Internetausgabe Juli 2012

www.ref-sh.ch/dok/z2437

Der Staatsbeitrag an die Landeskirchen im Kanton Schaffhausen

Drei Aufsätze

I

Walter Wolf:

**Vom Kirchengut zu den Pfarrbesoldungen im Kanton
Schaffhausen. Résumé der vorhandenen Literatur**

II

Walter Wolf:

**Von staatlichen Pfarrgehältern zu allgemeinen Staatsbeiträgen.
Die finanzielle Neuregelung des Kirche-Staat-Verhältnisses im
Kanton Schaffhausen, 1977-1985**

III

Christoph Buff:

**Die innerkirchliche Rechtsetzung auf Grund der finanziellen Ent-
flechtung zwischen Staat und Kirche 1982-1985**

Teil II

Von staatlichen Pfarrgehältern zu allgemeinen Staatsbeiträgen an die Kirchen¹

Die finanzielle Neuregelung des Kirche-Staat-Verhältnisses im Kanton Schaffhausen, 1977-1985

Walter Wolf, Schaffhausen, Juni 2012

Résumé

Diese zweite Darstellung schliesst an meinen historischen Abriss vom August 1977 an. Sie gibt den Verlauf der Beratungen über eine Neuregelung des Kirche-Staat-Verhältnisses im Kanton Schaffhausen wieder. Das Ergebnis dieses Prozesses besteht darin, dass unter Besitzstandswahrung 1. die staatlichen Pfarrbesoldungen in allgemeine Staatsbeiträge umgewandelt wurden und 2. aufgrund des veränderten Konfessionsproporz der Verteilschlüssel zu Gunsten der römisch-katholischen Kirche geändert wurde.

Nach Verhandlungen unter den Landeskirchen und Aussprachen mit der Kantonsregierung legte Letztere 1979 einen Gesetzesentwurf vor. Darauf folgten intensive Beratungen zwischen den beiden Partnern. Umstritten war vor allem die Frage einer Indexierung der Staatszuwendungen. Nach Überarbeitung des ursprünglichen Gesetzesentwurfs verlagerten sich die Auseinandersetzungen auf die politische Ebene des Grossen Rates. Daraus resultierte schliesslich ein Kompromiss in Gestalt einer Gesetzesvorlage, die von den Stimmberechtigten angenommen wurde, Anfang 1985 in Kraft trat und bis heute keine Änderungen erfahren hat.

Inhalt

1. Die Ausgangslage im Jahre 1977	2
2. Vorschläge der Regierung zur finanziellen Verselbständigung der Kirchen (1977)	3
3. Erste Kontaktnahme der Regierung zur evangelisch-reformierten Kirche (1977)	5
4. Aussprachen unter den drei Landeskirchen (1977/78)	5
5. Aussprache der drei Landeskirchen mit der Regierung (1978)	6
6. Zwischenkirchliche Auseinandersetzungen um den Verteilschlüssel (1978)	7
7. Gesetzesentwurf der Regierung über Staatsbeiträge an die Landeskirchen (1979)	8
8. Reaktionen der Landeskirchen auf den Gesetzesentwurf (1980)	10
9. Kontroverse unter Juristen über den Gehalt von historischen Rechten (1980/81)	13
10. Überarbeitung des Gesetzesentwurfs über Staatsbeiträge an die Landeskirchen (1981)	15
11. Pressekonferenz der Landeskirchen zur Indexierungsfrage (1981)	16
12. Grosser Rat: Gesetz über Staatsbeiträge an die Landeskirchen, 1. Lesung (1981/82)	16
13. Die Freiheit innerhalb der Freikirchen aus landeskirchlicher Sicht (1982)	19
14. Reformierte Kirchensynode gegen schleichenden Abbau der Staatsleistungen (1982)	19
15. Grosser Rat: Gesetz über Staatsbeiträge an die Landeskirchen, 2. Lesung (1982)	21
16. Gesetz über Staatsbeiträge an die Landeskirchen im Wortlaut (1982)	22
17. Kurzkomentar zum Gesetz über Staatsbeiträge an die Landeskirchen (1982)	23
18. Ja der reformierten Kirchensynode zur Vorlage des Grossen Rats (1982)	23
19. Ja des Volkes zur Neuregelung des Kirche-Staat-Verhältnisses (1983)	24
20. Ausblick	26

¹ Fortsetzung von: Walter Wolf, Vom Kirchengut zu den Pfarrbesoldungen im Kanton Schaffhausen, August 1977.

1. Die Ausgangslage im Jahre 1977

In meinem historischen Abriss „*Vom Kirchengut zu den Pfarrbesoldungen im Kanton Schaffhausen*“² (August 1977) ging es darum, das Verhältnis von Kirche und Staat in unserem Kanton von den Anfängen im 7. Jahrhundert (als es weder einen Staat noch einen Kanton gab) bis zum Jahre 1977 im Bereich des Finanziellen nachzuzeichnen. 1977 wurde nämlich beim Staat wie in den Kirchen darüber nachgedacht, ob und wie allenfalls **die finanzielle Unterstützung der Kirchen durch den Kanton neu zu regeln** wäre.

Ausgelöst worden war die Debatte durch eine **Motion von 1969**, die Rechtsanwalt **Rudolf Hädener** im Kantonsrat eingereicht hatte, sowie durch ein **Rechtsgutachten von 1973**, das der Regierungsrat aufgrund dieser Motion bei Prof. **Kurt Eichenberger**, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel, eingeholt hatte. Vordergründig ging es dabei um die Frage nach der **Verfassungsmässigkeit der Pfarrbesoldungen**, die der Staat seit langer Zeit an die Kirchen ausgerichtet hatte und immer noch ausrichtete. Hintergründig ging es jedoch um die viel brennendere Frage, ob der Kanton entweder weiterhin für die Pfarrbesoldungen aufkommen solle oder ob er von dieser Verpflichtung zu befreien wäre oder ob allenfalls als dritte Lösung das **Kirche-Staat-Verhältnis im Bereich des Finanziellen von Grund auf neu geregelt** werden sollte.

Zu jenem Zeitpunkt war abzusehen, dass es über diese Frage zu einem Seilziehen zwischen den staatlichen und kirchlichen Instanzen kommen würde. Meine Darstellung „*Vom Kirchengut zu den Pfarrbesoldungen im Kanton Schaffhausen*“ vom August 1977 hatte nun den Zweck, aus historischer Warte den **drei Landeskirchen** im Kanton Schaffhausen – nämlich der evangelisch-reformierten, der römisch-katholischen und der christkatholischen Kirche – behilflich zu sein bei ihrem Versuch, **einen Konsens untereinander** zu finden, um dann **gemeinsam auftreten** zu können bei allfälligen Verhandlungen mit dem Regierungsrat über eine finanzielle Neugestaltung des Kirche Staat-Verhältnisses im Kanton Schaffhausen. Aber auch die **Kantonsregierung** nahm Notiz von meinem historischen Abriss.³

In der Motion Hädener wurde, wie erwähnt, der Regierungsrat ersucht, **die Ausrichtung der staatlichen Pfarrbesoldungen an die Kirchen auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen**. In dem vom Schaffhauser Regierungsrat daraufhin bestellten Rechtsgutachten kam Professor Eichenberger zum Schluss, dass sowohl die Bundes- als auch die Kantonsverfassung es erlaubten, finanzielle Leistungen aus den allgemeinen Staatsmitteln an die Kirchen zu erbringen, mithin auch für die Besoldungen der Pfarrer aufzukommen. Damit war **die Verfassungsmässigkeit der staatlichen Pfarrgehälter bejaht** und die Fragestellung des Motionärs im positiven Sinn beantwortet.⁴

Darüber hinaus machte aber Prof. Eichenberger in seiner Expertise noch weitere Bemerkungen. Unter anderem ging er der Frage nach, ob der jeweilige Anteil der drei Landeskirchen an den vom Staat bezahlten Pfarrbesoldungen dem zahlenmässigen Verhältnis unter den drei Konfessionen entspreche oder nicht. Eichenberger kam zum Schluss, dass der aktuelle **Verteilschlüssel**⁵ nicht mehr im Lot sei und geändert werden sollte. Eine solche Änderung ent-

² Fortan zitiert als: Kirchengut.

³ Aktennotiz der Erziehungsdirektion über ein Gespräch mit den Landeskirchen, 4.12.1978, S. 3.

⁴ Kirchengut, Abschnitt VI, 4. - Rechtsgutachten von Kurt Eichenberger an den Schaffhauser Regierungsrat über die Verfassungsmässigkeit der staatlichen Pfarrbesoldungen, August 1973, S. 11 f., 19-24, 29, 35 f. Fortan zitiert als: Eichenberger.

⁵ Der Staat kam für den Gehalt von 29 reformierten und von je einem römisch- und christkatholischen Pfarrer auf.

spräche dem Sinn einer rechtsgleichen Behandlung der drei Landeskirchen, d.h. einer grösseren Gerechtigkeit vor allem gegenüber der römisch-katholischen Kirche, die im proportionalen Verhältnis zu ihren Schwesterkirchen allmählich grösser geworden war und inzwischen nahezu ein Drittel der Schaffhauser Bevölkerung umfasste. Die Änderung könnte so vorgenommen werden, dass bei der Neugestaltung des Verteilschlüssels neben der bisherigen Berücksichtigung der **historischen Rechtstitel**⁶ zusätzlich auch auf den **Konfessionsproporz** geachtet würde.⁷ Dieser Hinweis kam einer Anregung gleich, das Kirche-Staat-Verhältnis im Bereich des Finanziellen neu zu regeln.

In einem „*Zwischenbericht des Regierungsrates betreffend Verfassungsmässigkeit der Pfarrbesoldungen*“ von 1974 wurde dem Grossen Rat⁸ mitgeteilt, die Kantonsregierung sei gewillt, **die aufgeworfenen Fragen einer Klärung entgegenzuführen**. Sie habe daher eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche zusammen mit Prof. Eichenberger konkrete Anträge zu den ins Auge zu fassenden Reformen vorbereiten solle.⁹

Der nun einsetzende **Reformprozess** erstreckte sich über einen Zeitraum von fast zehn Jahren und kam erst 1985 mit dem Inkrafttreten eines Gesetzes über Staatsbeiträge an die Landeskirchen zum Abschluss. Diese Phase konnte in meiner Abhandlung „*Vom Kirchengut zu den Pfarrbesoldungen im Kanton Schaffhausen*“ noch nicht dargestellt werden. Im Blick auf die heute anstehende Strukturreform der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Schaffhausen dürfte es von einigem Interesse sein, als Ergänzung zu meiner Arbeit von 1977 auch noch den erwähnten Reformprozess in einem summarischen Überblick historisch aufzuarbeiten. Das soll in dieser Dokumentation unter dem Titel „*Von den staatlichen Pfarrgehältern zu allgemeinen Staatsbeiträgen an die Kirchen*“ geschehen. Damit dürfte den Interessierten ein vollständiger Überblick über die damalige Erneuerung des Kirche-Staat-Verhältnisses im Bereich des Finanziellen zur Verfügung stehen. Dies als Hintergrundinformation für die Bewältigung der gegenwärtigen finanziellen und strukturellen Probleme.

Die neue Darstellung erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, doch sind in ihr die wichtigsten Begebenheiten erfasst. Die Ereignisse werden aus der Sicht der evangelisch-reformierten Kirche geschildert. Gleichzeitig bin ich um Objektivität bemüht.

2. Vorschläge der Regierung zur finanziellen Verselbständigung der Kirchen (1977)

In einer Vorlage „*Zur Ablösung der staatlichen Pfarrbesoldungen im Kanton Schaffhausen*“¹⁰ vom 16. März 1977 teilte der Regierungsrat verschiedenen Gremien – darunter den drei Landeskirchen – mit, dass er eine **finanzielle Verselbständigung der Kirchen** für richtig erachte. Die Kirchen sollten künftig selber für die vom Staat bezahlten Pfarrgehälter aufkommen. Eine zum Ziel führende Lösung müsse die Interessen sowohl des Kantons als auch der Kirchen als auch der Stimmbürger beachten. Dabei solle berücksichtigt werden, dass „die Beziehungen zwischen Kirche und Staat im Kanton Schaffhausen das Ergebnis einer langen geschichtlichen Entwicklung“ seien. Daher sollten die Kirchen „nicht durch einen Gewaltakt“

⁶ Berücksichtigung der Rechtstitel heisst Berücksichtigung der aus den historischen Rechtstiteln sich ergebenden finanziellen Verpflichtungen des Staates gegenüber der evangelisch-reformierten Kirche, vgl. S. 4.

⁷ Kirchengut, Abschnitt VI, 5. – Eichenberger, 24, 31, 36.

⁸ Sitzung vom 23. September 1974, vgl. Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen, 1974, S. 1343 f.

⁹ Kirchengut, Abschnitt VI, 10.

¹⁰ Fortan zitiert als: Ablösungsvorschlag.

beschädigt werden.¹¹ Mit andere Worten: Die Kirchen wären mit genügend Geldmitteln auszustatten.

Bei der **Verteilung dieser Mittel** unter den drei Landeskirchen wären, so der Regierungsrat, die **historischen Rechtstitel** zu berücksichtigen. Letztere beinhalten, dass der Kanton eine besondere finanzielle Verpflichtung gegenüber der evangelisch-reformierten Kirche hat. Denn als Folge der Reformation und weiterer Ereignisse bis hin zur Französischen Revolution hatte der Staat zahlreiche **Kirchengüter**¹² an sich gezogen, aus deren Erträgen er die Besoldungen der 29 reformierten Pfarrer berappte. Im Jahre 1855 wurde jener Teil der Kirchengüter, die 1832 bei der Trennung von Stadt und Kanton und der dabei vollzogenen Vermögensausscheidung nicht der Stadt, sondern dem Kanton zugefallen waren, in einen Kirchen- und Schulfonds zusammengelegt.¹³ Der reformierte Kirchenrat wies bei Gelegenheit darauf hin, „dass dieses Gut (gemeint ist die Gesamtheit der Kirchengüter) nur zum kleinen Teil im so genannten Kirchen- und Schulfonds enthalten ist“.¹⁴

Neben den historischen Rechtstiteln wäre, so der Regierungsrat weiter, bei der Verteilung der Mittel zu beachten, dass sich im 20. Jahrhundert die **Gewichte zwischen den verschiedenen Konfessionen** zu Gunsten der römisch-katholischen Kirche verschoben hatten. Unter Mitberücksichtigung auch dieses Aspektes wäre bei der Ermittlung eines neuen Verteilschlüssels ein **Kompromiss zwischen den historischen Rechtstiteln und dem Konfessionsproporz** anzustreben. Der Regierungsrat erwartete nun von den Kirchen, dass sie nach internen Beratungen den Staatsinstanzen einen entsprechenden Lösungsvorschlag unterbreiten würden.¹⁵

Im Weiteren präsentierte die Kantonsregierung in ihrer Vorlage von 1977 einen Vorschlag „für eine vollständige **Ablösung der staatlichen Pfarrbesoldungen**“.¹⁶ Ablösung bedeutet, dass der Staat in Gestalt einer einmaligen Geldüberweisung die Kirchen mit einem Kapital ausstattet, das es den Kirchen ermöglicht, für die bisher vom Staat entrichteten Pfarrbesoldungen selber aufzukommen. Im günstigsten Fall für die Kirchen wäre das vom Staat überwiesene Kapital so hoch bemessen, dass die Kirchen ausschliesslich aus dem Zinsertrag dieses Kapitals die Gesamtsumme der bis anhin vom Staat bezahlten Pfarrgehälter berappen könnten. Der Staat müsste also aufs Mal eine grosse Pauschalsumme zu den Kirchen transferieren, und die Kirchen sähen sich genötigt, diese Summe möglichst gewinnbringend anzulegen. Da bekanntlich der Zinsfuss starken Schwankungen unterworfen ist, wäre es sehr schwierig, die Höhe der Pauschalsumme auf Franken und Rappen genau zu ermitteln.

¹¹ Kirchengut, Abschnitt VI,10. – Ablösungsvorschlag, S. 11.

¹² Namentlich aufgeführt in: Kirchengut, Abschnitte II, 2 und 3, III. 1 und 2.

¹³ Kirchengut, IV, Abschnitt 1. – Eduard Joos, Ein Stadtstaat erfindet Kantonsstrukturen, in: Schaffhauser Recht und Rechtsleben, hrg. vom Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen, Schaffhausen 2001, S. 38 f.

¹⁴ Evangelisch-reformierter Kirchenrat zum ersten Gesetzesentwurf der Regierung über Staatsbeiträge an die Landeskirchen, 28.5.1980, S. 2.

¹⁵ Kirchengut, Abschnitt VI, 10. – Ablösungsvorschlag, S. 15-17.

¹⁶ Kirchengut, Abschnitt VI, 10. – Ablösungsvorschlag, S. 15.

3. Erste Kontaktnahme der Regierung zur evangelisch-reformierten Kirche (1977)

Praktisch gleichzeitig mit der Bekanntgabe der regierungsrätlichen Vorschläge über eine finanzielle Verselbständigung der Kirchen fand am 9. März 1977 eine **erste Kontaktnahme** zwischen der Kantonsregierung und einer Delegation des evangelisch-reformierten Kirchenrates statt. Über die Besprechung liegen eine Aktennotiz¹⁷ von staatlicher Seite und ein Protokoll¹⁸ von kirchlicher Seite vor.

Ausgangspunkt des Gesprächs war die Feststellung beider Partner, dass gemäss Gutachten Eichenberger **staatliche Pfarrbesoldungen verfassungskonform** seien.¹⁹

Der Regierungsrat teilte den Kirchenvertretern mit, er habe im November 1976 beschlossen, grundsätzlich eine **Ablösung** der staatlichen Pfarrgehälter anzustreben und die Ablösungssumme zu ermitteln. Die kantonale Finanzdirektion strebe dabei in keiner Weise einen Aderlass der Kirchen an, beabsichtige aber auch nicht, die Staatsleistungen an die Kirchen zu erhöhen.²⁰ Bei der **Verteilung der Ablösungssumme** unter die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen seien einerseits die historischen Aspekte und andererseits die heutigen Gegebenheiten (gemeint ist der Konfessionsproporz) zu berücksichtigen. Von Regierungsseite wurde betont, es sei Sache der evangelisch-reformierten Kirche, sich zu überlegen, ob sie um der Gerechtigkeit willen bereit wäre, freiwillig „etwas von ihrem <Kuchen> zugunsten der römisch-katholischen Kirche abzutreten“.²¹ Auf die Frage des Regierungspräsidenten, wie sich die evangelisch-reformierte Kirche zu diesen Vorschlägen verhalte, antwortete der Kirchenratspräsident, er sei nicht in der Lage, im gegenwärtigen Moment schon eine Stellungnahme abzugeben. Seine Kirche werde aber das **Gespräch mit den anderen Kirchen** suchen, um womöglich eine gemeinsame Basis der drei Landeskirchen für Verhandlungen mit dem Regierungsrat anzustreben.²²

Seitens der Regierung wurde ferner versichert, sie suche niemals die Konfrontation, sondern arbeite auf eine **Verständigung** hin. Die Finanzexperten des Kirchenrats und der Finanzsekretär des Kantons sollten ihr Material untereinander austauschen.²³

4. Aussprachen unter den drei Landeskirchen (1977/78)

Am 19. Oktober 1977 fand eine erste Aussprache unter Vertretern der drei Landeskirchen über eine Neuregelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat im Kanton Schaffhausen statt. Dabei wurde von **evangelisch-reformierter** Seite mitgeteilt, man tendiere eher auf **jährliche Pauschalbeiträge** des Staates an die Kirchen anstelle der von der Kantonsregierung favorisierten Ablösung der staatlichen Pfarrbesoldungen.²⁴

Von **römisch-katholischer** Seite wurde darauf hingewiesen, dass bei ihnen die **Kirchensteuer** höher sei als bei den Reformierten. Das sei eine Folge davon, dass der Kanton lediglich den katholischen Pfarrer von Ramsen, hingegen insgesamt 29 reformierte Pfarrer besolde.²⁵

¹⁷ Fortan zitiert als: Aktennotiz.

¹⁸ Fortan zitiert als: Protokoll.

¹⁹ Protokoll, S. 1.

²⁰ Protokoll, S. 1 f., 5. – Aktennotiz, S. 2, 4.

²¹ Protokoll, S. 1-3.

²² Aktennotiz, S. 2 f. – Protokoll, S. 2 f., 5.

²³ Aktennotiz, S. 3 f. – Protokoll, S. 4.

²⁴ Protokoll der Aussprache der drei Landeskirchen, S. 1 f. – Fortan zitiert als: Protokoll.

²⁵ Protokoll, S. 1.

Hintergrund dieser Aussage war unter anderem die Tatsache, dass wegen der hohen katholischen Steuer eine **Kirchenaustrittsbewegung** unter den katholischen Fremdarbeitern entstanden war.²⁶

Weiter wurde katholischerseits betont, dass die bestehenden **Rechtsungleichheiten** beseitigt werden müssten, allerdings ohne zu starken Aderlass der reformierten Kirche und ohne zusätzliche Belastung des Staates. Die anzustrebende Lösung müsse sowohl den historischen Rechtstiteln Rechnung tragen als auch die aktuelle Situation (Konfessionsproporz) mitberücksichtigen.²⁷

Die **Christkatholiken** wiesen auf die **finanziellen Schwierigkeiten** hin, mit denen sie jetzt schon zu kämpfen hätten. Durch eine Ablösung gemäss Vorschlag des Regierungsrates wäre ihre Konfession ernsthaft gefährdet. Dass die christkatholische Kirche nicht um ihren Schutz gebracht werden dürfe, war auch die Meinung der römisch-katholischen Sprecher.²⁸

Die Gesprächsteilnehmer einigten sich darauf, zunächst einzeln nach Lösungsmöglichkeiten zu sondieren, um dann mit einem **gemeinsamen Vorschlag** an die Regierung zu gelangen.²⁹

Am 8. Juni 1978 fand eine weitere Aussprache unter den drei Landeskirchen statt. Man diskutierte verschiedene Lösungsvorschläge, ohne einen Beschluss zu fassen. Als generelle **Richtlinie für das weitere Vorgehen** wurde festgehalten: „Die angestrebte Lösung muss einfach sein, soll an die Überlieferung anschliessen, muss dem Volk verständlich sein, hat **nur eine Chance als gemeinsamer Vorschlag der drei Landeskirchen.**“³⁰

5. Aussprache der drei Landeskirchen mit der Regierung (1978)

Am 30. Juni 1978 fand ein „Kontakt- und Informationsgespräch“ des Regierungsrates mit Vertretern aller drei Landeskirchen statt. Letztere teilten der Regierung mit, sie hätten sich einstimmig auf die Variante „**Pauschalbeiträge des Staates an die Kirchen**“ geeinigt. Die Variante „Ablösung“ lehnten sie ab, weil diese „über kurz oder lang eine Erhöhung der Kirchensteuern nach sich ziehen würde. Austritte wären die Folge.“ Von Regierungsseite wurde geantwortet, eine Variante „Pauschalbeiträge“ sei durchaus denkbar unter der Bedingung, dass die Gesamtsumme der Staatsbeiträge konstant bleibe. Selbstverständlich könnte diese Summe **indexiert** werden.³¹

Der Regierungsrat lud die Kirchenvertreter ein, unter sich zu einer **Einigung über den Verteilungsschlüssel** zu gelangen,³² was von diesen zwar gerne gehört wurde, aber nicht so leicht zu verwirklichen war. Weiter gab die Regierung zu bedenken, dass es unter der Bevölkerung Leute gebe, die den **Anspruch der Kirchen auf Staatsbeiträge überhaupt bestritten**. Dem wurde von kirchlicher Seite entgegengehalten, „dass es im ureigenen Interesse des Staates liege, zu wissen, dass er nicht alleine dastehe, sondern sich in einer Interessengemeinschaft mit

²⁶ Vgl. Schaffhauser Kantonsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 3, Schaffhausen 2002, S. 1855.

²⁷ Protokoll, S. 2.

²⁸ Protokoll, S. 2 f.

²⁹ Protokoll, S. 3.

³⁰ Protokoll, S. 3.

³¹ Aktennotiz der Erziehungsdirektion, S. 2 f. – An die Zusicherung einer Indexierung wollte sich die Kantonsregierung später nicht mehr erinnern.

³² Aktennotiz, S. 3 f.

anderen Institutionen, auch der Kirche, befinde. Unser Staat wäre gar nicht denkbar ohne die Kirche.“³³

6. Zwischenkirchliche Auseinandersetzungen um den Verteilschlüssel (1978)

Hatten die Kirchen seinerzeit den guten Vorsatz gefasst, sich über eine Neuverteilung des staatlichen Geldsegens zu einigen, so stellte es sich bald heraus, dass das Wollen leichter war als das Vollbringen. Mitte August 1978 lag ein Vorschlag der römisch-katholischen Kirche auf dem Tisch, der den bisherigen Verteilschlüssel in Bezug auf die vom Staat zu bezahlenden Pfarrgehälter von 29:1:1 in 24:6:1 umwandeln wollte. Demnach hätte die evangelisch-reformierte Kirche nach einer gewissen Übergangsfrist von ihren 29 staatlich besoldeten Pfarrstellen 5 an die römisch-katholische Kirche abtreten müssen. Für die christkatholische Kirche hätte weiterhin der Status quo von einer Pfarrstelle gegolten.³⁴ Als bald begann ein **Feilschen** zwischen den beiden grösseren Kirchen, das sich über mehrere Sitzungen erstreckte.³⁵

Anfänglich forderten die Reformierten einen Verteilschlüssel im Verhältnis von 25:5:1.³⁶ Nach Einsetzung einer gemischten Arbeitsgruppe zwecks Ausarbeitung eines Kompromisses und nach Konsultation der reformierten Kirchensynode lenkten aber die Protestanten auf den Vorschlag der Katholiken ein.³⁷ In einem gemeinsamen Schreiben vom 30. November 1978 an den Regierungsrat votierten die drei Landeskirchen für einen **Verteilschlüssel von 24:6:1**. Die Neuverteilung entspreche etwa zur einen Hälfte dem aktuellen Konfessionsproporz und zur anderen Hälfte den historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Kirche. Diese „Lösung kommt der römisch-katholischen Kirche ... entgegen und nimmt besondere Rücksicht auf die christkatholische Minderheit. ... Der Vorschlag ... bringt den Katholiken eine beträchtliche Steuerentlastung, den Protestanten eine ansehnliche, aber verkraftbare Mehrbelastung und garantiert den Christkatholiken den Status quo. Die Partnerschaft von Staat und Kirche bleibt erhalten und die ökumenische Gemeinschaft unter den Kirchen wird gestärkt.“³⁸

Der Regierungsrat nahm Kenntnis von dem Verteilschlüssel, den die drei Landeskirchen ausgehandelt hatten, betonte jedoch, dass er eine „Frankenlösung“ der vorgeschlagenen „Pfarrstellenlösung“ vorziehen würde. Das änderte am Inhalt praktisch nichts, hatte aber zur Folge, dass künftig nicht mehr mit Pfarrstellen, sondern mit **Prozenten** gerechnet wurde.³⁹

³³ Aktennotiz, S. 4.

³⁴ Stellungnahme der römisch-katholischen Kirche zur Frage der Pfarrbesoldungen, 1978, S. 7 f.

³⁵ Auch über die **Begründung** der Neuverteilung waren sich die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche uneinig. Auf dieses Thema wird hier nicht näher eingetreten, da der römisch-katholische Partner auf seine ursprünglich komplizierten mathematischen Berechnungen verzichtete und sich der Argumentation der Reformierten anschloss.

³⁶ Protokoll der gemeinsamen Sitzung des evangelisch-reformierten Kirchenrats mit seiner Kommission Kirche-Staat, 21.8.1978, S. 56. – Protokoll der Aussprache unter den drei Landeskirchen, 23.8.1978, S. 2.

³⁷ Protokoll der Aussprache unter den drei Landeskirchen, 23.8.1978, S. 5. - Protokoll der reformierten Kommission Kirche-Staat, 20.11.1978, S. 1.

³⁸ Vorschlag der drei Landeskirchen an den Regierungsrat, 30.11.1978, S. 6 f. - Dokumentation der drei Landeskirchen zu einer gemeinsam einberufenen Pressekonferenz vom 26.6.1981, S. 2.

³⁹ Aktennotiz der Erziehungsdirektion, 4.12.1978, S. 3.

7. Gesetzesentwurf der Regierung über Staatsbeiträge an die Landeskirchen (1979)

Am 13. November 1979 verabschiedete der Regierungsrat einen Gesetzesentwurf zur Neuregelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Kanton und den Landeskirchen. Das Dokument erschien unter dem umständlichen Titel: „*Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Grossen Rat betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Ausrichtung von Beiträgen an die Landeskirchen*“.⁴⁰ Gegenüber den regierungsrätlichen Reformvorschlägen von 1977 sticht eine substantielle Änderung ins Auge. Jetzt ist nicht mehr von einer Ablösung der staatlichen Pfarrbesoldungen die Rede, sondern von **allgemeinen Beiträgen des Kantons an die Landeskirchen**.

Der *Bericht* des Regierungsrates enthält ein Kapitel über die „**Vorgeschichte**“⁴¹ des Kirche-Staat-Verhältnisses im Bereich des Finanziellen. Das Kapitel befasst sich jedoch nicht mit dem gesamten Zeitraum vom Mittelalter über die Reformation bis zur Neuzeit, sondern setzt erst beim Jahr 1876 ein, als eine neue Kantonsverfassung die evangelisch-reformierte Kirche und die römisch-katholische Kirchgemeinde Ramsen als **Landeskirchen mit öffentlich-rechtlichem Status** anerkannte. (1890 erlangten dann auch die christkatholische Kirchgemeinde Schaffhausen und Umgebung und 1969 die gesamte römisch-katholische Kirche des Kantons Schaffhausen denselben Status.)⁴²

Die **öffentlich-rechtliche Anerkennung** verleiht den Kirchen das Steuerrecht gemäss staatlicher Veranlagung. Bedingung ist, dass die Organisation der Kirchen, dem staatlichen Vorbild entsprechend, demokratisch strukturiert sei mit Trennung der Gewalten in Exekutive, Legislative und Judikative. Zudem unterstehen Organe und Finanzhaushalt der Kirchen der öffentlichen Rechenschaftspflicht gegenüber ihren mündigen Mitgliedern. Letztere verfügen über das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht. Über die inneren Angelegenheiten – insbesondere über Fragen des Glaubens, der Lehre, des Kultus und der Unterweisung – entscheiden die Kirchen eigenständig.⁴³

In Bezug auf die finanziellen Aspekte gewann, wie der Regierungsrat weiter feststellt, das kantonale **Pfarrbesoldungsgesetz** von 1907 entscheidend Bedeutung. Dieses Gesetz ordnet an, dass der Staat an drei verschiedene Konfessionen Pfarrgehälter ausrichte. Zusätzlich zur Besoldung sämtlicher damals existierender 29 evangelisch-reformierter Pfarrstellen aufgrund der historischen Rechtstitel hatte der Kanton bereits früher die Besoldungspflicht für den Pfarrer der römisch-katholischen Kirchgemeinde Ramsen und der christkatholischen Kirchgemeinde Schaffhausen übernommen. Dies war geschehen, nachdem die beiden Kirchgemein-

⁴⁰ Fortan zitiert als: Gesetzesentwurf.

⁴¹ Gesetzesentwurf, S. 1-3.

⁴² Kirchengut, Abschnitt V, 1.

⁴³ Die Parallelen zwischen dem Staat und den öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen sind frappant, wenn auch die viel bescheidenere Organisation der Kirchen im Vergleich zum Staat nicht zu übersehen ist. Der Kirchenrat bzw. Synodalarat entspricht auf staatlicher Ebene dem Regierungsrat als Exekutive, die Kirchensynode dem Grossen Rat als Parlament oder Legislative, die unabhängige kirchliche Rekurskommission dem Obergericht als Rechtsschutzinstanz. Ähnliche Parallelen gibt es auf Gemeindeebene. Staat und Landeskirchen sind gleichermaßen demokratisch strukturiert, ihre Finanzen und ihre Verwaltung unterliegen der öffentlichen Kontrolle, und bei beiden Instanzen hat das Volk in äusseren Angelegenheiten die letzte Entscheidungsgewalt. Staat und Landeskirchen stehen strukturell und organisatorisch einander viel näher als z.B. Staat und Wirtschaft. Die Partnerschaft zwischen dem freiheitlichen Staat und den freiheitlichen Landeskirchen vollzieht sich auf gleicher Augenhöhe. Hier ist Verlass aufeinander. Staat und Religion treten als gebändigte Organe in Erscheinung. So ist es durchaus legitim, dass Staat und Landeskirchen sich gesinnungsmässig gegenseitig beeinflussen. Auch ist es angemessen, dass die viel bescheidener strukturierten Landeskirchen sowohl selbstbewusst als auch konzilient gegenüber den staatlichen Instanzen auftreten.

den eine Einstandssumme von je 30'000 Franken an den Staat bezahlt hatten.⁴⁴ Das **Zahlenverhältnis (29 reformierte, 1 römisch-katholischer, 1 christkatholischer Pfarrer)** blieb bis zum Erscheinen des regierungsrätlichen Gesetzesentwurfs im Jahre 1979 unverändert. Der Kanton hatte sich geweigert, die Besoldung von späteren, nach 1907 gegründeten protestantischen Pfarrstellen zu übernehmen. Und auch nach der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der römisch-katholischen Kirche im Jahre 1969 musste diese Konfession weiterhin selber für die Entlohnung sämtlicher Priester aufkommen (mit Ausnahme desjenigen von Ramsen). 1979 bestand also die kuriose Situation, dass es sowohl bei den Protestanten wie bei den Katholiken zweierlei Arten von Pfarrstellen gab: solche, die vom Staat bezahlt wurden, und solche, für die die Kirchen selber aufkommen mussten. Neben den 29 staatlich besoldeten protestantischen Pfarrstellen hatte die evangelisch-reformierte Kirche 7 ½ Pfarrstellen selber zu finanzieren. Bei der römisch-katholischen Kirche wurde eine Pfarrstelle vom Staat besoldet, während die Kirche für weitere 8 Pfarrer selber aufkommen musste.⁴⁵

Im Kapitel „**Neuregelung**“⁴⁶ des regierungsrätlichen *Berichts* nahmen die Kantonsbehörden einen **Positionswechsel** vor. Hatten sie noch 1977 für eine Ablösung der staatlichen Pfarrbesoldungen plädiert, so gelangten sie mit Unterstützung ihrer 1974 eingesetzten Arbeitsgruppe und aufgrund des Vorschlags der Landeskirchen von 1978 betreffend Neuverteilung des Staatsbeitrages zur Einsicht, dass der **dauernden Bezahlung von allgemeinen, nicht zweckgebundenen Zuwendungen** an die Landeskirchen der Vorzug zu geben sei. Der Kanton sollte, anders als bisher, nicht mehr für 31 Pfarrbesoldungen aufkommen, sondern jährlich eine Pauschalsumme an die drei Landeskirchen entrichten. Den Kirchen sei es überlassen, wie sie die staatlichen Zuschüsse verwenden würden, doch müssten sie diese nolens volens für ihre Pfarrbesoldungen einsetzen. Die bisher vom Staat besoldeten Pfarrer sollten nicht mehr Staatsbeamte, sondern kirchliche Angestellte sein. Der Gesetzesentwurf von 1979 habe, so die Kantonsregierung, gegenüber dem früheren Vorschlag von 1977 den Vorteil, dass die Staatskasse nicht, wie bei der Ablösung, ein grosses Kapital an die Kirchen überweisen müsse, was den Kanton im Moment der Ablösung finanziell stark belastet hätte. Zudem brächten allgemeine Staatsbeiträge anstelle der bisherigen staatlichen Pfarrbesoldungen dem Kanton einen geringeren administrativen Aufwand und den Landeskirchen eine grössere finanzielle Autonomie.⁴⁷

Hinsichtlich des Umfangs der jährlichen Staatsbeiträge stellte sich die Regierung auf den Standpunkt, dass **der Besitzstand bezüglich staatlicher finanzieller Leistungen an die Landeskirchen gewahrt** werden sollte. Das bedeutete, dass die Höhe der bisher geleisteten Staatsbeiträge unverändert bei den rund zwei Millionen Franken pro Jahr belassen werden sollte. „Allerdings sollen diese zwei Millionen Franken weder an die Teuerung angepasst werden noch mit den Reallöhnen ansteigen.“ Die Regierung sah also – entgegen ihrer früheren Zusicherung⁴⁸ – von einer **Indexierung** der Staatsbeiträge ab. Dahinter stand die Absicht, den kantonalen Finanzhaushalt längerfristig von den Aufwendungen für die Kirchen zu entlasten. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung, so der Regierungsrat weiter, seien sämtliche Ansprüche der Landeskirchen an den Kanton hinsichtlich Bezahlung der Pfarrer abgegolten.

⁴⁴ Kirchengut, Abschnitt V, 4.

⁴⁵ Kirchengut, Abschnitt VI, 1 und 2. – Es fällt auf, dass, historisch bedingt, bei den Verhandlungen immer nur von Pfarrstellen die Rede war und dass andere, neu geschaffene Stellen bei der reformierten Kirche („Gemeindehelferinnen“/Sozialdiakoninnen, kantonalkirchliche Fachstellen wie z.B. diejenige für Kommunikation/ Ökumene, Mission, Entwicklungszusammenarbeit sowie weitere kirchliche Dienste) nicht ins Blickfeld kamen bzw. geraten konnten.

⁴⁶ Gesetzesentwurf, S. 8-23.

⁴⁷ Gesetzesentwurf, S. 9 f., 17 f., 22.

⁴⁸ Vgl. S. 6.

Auch bestehe kein Anspruch mehr auf eine staatliche Finanzierung von 1 ½ Stellen der Seelsorger im Kantonsspital, in der psychiatrischen Klinik, im Pflegeheim und im Gefängnis.⁴⁹

Des Weiteren teilte der Regierungsrat mit, dass sich die Landeskirchen über den **Schlüssel für die Verteilung** der vom Staat zu bezahlenden zwei Millionen Franken geeinigt hätten. Dieser berücksichtige etwa je zur Hälfte „die historischen Gegebenheiten“ (historische Rechtstitel) und die „Mitgliederzahlen“ der Kirchen (aktueller Konfessionsproporz). Gemäss regierungsrätlichem Gesetzesentwurf sollte die evangelisch-reformierte Kirche neu 77,5% erhalten (bisher 93,6%), die römisch-katholische Kirche 20,0% (bisher 3,2%) und die christkatholische Kirchgemeinde 2,5% (bisher 3,2%)⁵⁰. Damit würde sich das frühere Zahlenverhältnis (29 reformiert, 1 römisch-katholisch, 1 christkatholisch) in ein Verhältnis von 31:8:1⁵¹ verwandeln.⁵² Demnach verzichtete die evangelisch-reformierte Kirche zugunsten der römisch-katholischen Kirche auf rund einen Sechstel ihres bisher vom Staat erhaltenen Beitrags. Die christkatholische Kirchgemeinde ihrerseits trat einen Fünftel ihres bisherigen Anspruchs auf staatliche Leistungen an die römisch-katholische Kirche ab. Der Regierungsrat zeigte sich in einem späteren Votum den Landeskirchen gegenüber zum Dank verpflichtet, dass sie sich auf diesen Verteilschlüssel geeinigt hatten: „Dass die ... Kirchen in freiwilliger Vereinbarung sich diese Grundsätze erarbeiten konnten, dafür dürfen wir ihnen als Politiker wirklich danken. Denn es wäre eine mühevoll Arbeit gewesen, wenn dies von der politischen Seite hätte beantragt werden müssen.“⁵³

Nach Ansicht des Regierungsrats stellte das neue Modell **keine Trennung von Kirche und Staat** dar. Der Staat kümmere sich weiterhin um die Kirchen. Er Sorge, wie gehabt, für einen Einklang der öffentlich-rechtlichen Ordnung der Kirchen mit der rechtlichen Ordnung des Staates. Gleichzeitig begleite er die Landeskirchen mit finanziellen Leistungen, jetzt in Gestalt von nicht zweckgebundenen Staatsbeiträgen, die in den allgemeinen Haushalt der Kirchen fliessen. Dies stehe **in Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung**, welche finanzielle Leistungen des Staates an die Kirchen vorsehe. Im Ingress des vorliegenden Gesetzesentwurfs werde ausdrücklich auf die Verfassungsgrundlage verwiesen: „Der Grosse Rat, gestützt auf Art. 52 der Kantonsverfassung, beschliesst als Gesetz: ...“.⁵⁴

8. Reaktionen der Landeskirchen auf den Gesetzesentwurf (1980)

Der Regierungsrat stellte, wie seinerzeit versprochen, seinen Gesetzesentwurf über die Neuregelung der Staatsbeiträge den drei Landeskirchen zur Vernehmlassung zu. Diese prüften zunächst getrennt und dann gemeinsam den Entwurf. Im Mai 1980 nahmen sie schriftlich dazu Stellung. Ihre Antworten⁵⁵ variieren in der Argumentation. Die Vernehmlassungen trafen getrennt bei der Kantonsregierung ein.

Mit Schreiben vom 28. Mai 1980 begrüsst der **evangelisch-reformierte Kirchenrat** (Exekutive) die Absicht des Regierungsrats, anstelle der Pfarrbesoldungen allgemeine Zuwendungen an die Kirchen zu leisten. Er akzeptierte auch eine Neuverteilung, die sowohl den historisch erworbenen Rechtstiteln als auch der veränderten konfessionellen Zusammensetzung der

⁴⁹ Gesetzesentwurf, S. 11 f., 15.

⁵⁰ Bei „bisher“ sind die Stellen nach dem Komma leicht auf- bzw. abgerundet.

⁵¹ Im Vorschlag der drei Kirchen hatte das Verhältnis, leicht verändert, 24:6:1 gelautet; vgl. S. 7.

⁵² Gesetzesentwurf, S. 12 f., 16.

⁵³ Votum von Regierungsrat Bernhard Stamm vor dem Parlament, Protokoll des Grossen Rats vom 8.3.1982, S. 174.

⁵⁴ Gesetzesentwurf, S. 16 f., ferner Gesetzestext im Anhang.

⁵⁵ Fortan zitiert als: Reformierte Antwort bzw. Römisch-katholische Antwort bzw. Christkatholische Antwort.

Schaffhauser Bevölkerung Rechnung trage. Der Kirchenrat übersah dabei nicht, dass der neue Verteilschlüssel für die reformierte Kirche eine beträchtliche Reduktion der bisherigen Staatszuschüsse zur Folge hatte. Dennoch bekundete er seine „Bereitschaft zu einem gerechten Kompromiss“. Positiv sei auch, dass die Regierung auf eine **Entflechtung der Beziehungen zwischen Staat und Kirchen** tendiere.⁵⁶

Hingegen vermisste der Kirchenrat im Bericht des Regierungsrates einen Hinweis auf die grosse **Bedeutung der Kirchen für den Staat**. Unsere Gesellschaft sei an der von den Kirchen geförderten religiösen Gesinnung und sittlichen Lebensführung interessiert. Die christliche Ethik mit den Komponenten Freiheit und Verantwortung leiste einen Beitrag an die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Der Kirchenrat erinnerte an verschiedene Beispiele sinnvoller Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirchen⁵⁷. Dieses Partnerschaftsverhältnis zeitige täglich Früchte und mache deutlich, dass die finanziellen Leistungen des Staates zugunsten der Kirchen auch auf realpolitischen Überlegungen beruhen.⁵⁸

Ferner bedauerte der Kirchenrat, dass im regierungsrätlichen *Bericht* die „**Vorgeschichte amputiert**“ worden sei. Die Geschichte werde dort auf die kurze Periode seit 1876 verkürzt. Um demgegenüber nachzuweisen, wie historisch verankert das Kirche-Staat-Verhältnis im Kanton Schaffhausen ist, zitierte der Kirchenrat aus der Botschaft einer staatlichen Expertenkommission zu den Verwaltungsstrukturen: „Die Entscheide für unsere Staatstruktur sind verhältnismässig früh gefallen, nämlich in der **Reformationszeit**, als mit dem Einzug⁵⁹ der Klostersgüter die Stadt Schaffhausen die Möglichkeit erhielt, die grundlegenden Fundamente für die Verwaltung im Stadtstaat Schaffhausen zu schaffen.“ Mit der Säkularisation der Klöster (und weiterer Kirchengüter bis ins Zeitalter der Französischen Revolution) seien grosse Vermögensmassen an den Staat gefallen.⁶⁰ Als Gegenleistung habe dieser die Pfarrbesoldungen und weitere finanzielle Verpflichtungen auf sich genommen. Wahrscheinlich sei es auf den zu späten Einstieg in die Vorgeschichte zurückzuführen, dass im regierungsrätlichen Bericht das Kirche-Staat-Verhältnis gar nicht grundsätzlich behandelt werde.⁶¹

Von der Geschichte zu den historischen Rechtstiteln: Im *Gesetzestext* selber, den die Kantonsregierung den Kirchen zur Begutachtung vorlegte, vermisste der Kirchenrat bei Artikel 1⁶² einen Hinweis auf die **historischen Ansprüche der Kirchen**. Hier sei ein „Verweis auf die historischen Rechte und Pflichten ... unabdingbar“. Auch aus dem Gutachten Eichenberger gehe hervor, dass im neuen Gesetz ein entsprechender Hinweis nicht fehlen dürfe. – Im Weiteren opponierte der Kirchenrat gegen die Tatsache, dass die Staatsbeiträge im regierungsrätlichen Entwurf nicht indexiert waren. Eine Anpassung der staatlichen Zuwendungen an die

⁵⁶ Reformierte Antwort, S. 1 f.

⁵⁷ „z.B. Jugend-, Ehe-, Familienberatung, Seelsorge, Fürsorge und Sozialarbeit einschliesslich der Pastoration in Kliniken und Heimen jeglicher Art und in Gefängnissen, im Schulwesen (Religionsunterricht und Lebenskunde), im Zusammenwirken von Armee- und Zivlseelsorge („koordinierte Seelsorge“), in der Entwicklungszusammenarbeit, in der Katastrophen- und der Flüchtlingshilfe, in der Grundlagenforschung zu Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben der Gesellschaft.“

⁵⁸ Reformierte Antwort, S. 4 f. – Vgl. auch den berühmten Ausspruch des deutschen Staats- und Verfassungsrechtlers Ernst-Wolfgang Böckenförde: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“ Böckenförde ist der Ansicht, dass „auch der säkularisierte, weltliche Staat letztlich aus jenen inneren Antrieben und Bindungskräften leben muss, die der religiöse Glaube [...] vermittelt“. Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Gesellschaft, Freiheit, Frankfurt a. M. 1976, S. 60 f.

⁵⁹ Säkularisierung.

⁶⁰ In Anlehnung an Karl Schib, Geschichte der Stadt und Landschaft Schaffhausen, Schaffhausen 1972, S. 285. Vgl. auch Kirchengut, Abschnitt II, 3, Anhang.

⁶¹ Reformierte Antwort, S. 7 f.

⁶² „Der Staat richtet für kirchliche Zwecke den Landeskirchen einen jährlichen Beitrag von zwei Millionen Franken aus.“

Teuerung oder an gestiegene Reallöhne sei unerlässlich, wenn es nicht zu einem kalten Abbau der staatlichen Leistungen kommen solle. Zudem bestehe ein Rechtsanspruch auf **Indexierung**, weil sich der Staat durch Übernahme der Kirchengüter dazu verpflichtet habe, für einen zeitgemässen Lebensunterhalt der Pfarrer besorgt zu sein.⁶³

Ebenfalls am 28. Mai 1980 liess sich der **römisch-katholische Synodalrat** (Exekutive) vernehmen. Das Urteil über den regierungsrätlichen Entwurf fiel im Ganzen recht positiv aus. Dies erstaunt nicht, würde doch die römisch-katholische Landeskirche Nutzniesserin der angestrebten Neuregelung sein.

Der Synodalrat schloss sich der Auffassung von Prof. Eichenberger an, wonach die bisherige staatliche Besoldung von Geistlichen der öffentlichen kirchlichen Korporationen **mit der Kantonsverfassung konform** sei. Ebenso teilte der Synodalrat die Feststellung des Experten, dass seit Anfang des Jahrhunderts eine starke Veränderung des Konfessionsproporz eingetreten sei, ohne dass bei der Verteilung der Staatsbeiträge auf diesen Wandel Rücksicht genommen worden wäre. Das habe zu einer wachsenden **Rechtsungleichheit** gegenüber der beträchtlich grösser gewordenen römisch-katholischen Kirche geführt. Schliesslich pflichtete der Synodalrat auch dem Regierungsrat bei, wenn dieser in seiner Botschaft zum Gesetzesentwurf feststelle, dass es „nach und nach unerträglich werden kann, wenn lediglich die römisch-katholische Kirchgemeinde Ramsen im Genuss der vollen Staatsbesoldung steht, die übrige anerkannte römisch-katholische Landeskirche jedoch nicht“.⁶⁴ Den Synodalrat erfülle es mit Genugtuung, dass der Regierungsrat „die Leistungen des Staates an die Landeskirchen im Sinne einer angemesseneren Rechtsgleichheit den heutigen Verhältnissen anpassen“ wolle.⁶⁵

Weiter attestierte der Synodalrat dem Regierungsrat die erkennbare Bereitschaft zu einem ausgewogenen **Kompromiss**. Obwohl die evangelisch-reformierte Kirche mit 77,5% gegenüber 20% der römisch-katholischen Kirche immer noch privilegiert sei, könne der Synodalrat diesem Kompromiss zustimmen. „Wir sind uns dabei bewusst, dass den **historischen Titeln** in dieser Aufschlüsselung eine grosse Gewichtung gegeben wird.“ Die römisch-katholische Kirche bleibe auch so noch finanziell stark belastet.⁶⁶

Trotz der insgesamt positiven Bewertung der regierungsrätlichen Vorlage meldete der Synodalrat auch einige Wünsche an: So forderte er die Kantonsregierung auf, den Staatsbeitrag zu **indexieren**, indem dieser der allgemeinen Lohnentwicklung im Kanton Schaffhausen angepasst werde. Auch sollte die vorgesehene jährliche **Gesamtsumme von zwei Millionen Franken** Staatsbeitrag an die Kirchen nochmals überprüft werden, da inzwischen wegen der Inflation die Löhne angestiegen seien. Wie der evangelisch-reformierte Kirchenrat, so ersuchte auch der römisch-katholische Synodalrat die Kantonsregierung, es seien in Artikel 1 des vorgeschlagenen Gesetzes die **rechtshistorischen Titel** zu erwähnen. Die Argumentation fusste jedoch auf einer anderen Begründung: Dem Synodalrat falle es leichter, den Kompromiss der römisch-katholischen Bevölkerung verständlich zu machen, wenn im Gesetz festgehalten werde, dass auf die historisch gewachsenen Verhältnisse Rücksicht genommen werde.⁶⁷

⁶³ Reformierte Antwort, S. 2-4.

⁶⁴ Zit. aus Gesetzesentwurf, S. 7 f.

⁶⁵ Römisch-katholische Antwort, S. 1.

⁶⁶ Römisch-katholische Antwort, S. 2.

⁶⁷ Römisch-katholische Antwort, S. 2.

Wie die protestantische, so war auch die römisch-katholische Exekutive der Ansicht, dass mit dem vorgeschlagenen Gesetz ein Schritt in Richtung **Entflechtung von Kirche und Staat** gemacht werde, ohne dass die bedeutungsvolle Partnerschaft von Kirche und Staat beeinträchtigt werde.⁶⁸

Der **Vorstand der christkatholischen Kirchgemeinde** Schaffhausen und Umgebung hielt sich in seinen zwei Antworten vom 26. Februar und 30. Mai 1980 kurz. In Übereinstimmung mit den beiden anderen Kirchen bemängelte er, dass der Gesetzesentwurf des Regierungsrats keine **Indexklausel** vorsehe. Das führe zu unvorhersehbaren Teuerungsverlusten. Der Kirchenvorstand ersuchte daher die Kantonsbehörden, die Staatsbeiträge laufend dem kantonalen Lohnindex anzupassen. Im Weiteren stellte er den Antrag, es seien im Artikel 1 des Gesetzesentwurfs die **historischen Rechte und Pflichten** zu erwähnen. Auch in diesem Punkt stimmte die christkatholische Kirche mit den beiden anderen Landeskirchen überein.⁶⁹

9. Kontroverse unter Juristen über den Gehalt von historischen Rechten (1980/81)

Im Anschluss an die Vernehmlassungen der drei Landeskirchen fanden intensive Verhandlungen zwischen den staatlichen und kirchlichen Behörden statt. Der Regierungsrat liess sich dabei von **Prof. Kurt Eichenberger** beraten, während den Kirchen **Prof. Werner Kägi**, emeritierter Ordinarius für Völker-, Staats- und Kirchenrecht an der Universität Zürich, als Experte zur Verfügung stand.⁷⁰

Ein Satz im Gutachten von Prof. Eichenberger aus dem Jahr 1973 löste 1980/81 eine grundsätzliche Kontroverse unter Juristen aus. Eichenberger hatte 1973 beiläufig bemerkt, dass der Hinweis auf **historische Rechtstitel** – wie z.B. die Verpflichtungen, die der Staat bei der Säkularisation der Kirchengüter gegenüber der evangelisch-reformierten Kirche eingehandelt hatte – „**sich einmal verlaufen**“ könnten.⁷¹

Die Kirchen wollten nun wissen, unter welchen **Bedingungen** ein allfälliges Auslaufen von historischen Rechten und Pflichten möglich wäre. Zu dieser Frage nahmen die Experten Eichenberger und Kägi unterschiedlich Stellung. Prof. Eichenberger unterliess es, die Frage nach den Bedingungen zu beantworten. Er argumentierte allgemein: „Historische Rechte können in der Tat <auslaufen>. Auf dieser Grundannahme beruht der moderne Staat mit seinem Verfassungsrecht, dem Gesetzesrecht und den Möglichkeiten der gewollten Rechtsänderungen. Es gibt im Prinzip keine <Versteinerungen> oder Blockierungen der Rechtsentwicklung. **Man kann bisheriges Recht verlassen, es entweder durch neues ersetzen oder ersatzlos fallen lassen.**“⁷²

Darauf konterte Prof. Kägi: Diese „Sätze sind Ausdruck des positivistischen Rechtsverständnisses und der schrankenlosen Souveränität des <modernen Staates>. ... Heute erleben wir wieder deutliche Ansätze einer neuen Gegenbewegung – die <ewige Wiederkehr des Naturrechtes> und anderer nichtpositivistischer Strömungen. ... Es gibt zum Glück ... noch <Versteinerungen und Blockierungen der Rechtsentwicklung>: (nämlich) die Grundrechte der

⁶⁸ Römisch-katholische Antwort, S. 3.

⁶⁹ Christkatholische Antworten, je eine Seite.

⁷⁰ Beide Experten waren schon seit Jahren im Einsatz.

⁷¹ Rechtsgutachten von Kurt Eichenberger an den Schaffhauser Regierungsrat über die Verfassungsmässigkeit der staatlichen Pfarrerbesoldungen, August 1973, S. 31.

⁷² Kurt Eichenberger an Schaffhauser Erziehungsdirektion, Ergänzungsfragen der Landeskirchen, 1.12.1980, S.4.

menschlichen Person, der Grundprinzipien des Rechtsstaates, des Föderalismus und der Demokratie, über die keine souveräne Gewalt rechtlich verfügen kann.“ **Man könne bisheriges Recht, statt fallen zu lassen, auch weiterführen.**⁷³

Nun hatte Eichenberger aber sein „**positivistisches Rechtsverständnis**“ **auch relativiert**, indem er in Übereinstimmung mit Kägi⁷⁴ argumentierte: „Eine geltende Rechtsordnung kann bisheriges Recht weiter gelten lassen, etwa <alte> Rechtstitel anerkennen. ... Eine geltende Rechtsordnung wird Rechte, die vor ihr entstanden und bestanden, anerkennen ..., soweit sich diese mit ihrer Gesamtstruktur, ihrem Gesamtsystem und ihren legitimierten Grundwerten vertragen.“⁷⁵

Schliesslich hatte aber Eichenberger seine **Relativierung wieder relativiert**. Er führte aus: Wie weit eine geltende Rechtsordnung alte Rechtstitel anerkenne oder nicht, „ist Urteilen, namentlich Werturteilen derjenigen Entscheidungsorgane anheimgestellt, die die geltende Rechtsordnung gestalten und verwirklichen.“⁷⁶ Dieser **Absolutismus** der Legislative, der Exekutive und der Judikative widersprach erneut dem Rechtsempfinden von Prof. Kägi. Er monierte: „Damit sind wir aber doch wieder bei der souveränen Entscheidungsgewalt, die über alles Recht verfügen und so dann eben auch historische Rechte <auslaufen> lassen kann.“ Demgegenüber war Kägi überzeugt, dass die zur Diskussion stehende Neuregelung des Kirche-Staat-Verhältnisses „nur zwischen Partnern möglich sein wird, welche die **Schranken aller Souveränität** anerkennen. Im Blick auf die zu gestaltenden nächste Wegstrecke scheint es mir wichtiger zu sein, von der Erhaltung alter Rechte als vom <Auslaufen> zu reden.“⁷⁷

Nach Auffassung von Prof. Kägi durfte der Staat seine alten Pflichten gegenüber bestehenden Korporationen nicht einseitig kürzen oder aufheben, vor allem, wenn diese Korporationen, wie im Fall der Landeskirchen, ihre Pflichten gegenüber Staat und Gesellschaft wahrnehmen und nicht freiwillig auf ihre Rechte verzichten können oder wollen.⁷⁸

Im Verlauf der weiteren Beratungen wurde eine Bestimmung ins Gesetz aufgenommen, wonach „die auf historischen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen des Staates gewahrt bleiben“.⁷⁹ Nach der Einfügung dieser Garantieklausel in das Gesetz kann meiner Meinung nach von einem Auslaufen der historischen Rechtstitel keine Rede sein.⁸⁰

⁷³ Werner Kägi an Schaffhauser Erziehungsdirektion, Ergänzungsfragen der Landeskirchen, 25.2.1981, S. 4 f.

⁷⁴ Kägi, Ergänzungsfragen, S. 5.

⁷⁵ Eichenberger, Ergänzungsfragen, S.4.

⁷⁶ Eichenberger, Ergänzungsfragen, S.4.

⁷⁷ Kägi, Ergänzungsfragen, S. 5 f.

⁷⁸ Vgl. Christoph Buff, Staatsbeitrag an die Schaffhauser Landeskirchen..., 7.6.2005, S. 5, 7 (Manuskript beim Verfasser und im Archiv des Kirchenrats).

⁷⁹ Artikel 4 im Gesetz, vgl., S. 22.

⁸⁰ Zur selben Zeit, als unter den beiden Juristen kontrovers über den Gehalt von historischen Rechten diskutiert wurde, berief sich der Regierungsrat in einer Auseinandersetzung mit dem Kanton Thurgau auf die Bedeutung der historischen Rechtstitel. Der Kanton Schaffhausen wehrte sich, pikanter Weise mit Hilfe seines Rechtsberaters Kurt Eichenberger, für die volle Erhaltung seiner alten Fischereirechte am Rhein auf Thurgauer Gebiet zwischen Stein am Rhein und Bibermühle. Vgl. Christoph Buff, Staatsbeitrag an die Schaffhauser Landeskirchen..., 7.6.2005, S. 7, Anm. 26. Es handelte sich dabei um jene Fischereirechte, die dem Kanton aus dem Grundbesitz des säkularisierten Klosters St. Georgen zugefallen waren (vgl. Kirchengut, Abschnitt II, 3, Anhang).

10. Überarbeitung des Gesetzesentwurf über Staatsbeiträge an die Landeskirchen (1981)

Weitere Verhandlungen zwischen dem Kanton und den Kirchen führten schliesslich dazu, dass der Regierungsrat am 26. Mai 1981 einen **überarbeiteten Gesetzesentwurf** verabschiedete. Die Vorlage war, wie ihre Vorgängerin aus dem Jahre 1979, betitelt mit: „*Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Grossen Rat betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Ausrichtung von Beiträgen an die Landeskirchen*“.⁸¹

Der *Bericht* der Kantonsregierung enthielt diesmal eine **erweiterte Vorgeschichte**, die bis ins frühe Mittelalter und bis zur Reformation bei Beginn der Neuzeit zurückblendete.⁸² Auch fand jetzt die **Bedeutung der Kirchen** eine Würdigung. Sie nähmen Aufgaben wahr, die für den Staat unentbehrlich seien. „So vertreten die Kirchen für die Existenz des freiheitlichen Staates wichtige Grundwerte. Diese Werte werden besonders in Predigten, im Religionsunterricht, bei der Jugendarbeit und bei der Erwachsenenbildung auf die Kirchenangehörigen übertragen. Im Weiteren ergänzen die Kirchen durch ihre Betreuung von Betagten, Kranken, Behinderten, Armen usw. die Dienste der öffentlichen Hand sinnvoll. Die von den Kirchen unterstützten oder unterhaltenen sozialen und karitativen Werke stellen ihre Dienste vielfach jedermann zur Verfügung.“⁸³

Im Kapitel „**Neuregelung**“⁸⁴ folgte die Kantonsregierung dem Wunsch der drei Landeskirchen, es sei in Artikel 1 des *Gesetzestextes* über den Staatsbeitrag an die Kirchen ein Hinweis auf die **historischen Rechte** aufzunehmen. Der Vorschlag lautete dahin, dass die Leistung des Staates „zum Teil aufgrund von historischen Rechtstiteln“ erfolge.⁸⁵

Hingegen mochte der Regierungsrat den Wunsch aller Landeskirchen auf **Indexierung** der Beiträge nicht folgen, „da aus der Vorgeschichte und ihrer Würdigung hervorgeht, dass der Kanton bei Bezahlung nach den historischen Ansprüchen viel geringere Leistungen an die Landeskirchen zu erbringen hätte als die gut zwei Millionen Franken, die er 1980 für die Bezahlung von Pfarrern ... aufwendete“.⁸⁶ Immerhin war die Regierung bereit, die 1980 bezahlten 2,027 Millionen Franken um 30 Prozent auf 2,635 Millionen aufzustocken. Auf dieser Höhe sollte dann aber der Staatsbeitrag für alle Zeiten eingefroren bleiben.⁸⁷

Abschliessend zeigte sich der Regierungsrat davon überzeugt, dass das neue Gesetz „als Garant für das Weiterbestehen der **guten Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Landeskirchen** dienen“ werde. Die Motion Hädener könne nun als erledigt abgeschrieben werden.⁸⁸

⁸¹ Fortan zitiert als: Überarbeiteter Gesetzesentwurf.

⁸² Überarbeiteter Gesetzesentwurf, S. 1-6.

⁸³ Überarbeiteter Gesetzesentwurf, S. 18.

⁸⁴ Überarbeiteter Gesetzesentwurf, S. 11-20.

⁸⁵ Überarbeiteter Gesetzesentwurf, S. 14, 31. – Zum andern Teil beruhte die Leistung des Staates auf dem Konfessionsproporz. Beide Teile etwa je zur Hälfte.

⁸⁶ Eine fragwürdige Argumentation, wenn man die Gesamtheit der säkularisierten Kirchengüter in Betracht zieht, die nur zum Teil in den kantonalen Kirchen- und Schulfonds flossen, aus dem die 31 Pfarrstellen bezahlt wurden. Immerhin räumte der Regierungsrat ein, es bleibe offen, in welchem Ausmass seine Aussage zutreffe.

⁸⁷ Überarbeiteter Gesetzesentwurf, S 14 f.

⁸⁸ Überarbeiteter Gesetzesentwurf, S 27.

11. Pressekonferenz der Landeskirchen zur Indexierungsfrage (1981)

Genau einen Monat später, am 26. Juni 1981, erklärten die drei Landeskirchen an einer gemeinsam einberufenen Pressekonferenz, dass sie sich im Wesentlichen der regierungsrätlichen Vorlage anschliessen könnten. In einem entscheidenden Punkt allerdings würden die Meinungen zwischen Staat und Kirche auseinander gehen. Die Kirchen könnten es nicht akzeptieren, dass für das Linsengericht einer momentanen Erhöhung der Staatszuschüsse für immer auf eine **Indexierung des Beitrags** verzichtet werde. Die Kirchen verlangten vom Kanton gar nicht mehr, als er bisher geleistet habe. Sie wollten aber auch nicht weniger, weshalb die staatlichen Zuwendungen an die allgemeine Lohnentwicklung anzupassen sei. Ohne eine solche Anpassung würde wegen der fortschreitenden Teuerung der Beitrag des Staates im Verlauf der Jahre mehr und mehr verdunsten. Es sei zu hoffen, dass der **Grosse Rat** die Vorlage der Regierung in diesem Punkt korrigieren werde.⁸⁹

12. Grosser Rat: Gesetz über Staatsbeiträge an die Landeskirchen, 1. Lesung (1981/82)

Der überarbeitete Gesetzesentwurf des Regierungsrates vom 26. Mai 1981 über die Ausrichtung von Staatsbeiträgen an die Landeskirchen wurde zur Beratung an das Kantonsparlament überwiesen. Eine fünfzehnköpfige **Spezialkommission des Grossen Rates**⁹⁰ beriet vom August bis Dezember 1981 die Vorlage, nachdem sie mit 11 gegen 2 Stimmen Eintreten beschlossen hatte.⁹¹

„Grundsätzlich nicht bestritten“ war in der Kommission der Vorschlag der Regierung, dass der Staatsbeitrag an die Landeskirchen „zum Teil aufgrund von **historischen Rechtstiteln**“ erfolge.⁹²

Viel zu reden gab hingegen die umstrittene **Indexierungsfrage**. Zunächst beschloss die Kommission gegen den Regierungsrat, es seien die Staatszuschüsse laufend einem Index anzugleichen. In Bezug auf die Höhe des Staatsbeitrags sei unverändert von der bisherigen Leistung des Kantons auszugehen (also von den 2,027 Millionen Franken im Jahr 1980, ohne diesen Betrag um 30 Prozent aufzustocken).⁹³ Zur Diskussion standen im Besonderen zwei unterschiedliche Varianten der Indexierung. Anstelle eines **Lohnindexes** (jährliche Anpassung des Staatsbeitrags an die Besoldungsentwicklung) wäre auch ein **Teuerungsindex** (jährliche Anpassung des Staatsbeitrags an die Entwicklung der Konsumentenpreise) denkbar gewesen. Die zweite Variante hätte bei einer Inflation zu geringeren Zuwachsraten bei den Staatszuwendungen geführt, da sie nur die allgemeine Teuerungsentwicklung, nicht aber auch Reallohnverbesserungen in ihre Berechnungen mit einbezogen hätte. Die Kommission entschied sich jedoch für den Lohnindex. Ihr Beschluss lautete: „Der Betrag (des Staates) erhöht oder vermindert sich entsprechend der Besoldungsentwicklung beim Kanton.“⁹⁴

Ohne Opposition passierte in der Kommission der von den drei Landeskirchen ausgehandelte **Verteilschlüssel** beim Staatsbeitrag (77,5% zu 20,0% zu 2,5%). Doch entspann sich eine Diskussion darüber, ob allenfalls eine Bestimmung in das Gesetz aufgenommen werden solle, wonach bei wesentlichen Veränderungen des Konfessionsproporz der Verteilschlüssel den

⁸⁹ Schaffhauser Nachrichten, 29.6.1981, S. 13. – Klettgauer Zeitung / Schaffhauserland, 30.6.1981, S. 2. – Vaterland, Luzern, 2.7.1981, S. 4.

⁹⁰ Fortan zitiert als: Protokoll der Spezialkommission.

⁹¹ Protokoll der Spezialkommission, 24.8.1981, S. 12.

⁹² Protokoll der Spezialkommission, 22.9.1981, S. 25.

⁹³ Protokoll der Spezialkommission, 22.9.1981, S. 21 f.

⁹⁴ Protokoll der Spezialkommission, 22.9.1981, S. 22 f.

veränderten Verhältnissen anzupassen sei. Schliesslich verzichtete die Kommission auf einen solchen Zusatz. Dies nicht zuletzt aus der Überlegung heraus, dass ohnehin in diesem wie in anderen Punkten einer Gesetzesrevision nichts im Wege stehe, wenn die Zeit für eine Änderung reif sei.⁹⁵

Nach Abschluss der 1. Lesung kam die Kommission nochmals auf die umstrittene **Indexierungsfrage** zurück. Sie war sich unter anderem der Tatsache bewusst geworden, dass der von ihr zum Beschluss erhobene **Lohnindex** im Plenum des Grossen Rates „auf erheblichen Widerstand stossen“ könnte. Prompt wurde ein Antrag gestellt, es sei dem **Teuerungsindex** der Vorzug zu geben. Die Meinungen waren unter den Kommissionsmitgliedern geteilt. Selbst Verfechter des Lohnindex brachten dem Antrag etliche Sympathien entgegen. Einer der Votierenden vertrat die Auffassung, „dass es **Argumente für beide Indexierungsvarianten**“ gebe. Einerseits: „Wenn die Kirche schon einen einfachen Lebensstil predige, so solle sie diesen selbst praktizieren, indem sie keine Realloohnerhöhungen beanspruche. Andererseits sollten auch die Kirchen soziale Arbeitgeber sein. Wenn das allgemeine Lohnniveau steige, so sollten daran auch die Pfarrer teilhaben können.“ Der Sprechende trete zwar für den von der Kommission beschlossenen Lohnindex ein, „werde aber nicht auf die Barrikaden steigen, wenn der Grosse Rat etwas anderes beschliessen sollte“. Die Kommission hielt mit 7 zu 3 Stimmen am Lohnindex fest. Doch war nicht zu übersehen, dass sich in dieser Frage ein gewisser Gesinnungswandel vollzog.⁹⁶

Im März 1982 behandelte das **Plenum des Grossen Rates**⁹⁷ die Vorlage, wie sie aus den Beratungen der Spezialkommission hervorgegangen war. Die **Eintretensdebatte** erstreckte sich über zwei Ratssitzungen und gab Gelegenheit, unter anderem auch über innere Werte des menschlichen Lebens nachzudenken, was in einem politischen Gremium eher selten vorkommt. Kommissionspräsident Ulrich Beutel wies in seinem Einführungsreferat darauf hin, dass die **evangelisch-reformierte Kirche** von den knapp zwei Millionen Franken, die sie zuletzt pro Jahr vom Staat erhalten hatte, auf 400'000 Franken zugunsten der römisch-katholischen Kirche verzichten werde. Diese 400'000 Franken werde sie auf andere Weise einbringen müssen, sei es durch Erhöhung der Kirchensteuern oder, was eher zu empfehlen sei, durch **organisatorische und strukturelle Massnahmen** wie zum Beispiel Neuverteilung der Pfarrstellen sowie Überprüfung und Straffung des Finanzhaushaltes. Es dürfe nicht übersehen werden, dass auch die Kirche zur Erfüllung ihres Auftrags auf entsprechende Mittel angewiesen sei.⁹⁸

Rechtsanwalt Rudolf Hädener, der seinerzeit die Motion zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsbeiträgen an die Kirchen eingereicht hatte, stellte sich – entgegen dem Gutachten Eichenberger – auf den Standpunkt, dass Subsidien des Staates an kirchliche Körperschaften **verfassungswidrig** seien. „Eine Kirche, die sich ihre Mittel von ausserhalb ihrer Angehörigen besorgt, und dies insbesondere vom Staat, ist zur ‚Macht- oder Amtskirche‘ geworden. Sie zeigt damit nur, dass sie den Seelen nicht einmal soviel mehr zu geben hat, dass diese sie auch wirklich zu unterhalten bereit sind, geschweige, dass sie für sie noch Opfer zu bringen bereit wären.“⁹⁹ Zusammen mit dem Juristen Werner Oechslin, jedoch entgegen konstanter Praxis des Bundesgerichts,¹⁰⁰ war Hädener der Meinung, dass Menschen, die keiner

⁹⁵ Protokoll der Spezialkommission, 1.10.1981, S. 34, 36, 38.

⁹⁶ Protokoll der Spezialkommission, 6.11.1981, S. 56, und 7.12.1981, S. 64, 66 f.

⁹⁷ Fortan zitiert als: Protokoll des Grossen Rates.

⁹⁸ Protokoll des Grossen Rates, 8.3.1982, S. 171 und 22.3.1982, S. 225.

⁹⁹ Protokoll des Grossen Rates, 8.3.1982, S. 184 f.

¹⁰⁰ Zwar erklärt eine Bestimmung der Bundesverfassung, dass niemand gehalten sei, „Steuern zu bezahlen, welche speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgemeinschaft, der er nicht angehört, auferlegt wer-

Konfession angehören, nicht gezwungen werden dürften, via Staatssteuern an die Finanzierung von Kirchen beizutragen.¹⁰¹

Hans Aeppli, Laienpräsident der evangelisch-methodistischen Kirche der Schweiz, nahm aus der Sicht einer **Freikirche** Stellung zum vorliegenden Gesetzesentwurf. Zwar unterstützte er die Kommissionsvorlage, doch bat er den Kanton, darüber hinaus für die freikirchlichen Körperschaften gelegentlich nach einer anderen Rechtsform als derjenigen des Vereinsrechts zu fahnden. Die Freikirchen hätten ebenfalls Anspruch auf irgendeine Form der staatlichen Anerkennung, wobei Aeppli betonte, dass seine Kirche nicht die Absicht habe, „künftig dem Staat gegenüber die hohle Hand zu machen“.¹⁰² Nach gewalteter Diskussion beschloss der Rat mit 40 zu 24 Stimmen Eintreten auf die Kommissionsvorlage.¹⁰³

In der **Detailberatung** des Ratsplenums kam erneut die **Indexierungsfrage** aufs Tapet. Drei Anträge standen einander gegenüber: 1. Lohnindex gemäss Vorschlag der Kommissionsmehrheit, 2. Teuerungsindex gemäss Vorschlag der Kommissionsminderheit, dem sich inzwischen der Regierungsrat angeschlossen hatte, 3. überhaupt keine Indexierung. In einer Eventualabstimmung zog der Grosse Rat die Variante 2 der Variante 1 vor. Variante 2 obsiegte auch in der Hauptabstimmung gegenüber der Variante 3. Somit hatte sich der Rat für den **Teuerungsindex** ausgesprochen.¹⁰⁴

Ein weiterer Antrag ging dahin, es sei der Passus, wonach die Leistung des Staates an die Kirchen „zum Teil aufgrund von **historischen Rechtstiteln**“ erfolge, wieder aus dem Gesetz zu kippen. Die Abstimmung ergab ein Patt von 29 zu 29 Stimmen. Mit Stichentscheid des Grossratspräsidenten wurde der Passus im Gesetz belassen.¹⁰⁵

Beim **Verteilschlüssel** des Staatsbeitrags an die Landeskirchen (77,5% zu 20% zu 2,5%) lag ein Antrag vor, wonach der Regierungsrat den Schlüssel jeweils nach den Ergebnissen der eidgenössischen Volkszählung gemäss aktuellem Konfessionsproporz neu festzulegen habe. Dieser Vorschlag zur periodischen Anpassung wurde jedoch mit 41 zu 15 Stimmen abgelehnt.¹⁰⁶

Nach Beendigung der Detailberatung erfolgte **keine Schlussabstimmung**, da noch eine 2. Lesung des Gesetzes in Kommission und Plenum bevorstand.¹⁰⁷

den“. Doch ist laut konstanter Rechtssprechung des Bundesgerichts diese Verfassungsbestimmung nicht auf die Beiträge des Staates an die Kirchen anwendbar. - Vgl. auch Kirchengut, Abschnitt VI, 4.

¹⁰¹ Protokoll des Grossen Rates, 22.3.1982, S. 206, 210, 221.

¹⁰² Protokoll des Grossen Rates, 22.3.1982, S. 211 f.

¹⁰³ Protokoll des Grossen Rates, 22.3.1982, S. 227. - Da der Standpunkt der Landeskirchen zur Genüge dargestellt worden ist, beschränkt sich das vorliegende Resumé der Eintretensdebatte vor allem auf kirchenkritische Stimmen.

¹⁰⁴ Protokoll des Grossen Rates, 22.3.1982, S. 232, 237 f.

¹⁰⁵ Protokoll des Grossen Rates, 22.3.1982, S. 238.

¹⁰⁶ Protokoll des Grossen Rates, 22.3.1982, S. 239, 241.

¹⁰⁷ Protokoll des Grossen Rates, 29.3.1982, S. 293.

13. Die Freiheit innerhalb der Freikirchen aus landeskirchlicher Sicht (1982)

Nach Abschluss der 1. Lesung des Gesetzes durch den Grossen Rat lud dessen Spezialkommission die Vertreter der drei Landeskirchen und deren Rechtsberater zu einer gemeinsamen Sitzung ein. Dabei kam am Rande auch die Frage aufs Tapet, wie frei die Mitglieder in den Freikirchen seien. Der evangelisch-reformierte Kirchenratspräsident Christoph Buff hinterfragte die da und dort geäusserte Ansicht, dass in einer Frei- bzw. Freiwilligkeitskirche eine grössere Freiheit herrsche als in einer Landeskirche. Im Gegenteil: Fachleute hätten ausgesagt, das System der Freiwilligkeit funktioniere in den USA, wo es keine Landeskirchen gebe, nur deshalb, weil der **soziale Druck** in den dortigen Pfarrgemeinden sehr stark sei. In anderen Ländern, wo dieser Druck hingegen fehle, bedeute das Angewiesensein auf Spenden für die Kirche und ihre Mitarbeiter **totale Armut** und auch die **Einschränkung vieler Dienstleistungen**. Der römisch-katholische Synodalratspräsident Walter Späth ergänzte, dass die Abhängigkeit des einzelnen kirchlichen Amtsträgers dann wesentlich kleiner sei, wenn er mit einer **sicheren Besoldung** rechnen könne. An einem Abhängigkeitsverhältnis der Pfarrer von freiwilligen Beiträgen könne der Staat kein Interesse haben.¹⁰⁸

14. Reformierte Kirchensynode gegen schleichenden Abbau der Staatsleistungen (1982)

Nachdem sich der Grosse Rat in der 1. Lesung für den Teuerungsindex anstelle des Lohnindex entschieden hatte, hatte im Parlament der **Artikel 4** des Gesetzesentwurfs einiges zu reden gegeben. Dieser Artikel sah nämlich vor, dass mit Inkrafttreten des Gesetzes **die bisherigen Ansprüche der Landeskirchen auf Bezahlung der Pfarrer** aus dem kantonalen Kirchen- und Schulfonds **dahinfallen** würden und dass dieser Fonds **ins allgemeine Staatsvermögen zu überführen sei**.¹⁰⁹

Zu diesem Artikel hatte sich **Kantonsrat** Willi Gysel, zugleich Vizepräsident des evangelisch-reformierten Kirchenrats, bereits während der 1. Lesung des Gesetzes im Plenum des Grossen Rates zu Wort gemeldet. Er hatte ausgeführt: Der Beschluss des Grossen Rates, den Staatsbeitrag lediglich nach dem Landesindex der Konsumentenpreise und nicht nach der voraussichtlich stärker ins Gewicht fallen Besoldungsentwicklung auszurichten, habe – vorausgesetzt, dass es mit dem Anstieg der Reallöhne im gleichen Ausmass weitergehe wie bisher – zur Folge, dass die Kirchen binnen weniger Jahrzehnte nur noch **die Hälfte des gegenwärtigen Staatsbeitrags** ausbezahlt erhalten. Das könne nicht einfach hingenommen werden. Eine Korrektur sei nötig, die bei **Artikel 4** im Gesetzesentwurf vorgenommen werden sollte. So wie dieser Artikel im Moment abgefasst sei, verlören die Landeskirchen sämtliche bisherigen Ansprüche auf das Kirchengut,¹¹⁰ das seit jeher die Besoldung der Pfarrer aus dem kantonalen Kirchen- und Schulfonds ermöglicht hatte. Gysel stellte nun den Antrag, es sei Artikel 4 und damit der Hinweis auf den Dahinfall sämtlicher kirchlicher Ansprüche an den kantonalen Kirchen- und Schulfonds **ersatzlos zu streichen**, damit die Kirchen bei stark schrumpfenden Staatszuwendungen weiterhin die Möglichkeit hätten, gestützt auf ihre Ansprüche auf das Kirchengut, eine Berichtigung der Staatsbeiträge auf den ursprünglichen Wert hin zu verlan-

¹⁰⁸ Protokoll der Spezialkommission, 21.5.1982, S. 88 f.

¹⁰⁹ Artikel 4 in der Vorlage der Spezialkommission vom 7.12.1981 an den Grossen Rat betr. Ausrichtung von Staatsbeiträgen an die Landeskirchen.

¹¹⁰ Genauer Wortlaut des damaligen Artikels 4: „Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes fallen sämtliche Ansprüche von Landeskirchen, Kirchgemeinden oder Dritten an den Kanton, insbesondere an den kantonalen Kirchen- und Schulfonds, auf Bezahlung der Pfarrer dahin. Der kantonale Kirchen- und Schulfonds wird ins allgemeine Staatsvermögen überführt.“

gen. Gysel betonte, dass er den Antrag persönlich stelle und nicht im Auftrag der evangelisch-reformierten Kirche handle. Sein Vorschlag wurde indes mit 48 zu 16 Stimmen abgelehnt.¹¹¹

Postwendend reagierte der evangelisch-reformierte **Kirchenrat** auf den negativen Grossratsbeschluss. In Übereinstimmung mit der Argumentation von Willi Gysel im Grossen Rat erklärte der Kirchenrat, Zahlenvergleiche hätten ergeben, „dass im Verlaufe der letzten Jahrzehnte die Lebenskostensteigerung (Anstieg des Teuerungsindex, wie er neu in das Gesetz aufgenommen worden ist) nur ungefähr die Hälfte der Besoldungsentwicklung (Anstieg des Lohnindex gemäss bisheriger Praxis)“ ausgemacht habe. Angesichts dieser Diskrepanz könne es der Kirchenrat gegenüber einer späteren Generation nicht verantworten, dass die Kirchengüter ohne weitere Ansprüche dem allgemeinen Staatsvermögen preisgegeben würden, wie es Artikel 4 des Gesetzesentwurfs vorsehe. Denn „gemäss Artikel 4 ... geht das Kirchengut in die völlige Verfügungsfreiheit des Staates über, wobei ein Rechtsanspruch der Kirchen darauf für immer erlöscht“. Letzteren wäre es verwehrt, auf fällige Korrekturen der staatlichen Beitragsleistungen hinzuwirken.¹¹² Wie früher schon Willi Gysel verlangte nun auch der Kirchenrat eine Streichung von Artikel 4. Zur Rückenstärkung bei der Verfechtung dieses Anliegens beschloss er zudem, eine ausserordentliche Kirchensynode einzuberufen. Er wollte das kirchliche Parlament in die Verantwortung mit einbeziehen.¹¹³

An der reformierten **Kirchensynode** warb Regierungspräsident Dr. Kurt Amsler, selber Mitglied der evangelisch-reformierten Landeskirche, für Festhalten am Lebenskostenindex, wie es der Grosse Rat beschlossen hatte. Ein Besoldungsindex, meinte er, hätte in einer Volksabstimmung keine Chance. Der Regierungssprecher sei sich aber bewusst, „dass es ... vor allem für die reformierte Landeskirche einen schweren Schritt bedeutet, hier einzuschwenken, da die finanziellen Ausfälle natürlich beachtlich“ seien. Deshalb bot Amsler Hand für eine **Neuformulierung von Artikel 4**, die den Bedenken der Kirche entgegenkomme. Er sah sich allerdings nicht in der Lage, eine entsprechende Formulierung aus dem Handgelenk anzubieten.¹¹⁴

Diesen Vorschlag nahm die Synode dankbar auf.¹¹⁵ In ihrer Schlusserklärung wies sie auf verschiedene Möglichkeiten hin, wie das Problem gelöst werden könnte. Darunter figurierte auch der Gedanke an eine Neufassung von Artikel 4. Die Synode bat nämlich den Kirchenrat, „alles zu unternehmen, damit die aufgrund von Rechtsansprüchen geleisteten Staatsbeiträge auch mittel- und langfristig erhalten bleiben“. Insbesondere unterstützte sie den Kirchenrat „in seiner Forderung nach Indexierung gemäss der zukünftigen Besoldungsentwicklung“. Sollte dieser Forderung nicht stattgegeben werden, so verlangte die Synode „Massnahmen, die sonstwie auf geeignete Weise einen massiven Abbau der staatlichen Leistungen verhindern können“. Zu solchen Massnahmen zählte sie auch das Begehren nach „**Streichung oder Neufassung von Artikel 4**“ des Gesetzesentwurfs.¹¹⁶

¹¹¹ Protokoll des Grossen Rates, 22.3.1982, S. 242-246.

¹¹² Dokument des evangelisch-reformierten Kirchenrats zur ausserordentlichen Kirchensynode, 6.5.1982, S. 5, 10.

¹¹³ Dokument des Kirchenrats zur ausserordentlichen Synode, 6.5.1982, S.7.

¹¹⁴ Protokoll der ausserordentlichen Synode vom 5.6.1982, S. 3, 16-19.

¹¹⁵ Protokoll der ausserordentlichen Synode, S. 4, 8.

¹¹⁶ Protokoll der ausserordentlichen Synode, S. 23.

15. Grosser Rat: Gesetz über Staatsbeiträge an die Landeskirchen, 2. Lesung (1982)

Die Bemühungen der Staats- und Kirchenvertreter, in Bezug auf den **umstrittenen Artikel 4** eine **Einigung** zu finden, waren schliesslich von Erfolg gekrönt. Der **Spezialkommission** des Grossen Rates lag bei der 2. Lesung ein **Änderungsvorschlag** vor, den eine Arbeitsgruppe, bestehend aus je einem Vertreter der reformierten Kirche und des Kantons sowie einem juristischen Berater, ausgearbeitet hatte. Die bisherige Bestimmung im Artikel 4, wonach sämtliche Ansprüche der Landeskirchen auf Bezahlung der Pfarrer aus dem kantonalen Kirchen- und Schulfonds dahin fallen sollen, wurde gestrichen. Beibehalten hingegen wurde der Absatz, dass der kantonale Kirchen- und Schulfonds in das allgemeine Staatsvermögen überführt werde. Um die Befürchtungen der evangelisch-reformierten Synode zu zerstreuen, dass später behauptet werden könnte, die im ersten Artikel des Gesetzesentwurfs erwähnten historischen Rechtstitel seien durch den Artikel 4 beseitigt worden, wurde nun in diesem Artikel 4 der Satz eingefügt: **„Die auf historischen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen des Staates bleiben gewahrt.“**¹¹⁷ Der Rechtsanspruch der Kirchen auf das ehemalige Kirchengut blieb also weiterhin gewahrt. Die Grossratskommission stimmte mit 7 gegen 4 Stimmen der Neuformulierung von Artikel 4 zu. Im Gegenzug gab sie beim Artikel 1 mit Stichentscheid des Präsidenten dem bescheideneren Teuerungsindex den Vorzug, so wie sich seinerzeit das Grossratsplenum entschieden hatte. In der Schlussabstimmung genehmigte die Spezialkommission den Gesetzesentwurf über die Ausrichtung von Staatsbeiträgen an die Landeskirchen mit 7 zu 1 Stimme.¹¹⁸

Das **Plenum des Grossen Rates** nahm an der Vorlage, so wie sie von der Spezialkommission in 2. Lesung verabschiedet worden war, keine Änderungen mehr vor. Der Rat setzte die Höhe des jährlichen Staatsbeitrags an die drei Landeskirchen bei 2,4 Millionen Franken fest und passte ihn so dem damaligen Teuerungsindex an. In der Schlussabstimmung passierte das Gesetz mit **47 Ja gegen 14 Nein**. Damit war das Geschäft zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.¹¹⁹

¹¹⁷ Brief der kantonalen Erziehungsdirektion an die drei Landeskirchen, 8.7.1982, S. 1 f. - Protokoll der Spezialkommission, 20.8.1982, S. 96. – Vgl. auf S. 22 die Neufassung von Artikel 4 im definitiven Gesetz über Staatsbeiträge an die Landeskirchen.

¹¹⁸ Protokoll der Spezialkommission, 20.8.1982, S. 94, 98 f.

¹¹⁹ Protokoll des Grossen Rates, 22.11.1982, S. 1133, 1148 f.

16. Gesetz über Staatsbeiträge an die Landeskirchen im Wortlaut (1982)¹²⁰

Der Grosse Rat des Kantons Schaffhausen, gestützt auf Art. 52 der Kantonsverfassung, beschliesst als Gesetz:

Art. 1

Der Staat richtet für kirchliche Zwecke den Landeskirchen einen jährlichen Beitrag von 2,4 Mio. Franken aus. Diese Summe entspricht dem Stand des Landesindex der Konsumentenpreise vom November 1981; sie wird jährlich der Entwicklung dieses Index angepasst.

Diese Leistung erfolgt zum Teil aufgrund von historischen Rechtstiteln.

Art. 2

Der unter Art. 1 genannte Beitrag wird wie folgt unter die Landeskirchen verteilt:

a) Evangelisch-reformierte Landeskirche	77,5 %
b) Römisch-katholische Landeskirche	20,0 %
c) Christkatholische Kirchgemeinde Schaffhausen und Umgebung	2,5 %

Die Landeskirchen legen die Verwendung des Staatsbeitrages fest.

Art. 3

Die Seelsorge im Kantonsspital, in der kantonalen psychiatrischen Klinik Breitenau und im Pflughaus für Chronischkranke sowie die Gefängnisseelsorge ist Sache der Landeskirchen. Die Kosten werden durch die Landeskirchen getragen.

Art. 4

Der kantonale Kirchen- und Schulfonds wird in das allgemeine Staatsvermögen überführt. Die auf historischen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen des Staates bleiben gewahrt.

Art. 5

Die Trägerschaft der Pensionskasse der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Schaffhausen geht mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes vom Kanton an die Evangelisch-reformierte Landeskirche über.

Der Regierungsrat kann der Pensionskasse der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Schaffhausen die Rechtsstellung einer selbständigen Anstalt öffentlichen Rechtes zusprechen. Wird eine Anstalt öffentlichen Rechtes geschaffen, unterliegt die Organisation der Kasse der Genehmigung des Regierungsrates. Bei Streitigkeiten über Leistungen einer solchen Kasse steht den Anspruchsberechtigten die Klage an das Obergericht zu. Das Verfahren vor Obergericht richtet sich sinngemäss nach dem Dekret über das Versicherungsgericht in der sozialen Kranken- und Unfallversicherung.

Art. 6

In Art. 2 lit. a des Gesetzes über die Dienstverhältnisse des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 26. Oktober 1970 wird der Passus „...sowie die vom Staat besoldeten Pfarrer...“ gestrichen.

Art. 7

Dieses Gesetz wird nach der Annahme durch das Volk vom Regierungsrat in Kraft gesetzt. Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen. Mit dem Inkrafttreten werden alle diesem Gesetz widersprechenden Bestimmungen aufgehoben, namentlich das Gesetz betreffend die Besoldung der Geistlichen der öffentlichen kirchlichen Korporationen des Kantons Schaffhausen und die Auslösung der Pfarrbesoldungsbeiträge

¹²⁰ Offizielles Schaffhauser Abstimmungs-Magazin zur Volksabstimmung vom 27. Februar 1983, S. 13 f. Ebenfalls als Staatsbeitragsgesetz in SHR (Schaffhauser Rechtsbuch) 130.100 und in der Rechtssammlung der evangelisch-reformierten Kantonalkirche, RS 102.200.

vom 15. Juli 1907, das Dekret des Grossen Rates des Kantons Schaffhausen über das Anstellungsverhältnis der vom Staat besoldeten Pfarrer der Evangelisch-reformierten Kirchengemeinden des Kantons Schaffhausen, der Römisch-katholischen Kirchengemeinde Ramsen und der Christkatholischen Kirchengemeinde Schaffhausen und Umgebung (Pfarrbesoldungsdekret) vom 15. Februar 1971 sowie das Dekret des Grossen Rates des Kantons Schaffhausen über die Pensionskasse der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Schaffhausen vom 18. Oktober 1965.

Schaffhausen, 22. November 1982

17. Kurzkomentar zum Gesetz über die Staatsbeiträge an die Landeskirchen (1982)

Aufgrund von Artikel 1 des Gesetzes über die Staatsbeiträge an die Landeskirchen bezahlte der Kanton den drei Kirchen bei Inkrafttreten des Gesetzes im Jahre 1985 einen jährlichen Beitrag von 2,4 Mio. Franken. Diese Summe entsprach dem Stand des Landesindex der Konsumentenpreise vom November 1981. Sie wurde seither jährlich der Entwicklung dieses Index angepasst.

Diese Leistung des Staates an die Kirchen ist nach meinem Verständnis eine **gesetzlich gebundene Staatsausgabe**. Sie kann weder willkürlich erhöht noch willkürlich vermindert werden. Eine allfällige Veränderung der Höhe des Staatsbeitrags in dieser oder jener Richtung oder ein Verzicht auf Indexierung dieses Staatsbeitrags ist rechtstaatlich nur über eine **Gesetzesrevision** möglich, der **neue Verhandlungen** zwischen den Partnern Kirche und Staat vorangehen müssen. Zudem unterliegt das revidierte Gesetz dem **Referendum**.

Daraus folgt: Der Regierungsrat hat nicht das Recht, **auf eigene Faust** Bestimmungen zu ändern, die im Gesetz über die Staatsbeiträge an die Landeskirchen verankert sind. Was der Sozialdemokrat Arthur Beyeler 1969 im Grossen Rat in Bezug auf die Motion Hädener ausgeführt hat, gilt entsprechend auch für das seit 1985 in Kraft befindliche Staatsbeitragsgesetz. Beyeler erklärte: „**Einseitig** vom Kanton aus, ohne Zustimmung der evangelisch-reformierten (und der römisch- sowie der christkatholischen) Landeskirche, etwas am jetzigen Zustand zu ändern, wäre wohl **rechtlich unhaltbar**, zudem auch gar nicht erwünscht.“¹²¹

18. Ja der reformierten Kirchensynode zur Vorlage des Grossen Rats (1982)

Bei den Verhandlungen über eine Neuregelung des Kirche-Staat-Verhältnisses im Bereich des Finanziellen war verschiedentlich betont worden, die Chance, dass das neue gesetzgeberische Werk in einer Volksabstimmung durchkomme, hänge stark davon ab, ob sich die Behörden der evangelisch-reformierten Kirchen zu einem Ja durchringen könnten.¹²² Deshalb wartete man gespannt auf das **Votum der reformierten Kirchensynode**, die am 25. November 1982, drei Tage nach Verabschiedung der Kirchenvorlage durch den Grossen Rat, tagte.

In einer öffentlichen Verlautbarung zeigte sich die Synode darüber erfreut, dass das nun dem Volk zur Abstimmung zu unterbreitende Gesetz „einer **gerechteren Beteiligung der anderen Landeskirchen an den Staatsbeiträgen Rechnung trägt**. Auch wenn die Neuregelung be-

¹²¹ Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen, 1969, S. 799. - Vgl. auch Kirchengut, Abschnitt VI, 4.

¹²² Schaffhauser Nachrichten, 21. 2. 1983, S. 14.

sonders der evangelisch-reformierten Kirche grosse Einbussen bringt, erachtet sie die Veränderung als eine Notwendigkeit im Geist der Ökumene.“¹²³

Die Synode nahm ferner zur Kenntnis, „dass das Gesetz zwar ihrer Forderung nach **Anpassung der Staatsbeiträge an die künftige Besoldungsentwicklung ... nicht Rechnung trägt**. Sie ist aber der Überzeugung, dass mit der jetzigen Formulierung von Artikel 4 ... ein akzeptabler Kompromiss gefunden worden ist.“¹²⁴ Die Zustimmung dürfte dem Kirchenparlament dadurch erleichtert worden sein, dass besagter Artikel 4 „trotz Überführung des Kirchen- und Schulfonds ins allgemeine Staatsvermögen **die Rechtsansprüche der Landeskirchen garantiert**, so dass diese Ansprüche auch in Zukunft kaum durch blosse Gesetzesrevision aufgehoben werden können“. Aufgrund des neu formulierten Artikels 4 habe eine allfällige spätere gesetzliche Neuregelung ebenfalls den auf historischen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen des Staates Rechnung zu tragen.¹²⁵ Aus diesen Überlegungen heraus empfahl die Synode ihren Kirchenmitgliedern, „**dem Gesetz bei der kommenden Abstimmung zuzustimmen**“.¹²⁶

19. Ja des Volkes zur Neuregelung des Kirche-Staat-Verhältnisses (1983)

Das Gesetz über die Ausrichtung von Staatsbeiträgen an die Landeskirchen unterlag dem obligatorischen Referendum. Die **Volksabstimmung** fand am 27. Februar 1983 statt. Das Gesetz brachte, kurz gesagt, eine gerechtere Verteilung der staatlichen Mittel, ohne dass der Kanton tiefer in die Tasche greifen musste. Den Landeskirchen brachte es eine grössere Selbständigkeit in organisatorischen und finanziellen Belangen.¹²⁷

Opposition erwuchs dem Gesetz im Abstimmungskampf vor allem aus zwei Gründen: Einer Minderheit stach die **Indexierung** der Staatsbeiträge ins Auge. Nicht die Wahl zwischen zwei unterschiedlichen Indexierungsarten (Teuerungsindex oder Lohnindex) forderte zum Widerspruch heraus, sondern ganz allgemein die Ankoppelung an einen Index gleich welcher Art. Diese Minderheit hätte es am liebsten gesehen, wenn die Staatszuwendungen überhaupt nicht vor Geldentwertung geschützt worden wären. Sie hätte es deshalb begrüsst, wenn man zum ursprünglichen Vorschlag der Regierung zurückgekehrt wäre, der gar keine Indexierung vorgesehen hatte.¹²⁸

Für eine andere Minderheit war es ein Schönheitsfehler, dass **Angehörige von Freikirchen**, die keine Staatsbeiträge erhielten, sowie **Konfessionslose**, die fern jeder Kirche standen, über die Staatssteuer indirekt Beiträge an die öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen bezahlen mussten.¹²⁹ Dieser angebliche Schönheitsfehler sei jedoch keine Besonderheit, wurde von regierungsrätlicher Seite gekontert. „In vielen Bereichen werden allgemeine Mittel für Staatsaufwendungen herangezogen, von denen nur ein Teil der Steuerzahler profitieren kann.“¹³⁰ Als Staatsbürger sehe man sich genötigt, an manche Institution, der man nicht ange-

¹²³ Protokoll der Synode vom 25.11.1982, in: Geschäftsbericht des Evangelisch-reformierten Kirchenrates des Kantons Schaffhausen für das Jahr 1982, S. 17. Fortan zit. als: Geschäftsbericht.

¹²⁴ Geschäftsbericht, S. 17.

¹²⁵ Kirchenbote, Ausgabe Schaffhausen-Glarus, Februar 1983, S. 2.

¹²⁶ Geschäftsbericht, S. 17.

¹²⁷ Kirchenbote, Ausgabe Schaffhausen-Glarus, Februar 1983, S. 2.

¹²⁸ Schaffhauser Bock, 25.11.1982, S. 3, und 28.1.1983, S. 1. – Schaffhauser Nachrichten, 24.2.1983, S. 17. – Botschaft des Grossen Rates an die Stimmberechtigten, in: Schaffhauser Abstimmungsmagazin zur Volksabstimmung vom 27.2.1983, S. 6.

¹²⁹ Schaffhauser Nachrichten, 24.2.1983, S. 17. – schaffhauser az, 22.2.1983, S.7.

¹³⁰ Schaffhauser Nachrichten, 24.2.1983, S. 17.

höre und die man vielleicht nicht einmal unterstütze, indirekt Beiträge zu bezahlen, ergänzte der Präsident des evangelisch-reformierten Kirchenrates.¹³¹ Aber „in der Regel sind eben doch **die Bürger des Staates und die Glieder der Kirchen dieselben Menschen**. Diese Menschen tragen ... den Staat und die Kirchen als Formen der menschlichen Gesellschaft, wie auch Staat und Kirchen Partner bleiben und ein Zusammenleben von Menschen in Ordnung, Frieden und Freiheit ermöglichen sollen“.¹³²

Mit einem Hinweis auf die „Dienstleistungen“ der Kirchen brachte der Regionalredaktor der „Schaffhauser Nachrichten“ die Sache auf den Punkt, ohne allerdings den fundamentalen Beitrag der Kirchen zur Festigung des Glaubens und ethischen Handelns zu erwähnen. Er schrieb: „Es ist wenig einsichtig, ausgerechnet jenen Institutionen staatliche Zuschüsse vorzuenthalten, die nachweisbar **anerkanntswerte Leistungen für die ganze Gesellschaft** erbringen; die Kirchen sind aktiv im kulturellen Leben, in der sozialen Arbeit und nicht zuletzt auf dem weiten Feld der Seelsorge. Man braucht nicht einmal Mitglied einer Landeskirche zu sein, um festzustellen: In unserer von materiellen Werten überlagerten Gesellschaft tut seelische Wohlfahrt not. Die Kirchen können dazu einen nicht geringen Beitrag leisten.“¹³³

Mit 15'839 Ja gegen 12'373 Nein wurde die **Kirchenvorlage** in der Volksabstimmung eindeutig, aber nicht überwältigend **angenommen**. Drei kleine Landgemeinden lehnten das Gesetz ab. Hier dürfte die Angst mitgespielt haben, ihren reformierten Pfarrer zu verlieren, wenn die Pfarrstelle nicht mehr staatlich garantiert sei. Zusammenlegung von reformierten Pfarrstellen aus finanziellen Gründen war ja inskünftig nicht auszuschliessen. Etliche Reformierte dürften auch eine Erhöhung der Kirchensteuer als Kompensation für den verminderten Staatsbeitrag an ihre Kirche befürchtet haben. Schliesslich dürften wenig ökumenisch gesinnte Protestanten es den Katholiken missgönnt haben, dass deren Kirche fortan von erhöhten Staatszuwendungen profitieren würde. Kirchenratspräsident Christoph Buff vermutete denn auch zu Recht, dass **ein Teil der Gegner innerhalb der evangelisch-reformierten Kirche** zu suchen sei.¹³⁴

Allen Einwendungen zum Trotz ist davon auszugehen, dass das neue Gesetz den Weg für eine **gerechte und faire Lösung** freigegeben hat. Es wurde auf den 1. Januar 1985 in Kraft gesetzt.¹³⁵

Als nächsten Schritt musste nun die **evangelisch-reformierte Kirche ihre Rechtsordnung an die neue Situation anpassen**. Bereits waren die Vorarbeiten für eine Revision der Kirchenverfassung und der Kirchenordnung sowie für eine grundsätzliche Neuordnung der kirchlichen Kompetenzen durch mehrere Dekrete so weit gediehen, dass eine auf den 24. März 1983 einberufene Tagung der reformierten Kirchensynode die Beratungen aufnehmen und erste Beschlüsse fassen konnte. Parallel dazu galt es, einen Finanzplan zu erstellen, um die finanzielle Einbusse von einem Sechstel des bisherigen Staatsbeitrags, welche die reformierte Kirche durch die Neuregelung des Kirche-Staat-Verhältnisses erlitt, auffangen und verkraften zu können. Dies alles war unter Dach und Fach, als das Gesetz über die Staatsbeiträge am 1. Januar 1985 in Kraft trat.¹³⁶

¹³¹ schaffhauser az, 15.2.1983, S. 7.

¹³² Botschaft des Grossen Rates zur Volksabstimmung vom 27.2.1983, S. 6.

¹³³ Schaffhauser Nachrichten, 19.2.1983, S. 17.

¹³⁴ Schaffhauser Nachrichten, 28.2.1983, S. 11. – schaffhauser az, 28.2.1983, S. 7. – Zu den Gegnern dürften ferner säkularisierte Kreise zur Linken und zur Rechten sowie ein Teil der Gemeinschaftskreise gezählt haben.

¹³⁵ Schaffhauser Kantonsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 3, Schaffhausen 2002, S. 1858.

¹³⁶ Kirchenbote, Ausgabe Schaffhausen-Glarus, Februar 1983, S. 2. - Botschaft des Grossen Rates zur Volksabstimmung vom 27.2.1983, S. 6. – Christoph Buff, Staatsbeitrag an die Schaffhauser Landeskirchen...

20. Ausblick

Nach langem, zähem Ringen – erst unter den Kirchen, dann zwischen Kirche und Staat – war man zu einem vernünftigen Kompromiss gelangt. Die Weichen waren gestellt für ein konstruktives Miteinander von Staat und Kirchen, wobei gezwungenermassen **das materielle Element** einen breiten Raum eingenommen hatte. Der Kompromiss sollte bis in die Gegenwart und wohl auch darüber hinaus von Bestand sein. Jede Generation hat ihre Sorgen. Auch heute! Die Kirchen haben das Recht und die Pflicht, sich für die materiellen Grundlagen ihrer Existenz einzusetzen. Dabei geht es ihnen nicht darum, reicher oder mächtiger zu werden. Vielmehr geht es ihnen um einen Dienst an den Menschen,¹³⁷ von dem sie überzeugt sind, dass er ihnen von Gott übertragen ist. Von diesem Anliegen zeugt die vorliegende Arbeit über die Neugestaltung des Kirche-Staat-Verhältnisses. Gleichzeitig will sie deutlich machen, dass es zwar richtig ist, wenn man Staatsbeiträge an die Kirchen mit dem Hinweis auf die kirchlichen „Dienstleistungen“ begründet. Zugleich aber muss betont werden, dass dieses Argument nicht genügt. Ebenso wichtig, wenn nicht noch wichtiger, ist der Hinweis auf „die auf den historischen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen des Staates“ gegenüber der Kirche, welche „gewahrt bleiben“.¹³⁸ So gesehen, handelt es sich bei den allgemeinen Staatsbeiträgen nicht einfach um „Subventionen“, sondern um Staatszuwendungen, auf welche die Kirche **begründeten Anspruch** hat.

Die vorliegende Abhandlung soll aber nicht dazu verleiten, dass die Kirchen angesichts ihrer gegenwärtigen finanziellen und strukturellen Probleme sich nur noch mit sich selbst und ihren Finanzen beschäftigen. Auch bei geringerer Mitgliederzahl und grösserem Finanzengpass braucht die Kirche Jesu Christi nicht der Resignation zu verfallen.¹³⁹ Und vor lauter Strukturproblemen darf sie ihre **Hauptaufgaben** – das Verkündigungsamt, die Gemeinschaftspflege, den seelsorgerlichen Zuspruch, das solidarische Handeln¹⁴⁰ sowie den gesellschaftlichen Auftrag¹⁴¹ – nicht vernachlässigen. Unsere Kirche ist gut beraten, wenn sie sich beispielsweise an die Jahreslosung hält, die der Bund Evangelischer Kirchen in der DDR 1984 in einer für ihn existenziell schwierigen Zeit ausgegeben hat: „**Gott hat uns nicht einen Geist der Verzagt-heit gegeben, sondern den Geist der Kraft, der Liebe und der Besonnenheit.**“ Von diesem Wort in 2. Timotheus 1,7 her bekommt der Schaffhauser Wahlspruch „Deus spes nostra est“ seine besondere Bedeutung.

7.6.2005, S. 9. – Näheres darüber im folgenden Beitrag: Christoph Buff, Die innerkirchliche Rechtsetzung auf Grund der finanziellen Entflechtung zwischen Staat und Kirche 1982-1985.

¹³⁷ Näheres darüber bei der Aufzählung der kirchlichen Hauptaufgaben im folgenden Abschnitt.

¹³⁸ Artikel 4 des Staatsbeitragsgesetzes.

¹³⁹ Vgl. dazu Frieder Tramer, in: Geschäftsbericht 2011 des Kirchenrates der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Schaffhausen, S. 3: „Wir glauben an eine Kirche, die machtvoll sein kann trotz schwacher Gestalt, die wirkungsvoll sein kann als kleine Gemeinschaft, die geistreich sein kann auch mit nicht so grossem Budget.“

¹⁴⁰ Vgl. S. 11, Anm. 57.

¹⁴¹ Näheres darüber im fundamentalen Beitrag „Kirche soll sich einmischen – aber wie?“ in: reformierte presse, 6.7.2012, S. 6 f.