbes. M. Amherd, Kirchliche Räte und staatskirchenrechtliche Organe zwischen Konkurrenz und Kooperation, S. 45 ff.