

**Zeitschrift:** Schaffhauser Beiträge zur Geschichte  
**Herausgeber:** Historischer Verein des Kantons Schaffhausen  
**Band:** 76 (1999)

**Artikel:** Arbeit an einem Stück Frieden : der Weg der Katholiken zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung und die Frage des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat im Kanton Schaffhausen  
**Autor:** Schiendorfer, Andreas  
**Kapitel:** 5: Die Regelung der finanziellen Fragen  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-841633>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 15.12.2025

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

Dabei senkte der Souverän das Stimmrechtsalter aller römisch-katholischen Frauen und Männer, Ausländer eingeschlossen, von 20 auf 18 Jahre. Zudem wurde der Mitarbeit von Laien Rechnung getragen: Zu den Rechten und Pflichten der Kirchgemeindeversammlung gehören nun auch die «Gewährleistung der Mittel für gottesdienstähnliche und caritative Aufgaben» sowie «die Beschlussfassung über den Beitrag an den Unterhalt des Pfarrers und der übrigen Seelsorger/innen in Anlehnung an die Ordnung und die Gepflogenheiten der Diözese».<sup>157</sup> Die Annahme des Gemeindegesetzes am 29. November 1998 wird zweifellos zu einer weiteren Änderung der Kirchenordnung führen.

## 5. Die Regelung der finanziellen Fragen

### 5.1 Die Motion Hädener

Die finanziellen Aspekte des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche waren bei der abschliessenden Behandlung der Motion Waeffler zur späteren Erledigung weggelassen worden. Der Anstoss dazu würde allerdings kaum von der evangelisch-reformierten Landeskirche erfolgen, da sie ihren Besitzstand nicht würde wahren können. Die Katholiken aber durften die Diskussion ebenfalls nicht wieder ins Rollen bringen. Sie hatten ja versichert, es ginge ihnen bei der Erlangung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung nicht darum, mehr Geld vom Staat zu bekommen. Allerdings stellten sie sich doch auf den Standpunkt, Rechtsanspruch auf einen gewissen Ausgleich der Zahlungen des Staates zu besitzen; finanziell fiel neben der Tatsache, dass die Katholiken mit Ausnahme Ramsens ihre Geistlichen selbst zu bezahlen hatten, auch ins Gewicht, dass sie für den Bau und den Unterhalt ihrer Liegenschaften selbst aufkommen mussten, während die reformierten Gotteshäuser grösstenteils durch den Staat unterhalten wurden. Dies führte zu erheblichen Unterschieden des Steuerfusses, die aus diesem Grunde selbst nach der Annahme des Gesetzes über die Besoldung der Landeskirchen nicht gänzlich eliminiert werden konnten. Die Wichtigkeit der finanziellen Besserstellung der Schaffhauser Katholiken, die allgemein unterschätzt wird, kann man daraus ersehen, dass Synodalratspräsident Walter Späth die entsprechende gesetzliche Regelung «als Teil meiner Lebensaufgabe» bezeichnete.<sup>158</sup>

Die Initiative ging folgerichtig von dritter Seite aus, wenngleich die Intention eine ganz andere war: Am 6. September 1969 reichte der freisinnige Kantonsrat Rudolf Hädener, ein Anhänger der Lehre Rudolf Steiners, die folgende Motion ein:

---

157 Art. 26e und 26f. Vorherige Formulierungen: «die Obsorge für die Kultusbedürfnisse der Pfarrei» und «die Beschlussfassung über den Beitrag an den Unterhalt des Pfarrers und der Hilfsgeistlichen in Anlehnung an die Ordnung und die Gepflogenheiten der Diözese».

158 Protokoll Synodalrat 21. Februar 1980.

«1. Art. 49 Abs. 6 der Bundesverfassung sowie Art. 10 Abs. 6 der Kantonsverfassung lauten: «Niemand ist gehalten, Steuern zu bezahlen, welche speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgemeinschaft, der er nicht angehört, auferlegt werden.» Art. 103 der Kantonsverfassung führt noch gegenständlicher aus. «Die kirchlichen Bedürfnisse werden, soweit sie durch die Kirchgemeinde zu decken sind, aus dem Ertrage des Kirchengutes und, wenn dieser nicht hinreicht, aus Kirchensteuern bestritten, welche von den Kirchgenossen nach den gleichen Grundsätzen wie die Gemeindesteuern zu erheben sind.»

2. Für die Bedürfnisse der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons, der katholischen Kirchgemeinde Ramsen sowie der christkatholischen Kirchgemeinde Schaffhausen werden Erträgnisse des vom Kanton verwalteten Kirchen- und Schulfonds verwendet. Gemäss Staatsrechnung beliefen sie sich 1968 auf rund 260'000 Fr. An diese Erträge haben die Kirchen einen kleineren Teil zu beanspruchen, das Schulwesen den grösseren. Vertreter der Kirchen bezifferten deren Anteil in früheren Jahren auf ein Viertel, was pro 1968 beispielsweise rund 65'000 Fr. ausgemacht hätte. Gemäss Staatsrechnung gab jedoch der Kanton Schaffhausen 1968 rund 800'000 Fr. für Pfarrbesoldungen aus. Diese Praxis widerspricht Art. 103 der Kantonsverfassung. Soweit die Pfarrbesoldungen nicht aus dem «Kirchengut» gedeckt werden können, müssen sie aus Kirchensteuern bestritten werden und nicht vom Kanton. Wer einer Kirche nicht angehört, soll nicht als Staatssteuerpflichtiger für deren Bedürfnisse mitaufkommen müssen.

3. Dem Grossen Rat wird beantragt, diese Motion als erheblich zu erklären und an eine besonders bestellte Kommission zu überweisen, welche die Frage der Verfassungsmässigkeit der erwähnten Praxis zu prüfen und darüber Bericht und Antrag zu erstatten hat. Kommt der Grosse Rat zur Schlussnahme, dass die gegenwärtige Praxis verfassungswidrig ist, so sei der Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung darüber einzuladen, wie der verfassungsmässige Zustand wieder hergestellt werden kann.»<sup>159</sup>

### *Ein heisses Eisen angepackt*

Verschiedene Leute hätten ihm zu verstehen gegeben, der Gegenstand der Motion sei ein heisses Eisen, erklärte Rudolf Hädener einleitend in seiner ausführlichen Motionsbegründung vom 22. September 1969.<sup>160</sup> Diese Ansicht finde er merkwürdig, sei doch der Kantonsrat dafür da, auf eine verfassungs- und gesetzmässige Verwaltung zu achten und für die Erfüllung ihrer Aufgaben einzustehen.<sup>161</sup> «Es liegt in der Motion nichts Oppositionelles gegen irgendwelche religiöse Gruppen», betonte Hädener. «Ihr Inhalt deckt sich mit dem, was offizielle kirchliche Kreise noch in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts wollten, nämlich auch finanziell vom Staat unabhängig werden. Diese kirchlichen

---

159 Amtsblatt 1969, Nr. 37, 1086f.

160 Amtsblatt 1969, Nr. 39, S. 1172–1182.

161 Amtsblatt (wie Anm. 160), S. 1173.

Kreise waren sich über die rechtliche Situation völlig im klaren. Es darf wohl festgestellt werden, dass damals die Widerstände gegen diese Ausscheidung des Kirchengutes nicht von denen kamen, welche die Kirchen zu vertreten hatten, sondern von seiten des Staates.»

«Dass die gegenwärtige Praxis der Kantonsverfassung, das heisst der von ihr grundsätzlich vorgenommenen Trennung von Kirche und Staat widerspricht, ist überhaupt nie ernsthaft in Zweifel gezogen worden. Die Meinungen waren einhellig darüber, dass die Verfassung von 1876 im Punkte der Motion nicht verwirklicht worden ist.»<sup>162</sup> Es sei eine aus der Kantonsverfassung sich ergebende Notwendigkeit, dass die öffentlichen kirchlichen Korporationen als vom Staat getrennte juristische Personen in finanzieller Hinsicht nicht an den Staat gebunden seien.

Das Kirchengut sei für die Deckung der Pfarrbesoldungen vorhanden. Die Frage stelle sich aber, ob die Verfassung oder eine sich auf sie stützende Gesetzgebung den Kirchen weitere Geldquellen öffnen dürfe. Hädener dachte dabei an Art. 52 KV: «Die Leistungen des Staates und der Gemeinden für religiöse Zwecke regelt das Gesetz.» Weitergehende Geldquellen müssten sich auf diesen Artikel abstützen, ohne aber Art. 103 KV (siehe Motionstext) zu widersprechen.

Ein solches Gesetz sei leider 1884 verworfen worden. Die Trennung «besteht insofern nicht, als Art. 52 der Kantonsverfassung immer noch der Ausführung harret. Noch fehlt das dort vorgesehene Gesetz über die Leistungen des Staates und der Gemeinden für religiöse Zwecke, mit anderen Worten, die finanzielle Ausscheidung hat noch nicht stattgefunden.»<sup>163</sup>

Mit dem Erlass des Pfarrbesoldungsgesetzes von 1907 habe der Staat eine problematische Richtung eingeschlagen. «Es war nun einfach falsch, das Kirchengut nicht auszuschneiden und die privatrechtlichen Ansprüche der Kirche in öffentlich-rechtliche Leistungen des Staates umzudeuten», betonte Hädener und zitierte Bezirksrichter Habicht, der 1910 Klartext gesprochen hatte: «Das Gesetz vom 4. September 1907 gehört zu denjenigen gesetzgeberischen Produkten, welche die Absicht ihrer Autoren, klare Rechtsverhältnisse zu verwischen, nur schlecht verhüllen.»<sup>164</sup> Hatte schon Habicht darauf hingewiesen, dass die Pfarrer eine Staatsbesoldung bezögen, so stellte Hädener nun fest, dass sie nach geltendem Recht nichts anderes als kantonale Funktionäre seien. Früher sei man sich über das Grundsätzliche einig gewesen. Gegensätzliche Auffassungen hätten sich vor allem über die Höhe der Abfindung aus dem Kirchen- und Schulfonds ergeben. Und darob sei die Hauptsache, die Herstellung von Recht und Verfassung, aus dem Auge verloren worden.

---

162 Hädener verwies in diesem Sinne auf zahlreiche Arbeiten, so: C. A. Bächtold, Geschichte des Kirchengutes im Kanton Schaffhausen (1911); Staatsarchivar H. Werner, Bemerkungen über das rechtliche und finanzielle Verhältnis des Staates zu den öffentlichen kirchlichen Korporationen im Kanton Schaffhausen (1932) und Rüedi (wie Anm. 71) sowie auf die Ausführungen Hermann Wanners zur Motion Waeffler.

163 Rüedi (wie Anm. 71), S. 51/52.

164 Schaffhauser Tageblatt 1909, Nr. 306 (20. Dezember).

Die Motion enthalte zwei Teile: Zuerst müsse der Grosse Rat darüber entscheiden, ob die aktuelle Praxis der Pfarrbesoldung verfassungswidrig sei oder nicht. Erst danach sollte an die Ausscheidung des Kirchenguts gegangen werden. 1925 sei diese Ausscheidung nicht erfolgt, weil der Staat anstelle der von der Kirche geforderten 4,2 Millionen Franken nur 2,5 Millionen geboten habe. Wäre man dem Antrag gefolgt, so wäre diese Ausgabe Mitte der vierziger Jahre durch die jährlich ausgerichteten Besoldungsleistungen getilgt gewesen, und seither hätten rund 11 Millionen Franken gespart werden können.

### *Stille im Rat wie in einem Gottesdienst*

Erst zwei Monate später, am 24. November 1969, erfolgte die Diskussion im Grossen Rat. Wie schon die Motion Waeffler greife auch die Motion Hädener tief in Rechtsfragen der staatlichen Gemeinschaft hinein, meinte Erziehungsdirektor Hermann Wanner. «Die stille und ungeteilte Aufmerksamkeit hier im Rate beim Anhören der Begründung – fast wie beim Gottesdienst in der Kirche – ist doch irgendwie symptomatisch für die Bedeutung des jüngsten Vorstosses.»<sup>165</sup>

«Niemand, der positiv zum Rechtsstaat steht, wird leugnen, dass man tatsächlich an der Verfassungsmässigkeit der Praxis der Bezahlung der Pfarrerbesoldungen durch den Staat zweifeln kann – die Betonung liegt auf zweifeln – und dass es im Interesse der Rechtsstaatlichkeit und letztlich auch der beteiligten Kreise (nicht zuletzt der Pfarrherren selber) nützlich wäre, die Frage sorgfältig, gründlich und vor allem sachlich abzuklären.»

«Es wurden übrigens bereits etliche Versuche zur finanziellen Ausmarchung zwischen Staat und Kirche unternommen, und alle Vorlagen gingen von der Finanzdirektion aus», betonte Wanner. Er sei bereit, die Motion entgegenzunehmen und die Frage der Verfassungsmässigkeit abzuklären; für die finanziellen Aspekte sei aber eher das Finanzdepartement zuständig.

Im übrigen warf er die Frage auf, ob man eine Kommission des Grossen Rates bestellen oder zuerst mit einem Gutachten des Regierungsrates verlässliche Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen schaffen solle. Wanner beantragte, einem kompetenten Staatsrechtler «sorgfältig vorbereitete Fragen zur Beantwortung» zu stellen. Während der Motionär überzeugt zu sein scheine, dass die Pfarrerbesoldungen verfassungswidrig seien, vermöge er, Wanner, diese Frage nicht zu beantworten. Und vielleicht laute ja die Antwort des Gutachters wesentlich nuancierter als bloss «verfassungswidrig» oder «verfassungskonform».<sup>166</sup> Es wäre auch verdienstvoll, wenn der Gutachter einen Vorschlag zur finanziellen Ausmarchung von Staat und Kirche machen würde: «Erst wenn einmal diese Ausmarchung vollzogen ist, werden wir in dieser Angelegenheit Ruhe haben.»

Auch Wanner erklärte unmissverständlich: «Wie kaum auf einem anderen Gebiet ist hier gesetzgeberisch gewurstelt worden, vor allem im Pfarrbesoldungsgesetz

---

165 Amtsblatt 1969, Nr. 48, S. 1584.

166 Amtsblatt (wie Anm. 165), S. 1587.

von 1907. Die Rechtsordnung ist wirr; eine Entwirrung tut not. [...] Man sollte nicht zu sehr historisch belastet ans Werk gehen, sonst wird man nie fertig.»<sup>167</sup>

Auf Ersuchen einiger BGB-Politiker änderte Hädener seinen Motionstext, in dem er die beiden ersten Punkte, die Erläuterungen enthielten, strich und nun nur noch kurz formulierte: «Der Regierungsrat wird ersucht, die Ausrichtung der Pfarrerbesoldungen auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen und dem Grossen Rat über das Ergebnis Bericht und Antrag zu erstatten.»<sup>168</sup>

Namens der katholisch-christlichsozialen Fraktion wies Gottfried Waeffler darauf hin, dass Erziehungsdirektor Wanner die Einsetzung einer Expertenkommission zur Behandlung dieser Frage versprochen habe. «Seit der Volksabstimmung sind nun anderthalb Jahre vergangen, und vom Einsetzen dieser Kommission hat man nichts gehört. Leider, muss man sagen, weil damit das günstige Klima in der Fortsetzung der Gespräche nicht ausgenützt wurde. Das Eisen ist erkaltet und wird nun neuerdings aufgeheizt durch die Motion Hädener. Diese verlangt nicht grosszügig eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche, sondern lässt der Regierung viel weniger Spielraum, indem sie die Pfarrerbesoldungen direkt anvisiert.»<sup>169</sup>

Bei den kleinen reformierten Kirchgemeinden habe der Vorstoss, der im Grunde auf eine Trennung von Kirche und Staat hinauslaufe, für Unruhe gesorgt, erklärte Jakob Richli. Kündigte Hädener zunächst einen Streichungsantrag des entsprechenden Budgetpostens an, so habe er sich nun für eine Motion entschieden. Diese sei für Kirche und Staat keine Kleinigkeit und setze allseitiges Verständnis voraus. Glücklicherweise sei der Motionstext abgeändert worden, so dass die BGB-Fraktion keinen Anlass mehr habe, Nichterheblicherklärung zu beantragen. «Zujubeln wird die Fraktion der Motion gleichwohl nicht.»<sup>170</sup> Robert Walter wies darauf hin, dass ein Zustand nur geändert werden sollte, wenn es im Interesse der Volkswohlfahrt liege. Dies sei eher fraglich. Man solle sich darauf beschränken, die Verfassungsmässigkeit abzuklären, wünschte auch Jakob Rüedi.

Die sozialdemokratische Fraktion sei für die Erstellung eines Gutachtens, obwohl sie keineswegs gutachtergläubig sei, erklärte Ernst Schlatter. Das Resultat sei dem Grossen Rat in Form eines Berichts und Antrags vorzulegen, worauf dann eine Spezialkommission einzusetzen sei. Zudem bemerkte er, dass die 800'000 Franken nur 1% der Gesamtausgaben der ordentlichen Rechnung ausmachten.

Arthur Beyeler riet zur Gesprächsaufnahme mit dem evangelischen Kirchenrat. «Einseitig vom Kanton aus, ohne Zustimmung der evangelischen Landeskirche, etwas am jetzigen Zustand zu ändern, wäre wohl rechtlich unhaltbar, zudem auch gar nicht erwünscht.»<sup>171</sup>

---

167 Amtsblatt (wie Anm. 165), S. 1588.

168 Amtsblatt (wie Anm. 165), S. 1589.

169 Amtsblatt (wie Anm. 165), S. 1590f.

170 Amtsblatt (wie Anm. 165), S. 1591.

171 Amtsblatt (wie Anm. 165), S. 1595.

Hugo Leu begrüßte den Vorstoss ebenfalls, weil durch die öffentlich-rechtliche Anerkennung der katholischen Landeskirche «eine bestehende Ungleichheit und Verfassungswidrigkeit noch vertieft» worden sei. Gerold Meier hingegen versuchte vergeblich, bereits jetzt herauszufinden, wer wohl der Gutachter sein würde.

Da kein gegenteiliger Antrag gestellt wurde, konnte Ratspräsident Ulrich Beutel die Motion als erheblich erklären.

## *5.2 Der Zwischenbericht des Regierungsrates (Gutachten Eichenberger)*

Erst viereinhalb Jahre später, am 13. August 1974 legte der Regierungsrat, mit Regierungspräsident und Erziehungsdirektor Bernhard Stamm als Unterzeichner, einen Zwischenbericht an den Grossen Rat betreffend die Verfassungsmässigkeit der Pfarrerbesoldungen vor.<sup>172</sup>

Der Regierungsrat hatte nach der Erheblicherklärung der Motion Hädener<sup>173</sup> Professor Kurt Eichenberger, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel, mit der Ausarbeitung eines Gutachtens beauftragt. Dieses wurde im Zwischenbericht grösstenteils abgedruckt. Gleich einleitend wurde der – für viele wohl überraschende – Schluss bekanntgegeben, die aktuelle Ausrichtung der Pfarrerbesoldungen entspreche durchaus der Verfassung. Die Regierung schloss sich dieser Auffassung an.

Eichenberger schilderte zunächst den mittlerweile wieder weitgehend in Vergessenheit geratenen allgemeinen Sachverhalt. Mit der neuen Kantonsverfassung vom 24. März 1876 sei ein Systemwechsel vorgenommen und das Staatskirchentum durch das System der staatlichen Kirchenhoheit oder der öffentlich-rechtlichen Anerkennung abgelöst worden.

«Hinsichtlich der finanziellen Lasten wurde», so Eichenberger, «eine differenzierte Regelung getroffen: Die Kantonsverfassung fasste ins Auge, dass Staat und Gemeinden (irgendwelche) Leistungen für religiöse Zwecke erbrächten, wofür eine gesetzliche Festlegung vorgesehen wurde (Art. 52 KV). Den Kirchgemeinden wurde expressis verbis die Besteuerungskompetenz eingeräumt (Art. 103 KV).»

Bei der Verwirklichung hätten sich zwei Schwierigkeiten und Verzögerungen ergeben. Erstens sei die autonome Kirchenorganisation der evangelisch-reformierten Konfession in einer ersten Abstimmung am 20. Januar 1889 abgelehnt und erst am 11. April 1915 unter Ausklammerung der finanziellen Belange angenom-

---

172 Zwischenbericht des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Grossen Rat betreffend die Verfassungsmässigkeit der Pfarrerbesoldungen, Vorlage des Regierungsrates vom 13. August 1974, Amtsdruckschrift Nr. 2304. Das Gutachten lag seit Dezember 1973 beim Regierungsrat. Vgl. Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Schaffhausen, Dokument zur Ausserordentlichen Synode vom Samstag, 5. Juni 1982, S. 3.

173 Irrtümlicherweise wird im Zwischenbericht wie später auch in der Abstimmungsbroschüre festgehalten, die Motion Hädener sei am 5. Dezember 1969 überwiesen worden.

men worden. Zweitens seien Hindernisse betreffend der finanziellen Beziehungen zutage getreten.

Das ehemalige Kirchen- und Klostervermögen wurde 1855 in einem kantonalen Kirchen- und Schulfonds vereinigt und durch den Staat als sogenanntes mittelbares Staatsgut genutzt und verwaltet. Der Versuch, «eine Ausscheidung des Kirchengutes aus dem erwähnten Fonds vorzunehmen und die evangelisch-reformierte Landeskirche damit so auszustatten, dass die bisherigen staatlichen Leistungen an diese Kirche, insbesondere auch die Besoldungen der Geistlichen, künftig durch die Kirche selbst hätten übernommen werden können», scheiterte in der Abstimmung vom 29. Juni 1884. Neue Vorlagen in dieser Finanzierungsfrage sind bisher nicht bis zur Entscheidungsreife gediehen.<sup>174</sup> Am 15. Juli 1907 wurde ein «Gesetz betreffend die Besoldungen der Geistlichen der öffentlichen kirchlichen Korporationen des Kantons Schaffhausen und die Auslösung der Pfarrbesoldungsbeiträge» erlassen.

Der Begriff «Auslösung» wirkt dabei zunächst irreführend, gemeint ist nur die Befreiung der Kirchgemeinden von alten Pfrundbeiträgen, die sie als Anteile an die Pfarrerbesoldungen entrichtet hatten. Der Kanton hingegen übernahm in diesem Gesetz erstmals auch eine Besoldungspflicht der Geistlichen der katholischen Kirchgemeinde Ramsen und der christkatholischen Gemeinde Schaffhausen, die sich für je 30'000 Franken eingekauft hatten. Im «Dekret über die Bildung einer Unterstützungskasse für die Geistlichen» vom 18. Januar 1912 sagte der Kanton zudem einen Jahresbeitrag an diese Unterstützungskasse zu, die später zu einer Pfarrer-Pensionskasse ausgestaltet wurde.

Im allgemeinen Besoldungsgesetz vom 1. Juli 1919 wurden die Besoldungsansätze auch für die Geistlichen erhöht und folgender Vorbehalt angebracht: «Bei der Ausscheidung des Staats- und Kirchenvermögens beziehungsweise bei der Ablösung der finanziellen Leistungen des Staates an die Kirche darf die Leistung des Staates an die Pfarrbesoldungen kein Präjudiz bilden.» (Art. 77)<sup>175</sup> In einer Novelle vom 26. März 1928 zum Pfarrerbesoldungsgesetz von 1907 wurden die ökonomischen Leistungen der Pfarrer weiter verbessert.

Es bildete sich die «bemerkenswerte Praxis» (Eichenberger) heraus, dass nur solche Pfarrstellen vom Kanton besoldet wurden, die beim Erlass des Gesetzes von 1907 bereits bestanden hatten und darin aufgezählt wurden. Für neugeschaffene Pfarrstellen mussten die Kirchen selbst aufkommen, entweder durch die Zentralkasse der Landeskirche oder durch die Kirchgemeinden selbst.

### *Geltende Regelung aus dem Jahre 1971*

Nachdem im gänzlich revidierten allgemeinen Personalgesetz vom 20. August 1956 die vom Kanton bezahlten Geistlichen erfasst worden waren, kam es nach der Erheblicherklärung der Motion Hädener nochmals zu einer Neuregelung. Das

---

174 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 4.

175 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 5f.

Personalgesetz vom 26. Oktober 1970 schrieb für «die vom Staat besoldeten Pfarrer» eine Sonderordnung in Form eines Dekrets des Grossen Rates vor, das aber auf das ebenfalls noch zu erlassende Besoldungsdekret (vom 25. Januar 1971) Rücksicht zu nehmen hatte. Das Pfarrer-Besoldungsdekret vom 15. Februar 1971<sup>176</sup> bestätigte ausdrücklich den Vorbehalt von 1919, wonach die Besoldungen kein Präjudiz bei der Vermögensausscheidung oder bei der Ablösung der Staatsleistungen bilden dürfen. Wiederum wurden die Besoldungen nur für die 1907 bezeichneten Pfarrstellen übernommen, nicht aber für die später geschaffenen Pfarrstellen oder diejenigen der römisch-katholischen Landeskirche ausser Ramsen.

In seinen Erläuterungen über die Beziehungen zwischen Staat und Kirche im Kanton Schaffhausen betonte Eichenberger, Schaffhausen habe zwar 1876 dem Staatskirchentum abgesagt, aber keine Trennung von Kirche und Staat beschlossen, wie in Diskussionen immer wieder angeführt werde, sondern rechtlich das spezifische Anerkennungssystem («Landeskirchentum») begründet.<sup>177</sup>

Es gebe keine vorstaatlichen oder überstaatlichen Festlegungen, die bis in die Einzelheiten rechtsverbindlich bestimmten, wie Staat und Kirche einander zugeordnet seien, welche Tätigkeiten der Staat in bezug auf die Kirche wahrzunehmen habe und welche nicht oder wie das finanzielle Verhältnis zu ordnen sei. Es liege in der Hand des Verfassungsgebers, die Beziehungsordnung zu treffen und die regelungsbedürftigen Fragen zu beantworten. Eichenberger: «Die verschiedenen «Landeskirchen-Kantone» haben im staatlichen Kirchenrecht unter sich recht stark abweichende Regelungen vorgenommen. Es gibt schwerlich zwei Kantone, in denen man eine völlig gleiche Beziehungsordnung nachweisen könnte. Und diese Differenzierung im Rahmen des Typus Kirchenanerkennung (Landeskirche) wird nicht beanstandet; sie wird durchwegs als rechtlich möglich und zulässig betrachtet.»<sup>178</sup>

Auf Schaffhausen und die gestellte Frage bezogen bedeutet dies, dass der Kanton die Beziehungen zwischen Staat und Kirche nach freiem Ermessen ordnen kann und dass alleine aus dem Begriff «Kirchenanerkennung» respektive «Landeskirchentum» sich noch keine analytischen Urteile fällen oder zwingende Schlussfolgerungen ziehen lassen.

Eichenberger zitierte Urs Josef Cavelti: «Als nicht-staatlicher Verband mit eigenem Zweck hat eine Religionsgemeinschaft grundsätzlich selbst für die Deckung ihrer materiellen Bedürfnisse aufzukommen».<sup>179</sup> Dabei handle es sich aber nur um

---

176 Genauer Titel: «Dekret über das Anstellungsverhältnis der vom Staat besoldeten Pfarrer der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Schaffhausen, der Römisch-katholischen Kirchgemeinde Ramsen und der Christkatholischen Kirchgemeinde Schaffhausen und Umgebung».

177 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 8f.

178 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 9, mit Hinweis auf Isele (wie Anm. 45), sowie Johannes Georg Fuchs, Zum Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz, in: Essener Gespräche 5, Münster 1971, S. 125ff.

179 Cavelti (wie Anm. 115), S. 124.

ein wissenschaftliches oder politisches Postulat, dem keine rechtliche Konsequenz mitgegeben sei. Das positive Recht könne diesem Postulat folgen oder es auch bewusst ausser acht lassen.

### *Bundesrecht lässt Staatsbeiträge zu*

Über die finanziellen Aspekte hielt der Gutachter fest, es gebe unter dem Typus Kirchenanerkennung Fälle, in denen der Staat sämtliche Pfarrerbesoldungen übernehme, und andere, wo er überhaupt keine finanziellen Leistungen erbringe. Dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzgeber sei es nicht untersagt, aus allgemeinen Staatsmitteln Pfarrerbesoldungen zu subventionieren oder ganz zu übernehmen.

Die – an sich plausibel klingende – Behauptung Werners (und in der Folge auch Hädeners), die Staatsbürger hätten «Anspruch darauf, dass ihre Steuerzahlungen nicht für Kultuszwecke von Religionsgemeinschaften verwendet werden, denen sie nicht angehören»,<sup>180</sup> finde im übergeordneten Bundesrecht keine Stütze.

Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts gelte eine Steuerbefreiung nur gegenüber solchen Spezialkultussteuern, die separat für eigentliche Kultuszwecke erhoben werden, nicht aber dann, wenn die Mittel aus den allgemeinen Staatssteuern entstammten; diese stellten keine Spezialkultussteuer im Sinne der Bundesverfassung dar. «Es wäre müssig, gegen diese Auslegung der Bundesverfassung durch das Bundesgericht anzurennen, was übrigens aus dem rechts-systematischen Zusammenhang heraus erst recht als aussichtslos erscheint, seit das Bundesgericht die Besteuerung juristischer Personen für kirchliche Zwecke duldet.»<sup>181</sup>

Der Gutachter musste sich also ganz auf die Kantonsverfassung von 1876 abstützen. Sie enthielt zwei Bestimmungen, die sich mit der kirchlichen Finanzordnung befassten – die bereits zitierten Art. 52 und 103.

Auch wenn es auf den ersten Blick hin anders erscheinen mag, herrscht bei Art. 103 KV «völlige Offenheit nach jeder Richtung» (Eichenberger). Die Kantonsverfassung «schweigt sich über die Abgrenzung zwischen Aufgaben, die die Kirchgemeinden zu finanzieren haben, und Aufgaben für deren Deckung nicht sie sorgen müssen, aus.»<sup>182</sup> Die Verfassung lässt zu, dass auch andere kirchliche Organisationseinheiten oder Dritte (zum Beispiel der Staat) Leistungen für kirchliche Bedürfnisse erbringen, ungeachtet dessen, ob es sich um Bedürfnisse der Kirchgemeinden oder der Landeskirche handelt. Es ist aber auch möglich, dass Bedürfnisse der Landeskirche durch die Kirchgemeinden gedeckt werden müssen, wenn dies durch dafür zuständige Organe (Synode) festgelegt wird. Schliesslich lässt es Art. 103 auch zu, dass Pfarrerbesoldungen als kirchliche Angelegenheiten der Kirchgemeinden erklärt und die Mittel dafür ganz durch gemeindliche Kirchensteuern aufgebracht werden.<sup>183</sup>

---

180 Cavelti (wie Anm. 115), S. 42.

181 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 12.

182 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 15.

183 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 19.

Auf Art. 52 bezogen, hielt Eichenberger fest: «Der Staat *kann* Leistungen für religiöse Zwecke erbringen. Ob er sie erbringen müsse, ist nach bisher im Kanton Schaffhausen unbestrittener Auffassung zumindest so weit zu bejahen, als der Staat den alten Kirchen- und Schulfonds in Händen hat, von dem ein Teil (in bestrittener Höhe) für die Pfarrbesoldungen dienen muss.»<sup>184</sup>

In der Folge kehrte er die Argumentation um und führte aus, was man aus dem Art. 52 nicht herauslesen könne: nicht, dass der Staat nur Leistungen erbringen dürfe, die in alten Rechtstiteln des kantonalen Kirchen- und Schulfonds begründet und enthalten seien, und auch nicht, dass eine Leistung des Staates von vornherein Sinn und Geist der Kantonsverfassung zuwider sei. Es liege, so Eichenberger, im Befunde des Gesetzgebers, zu bestimmen, ob der Staat weitere Leistungen aufbringen solle als jene, die in den alten Rechtstiteln des kantonalen Kirchen- und Schulfonds begründet und enthalten sind. «Dieser Normdeutung steht nicht entgegen, dass man beim Erlass des Art. 52 im Jahre 1876 und offenbar auch des in der Volksabstimmung von 1884 verworfenen Ausscheidungsgesetzes in massgebenden Behörden der Auffassung gewesen zu sein scheint, Art. 52 habe in bezug auf den Staat lediglich die Ausscheidung des alten Kirchengutes aus dem Kirchen- und Schulfonds und die Zuführung auf die evangelisch-reformierte Landeskirche zum Zwecke», schnitt der Gutachter den selbst unter Juristen umstrittenen Punkt an.<sup>185</sup> Ob diese Auffassung, wie sie etwa Bächtold äussert, «tatsächlich so und nur so bestand», lasse sich aus den zugänglichen Quellen schwerlich beurteilen, spiele aber auch keine entscheidende Rolle: «Was sich ein historischer Verfassungsgeber gedacht und nicht gedacht hat, was er gewollt und nicht gewollt hat, ist nicht bindend für die spätere Verfassungsinterpretation.»<sup>186</sup> Es sei unwahrscheinlich, dass der Verfassungsgeber sich «so weit und unbestimmt» ausgedrückt hätte, wenn er nur die Ausscheidung des Kirchengutes im Auge gehabt hätte; in der Verfassung heisse es «für religiöse Zwecke» und nicht etwa «für Pfarrerbesoldungen» oder «kirchliche Bedürfnisse».

Die Verfassung hält fest, «dass der Kanton den Kirchen ein Interesse zuwendet, welches über polizeiliche Ordnungsbewahrung hinausreicht, dass er den Kirchen als Potenzen im Gefüge von Staat und Gesellschaft Beachtung schenkt und ihre Betätigung nicht nur beobachtend verfolgt, sondern in wichtigen Belangen auch steuert. Wenn er in diesem Beziehungsgeflecht den Kirchen finanzielle Leistungen zukommen lässt, so verlässt er das von der Kantonsverfassung aufgezogene Bezugssystem Staat – Kirche nicht. Der Staat schaltet sich soweit und derart ein, dass ein für den konkreten Kanton und für einen konkreten Zeitabschnitt sinnvolles Verhältnis der beiden Wirkungseinheiten Staat und Kirche ermöglicht wird.»<sup>187</sup> Der Staat hat im Minimum so viel aufzubringen, als die besagten rechtshisto-

---

184 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 20.

185 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 20f.

186 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 21.

187 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 23.

rischen Titel aussagen, im Maximum darf er nicht so weit gehen, dass er alle Aufwendungen der Kirchen deckt.

Wichtig für die Katholiken war die Bemerkung Eichenbergers über die Aufteilung der staatlichen Leistungen unter den Landeskirchen: «Bringt er mehr als das genannte Minimum auf, wird er indessen zu rechtsgleichen Behandlungen der heute anerkannten Kirchen gehalten sein. Während die rechtshistorischen Titel offensichtlich nur der evangelisch-reformierten Kirche als der Rechtsnachfolgerin der alten Staatskirche bzw. der in diesen aufgegangenen alten kirchlichen Güter zustehen, wären Leistungen, die sich auf die heutige Sachkompetenzordnung stützen, in dem Masse, als unter den anerkannten Kirchen rechtsrelevante Gleichheit besteht, gleichmässig auszurichten.»<sup>188</sup>

Konkret auf die Frage der Verfassungsmässigkeit der Pfarrerbesoldungen eingehend,<sup>189</sup> stellte Eichenberger fest, dass keine der bisherigen gesetzlichen Regelungen sich auf Art. 52 KV abstütze. Es handle sich, auch beim Pfarrer-Besoldungsdekret vom 15. Februar 1971, um Gesetze «neben Art. 52 KV». Aufgrund der Ausführungen kam Eichenberger zum Schluss, die Regelung wäre nur dann verfassungswidrig, wenn das positive Verfassungsrecht sie verbieten würde, was nachgewiesenermassen nicht der Fall sei.

Sei die geltende Ordnung verfassungskonform, so sei sie aber doch nicht von allen rechtlichen Einwänden befreit, betonte der Gutachter. Er stellte gleich deren vier fest: das Provisorium, das hinkende Verfahren der Besoldungsausrichtung, wachsende Rechtsungleichheiten sowie die unerledigte Ausscheidung.

«Der Staat, der die Kirchenhoheit sich vorbehält und kraft dieser Kirchenhoheit Rechtsklarheit und Rechtssicherheit in bezug auf die offene Pfarrerbesoldungsfrage bringen kann und soll, lässt ein Problem anstehen», führte er nüchtern aus. Es gehe nicht um Schuldzuweisungen, Vorwürfe und historische Erklärungen, sondern «vielmehr um den objektiven Sachverhalt, dass eine klärende Ordnung erforderlich ist, die aus dem provisorischen Zustand hinausführt».<sup>190</sup>

Zum hinkenden Verfahren heisst es im Zwischenbericht: «Es läge nahe, die Besoldungsadministration den mittlerweile ausgebauten kirchlichen Organisationen zu überlassen und die staatlichen Auflagen und Bedingungen, die der Staat an seine Leistungen knüpfen will, als Nebenbestimmungen der Ausrichtungen einzubringen. Dieser Weg wäre nur dann überflüssig, wenn der Staat gänzlich für alle Pfarrstellen die Besoldung übernehme. Hinkend ist das heutige Verfahren auch deswegen, weil der Staat in erheblicher Weise das Dienstverhältnis der von ihm besoldeten Pfarrer regelt.»<sup>191</sup>

Die Ausführungen über die wachsende Rechtsungleichheit dürften vor allem die Katholiken gerne zur Kenntnis genommen haben, stört es Eichenberger doch, dass

---

188 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 24.

189 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 24–29.

190 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 29f.

191 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 30.

immer noch nur die im Gesetz von 1907 aufgeführten Pfarrstellen finanziert werden. Es «besteht und wächst ein Riss sowohl im Kanton als auch innerhalb der einzelnen Kirchen, selbst wenn die nicht-staatlich besoldeten Geistlichen wirtschaftlich und bezüglich des Dienstverhältnisses gleich behandelt werden wie die staatlich besoldeten. Es gibt verschiedenerlei Recht für gleiche Personengruppen, gestützt allein auf die Zufälligkeiten bestehender Verhältnisse in einem Stichjahr. Je weiter man sich von 1907 entfernt, desto schwächer wird eine stichfeste Begründung der historischen Differenz und desto zahlreicher und spürbarer werden faktische Überlegungen, die allmählich zu rechtsrelevanten Ungleichheiten werden können und dann der Beseitigung rufen. Namentlich kann es vor dem Gebot der Rechtsgleichheit [...] unerträglich werden, dass lediglich die römisch-katholische Kirchgemeinde Ramsen im Genuss der vollen Staatsbesoldung steht, die übrige anerkannte römisch-katholische Landeskirche jedoch nicht. Der Hinweis auf das alte Kirchen- und Schulgut und die Einkäufe der beiden Kirchgemeinden Ramsen und Schaffhausen von 1907 können sich einmal verlaufen.»<sup>192</sup>

Auch die Frage, wie es sich mit dem kantonalen Kirchen- und Schulgut rechtlich verhalten solle, sei weiterhin hängig. Die Tatsache, dass die Pfarrerbesoldungen des Staates die Fondserträge seit langem übersteigen, würden eine «Ausscheidung oder Ablösung wohl immer komplizierter» machen.<sup>193</sup>

An der Sitzung vom 26. August 1974 wurde dem Grossen Rat der überfällige Eingang des Zwischenberichts vermeldet. Grossratspräsident Hans Bernath erklärte, das Parlament müsse an der nächsten Sitzung entscheiden, ob es einfach Kenntnis nehmen und die Revisionsvorlage abwarten oder ob es zum Zwischenbericht Stellung beziehen wolle, wobei in diesem Fall eine Kommission einzusetzen wäre.<sup>194</sup> Am 23. September 1974 stellte er den Antrag, den Bericht ohne Diskussion zur Kenntnis zu nehmen, was auch stillschweigend akzeptiert wurde. Immerhin gab Regierungspräsident Bernhard Stamm einen kurzen Kommentar zur 32seitigen Vorlage ab. Der Hauptauftrag der Motion Hädener, die angezweifelte Rechtmässigkeit der vom Staat entrichteten Pfarrerbesoldungen, sei von Professor Eichenberger eingehend abgeklärt und bestätigt worden. Die Regierung, die sich der Argumentation des Gutachters anschliesse, habe aber trotzdem die Motion nicht einfach abschreiben wollen, weil Eichenberger auf die der geltenden Regelung «innewohnende Mangelhaftigkeit» aufmerksam gemacht habe. Der Regierungsrat sei gewillt, eine abschliessende Klärung herbeizuführen, wobei er sie in einer finanziellen Ablösung sehe. Er habe eine Fachkommission eingesetzt, der neben Professor Eichenberger auch Peter Weidmann, Juristischer Berater der Erziehungsdirektion, Peter Keller, Direktionssekretär der Justizdirektion, und Arnold Bonderer, Direktionssekretär der Finanzdirektion, angehörten.<sup>195</sup>

---

192 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 31.

193 Zwischenbericht (wie Anm. 172), S. 32.

194 Amtsblatt 1974, Nr. 37 (13. September), S. 1202.

195 Amtsblatt 1974, Nr. 40 (4. Oktober), S. 1343f. Die Landeskirchen wurden am 21. März 1977 von

### 5.3 Das Gesetz über die Ausrichtung von Beiträgen an die Landeskirchen

Die regierungsrätliche Vorlage über die Ausrichtung von Beiträgen an die Landeskirchen datiert vom 26. Mai 1981<sup>196</sup> und sollte die von Kurt Eichenberger aufgezeigten Einwände gegen das geltende Pfarrerbesoldungsgesetz eliminieren.

Dargestellt wurden in aller Kürze auch die finanziellen Aspekte. So reichten die Erträge des Kirchen- und Schulfonds im Jahr 1940 nur und zum letzten Mal für die Entlohnung der Pfarrer. Seither stiegen die Pfarrerbesoldungen erheblich an, erreichten 1968 (vor Einreichung Motion Hädener) 800'000 Franken und 1980 bereits 2,03 Millionen Franken. Der Ertrag des Kirchen- und Schulfonds nahm hingegen laufend ab, weil die im Fonds enthaltenen Forstbetriebe defizitär arbeiteten. 1979 machte der Betrag gerade noch 21'460 Franken aus, 1980 resultierte wegen der Sanierung des Wohntraktes der Fischzuchtanstalt sogar ein Defizit von 49'500 Franken.<sup>197</sup>

Die Leistungen des Kantons in der Höhe von 2'027'200 Franken setzten sich folgendermassen zusammen: Pfarrerbesoldungen inkl. Sozialleistungen 1,947 Millionen Franken, Seelsorge im Kantonsspital 53'800 Franken, Seelsorge in der kantonalen psychiatrischen Klinik Breitenau 12'400 Franken, Gefängnisseelsorge 5200 Franken, Seelsorge im Pflegeheim für Chronischkranke 8800 Franken. Verteilt man sie auf die drei Landeskirchen, so erhielten die evangelisch-reformierte Landeskirche 93,2%, die römisch-katholische Landeskirche 4,2% und die christkatholische Kirchgemeinde 2,6%. Dies entsprach natürlich keineswegs den Mitgliederanteilen, die am 1. Januar 1979 folgendermassen aussahen: Reformierte 68,6% (45'206), Katholiken 31,1% (20'520) und Christkatholiken 0,2% (158).<sup>198</sup>

Nicht eingerechnet waren die Leistungen des Kantons für den Religionsunterricht an der Volks- und Mittelschule, die von der beabsichtigten Regelung ausgeklammert waren und wie bisher entrichtet werden sollten.

Nachdem noch einmal die historische Entwicklung sowie die vier Einwände Professor Eichenbergers ausgeführt wurden, erläuterte Finanzdirektor Kurt Amsler die Vorlage. Da die Regierung die kompensationslose Einstellung der Leistungen nicht in Erwägung zog, verblieben drei grundsätzliche Möglichkeiten: Übergabe des Kirchengutes, einmalige Abfindung, wiederkehrende Beiträge. Letztere

---

der Regierung erstmals kontaktiert und legten am 30. November 1978 eine gemeinsame Stellungnahme vor. Am 21. November 1979 ging der regierungsrätliche Entwurf bei den Kirchen in die Vernehmlassung; am 6. Juni 1980 folgte eine Besprechung des Regierungsrates mit einer Delegation der Landeskirchen. Vgl. Ausserordentliche Synode (wie Anm. 172), S. 3f.

196 Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Grossen Rat betreffend Erlass eines Gesetzes über die Ausrichtung von Beiträgen an die Landeskirchen vom 26. Mai 1981, Amtsdruckschrift Nr. 2843. An einer Pressekonferenz legten die Landeskirchen am 26. Juni 1981 ihren teilweise abweichenden Standpunkt dar, der später von der Kommissionmehrheit vertreten wurde. Vgl. Ausserordentliche Synode (wie Anm. 172), S. 4f.

197 Amtsdruckschrift (wie Anm. 196), S. 6.

198 Amtsdruckschrift (wie Anm. 196), S. 6, 15, 17.

wiederum könnte man den Landeskirchen zweckgebunden oder zur freien Verfügung ausrichten, in gleicher Höhe belassen oder in irgendeiner Form indexieren. «Der Bezahlung von allgemeinen nicht zweckgebundenen Beiträgen an die Landeskirchen ist der Vorzug zu geben», führte der Regierungsrat aus, denn: «Diese Lösung führt zu einer grösseren finanziellen Autonomie der Landeskirchen. Auch hat sie für den Kanton einen geringeren administrativen Aufwand zur Folge.»<sup>199</sup> Über die finanziellen Aspekte musste es einerseits ein Ringen darum geben, wie hoch die jährlichen Beiträge des Kantons sein würden, anderseits wie diese Beiträge unter die drei Landeskirchen zu verteilen wären. Dabei hatte natürlich die evangelisch-reformierte Landeskirche, zumindest relativ gesehen, nur zu verlieren, denn bis jetzt hatte sie ja 93,2% der Staatsbeiträge erhalten. Dementsprechend betonte sie auch, wie der Vorlage des Regierungsrates zusammenfassend zu entnehmen ist, die historischen Rechte und Pflichten der Kirche und des Staates. Das während der Reformationszeit und im 19. Jahrhundert eingebrachte Kirchengut habe die Wirkung eines Pfrundvertrags gehabt. Er sei nur zum geringsten Teil im Kirchen- und Schulfonds enthalten. Bei der Wertung der historischen Ansprüche sei zudem nicht rein rechnerisch vorzugehen, sondern es müsse vielmehr auch funktional gedacht werden. Es sei die zusammen mit den Kirchengütern übernommene Verpflichtung zu beachten, die Pfarrer zeitgemäss zu besolden, was sich mit den traditionellen Pflichten des Kirchenpatrons decke. Die evangelisch-reformierte Kirche verlangte, dass im neuen Gesetz die historischen Rechte und Pflichten als ausschliessliche Begründung für die dort erwähnte finanzielle Leistung des Staates an die Landeskirchen aufgenommen würde, und regte auch an, die aktuelle Besoldung hätte auch in Zukunft der Reallohnentwicklung zu folgen.<sup>200</sup> Mit ihren Vorstellungen drang die evangelisch-reformierte Landeskirche nicht durch. Nach einer Diskussion mit Gutachter Eichenberger willigte sie in einen Kompromiss ein, indem es in der Vorlage nun hiess, die Beitragszahlung erfolge «zum Teil aufgrund von historischen Rechtstiteln»; der Kirche ging es nicht zuletzt darum, eine gewisse Verpflichtung des Staates festzuhalten, nicht dass dieser später seine «freiwilligen» Leistungen kürzen oder einstellen könnte. Mit ihrer Forderung nach einer Indexierung gemäss Reallohnentwicklung und nicht etwa entsprechend der Teuerung hatte die reformierte Kirche keine Chance, die Regierung verzichtete in ihrer Vorlage auf jede Indexierung und nahm dafür als Beitragssumme 130% der im Abstimmungsjahr für Pfarrbesoldungen aufzuwendenden Summe; mit dieser auf den ersten Blick grosszügigen Lösung wollte man der reformierten Landeskirche eine Übergangsfrist gewähren. Für das Jahr 1980 hätte der fixe Beitrag 2,635 Mio. Franken betragen, hätte sich im Laufe der Zeit aber entwertet.<sup>201</sup>

---

199 Amtsdrukschrift (wie Anm. 196), S. 12.

200 Amtsdrukschrift (wie Anm. 196), S. 13.

201 Amtsdrukschrift (wie Anm. 196), S. 15f.

### *Hartes Ringen um den richtigen Verteilschlüssel*

Den Schlüssel für die Verteilung des Staatsbeitrags arbeiteten die Kirchen eigenständig aus, wie sie nachher auch die Verteilung selbst vorzunehmen hatten. Dabei berücksichtigte man je zur Hälfte die historischen Gegebenheiten (Kirchen- und Schulfonds bzw. Pfarrerbesoldungsgesetz von 1907) sowie die aktuellen Mitgliederzahlen. Der alle drei Landeskirchen einigermaßen befriedigende Verteilschlüssel war aber, wie sich Walter Späth erinnert, erst nach hartem Ringen zustande gekommen, wobei den Anliegen der Katholiken von reformierter Seite vor allem Willi Gysel viel Verständnis entgegengebracht habe.<sup>202</sup>

1907 hatte das Verhältnis für die Pfarrerbesoldung in den öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchgemeinden noch 29 zu 1 zu 1 gelautet, doch relativierte Professor Eichenberger die Verbindlichkeit dieses Schlüssels. Auch die auf den «historischen Rechtstiteln» basierenden Ansprüche standen aus katholischer Sicht auf wackligen Füßen; denn ursprünglich, das heisst bis zur Reformation, gehörten ja die Vermögen der einzigen katholischen Kirche. Schliesslich kam hinzu, dass von 1940 an die Erträge aus dem Kirchen- und Schulfonds nicht mehr für die Pfarrerbesoldungen ausreichten, so dass fortan via allgemeine Steuern auch Gelder der Katholiken (sowie der Andersgläubigen oder Konfessionslosen) zur Entlohnung der reformierten Geistlichen verwendet wurden.

Schliesslich einigten sich die Landeskirchen auf folgenden Schlüssel: evangelisch-reformierte Kirche 24 Teile oder 77,5%, römisch-katholische Landeskirche 6 Teile oder 20%, christkatholische Kirchgemeinde Schaffhausen knapp 1 Teil oder 2,5%.<sup>203</sup>

Eine Neuregelung war auch bei der Pensionskasse der evangelisch-reformierten Landeskirche nötig. Nachdem der Versuch gescheitert war, die Pfarrer der kantonalen Pensionskasse anzugliedern, war 1933 eine provisorische Hilfskasse gegründet worden, aus der heraus sich elf Jahre später die Pfarrer-Pensionskasse entwickelte.<sup>204</sup> Diese wurde von der kantonalen Pensionskasse verwaltet, wofür der Staat 1980 als Entschädigung immerhin 13'400 Franken erhielt. Zahlte der Kanton 4% der versicherten Summe ein, so die Kirche und die Versicherten je 6%. Mit der neuen Gesetzesvorlage sollte der Kanton als formeller Rechtsträger dieser Pensionskasse durch die reformierte Kirche abgelöst werden.<sup>205</sup>

Da der Kanton künftig nicht mehr die Pfarrer besoldete, sondern eine globale Leistung an die Landeskirche erbrachte, würden die Kirchen auch die Geistlichen der Anstalten künftig selbst wählen können; der Kanton behielt sich allerdings die Genehmigung dieser Wahlen vor, da er die Verantwortung für das gesamte in den Krankenanstalten tätige Personal trage.

---

202 Mündliche Auskunft Walter Späth, 31. Juli 1999. Die Härte und die bisweilen unfreundliche Tonart der Reformierten bei den Verhandlungen, bei denen Späth von Domherr Willi Studer unterstützt wurde, haben allerdings in den Akten des Synodalrates und der Synode kaum Niederschlag gefunden.

203 Amtsdruckschrift (wie Anm. 196), S. 17.

204 Rüedi (wie Anm. 71), S. 46.

205 Amtsdruckschrift (wie Anm. 196), S. 19.

Mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes würde niemand mehr Ansprüche an den Kirchen- und Schulfonds geltend machen können, weshalb vorgesehen wurde, den Fonds ins allgemeine Staatsvermögen überzuführen.<sup>206</sup>

#### *5.4 Ratsdebatte und Volksabstimmung am 27. Februar 1983*

Am 7. Dezember 1981 legte die vorberatende Kommission unter der Leitung Ulrich Beutels das Resultat ihrer Arbeit vor.<sup>207</sup> Neben kleineren redaktionellen Korrekturen war eine wichtige Änderung in die Vorlage eingebracht worden: Der Beitrag des Kantons sollte sich nach der Vorstellung der Kommission entsprechend der Besoldungsentwicklung beim Kanton anpassen. Die katholischen Politiker hatten sich in dieser Frage mit den Reformierten solidarisch erklärt. Während sie selbst bereit gewesen wären, die Realloohnerhöhungen ihrer Angestellten durch die Landeskirche finanzieren zu lassen, entschied der Synodalrat, dass sich Walter Späth «so lange als möglich» für eine Indexierung und Realloohnerhöhung einsetze.<sup>208</sup>

Damit hatte sich in der Kommission – ihre fünf Sitzungen führten zu 67 Seiten Protokoll – die Ansicht der evangelisch-reformierten Landeskirche gegenüber dem Vorschlag, die Summe dem Lebenskostenindex anzupassen, durchgesetzt, was angesichts der Zusammensetzung dieses Gremiums, in der einige der Kirche nahestehende Politiker Einsitz genommen hatten, nicht überrascht. Im Parlament allerdings waren die Verhältnisse längst nicht mehr so klar.

«Es könnte sein, dass ein aus heutiger Sicht praktikabler Weg den historischen und rechtlichen Hintergründen ebensowenig ganz gerecht wird, wie eine allenfalls rechtlich einwandfreie, aber praktisch nicht durchsetzbare Lösung aus nicht-rechtlichen Gründen scheitern könnte oder müsste», erklärte der Kommissionspräsident am 8. März 1982 zu Beginn der Eintretensdebatte im Grossen Rat,<sup>209</sup> damit andeutend, dass es nicht einfach sein würde, einen mehrheitsfähigen Konsens zu erzielen. Er wies darauf hin, dass ein «Null-Entscheid», das heisst die Rückweisung der Vorlage oder eine Ablehnung durch das Volk, von der evangelisch-reformierten Kirche vielleicht mit einem Achselzucken zur Kenntnis genommen würde, da es ihr vom rein finanziellen Standpunkt aus gleich sein konnte. Eine Ablehnung aber wäre «für den katholischen Volksteil unseres Kantons betrüblich und eine bittere Pille; aber nicht nur sie, sondern auch die Reformierten

---

206 Amtsdrukschrift (wie Anm. 196), S. 20.

207 Gesetz über die Ausrichtung von Beiträgen an die Landeskirchen, Vorlage der vorberatenden Kommission (9/1981) vom 7. Dezember 1981, Amtsdrukschrift Nr. 2873. Der Kommission gehörten an: Ulrich Beutel, Peter Briner, Kurt Fuchs, Willi Gysel, Rudolf Hädener, Werner Hänni, Ferdi Hatt, Fritz Marty, Gerold Meier, Rolf Meier, Jakob Merki, Hans Reich, Walter Späth, Rico E. Wenger, Walter Wolf. – Weder Walter Späth noch Willi Gysel wollten sich durch das Präsidium blockieren lassen. Vgl. Protokoll Synodalrat 30. Juni 1981.

208 Protokoll Synodalrat 21. Februar 1980, 10. September 1981.

209 Protokoll Grosser Rat 1982, Nr. 3 (8. März), S. 164.

würden es bedauern, wenn die intensiven Verhandlungen, welche offensichtlich von gegenseitigem Verständnis getragen waren, nicht zu einem konkreten Ergebnis und Erfolg führen würden.»

Der Staat sei, wenn nicht rechtlich, so doch moralisch verpflichtet, einen Beitrag an die Landeskirchen zu leisten, weil er «seinerzeit seine Hand auf Güter gelegt hat, die ihm nicht gehörten». Man dürfe hinzufügen, dass auch heute die meisten Menschen gleichzeitig Bürger des Staates und Glieder der Kirche seien. «Im äusseren Verhalten dieser Menschen mag das nicht immer schön und klar zum Ausdruck kommen; aber in der Tiefe ihres Herzens und gewissermassen «im stillen Kämmerlein» sind sie es eben doch! Daran darf man nicht vorbeisehen. Dass die Kirchen mindestens zum Teil Aufgaben erfüllen, welche auch im öffentlichen Interesse liegen, wollen zwar nicht alle wahrhaben. Es ist aber dennoch ein Sachverhalt, der nüchtern und sachlich berücksichtigt werden muss.» In seinem längeren Referat wies er darauf hin, dass früher die Pfarrbesoldungen etwa 10% des Staatshaushalts ausgemacht hätten, während es nun, 1982, noch etwa 1% sei. Ausgangspunkt der Diskussionen sei eine Summe von etwas über 2,2 Mio. Franken gewesen.

Mit 7 zu 3 Stimmen habe sich die Kommission dafür ausgesprochen, dass diese Summe an die Besoldungsentwicklung des Kantons Schaffhausen zu koppeln sei; die Minderheit hingegen habe eine Anlehnung an die Teuerung gewünscht.

Erziehungsdirektor Bernhard Stamm plädierte für die Lösung der Kommissionsminderheit. «Eine Anpassung an die Entwicklung der Gehälter für Sekundarlehrer brächte eine Entwicklung in einer finanziellen Grössenordnung mit sich, die kaum mehr im Griff gehalten werden könnte.»<sup>210</sup>

Namens der SVP/EVP-Fraktion erklärte Rico E. Wenger, den Varianten des Regierungsrates und der Kommissionsminderheit würden «wesentliche Mängel rechtlicher Natur» anhaften. Die beiden Lösungen – die zur Diskussion stehenden 130% oder die Lebenskostenindex-Lösung – «kämen einer schleichenden, aber programmierten Enteignung der Kirche gleich». Auf diese Weise dürfe sich ein Rechtsstaat nicht von seinen gesetzlichen Verpflichtungen lösen. «Wenn der Staat schon an der kalten Progression verdient, so soll er sich sein Mass nicht auch noch mit kalter Enteignung voll machen.»<sup>211</sup>

Als einen «Markstein in der Schaffhauser Kirchengeschichte», bezeichnete Ferdi Hatt die Tatsache, dass erstmals seit 1907 eine Neuverteilung der Beiträge an die Landeskirchen vorgenommen werde. Der LdU stimmte im übrigen der Kommissionsvorlage zu.

Man sei keineswegs wortbrüchig geworden, betonte Walter Späth als Fraktionssprecher der CVP. Seinerzeit habe man versprochen, die öffentlich-rechtliche Anerkennung werde nichts kosten. Das habe geheissen, dass die Katholiken keine Bezahlung der eigenen Pfarrstellen fordern würden, woran man sich stets gehalten habe. Mit Blick auf die arg strapazierten Staatsfinanzen sei er gegen die Über-

---

210 Protokoll (wie Anm. 209), S. 173.

211 Protokoll (wie Anm. 209), S. 176.

nahme sämtlicher Pfarrerbesoldungen. Immerhin erwarten die drei Landeskirchen, dass die bisherigen Leistungen ungeschmälert weitergeführt, also der Besoldungsentwicklung angepasst werden. «Wäre nämlich in den vergangenen 36 Jahren – seit 1946 – die Besoldung nur dem Lebenskostenindex angepasst worden, so beliefe sich die auszurichtende Besoldung heute auf ca. 1 Mio. Fr. – effektiv leisten wir jedoch heute über zwei Millionen Franken. Die Differenz entfällt auf Realloohnerhöhungen», stellte der Synodalratspräsident fest.<sup>212</sup>

«Vor 12 Jahren ist der Grosse Rat dem Sprechenden einstimmig darin gefolgt, dass die Frage der Verfassungsmässigkeit der Pfarrbesoldungen zu prüfen ist», erklärte Motionär Rudolf Hädener, dessen Ausführungen im Protokoll rund 12 Seiten ausmachen.<sup>213</sup> Er habe damals deutlich zu machen versucht, dass der Zustand nicht haltbar sei, wenn der Mitbürger, der einer Konfession nicht angehört oder sogar mit ihr nichts zu tun haben will, zur Befriedigung von Bedürfnissen staatlich gezwungen wird.

In der Zwischenzeit seien die staatlichen Pfarrerbesoldungen von jährlich 800'000 Franken auf über 2 Millionen angestiegen. «Kirche und offenbar ihr sehr verbundene Behördemitglieder wussten die Zeit für sich arbeiten zu lassen.»

Hädener warf dem Gutachter vor, nicht an alle Schaffhauserinnen und Schaffhauser gedacht zu haben: «Von anderen als von den beiden Landeskirchen und der ebenfalls privilegierten, kleinen christkatholischen Kirche spricht der Gutachter überhaupt nicht. Wer nicht einer dieser Kirchen angehört, ist für ihn als Staatsbürger nicht existent und ausserhalb der von ihm immerhin beschworenen Rechtsgleichheit. Es dürften dies ungefähr sechs Prozent der Bevölkerung sein, die von der Staatsrechtswissenschaft nicht einmal mehr des Papieres würdig befunden worden sind.» Er, Hädener, halte deshalb das vom Regierungsrat eingeholte Gutachten als «staatsrechtlich fehlgehend».

Eichenberger sehe nur den Staat und die Landeskirchen. Die wirkliche Idee der Verfassung, d. h. des freiheitlichen Rechtsstaates, sei ihm abhanden gekommen. Auch lasse er alle früheren Arbeiten einfach unberücksichtigt – «vielleicht weil sie übereinstimmend der Ansicht sind, dass die gegenwärtige Regelung der Pfarrbesoldungen nicht verfassungskonform ist». Hädener verwies auf Pfarrer C. A. Bächtold, die Staatsarchivare Werner und Walter, Ernst Rüedi und Hermann Wanner als Sprecher des Regierungsrates. Er erachte die aktuelle Ausrichtung der Pfarrbesoldungen als verfassungswidrig. Dieses Urteil gehe einig mit den «seriösen frühern Kennern dieser Frage, auch solchen von Kirchenseite».

Eine Trennung müsse auch für die Kirche wünschenswert sein: «Eine Kirche, die sich ihre Mittel von ausserhalb ihrer Angehörigen besorgt, 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.»

---

212 Protokoll (wie Anm. 209), S. 180.

213 Protokoll (wie Anm. 209), S. 180–191.

Noch mehr störte sich Hädener daran, dass die Landeskirchen ihre «sozialen Leistungen» entschädigt haben wollten. «Er möchte dafür das Wort Anspruchsmentalität nicht verwenden – es sei zu milde», wird dazu im Protokoll festgestellt. Ausser der Abgeltung sozialer Leistungen zweifelte er auch die Bedeutung der historischen Rechte an, die nun sogar im Gesetz verankert werden sollten. Der Staat habe «seit ungefähr 1907 die Kirchen beschenkt, indem er ihnen aus allgemeinen Steuermitteln das zukommen liess, was die Pfrundgüter nicht mehr hergaben», und genüsslich zitierte er aus dem Gutachten von Staatsarchivar Werner von 1932: «Es klingt für den Staat wie Ironie, wenn die Kirche verlangt, er müsse auch diese Geschenke ablösen.»

Trotzdem war er dafür, dass «die Ablösung der Pfarrbesoldungen milde gelöst» werden sollte, indem man die heutigen Gehälter kapitalisiere und als Ablösungssumme den Kirchen übergäbe. «Was sich aber in gar keiner Weise rechtfertigen lässt, das ist die Verbetonierung des bisherigen Unrechtszustandes durch eine Indexklausel, welche die Kirchengruppen auf alle Zeiten zu Privilegierten macht.» Hädener beantragte, die Kommissionsfassung zurückzuweisen und stattdessen die Vorlage des Regierungsrats, ohne Indexklausel, zu behandeln.

Erst an der nächsten Sitzung vom 22. März 1982 konnte die Eintretensdebatte fortgesetzt werden, wobei Ratspräsident Max Bircher «die schon sehr zahlreich eingeschriebenen Redner [bitten musste], sich möglichst kurz zu fassen, da die Meinungen ohnehin schon gemacht sind.»<sup>214</sup>

«Wenn es heute darum geht, für das Problem des Kirchenfonds eine Lösung zu finden, so sollte es eine endgültige sein», befand der freisinnige Kantonsrat Alfred Bernhard. «Die Vorlage beinhaltet jedoch einen Lösungsvorschlag, der einer ewigen Rente gleichkommt.» Und er attackierte die Indexierung, die für ihn ein Krebsübel sei. «Jede Art von Indexierung fördert nur die Inflation und geht somit immer zu Lasten der ärmeren Kreise und der Rentner», führte er aus und beantragte, auf die Kommissionsvorlage nicht einzutreten.

### *Schaffhausen profitierte vom Kirchengut*

«Zur Debatte steht heute nicht mehr die allfällige Sistierung der bestehenden staatlichen Zuwendungen an die Kirchen, wohl aber eine Neuverteilung dieser Zuwendungen unter den Kirchen», betonte der Historiker und Journalist Walter Wolf von der EVP. Er wies darauf hin, dass das Kirchengut seinerzeit dem Stadtstaat viel gebracht habe. Erstens habe der Kanton jahrhundertlang Überschüsse aus dem Kirchengut erzielt. Den zweiten Vorteil sah er für den Kanton in staatspolitischer Art: «Schaffhausen benützte den Erwerb der Kirchenpatronate während und nach der Reformation zur Stärkung, Festigung und Erweiterung seines Territoriums. Mit Hilfe des Kirchengutes konnte der Stadtstaat sein Regiment über die Landschaft stärken. Der heutige Kanton Schaffhausen als nördlicher Brückenkopf der Eidgenossenschaft ist ohne Kirchengut nicht denk-

---

214 Protokoll Grosser Rat 1982, Nr. 4 (22. März), S. 196.

bar.»<sup>215</sup> Der Kanton habe seine Leistungen weiterzuführen und für den ungeschmälernten Betrag aufzukommen: «Ungeschmälert heisst, dass der Status quo gemäss Lohnindex beibehalten wird. Alles andere käme wirklich einer kalten Enteignung gleich.» Ziel der Vorlage sei es, die Geldmittel gerechter unter den Konfessionen zu verteilen. Walter Wolf: «Der neue Verteilschlüssel entspricht einem Akt der Gerechtigkeit und auch dem Geist ökumenischer Zusammenarbeit.»

Auf diese konfessionelle Partnerschaft kam Wolf nochmals am Schluss seines längeren Votums zu sprechen. «Der Grosse Rat hat heute nicht als Richter in einem Scheidungsprozess aufzutreten. Statt eine Scheidung vorzunehmen, gilt es, die bestehende Partnerschaft zu erhalten und sie nach Kräften zu fördern. Deshalb sollten die Ratsmitglieder, als verantwortliche Parlamentarier, auch nicht in einer Klassen- und Kulturkampfstimmung an die Neuregelung der Kirche-Staat-Beziehungen herangehen.» Der Souverän habe vor zwei Jahren die Initiative für eine radikale Trennung von Kirche und Staat mit mehr als Zweidrittelmehrheit verworfen und sich damit für Kooperation statt Konfrontation ausgesprochen.<sup>216</sup>

Ohne sich in den Fallstricken der höheren Philosophie «verhädern» zu wollen, führte Peter Briner aus, trage die ursprünglich vorgesehene Variante der Abfindung mit einem festen Betrag der historisch gewachsenen Partnerschaft nicht Rechnung. In absehbarer Zeit hätte diese Ablösesumme kaum mehr als Symbolwert und die, nicht zur Debatte stehende, Frage der Trennung von Kirche und Staat würde auf dem kalten Wege herbeigeführt. Die Anpassung der Beiträge an die Lebenskosten stelle einen vernünftigen Kompromiss dar.<sup>217</sup>

Die Arbeit von Staatsarchivar Werner im Jahr 1932 sei im Auftrag des damaligen Finanzdirektors Altorfer entstanden, führte Willi Gysel zum Votum Hädeners aus. Der amtierende Bundesrichter Rudolf Matter habe einmal festgestellt, Werners Exposé könne «nicht als objektiver, unparteilicher Schiedsspruch» betrachtet werden, sondern verfechte «als Parteischrift die Denkweise des Arbeitgebers». Die Kirchen hätten in ihren Vorverhandlungen den angesehenen Zürcher Staatsrechtswissenschaftler Werner Kägi beigezogen, dessen Ansichten sich, zumindest in den Grundzügen, mit dem Gutachten Eichenberger deckten.<sup>218</sup>

Scharf ging Werner Oechslin mit der Vorlage ins Gericht. Falls der völlig unhaltbare Vorschlag der vorberatenden Kommission gutgeheissen würde, wäre es nicht müssig, das Ganze vom Bundesgericht beurteilen zu lassen. Dann bestünde die nicht geringe Chance, dass die Landeskirchen überhaupt nichts bekämen. Und überhaupt: «Auch wenn etwas erlaubt ist, kann es beispielsweise unanständig sein

---

215 Protokoll (wie Anm. 214), S. 198f.

216 Eidgenössische Volksabstimmung vom 2. März 1980. Ergebnis: 281'760 Nein, 105'244 Ja (Schweiz), 20 721 Nein 8180 Ja (Schaffhausen).

217 Protokoll (wie Anm. 214), S. 203f.

218 Protokoll (wie Anm. 214), S. 206.

– und die Kommissionsvorlage ist katastrophal unanständig. Die Kommission hat hier jegliches Mass verloren.»<sup>219</sup>

Die Landes- und Freikirchen würden sich gegenseitig als Partner ernst nehmen, führte hingegen Hans Aepli, ein Methodist, aus. Dies drücke sich auch in der Anfang 1982 gegründeten Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen aus. Für die freikirchlichen Körperschaften sollte der Staat gelegentlich eine andere Rechtsform finden als das gegenwärtig geltende Vereinsrecht, meinte Aepli, der für den Vorschlag der Kommissionsmehrheit eintrat.<sup>220</sup>

Die Grossratsdebatte wurde ausgesprochen lang und heftig geführt. Während etwa Otto Streif darauf hinwies, dass ein Jahrzehnte dauerndes Provisorium einen gewissen Rechtsanspruch auslöse und nicht einfach ignoriert werden dürfe, fragte sich Otto Schwaninger, ob ein Rechtsirrtum, der seit Jahrzehnten die Köpfe hochgeachteter Kirchenherren verwirrt habe, fortgeschrieben werden solle. Schwaninger erwies sich sogar als zynischer historischer Hellseher: «Die Sequestration der Kirchengüter durch den Staat rettete wertvolles Gut vor dem Untergang. Die Herren Kirchenvertreter stellen Rechtsansprüche an Güter, welche ohne die schützende Hand der weltlichen Behörde vollends verludert und verprasst worden wären.»<sup>221</sup> Wie Bernhard plädierten Schwaninger und Morath für Rückweisung.<sup>222</sup>

Gerold Meier, der einen Nichteintretensantrag stellte, machte auf das Problem einer allfälligen Revision des Verteilschlüssels aufmerksam. Falls eine Freikirche oder eine nicht-christliche Religionsgemeinschaft die staatliche Anerkennung erlangt habe, werde die jetzige Rechtsungleichheit doppelt empfunden. Die Kirche habe selbst «das grösste Interesse», sich vom Staat zu lösen, weshalb er für eine sinkende Rente, die in 50 oder 100 Jahren auf Null zurückgehen würde, plädiere.<sup>223</sup>

Finanzdirektor Kurt Amsler wies auf die langen Verhandlungen mit den Kirchen hin. Die reformierte Landeskirche sei nur zufrieden, wenn der Rat der Kommissionsmehrheit zustimme. Weil es sich aber um den Kirchen- und Schulfonds handle, dürfe die Ausmarchung nicht einfach den Kirchen entgegenkommen. Erziehungsdirektor Bernhard Stamm führte aus, es wäre ein Novum, wenn man die Vorlage vor der Behandlung im Rat den Kirchen vorgelegt hätte, wie dies Gerold Meier forderte.<sup>224</sup>

Noch einmal meldete sich Rudolf Hädener ausführlich zu Wort und stellte fest, dass Rudolf Matter «sehr engagiert die Partei der Kirche vertrat». Auch sei es nicht statthaft, Fuchs zu zitieren. «Das ist der engagierteste Kirchenrechtler der Schweiz, der nichts anderes möchte, als Kirche und Staat möglichst miteinander zu verzementieren.»<sup>225</sup> Interessant ist seine Zusammenstellung, wonach die

---

219 Protokoll (wie Anm. 214), S. 210.

220 Protokoll (wie Anm. 214), S. 211f.

221 Protokoll (wie Anm. 214), S. 214.

222 Protokoll (wie Anm. 214), S. 216.

223 Protokoll (wie Anm. 214), S. 218.

224 Protokoll (wie Anm. 214), S. 219f.

225 Protokoll (wie Anm. 214), S. 222.

Pfarrbesoldung in den Jahren 1907 und 1908 nicht etwa 10% der Staatsausgaben ausmachte, wie verschiedentlich geäussert worden war, sondern «nur» 4,5% beziehungsweise 3,7%.

Nach einem längeren Votum von Kommissionspräsident Beutel und einer neuerlichen Replik Hädeners konnte Grossratspräsident Max Bircher endlich zur Abstimmung schreiten: Mit 40 zu 24 Stimmen wurde Eintreten beschlossen.<sup>226</sup>

### *Keine Indexierung an Besoldungsentwicklung*

In der Detailberatung drehte sich die Diskussion vor allem um die Frage, ob sich die Staatsbeiträge auf den Landesindex der Konsumentenpreise (Antrag Briner) oder die Lohnentwicklung der Reallehrer (Kommissionsantrag) abstützen oder ob man einen gleichbleibenden Staatsbeitrag (Antrag Oechslin/Hädener) beschliessen solle.

Walter Späth, der für die Kommissionsvariante eintrat, mahnte den Rat, nicht ein Gesetz zu verabschieden, dem eine grosse Gegnerschaft im Volk erwachsen und von diesem abgelehnt würde.

Für die Kommissionsminderheit setzte sich beispielsweise Rudolf Pfister ein. Mit einem an die Besoldungsentwicklung gekoppelten Beitrag riskiere man, dass damit schliesslich Pfarrhäuser unterhalten würden, was absolut widersinnig wäre.<sup>227</sup> In der Eventualabstimmung über die Art der Indexierung schwang der Antrag der Kommissionsminderheit mit 45 zu 26 Stimmen relativ klar obenaus. Der Antrag von Rudolf Hädener, den Hinweis auf die historischen Rechtstitel zu streichen, wurde mit Stichentscheid des Grossratspräsidenten mit 30 zu 29 Stimmen abgelehnt.<sup>228</sup>

Auch der Verteilschlüssel gab zu reden. Während Fritz Nägeli nochmals versuchte, andere als nur die Landeskirchen vom Staatsbeitrag profitieren zu lassen, wollte Hädener den Schlüssel direkt mit den Ergebnissen der Volkszählung koppeln, was, mit Blick auf die historische Komponente, mit 40 zu 15 Stimmen abgelehnt wurde.<sup>229</sup>

Weil er mit der Art der Indexierung nicht zufrieden war und die evangelisch-reformierte Kirche immer weniger ihrer Pfarrer durch den Staatsbeitrag würde bezahlen können, beantragte Willi Gysel, auf Empfehlung von Staatsrechtsprofessor Werner Kägi, die Ansprüche der Kirche auf das Kirchengut nicht zu streichen. Nach längerer Debatte wurde dies aber mit 48 zu 16 Stimmen sehr deutlich abgelehnt.

Die Detailberatung konnte erst an der folgenden Sitzung des Grossen Rates am 29. März 1982 fortgesetzt werden, wobei es diesmal keine nennenswerten Diskussionen mehr absetzte. Sowohl das Gesetz als auch der Beschluss betreffend die

---

226 Protokoll (wie Anm. 214), S. 226.

227 Protokoll (wie Anm. 214), S. 235.

228 Protokoll (wie Anm. 214), S. 238.

229 Protokoll (wie Anm. 214), S. 241.

Anstaltsgeistlichen (in diesem wird festgelegt, dass die Landeskirchen die in der kantonalen psychiatrischen Klinik Breitenau und im Spital tätigen Geistlichen wählen und dies anschliessend durch den Regierungsrat bestätigen lassen) wurden in erster Lesung ohne Abstimmung genehmigt.<sup>230</sup>

An der zweiten Lesung vom 22. November 1982 gab Kommissionspräsident Ulrich Beutel bekannt, die Kommission habe sich in der Zwischenzeit nochmals mit den Professoren Eichenberger und Kägi sowie offiziellen Vertretern der Landeskirchen getroffen und schliesslich mit Stichentscheid des Präsidenten entschieden, die Beitragsentwicklung gemäss Teuerung zu akzeptieren. Im Gesetz müsse man eine Summe von 2,4 Mio. Franken einsetzen, entsprechend dem Stand vom November 1981 des Landesindex der Konsumentenpreise.

Ferner wies Beutel darauf hin, dass die evangelisch-reformierte Kirche mit der vorgeschlagenen Lösung auf rund 400'000 Franken zugunsten der katholischen Landeskirche verzichte und dass der Staat auf die Dauer etwas kostengünstiger fahre als mit der geltenden Regelung.<sup>231</sup>

Alfred Bernhard beantragte, auf die Vorlage des Regierungsrates (gleichbleibender Beitrag von 3,12 Millionen Franken) zurückzukommen, Rudolf Hädener sprach in seinem langen Votum von kirchlicher Machtpolitik auf Kosten einer wirklich rechtsstaatlichen Auffassung und betonte, dass rund 11% der Bevölkerung keiner der drei Landeskirchen angehörten. Walter Späth erläuterte, dass zwar viele Leute den Austritt aus der Kirche gäben, um keine Kirchensteuern bezahlen zu müssen, trotzdem aber in der Mehrheit die Leistungen der Kirche in Anspruch nähmen.<sup>232</sup>

Der Antrag Bernhard wurde mit 43 zu 15 Stimmen abgelehnt, der erneut vorgebrachte Antrag Hädener, den Hinweis auf die historischen Rechte zu streichen, mit 42 zu 20 Stimmen. In der Schlussabstimmung genehmigte der Grosse Rat die Gesetzesvorlage mit 47 zu 14 Stimmen und den Beschluss betreffend die Anstaltsgeistlichen mit 48 zu 1 Stimmen.<sup>233</sup>

Die Abstimmung über das Gesetz über die Ausrichtung von Beiträgen an die Landeskirchen wurde auf den 27. Februar 1983 angesetzt, gemeinsam mit der Änderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz. Das offizielle Abstimmungsmagazin, datiert vom 29. Dezember 1982, brachte eine gut lesbare Zusammenfassung der schier endlosen Geschichte, aber keine neuen Aspekte.

Seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung im Jahre 1876 war das Verhältnis zwischen Staat und Kirche in finanzieller Hinsicht ungelöst geblieben, und seit dem Wiederaufgreifen dieser Problematik durch Gottfried Waeffler 1964 und Rudolf Hädener 1969 waren wiederum lange Jahre vergangen; trotzdem musste

---

230 Protokoll Grosser Rat 1982, Nr. 5 (29. März), S. 293.

231 Protokoll Grosser Rat 1982, Nr. 22 (22. November), S. 1133ff. Die Evangelisch-reformierte Kirche hatte am 5. Juni beschlossen, von ihrem bisherigen Standpunkt abzuweichen. Vgl. Ausserordentliche Synode (wie Anm. 172).

232 Protokoll (wie Anm. 231), S. 1142f.

233 Protokoll (wie Anm. 231), S. 1149.

Martin Schweizer am 19. Februar 1983 anlässlich der offiziellen Stellungnahme der Redaktion der «Schaffhauser Nachrichten» feststellen, die Vorlage habe «in der Öffentlichkeit bisher keine hohen Wellen geworfen».<sup>234</sup> Dennoch dürfe man aber ohne Übertreibung sagen, man habe es hier «mit einem historisch und politisch bedeutsamen Werk» zu tun.

Mit einem gewissen Stolz stellte er fest, dass die Regelung dieses Problems bevorstehe, während der Zürcher Regierungsrat eine Woche vorher auf einen entsprechenden Vorstoss hin habe erklären müssen, die Frage der Abgeltung der sogenannten «historischen Rechtstitel» der Kirchen gegenüber dem Staat lasse sich «voraussichtlich auf Jahre hinaus» nicht beantworten.

Martin Schweizer, ehemals Redaktor der katholischen «Schaffhauser Zeitung», bezeichnete die Vorlage als «salomonische Lösung», wiewohl er die Gegner, die sich vor allem an der Indexierung des Beitrages störten, durchaus ernst nahm. Sie sei aber «mit einigem Recht unter dem Aspekt einer historisch begründbaren Besitzstand-Garantie» zu betrachten. Nach sorgfältiger Abwägung empfehle die Redaktion, die Vorlage gutzuheissen. Sie bringe eine wünschenswerte Entflechtung von Kirche und Staat und eine gerechtere Verteilung der Mittel, ohne dass der Staat tiefer in die Tasche greifen müsse. Das Gesetz scheine auch ein Garant für die Wahrung des konfessionellen Friedens zu sein – ein Punkt, der wahrlich nicht zu unterschätzen sei.

Eine vollständige Trennung von Kirche und Staat wäre theoretisch zwar durchaus denkbar, doch widerspräche eine derart radikale Lösung dem Zeitgeist. Ein entsprechender Vorstoss sei noch 1980 vom Schweizer Volk massiv verworfen worden. Zudem: «Es ist wenig einsichtig, ausgerechnet jenen Institutionen staatliche Zuschüsse vorzuenthalten, die nachweisbar aner kennenswerte 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 der Landeskirche zu sein, um festzustellen: In unserer von materiellen Werten überlagerten Gesellschaft tut seelische Wohlfahrt bitter not. Die Kirchen können dazu einen nicht geringen Beitrag leisten.»

Ein Blick auf den auf der gleichen Seite plazierten Artikel von Walter Wolf über die «historischen Rechtstitel» zeigt, dass der Staat mit dem Kirchengut seinerzeit kein schlechtes Geschäft gemacht hatte, gingen doch beispielsweise alleine vom Kloster Allerheiligen an den Stadtstaat Schaffhausen das Klosterareal rund um das Münster, das Eschheimertal, der Griesbacherhof, das Klosterfeld und weitere Hochflächen des Randens mit der Jagdgerechtigkeit, der Reinhardwald, der Gaisbergwald, Grafenhausen im Schwarzwald, das Schlösschen Wörth und die Wasser- und Fischereirechte im Rheinflussbecken.

Unter den Zuschriften zur Abstimmung finden sich neben denen der in der Debatte engagierten Parlamentarier etwa befürwortende von Professor Werner Kägi,<sup>235</sup>

---

234 SN 1983, Nr. 42 (19. Februar), S. 17.

235 SN 1983, Nr. 43 (21. Februar), S. 14.

Emil Rahm,<sup>236</sup> gewissermassen als Stimme der Freikirchen und Gemeinschaften, die selbst für ihre Bedürfnisse aufkommen, sowie von Finanzdirektor Kurt Amsler.<sup>237</sup>

Von den kantonalen Parteien gaben alle ihre Zustimmung zur Vorlage bekannt ausser der SP (Stimmfreigabe) und der JBS. Die Jungliberale Bewegung Schaffhausen lehnte die Vorlage ab, weil sie eine «Indexierung der Pfarrbesoldungen und damit statt einer Entflechtung laufend noch steigende Subventionen des Staates für die Kirchen vorsieht»,<sup>238</sup> was so allerdings nicht stimmte, da es sich ja nur um eine Besitzstandwahrung handelte und gerade die steigenden Subventionen (Angleichung an die Besoldungsentwicklung) vom Rat abgelehnt worden waren.

#### *Mit 56,1% Ja-Stimmen angenommen*

Die Vorlage wurde am 27. Februar bei einer Stimmbeteiligung von 70,4% mit 15'839 Ja zu 12'373 Nein angenommen, wobei einzig die Gemeinden Barga, Hofen und Rüdlingen ablehnten (vgl. Tabelle 2, S. 316). In kurzen Abstimmungskommentaren äusserten sich Willi Gysel, Vizepräsident des evangelisch-reformierten Kirchenrates, und Walter Späth, Präsident des Synodalrates der römisch-katholischen Kirche, «sehr zufrieden» und «erfreut über das grosse Verständnis der Stimmbürger für eine rechtsgleiche Behandlung».<sup>239</sup>

Zwar kann eine Mehrheit von 56,14% nicht gerade als überwältigendes Resultat bezeichnet werden; aber es gilt zu bedenken, dass viele Stimmbürger keiner Landeskirche angehörten und dass die Reformierten einer Vorlage zustimmen mussten, die ihnen finanzielle Einbussen brachte.

Nach 19 Jahren konnten somit die Anliegen der Motion Waeffler als erledigt und das Verhältnis zwischen Kirche und Staat als – vorläufig – geregelt angesehen werden. Das neue Gesetz wurde auf den 1. Januar 1985 in Kraft gesetzt.

«Erstmals wird nun auch die römisch-katholische Landeskirche einen Staatsbeitrag in Höhe von 450'000 bis 500'000 Franken jährlich erhalten», stellte Walter Späth fest.<sup>240</sup> «Für viele, auch für den Synodalrat, mag die zäh errungene materielle Besserstellung erfreulich sein. Mindestens so bedeutsam scheint mir jedoch die Situation der Katholiken in staatspolitischer und rechtlicher Beziehung zu sein.»

---

236 SN 1983, Nr. 45 (23. Februar), S. 13.

237 SN 1983, Nr. 46 (24. Februar), S. 17.

238 Ebd.

239 SN 1983, Nr. 49 (28. Februar), S. 11.

240 Bericht des Synodalrates über das Geschäftsjahr 1983 (27. Juni 1984).

Tab. 2: *Kantonale Volksabstimmung vom 27. Februar 1983  
über Beiträge an die Landeskirchen*

Gemeinde	Ja	Nein	Gemeinde	Ja	Nein
Altdorf	43	29	Merishausen	140	128
Bargen	41	66	Neuhausen a. Rhf.	2210	1775
Barzheim	53	27	Neunkirch	279	267
Beggingen	130	76	Oberhallau	85	65
Beringen	618	381	Opfertshofen	37	30
Bibern	72	62	Osterfingen	89	41
Buch	88	41	Ramsen	304	161
Buchberg	146	119	Rüdlingen	98	118
Büttenhardt	65	32	Schaffhausen	7464	5993
Dörflingen	143	120	Schleitheim	377	315
Gächlingen	173	117	Siblingen	137	135
Guntmadingen	64	37	Stein am Rhein	557	415
Hallau	367	331	Stetten	149	70
Hemishofen	78	52	Thayngen	896	726
Hemmental	125	105	Trasadingen	138	67
Hofen	22	33	Wilchingen	327	194
Lohn	115	91			
Löhningen	209	154	Total	15839	12373

## 6. Der Anschluss ans Bistum Basel

«Mit der Ratifizierung des Zusatzabkommens zum Bistumskonkordat von 1828 ist der Kanton Schaffhausen zum Bistumskanton und zum gleichberechtigten Mitglied der Diözese Basel geworden. Ich möchte dem Diözesanstand Schaffhausen meine herzlichen Segens- und Glückwünsche entbieten.» Mit diesen Worten gratulierte Bischof Anton Hänggi den Schaffhausern an der Eucharistiefeier vom 13. November 1978 im Zentrum St. Konrad. «Viel wird sich in den Schaffhauser Pfarreien zwar nicht ändern. Es gilt auch weiterhin, das Wort Christi zu verkünden und seinem Auftrag der Liebe gerecht zu werden.»<sup>241</sup> Bischofsvikar Anton Hopp teilte an dieser von elf der 14 Schaffhauser Geistlichen mitgestalteten Feier mit, der Bischof habe den Pfarrer von Ramsen, Willi Studer, zum ersten vollberechtigten, nicht residierenden Domherrn<sup>242</sup> des Diözesanstandes Schaffhausen gewählt; die öffentlich-rechtliche Anerkennung und die fortan geleistete finanzielle Hilfe an das Bistum hatten indes bereits ab 1970 dazu geführt, dass Emil Wäschle<sup>243</sup> und später Willi Studer als «wirkliche» Domherrn mit beraten-

241 SN 1978, Nr. 265 (14. November).

242 Vgl. unten, S. 326.

243 Vgl. Bericht des Synodalrates über das Geschäftsjahr 1970, S. 8. Ende 1969 wurde der zurück-