



**Interpellation von Eusebius Spescha  
betreffend Grundrechtsverletzungen der katholischen Kirche  
(Vorlage Nr. 1613.1 - 12553)**

Antwort des Regierungsrates  
vom 10. Juni 2008

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. November 2007 reichte Eusebius Spescha eine Interpellation betreffend Grundrechtsverletzungen der katholischen Kirche ein (Vorlage Nr. 1613.1 - 12553). Der Kantonsrat überwies die Interpellation am 13. Dezember 2007 an den Regierungsrat zur schriftlichen Beantwortung.

Im Zentrum dieser Interpellation steht die im Verhältnis von Kirche und Staat vorzunehmende Grundrechtsabwägung bezüglich Religionsfreiheit und anderer Grundrechte. Der Interpellant weist darauf hin, dass der Staat die Religionsfreiheit und die Freiheit garantiere, dass sich Gläubige in Glaubensgemeinschaften z.B. in Form von Kirchen organisieren könnten. Gleichzeitig sei der Staat aber auch Garant für die Respektierung der Grundrechte und anderer Freiheiten. Aus Sicht des Interpellanten verletzt die katholische Kirche die Grundrechte in verschiedener Hinsicht:

- Das Verbot der Frauenordination verletze das Gebot der Gleichstellung von Mann und Frau.
- Mit dem verordneten Zölibat würden Priester daran gehindert zu heiraten.
- Zudem verstosse die katholische Kirche regelmässig gegen die Meinungsäusserungsfreiheit, indem sie ihrem Personal enge dogmatische Vorgaben mache und Abweichungen manchmal sogar mit einem Berufsausübungsverbot ahnde.
- In einem aktuellen Fall stelle der für den Kanton Zug zuständige Bischof sogar die Garantien eines rechtsstaatlich korrekten Verfahrens in Frage.

**Zu den einzelnen Fragen des Interpellanten nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:**

- 1. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass Kanton und Gemeinden eine besondere Sorgfaltspflicht bei der Wahrung der Grundrechte haben? Wie interpretiert der Regierungsrat diese besondere Sorgfaltspflicht an einigen Beispielen (Gleichstellungsgebot und Diskriminierungsverbot, Meinungsäusserungsfreiheit, Verfahrensgarantie usw.)?**

Die Frage betrifft das Verhältnis zwischen Kirche und Staat. Die Schweizerische Bundesverfassung (BV; SR 101) vom 18. April 1999 hält dazu fest: "Für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat sind die Kantone zuständig." In der Verfassung des Kantons Zug (KV; BGS 111.1) vom 31. Januar 1894 wird die Kirchgemeinde in allgemeiner Weise erwähnt und umschrieben (§ 72 KV). § 76 KV hält unter dem Titel "Gemeinsame Bestimmungen" fest, dass die nähere Organisation der Gemeinden (und somit auch der Kirchgemeinden) und deren Befugnisse durch das Gesetz bestimmt werden. Im Kanton Zug wird die Organisation der Kirchgemeinden und deren Organisation im Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1) vom 4. September 1980 geregelt. In § 1 Ziff. 3 GG werden als Gemeinden im Sinne dieses Gesetzes die Kirchgemeinden genannt. Ihnen kommt - wie auch den übrigen Gemeinden - die Stellung einer öffentlichrechtlichen, selbstständigen Körperschaft zu. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Totalrevision des Gemeindegeseztes vom 12. Januar 1979 äusserte der Regierungsrat den klaren Willen, die Kirchgemeinden in diesem Sinne bestehen zu lassen. Eine vollständige Trennung von Kirche und Staat, die auch die Abschaffung der Kirchgemeinden im Sinne des Gemeindegeseztes zur Folge hätte, erachtete der Regierungsrat als nicht sinnvoll und auch nicht im Interesse des Kantons. Im Gemeindegesezt werden die Kirchgemeinden sodann in den §§ 127 - 135 geregelt. Dort enthalten sind unter anderem die Aufgaben, die Steuerhoheit und die Organisation der Kirchgemeinden. Vorbehältlich dieser Spezialnormen gelten für die öffentlichrechtlich anerkannten Kirchgemeinden auch die im ersten Titel des Gemeindegeseztes enthaltenen gemeinsamen Bestimmungen.

Die Lehre geht davon aus, dass die Kantone bei der öffentlichrechtlichen Anerkennung der Kirchen und Religionsgemeinschaften das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen zu beachten haben (Felix Hafner / Denise Buser, Frauenordination via Gleichstellungsgesezt? Die Anwendbarkeit des Gleichstellungsgeseztes auf die Dienstverhältnisse in der römisch-katholischen Kirche, in: AJP 10/1996, S. 1208 f.; Felix Hafner, Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Referat, gehalten am 3. November 2001 in Boldern bei Zürich, S. 5). Dieser Standpunkt erweist sich bezüglich der öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen jedenfalls insofern als nicht ganz unproblematisch, als dass diese zumindest teilweise selbst als Träger staatlicher Hoheitsgewalt in Erscheinung treten. Unklar ist auch, worauf sich das Selbstbestimmungsrecht stützt. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, "dass ein ungeschriebenes Verfassungsrecht der Glaubensgemeinschaften auf korporative Selbstbestimmung bestehe, das Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Rechtsprechung der Konventionsorgane zu diesem Artikel entnommen werden könne" (Hafner / Buser, a.a.O., S. 1209). In der Bundesverfassung fehlt jedenfalls eine ausdrückliche Garantie. In der Lehre wird aber dennoch der Standpunkt vertreten, dass sich das religiöse Selbstbestimmungsrecht der öffentlichrechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften aus der verfassungsrechtlich garantierten Glaubens- und Gewissensfreiheit ableiten lässt.

Wenn von der Existenz des Selbstbestimmungsrechts der öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen zumindest im Umfang der ihnen vom Kanton zugestandenen Autonomie ausgegangen wird, so gilt es dennoch zu beachten, dass deren so genannte korporative Religionsfreiheit beschränkt wird. Die Beschränkung ergibt sich aus dem öffentlichen Recht, soweit es den Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften verliehen wird. Dieses öffentliche Recht wird den Kirchgemeinden nur unter Beachtung des *ordre public* sowie rechtsstaatlicher Prinzipien weiter gegeben; dazu zählt namentlich die Berücksichtigung eines Minimalstandards von Grundrechten. Die Kantone haben somit die Kirchen und andere Religionsgemeinschaften bei der öffentlichrechtlichen Anerkennung auf die rechtsstaatlichen Mindestgarantien zu verpflichten, wenn und soweit sich diese im Bereich des öffentlichen Rechts bewegen (vgl. Felix Hafner, Trennung von Kirche und Staat: Anspruch und Wirklichkeit, Referat, gehalten vor dem Basler Juristen-

verein am 18. März 1996, S. 4 f.). Für die Kirchgemeinden im Kanton Zug hält § 132 Abs. 1 GG fest, dass die Bestimmungen über die Organisation der Einwohnergemeinde (§§ 62 - 101 GG) sinngemäss auch für die Kirchgemeinde gelten (mit Ausnahme von § 65 GG und soweit das Gemeindegesetz nichts Anderes bestimmt). Hiermit verpflichtet der Kanton die Kirchgemeinden, sich nach rechtsstaatlichen Prinzipien zu organisieren.

Mit Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht der öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften kann bis hierhin zusammenfassend festgehalten werden, dass dieses nur (aber immerhin) soweit geht, wie sich die ihnen durch die kantonale Kirchenhoheit eingeräumte Autonomie erstreckt (Hafner / Buser, a.a.O., S. 1208). Das Selbstbestimmungsrecht der öffentlichrechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften findet somit dort seine Grenzen, wo diese öffentliches Recht anwenden (vgl. Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 5. September 2007 in Sachen römisch-katholische Kirchgemeinde Röschenz, E. 8.7 mit Hinweisen).

Was aber bedeuten die Grund- und Menschenrechte in Bezug auf das bisher Gesagte materiell für die Kirche? Es wurde vorstehend ausgeführt, dass der Staat den Kirchen im Rahmen der öffentlichrechtlichen Anerkennung einen Teil seiner Hoheitsgewalt zukommen lässt. Wenn die Kirchen im Bereich der ihnen verliehenen staatlichen Hoheitsgewalt tätig werden, haben sie sich an die Grundrechte und Teile des *ordre public* des Rechtsstaates zu halten, denn staatliches Recht ist "an die Grundrechte gebunden und kann nicht anders als grundrechtsgebunden weitergegeben werden" (Felix Hafner, Grund- und Menschenrechte in der Kirche, in: AJP 6/1995, S. 707). Diese Lehrmeinung ist in der Bundesverfassung verankert: "Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen" (Art. 35 Abs. 2 BV; vgl. auch Art. 5 BV: Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns).

In diesem Zusammenhang hält der Interpellant fest, dass die Religionsfreiheit im Widerspruch zu anderen Grundrechten stehe und macht geltend, dass die katholische Kirche die Grundrechte in verschiedener Hinsicht verletze. Im Folgenden gilt es deshalb anhand von konkreten Beispielen zu prüfen, wie zu verfahren ist, wenn ein Sachverhalt mit Bezug auf den gleichen Grundrechtsträger von verschiedenen Grundrechten erfasst wird (Grundrechtskonkurrenz). Hierbei ist zu betonen, dass die Kirche nicht nur Grundrechtsadressatin ist, sondern auch Grundrechtsträgerin.

### *Selbstbestimmungsrecht vs. Rechtgleichheit*

Nach römisch-katholischem Kirchenverständnis können nur getaufte Männer ordinierte Amtsträger (Kleriker) sein; grundsätzlich dürfen nur Angehörige dieses Standes die mit den kirchlichen Ämtern (Bischof, Priester, Diakon) verbundenen Weihe- und Jurisdiktionsgewalt ausüben. Die Frauenordination fehlt in der römisch-katholischen Kirche. Das aus der Religionsfreiheit abgeleitete Selbstbestimmungsrecht kollidiert hier mit dem Grundrecht der Rechtsgleichheit, insbesondere mit dem darin enthaltenen Diskriminierungsverbot. Nach Art. 8 Abs. 2 BV darf unter anderem niemand wegen des Geschlechts diskriminiert werden. Religionsfreiheit und Rechtsgleichheit stehen auf derselben Normstufe. Allein von diesem Gesichtspunkt her betrachtet, ist es "folgerichtig, beide Prinzipien als gleichermassen verbindlich zu betrachten" (Hafner / Buser, a.a.O., S. 1209). Im konkreten Fall entstehen jedoch bezüglich der Vorrangfrage der beiden Grundrechte Widersprüchlichkeiten. Zur Auflösung dieses Spannungsfeldes verweist die Lehre auf den Weg der praktischen Konkordanz und empfiehlt dabei, "die Grenzziehung nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip auszurichten" (Hafner / Buser, a.a.O.). Konkret

bedeutet dies, dass im Falle der Grundrechtskonkurrenz, wie sie sich hier manifestiert, eines der beiden Prinzipien zurücktreten muss. Das bedeutet allerdings nicht, "dass das unterlegene Prinzip für generell ungültig erklärt oder nur als Ausnahmebestimmung zum Zuge kommt. Vielmehr geht das eine Prinzip dem andern unter bestimmten Umständen vor. Im konkreten Anwendungsfall hat eine Güterabwägung stattzufinden, die zugunsten des einen und zulasten des gegenläufigen Prinzips ausfällt" (Hafner / Buser, a.a.O., mit Hinweisen). Das Diskriminierungsverbot bzw. Gleichstellungsgebot (Art. 8 Abs. 3 BV) muss somit "verhältnismässig auf das Selbstbestimmungsrecht der Kirche und umgekehrt angewendet werden" (Hafner / Buser, a.a.O.). Allerdings wird gerade hinsichtlich des Amtsverständnisses der Kirche bzw. des Verbots der Frauenordination betont, dass hier die Religionsfreiheit den Vorrang geniessen müsse, da deren Garantie sonst weitgehend illusorisch würde; der Staat dürfe den Religionsgemeinschaften nicht vorschreiben, was Glaubenssache ist und was nicht; das würde die Religionsfreiheit verletzen (Giusep Nay, a. Bundesgerichtspräsident, "Wie Menschenrechte in der Kirche durchgesetzt werden", Referat vom 30. Mai 2007).

Die Grundrechtsthematik betrifft in erster Linie das Verhältnis des Individuums zum Staat bzw. zu öffentlichrechtlichen Körperschaften, zu denen auch die öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen zählen (Hafner / Buser, a.a.O., S. 1210). Mit Bezug auf die Gleichstellungsthematik hat der Verfassungsgeber den Geltungsbereich der grundrechtlichen Garantien jedoch teilweise auf den privaten Bereich ausgedehnt (so genannte Drittwirkung der Grundrechte). Die Drittwirkung der Grundrechte spielt namentlich im Gebiet des Erwerbslebens und wird im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1) vom 24. März 1995 näher ausgeführt; sie bedeutet, dass die Grundrechte auch unter Privatpersonen wirken.

Während die privatrechtlich organisierten Kirchen sich auch bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse auf die Religionsfreiheit berufen können, reicht das Selbstbestimmungsrecht der öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen nur soweit, als sie vom Kanton Autonomie beanspruchen kann oder sich auf dem Boden des Privatrechts bewegt bzw. wie eine Privatperson betroffen ist (Hafner / Buser, a.a.O.). Es ist daher im Einzelnen zu prüfen, nach welchen Kriterien "der Grenzverlauf zwischen Gleichstellungsprinzip und kirchlichem Selbstbestimmungsrecht insbesondere bei öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen festzulegen" ist (Hafner / Buser, a.a.O.).

Mit Bezug auf die beiden hier in Frage stehenden Grundrechte wird als mögliche Grenzziehung zwischen kirchlichen Interna und Externa unterschieden. Nach dieser Unterscheidung geht im internen Bereich das Selbstbestimmungsrecht der Kirche vor, in externen Angelegenheiten dagegen bestimmt der Staat. Nach herkömmlichem Landeskirchentum werden zu den inneren Angelegenheiten gemeinhin Lehre, Verkündigung, Kultus, Seelsorge, kirchlicher Unterricht, Mission und karitative Tätigkeit gezählt; zu den äusseren Angelegenheiten werden dagegen Organisation, Mitgliedschaft, Stimm- und Wahlrecht und Finanzordnung gerechnet (BGE 120 Ia 201 mit Hinweisen). Bezüglich der kirchlichen Dienstverhältnisse wird in der Lehre die Auffassung vertreten, dass unter Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips bei denjenigen dienstlichen Angelegenheiten das Selbstbestimmungsrecht gegenüber dem Gleichheitsprinzip in den Vordergrund trete, bei denen der Bereich der Interna betroffen sei (Hafner / Buser, a.a.O., S. 1210 f.). Zur Begründung wird angeführt, dass mit der Durchsetzung des Gleichheitsprinzips bei den Interna der eigentliche Kerngehalt des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts tangiert würde (Hafner / Buser, a.a.O., S. 1211). Diese Argumentation entspricht auch der neuen Bundesverfassung: Nach Art. 36 Abs. 4 BV ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar (vgl. auch Rainer J. Schweizer, Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich 2002, Art. 36 Nr. 27 f.). In den Bereich der kirchlichen Interna fallen sodann namentlich Dienstver-

hältnisse, die die kirchlichen Ämter (Bischof, Priester, Diakon) betreffen; bei diesen Dienstverhältnissen wird das "Gleichstellungsprinzip gleichsam ausgeschaltet" (Hafner / Buser, a.a.O.). Bei anderen Dienstverhältnissen, die zwar ebenfalls einen engen Bezug zum Glaubensverständnis der Kirche aufweisen können, führt die Güterabwägung zu einem anderen Ergebnis. Zu denken ist insbesondere an die Sozialdienste, Sekretariate und administrativen Tätigkeiten. "Hier fällt die Gewichtung der Interessen zugunsten der Durchsetzung des Gleichstellungsprinzips aus" (Hafner / Buser, a.a.O.). In diesem Bereich wird das Selbstverständnis der Kirche nicht massgeblich berührt, so dass bei derartigen kirchlichen Dienstverhältnissen das Gleichstellungsprinzip und Diskriminierungsverbot vorbehaltlos zur Anwendung gelangt (vgl. Hafner / Buser, a.a.O.).

Als weitere mögliche Grenzziehung wird in der Lehre darauf verwiesen, dass der Eintritt in eine nicht weltanschaulich-religiös neutrale Institution freiwillig erfolge. Mithin könne und dürfe eine in der Kirche tätige Person "im Unterschied zu einem konfessionsunabhängigen Privatbetrieb nicht davon ausgehen, dass die Arbeitgeberin eine pluralistische Meinungsvielfalt in Glaubensfragen akzeptiert" (Hafner / Buser, a.a.O.). Das Kriterium der freiwilligen Mitgliedschaft wird als weiterer Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeitsprüfung gesehen, nach dem sich die Verbindlichkeit des Gleichstellungsprinzips im Verhältnis zum Selbstbestimmungsrecht relativiert.

In einer Stellungnahme des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Mann und Frau vom 29. Mai 2008 wird in diesem Zusammenhang festgehalten, dass es sich beim Verbot der Frauenordination um eine Beschränkung des Ämterzugangs handle, also um eine so genannte Anstellungsdiskriminierung, welche gemäss Art. 3 Abs. 2 GIG ausdrücklich verboten sei. Die eigentliche Frage im vorliegenden Fall sei aber, ob das Gleichstellungsgesetz - und damit das Diskriminierungsverbot auf kirchliche Dienstverhältnisse mit Ordinationserfordernis - überhaupt Anwendung finden. Hierzu führt das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau aus, dass das Gleichstellungsgesetz gemäss Art. 2 GIG grundsätzlich für sämtliche privat- und öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse gelte. Eine Ausnahme für kirchliche Dienstverhältnisse mit Ordinationserfordernis sei darin nicht vorgesehen. Eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des Gleichstellungsgesetzes könne sich im Fall der Frauenordination allenfalls daraus ergeben, dass dem Gleichheitsprinzip gemäss Art. 8 BV - und damit dem Gleichstellungsgesetz, welches die genannte Verfassungsbestimmung konkretisiere - infolge Kollision mit dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht (Art. 15 BV) im Bereich der kirchlichen Dienstverhältnisse mit Ordinationserfordernis die Anwendung versagt werde.

Im Anschluss an eine differenzierte Güterrechtsabwägung gelangt sodann auch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau zum Schluss, dass die Anwendung von Art. 8 BV und damit des Gleichstellungsgesetzes verneint werden müsse, weil die Frauenordinationen den so genannten internen Bereich der Kirche betreffe. Hier gehe das kirchliche Selbstbestimmungsrecht vor. Zur Begründung werden dieselben Überlegungen angestellt, wie sie bereits vorstehend ausführlich dargelegt wurden.

Dieses Ergebnis deckt sich denn auch mit der Botschaft des Bundesamtes zum GIG vom 24. Februar 1993: Der Bundesrat führte dort aus, grundsätzlich dürfe das Geschlecht nicht als Kriterium verwendet werden. (...) Besondere Umstände könnten allerdings dazu führen, dass ein bestimmtes Geschlecht wesentlich ist, beispielsweise (...) "wo religiöse Gründe dies gebieten wie bei Priestern" (BBI 1993 I 1297).

### *Selbstbestimmungsrecht vs. Meinungsfreiheit*

Der Codex Iuris Canonici aus dem Jahre 1983 enthält in den canones 208 ff. einen Katalog von Rechten, die aus staatsrechtlicher Sicht als Grundrechte qualifiziert werden können. In den can. 212 § 3 und 218 wird die Meinungsfreiheit - wenn auch nicht uneingeschränkt - garantiert; can. 223 § 1 hält einschränkend fest: "Bei der Ausübung ihrer Rechte müssen die Gläubigen sowohl als einzelne wie auch in Vereinigungen auf das Gemeinwohl der Kirche, die Rechte anderer und ihre eigenen Pflichten gegenüber Rücksicht nehmen." Die in dieser Generalklausel enthaltenen Vorbehalte gegenüber einer uneingeschränkten Freiheitsausübung in der Kirche beziehen gemäss der Lehre ihre Legitimation daraus, "dass die Kirche verpflichtet ist, das ihr anvertraute Glaubensgut, das kirchliche Gemeinwohl, die kirchliche Einheit und den innerkirchlichen Frieden zu wahren" (Hafner, a.a.O., S. 704).

Der Grenzverlauf zwischen Meinungsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht der Kirche lässt sich indessen nicht eindeutig feststellen. Selbstverständlich unterliegen auch die Kirche und andere Religionsgemeinschaften dem gesellschaftlichen Wandel. So darf beispielsweise nicht verkannt werden, dass Teile der katholischen Kirche für ein Mehr an Gleichberechtigung für die Frauen oder für die Aufhebung des Zölibats eintreten. Auch wenn es sich hierbei nach katholischem Kirchenverständnis um ihr anvertrautes Glaubensgut handelt, so darf die Beschränkung der Meinungsfreiheit jedenfalls nicht so weit gehen, als dass solche Themen von den Gläubigen nicht diskutiert und hinterfragt werden dürften. So hielt etwa Prof. Dr. Hans-Joachim Meyer, Präsident des Zentralkomitees der deutschen Katholiken, anlässlich des 97. Deutschen Katholikentags vom 21. - 25. Mai 2008 in Osnabrück, Bundesrepublik Deutschland, mit Bezug auf Fragen zum Zustand der katholischen Kirche fest, dass das Katholikentreffen „kein Kuschkatholikentag“ gewesen sei. Unter anderem seien strittige Aspekte betreffend Zölibat und Frauenpriestertum thematisiert worden. Grundsätzlich gilt auch hier: Grundrechtskonkurrenzen sind mittels des oben erläuterten Weges der praktischen Konkordanz im Einzelfall differenziert zu beurteilen.

### *Selbstbestimmungsrecht vs. Verfahrensgarantien*

Vorab ein Beispiel: Nach § 130 GG kann die Kirchengemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben Kirchensteuern erheben. Soweit die Kirche die geliehene Hoheitsgewalt ausübt und Kirchensteuern erhebt, hat sie die Grundrechte der Kirchengemeindeglieder zu beachten (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV). Hier ist also nicht einzusehen, wie die das rechtsstaatliche Verfahren betreffenden Grundrechte dem Selbstverständnis der Kirchen zuwiderlaufen könnten.

Die öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen sind deshalb auf die Verfahrensgarantien (rechtliches Gehör, Begründungspflicht, Verteidigungs- und Beschwerderechte) zu verpflichten. Im Kanton Zug werden die Kirchengemeinden, wie schon angesprochen, bezüglich Organisation ihres Gemeinwesens auf diejenigen Bestimmungen verwiesen, die auch für die Einwohnergemeinden gelten (§ 132 Abs. 1 GG in Verbindung mit den §§ 62 - 101 GG). So sind beispielsweise die Kirchengemeindeversammlungen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen durchzuführen. Hinsichtlich der Wahl der Pfarrer schreibt § 135 GG weiter vor, dass diese durch die Kirchengemeindeversammlung erfolgt. Diese Wahlen wiederum müssen den in § 77 GG enthaltenen Vorschriften standhalten. Insbesondere ist auch der Rechtsschutz und die Stimmrechtsbeschwerde gewährleistet (§ 17 f. GG). Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass die öffentlichrechtlichen Körperschaften, zu denen auch die öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen zählen, der Aufsicht des Kantons unterstehen (§§ 33 ff. GG).

Zur weiteren Veranschaulichung, wie die verfahrensrechtlichen Grundrechte im Kirchenwesen wirken, mag das rechtskräftige Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 5. September 2007 in Sachen römisch-katholische Kirchengemeinde Röschenz dienen. Dort wurde festgestellt, dass der Entzug der *missio canonica* sich unmittelbar im Regelungsbereich des öffentlichen Rechts auswirke und normative Wirkung entfalte, zumal der Entzug der *missio canonica* unmittelbar in die Anordnung der Landeskirche (Auflösung eines Arbeitsverhältnisses) geflossen sei. Der Entzug der *missio canonica* stelle somit eine Verfügungsgrundlage dar. Aufgrund dieser Rechtslage sei das Bistum Basel (und zwar bereits im innerkirchlichen Verfahren) an die Verfahrensgrundsätze gebunden. Im konkreten Fall erachtete das Gericht namentlich das Recht auf vorgängige Anhörung (rechtliches Gehör) und das Recht auf Begründung des Entscheids als verletzt. Diese Haltung wird auch in der Lehre vertreten: Hinsichtlich der Verfahrensgarantien wie insbesondere des rechtlichen Gehörs sei nicht einzusehen, inwieweit das Selbstverständnis der Kirche diesen entgegen stehen könnte; im Gegenteil spreche alles dafür, diese gleich wie im staatlichen Recht auch im innerkirchlichen Bereich anzuwenden (Giusep Nay, a. Bundesgerichtspräsident, "Wie Menschenrechte in der Kirche durchgesetzt werden", Referat vom 30. Mai 2007).

**2. Gibt es Gründe, wieso die Grundrechte in einzelnen Gemeinden, z.B. bei einer katholischen Kirchengemeinde, ganz oder teilweise nicht beachtet werden müssen? Was für Gründe wären dies?**

Die Regierung verweist auf die Ausführungen zu Frage 1.

**3. Ist der Regierungsrat bereit, Verfassung und Gesetz so zu ändern, dass die katholische Kirche ihren besonderen Status als öffentlichrechtliche Gemeinde verliert, so lange sie wesentliche Grundrechte verletzt?**

Mit der öffentlichrechtlichen Anerkennung der Kirchen und anderer Glaubensgemeinschaften lässt es der Staat zu, dass nach Vornahme einer Güterabwägung allenfalls einzelne Grundrechte vor dem Selbstbestimmungsrecht der Kirche zurücktreten müssen. Allerdings gilt auch hier: "Der Kerngehalt der Grundrechte ist unangetastet" (Art. 36 Abs. 4 BV). Im Lichte dieser Verfassungsbestimmung ist es jedenfalls problematisch, wenn - wie bei Anstellungsverhältnissen mit engem Bezug zum Glaubensverständnis der Kirche - das Gleichstellungsprinzip gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht nicht bloss zurücktreten muss, sondern faktisch ausgeschaltet wird. Es kann nicht bestritten werden, dass "der Ausschluss des weiblichen Geschlechts von der Weihe und damit vom Klerus und dem ihm vorbehaltenen Ämtern ... auf besonders augenscheinliche Weise den Tatbestand einer gesellschaftlichen Diskriminierung" erfüllt (Hafner / Buser, a.a.O., S. 1214). In der Lehre wird auf diese Defizite hingewiesen (Hafner / Buser, a.a.O., S. 1211 und 1214; Hafner, a.a.O., S. 708; Giusep Nay, a. Bundesgerichtspräsident, "Wie Menschenrechte in der Kirche durchgesetzt werden", Referat vom 30. Mai 2007). Gleichzeitig wird aber auch zu Recht festgehalten, dass die Verwirklichung der Grundrechte innerhalb der Kirche bis heute vorab eine innere Angelegenheit sei, bei der der Staat unter Beachtung der Religionsfreiheit nicht eingreifen dürfe. Der Rechtsstaatsvorbehalt kann bei der öffentlichrechtlichen Anerkennung durch den Staat aufgrund der wachsenden Bedeutung der Grundrechte aber dennoch eine innerkirchliche Entwicklung wesentlich anstossen und fördern (vgl. Giusep Nay, a. Bundesgerichtspräsident, "Wie Menschenrechte in der Kirche durchgesetzt werden", Referat vom 30. Mai 2007). Weiter wird hinsichtlich des Gleichstellungsprinzips ebenfalls zu Recht darauf hingewiesen, dass es sich beim Gleichstellungsgesetz aus dem Jahre 1995 um eine neuere Errungenschaft handle. So ist etwa daran zu erinnern, dass die

vollständige Durchsetzung des Frauenstimmrechts in der Schweiz und somit die Gleichstellung von Mann und Frau im Bereich der politischen Rechte erst mit dem Entscheid des Bundesgerichts vom 27. November 1990 i. S. T. R. und Mitbeteiligte gegen Kanton Appenzell I. Rh. (BGE 116 Ia 359) gelang. Überdies ist bekannt, dass die Gleichstellung von Mann und Frau etwa im Bereich der Arbeit (Art. 8 Abs. 3 BV) auch im Rechtsstaat Schweiz noch nicht hundertprozentig verwirklicht ist. Es wäre deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt unverhältnismässig und damit verfehlt, der katholischen Kirche die Frauenordination aufzwingen zu wollen. Es gilt hier zu berücksichtigen, dass die Priesterweihe und mithin die fehlende Frauenordination seit Jahrhunderten zum Kern des römisch-katholischen Glaubensguts gehören (vgl. Hafner, Trennung von Kirche und Staat, a.a.O., S. 5 FN 47). Immerhin ist zu konstatieren, dass sich auch in der römisch-katholischen Kirche die Stimmen mehren, die "die innerkirchlichen Defizite im Grundrechtsbereich nicht mehr einfach hinnehmen wollen, sondern die nach einer am modernen Rechtsstaat orientierten Ausgestaltung der Kirchenstrukturen rufen" (Hafner, a.a.O., S. 708; vgl. auch Hafner / Buser, a.a.O. S. 1211 sowie Stellungnahme von Prof. Dr. Hans-Joachim Meyer, Präsident des Zentralkomitees der deutschen Katholiken, anlässlich des 97. Deutschen Katholikentags vom 21. - 25. Mai 2008 in Osnabrück, Bundesrepublik Deutschland, oben S. 5).

Aufgrund der oben genannten Gründe wäre ein Entzug der öffentlichrechtlichen Anerkennung mit Bezug auf die römisch-katholische Kirche im heutigen Zeitpunkt nicht verhältnismässig.

Abschliessend wird noch darauf hingewiesen, dass der Schweizerische Bundesrat jüngst die Durchführung eines Nationalen Forschungsprogramms in Auftrag gegeben hat, das sich mit dem Verhältnis Religion, Staat und Gesellschaft befasst ("Religionen in der Schweiz", NFP 58). Anlässlich der Eröffnungskonferenz des Nationalen Forschungsprogramms 58 in Bern vom 9. November 2007 wurde unter anderem erklärt, dass im Rahmen dieses Programms auch der Themenkreis "Die Grenzen für Kirchen und Religionsgemeinschaften im demokratischen Rechtsstaat und die Achtung der Menschen- und Grundrechte" untersucht werde.

## **Antrag**

Kenntnisnahme.

Zug, 10. Juni 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio