

Gesetz über die Religionsgemeinschaften

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 19. Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Bestehende Basis für ein Gesetz über die Religionsgemeinschaften	5
2.1 Verfassungsrechtliche Grundlage	5
2.2 Folgerungen für das Staatskirchenrecht	6
2.2.1 Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles	6
2.2.2 Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St.Gallen	11
2.2.3 Kantonsratsbeschluss über die christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen	12
3 Beziehung zu privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften	13
3.1 Veränderungen in der Religionslandschaft	13
3.2 Implikationen für das staatskirchenrechtliche System im Kanton St.Gallen	15
3.2.1 Öffentlich-rechtliche Anerkennung	15
3.2.2 Öffentliche oder kantonale Anerkennung	16
3.3 Aktive Religionspolitik im Kanton St.Gallen	16
3.4 Vorgeschlagene Gesetzesartikel für die kantonale Anerkennung im Rahmen der Vernehmlassung	17
3.5 Rechte und Pflichten aus einer kantonalen Anerkennung	19
3.6 Erfahrungen mit der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz	20
3.7 Geprüfte Varianten	22
3.8 Fazit	23
4 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	24
4.1 Umsetzung der Kantonsverfassung	24
4.2 Änderung anderer Erlasse	27
4.3 Aufhebung anderer Erlasse und Vollzugsbeginn	30
5 Finanzielle Auswirkungen	30
6 Referendum	30

7	Vernehmlassung	30
8	Antrag	31
	Anhänge	32
	Anhang 1: Übersicht anerkannte Religionsgemeinschaften in der Schweiz (Stand 2015)	32
	Anhang 2: Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles	33
	Anhang 3: Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St.Gallen	37
	Anhang 4: Kantonsratsbeschluss über die christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen	39
	Entwurf Gesetz über die Religionsgemeinschaften	41

Zusammenfassung

Im Kanton St.Gallen sind vier Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkannt: Der Katholische Konfessionsteil und seine Kirchgemeinden, die Evangelische Kirche und ihre Kirchgemeinden, die Christkatholische Kirchgemeinde und die Jüdische Gemeinde. Mit dem vorliegenden Entwurf zu einem Gesetz über die Religionsgemeinschaften wird ein Auftrag aus der neuen Kantonsverfassung erfüllt, wonach diese vier Religionsgemeinschaften gesetzlich gleich zu behandeln sind. Daraus erwächst die Notwendigkeit, mehrere bestehende Erlasse zu diesen Religionsgemeinschaften in einem Gesetz zusammenzufassen. Materiell ergeben sich daraus indes keine grossen Auswirkungen. Insgesamt wird dabei im Sinn der Verfassung den Religionsgemeinschaften eine verstärkte Autonomie zugestanden. Ebenfalls werden durch das neue Gesetz Anpassungen in weiteren Gesetzestexten nötig. Dabei handelt es sich grösstenteils um formelle Änderungen.

Wesentliche Punkte des bestehenden Verhältnisses zwischen Staat und öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften werden im neuen Gesetz über die Religionsgemeinschaften beibehalten, zumal das Zusammenwirken der verschiedenen Institutionen in den letzten Jahrhunderten als erfolgreich und breit akzeptiert beurteilt werden kann. Die Wechselwirkungen zwischen staatlichen und kirchlichen Ordnungssystemen haben dazu beigetragen, konfessionelle Konfliktfelder zu entschärfen sowie demokratische und rechtsstaatliche Strukturen innerhalb der Kirchen zu festigen; insgesamt wurde die gesellschaftliche Integration der verschiedenen Bevölkerungsgruppen gefördert. Verändert hat sich aber in den letzten Jahrzehnten die religiöse Zusammensetzung der Bevölkerung. Unter den Christinnen und Christen ist die Vielfalt der Bekenntnisse grösser geworden. Migrationsbedingt ist zudem die Zahl der Hindus wie auch der Muslime angestiegen. Auch die Zahl der Personen ohne Religionszugehörigkeit hat zugenommen. Damit stellt sich die Frage, inwieweit das bestehende kirchenrechtliche System mit der besonderen Stellung von vier Religionsgemeinschaften noch zeitgemäss ist und wie weitere Religionen und Konfessionen einbezogen werden können. Es wurde deshalb vertieft geprüft, im Rahmen des neuen Gesetzes über die Religionsgemeinschaften das bewährte religionsrechtliche System nicht nur fortzuführen, sondern mit Blick auf eine langfristig höhere Akzeptanz in der Bevölkerung massvoll mit einer kantonalen Anerkennung zu erweitern. In der Vernehmlassung wurde dieses in Fachkreisen als «kleine Anerkennung» bezeichnete Instrument von der Mehrheit der politischen Parteien ablehnend beurteilt, während diese Lösung bei den Religionsgemeinschaften selber auf Zustimmung stösst. Die Regierung verzichtet aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse zurzeit auf die Zuleitung einer Vorlage zur kantonalen Anerkennung. Sie erachtet aber die Diskussion über die

kantonale Anerkennung für wichtig. In der vorliegenden Botschaft verbleiben deshalb die Ausführungen zur kantonalen Anerkennung, die entsprechenden Bestimmungen wurden aber aus dem Gesetzesentwurf entfernt.

Der Kantonsrat würde mit einer kantonalen Anerkennung neu die Kompetenz erhalten, bestimmten Religionsgemeinschaften eine kantonale Anerkennung zu gewähren. Diese hätte für die betreffenden Organisationen einen wichtigen symbolischen Charakter – als Zeichen der Wertschätzung und Integration. Ausgeschlossen blieben in diesen Fällen namentlich die Steuerhoheit und das Recht zur Erteilung von Schulunterricht. Die so anerkannten privatrechtlich organisierten Gemeinschaften hätten für die Erteilung der kantonalen Anerkennung einen klaren und anforderungsreichen Pflichtenkatalog zu erfüllen. Dieses Instrument findet in der Schweiz derzeit unter anderem im Kanton Basel-Stadt Anwendung. Die Aussicht auf eine kantonale Anerkennung sollte kleineren Religionsgemeinschaften einen Anreiz bieten, ihre Strukturen zu überprüfen und gegebenenfalls zu verbessern.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften.

1 Ausgangslage

Nach Art. 3 und Art. 72 Abs. 1 überlässt die Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) die Regelung der Beziehungen des Staates zu den Kirchen im Wesentlichen den Kantonen. Das Religionswesen ist somit nicht Bundes-, sondern Kantonsangelegenheit. Dies hat zum heutigen religionsrechtlichen System in der Schweiz geführt, das durch eine Vielfalt von unterschiedlichen Verhältnissen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften gekennzeichnet ist.

Trotz fortschreitender Säkularisierung hat gemäss Felix Hafner¹, Professor für Öffentliches Recht an der Universität Basel, die Frage, wie der Staat seine Beziehungen zu den Religionsgemeinschaften regelt, nichts an Aktualität eingebüsst. Im Gegenteil: Die Diskussion über die Ausgestaltung des staatlichen Religionsrechts hat stark an Bedeutung zugenommen. Massgeblich für diesen Bedeutungszuwachs sind neben der gestiegenen religiösen Vielfalt in der christlich-kirchlich geprägten Schweiz vor allem auch internationale Entwicklungen wie das weltweite Agieren religiös-fundamentalistischer Kreise. Deshalb bleibt eines der Hauptmotive für den Staat, die Beziehungen zu Religionsgemeinschaften zu regeln, sein Interesse an der politisch-gesellschaftlichen Stabilität sowie am religiösen Frieden. Und zu dieser Stabilität leisten viele religiöse Organisationen mit ihren Aktivitäten zur gesellschaftlichen Integration einen wichtigen Beitrag.

Das heute noch dominierende Instrument des religionsrechtlichen Systems der Schweiz ist die öffentlich-rechtliche Anerkennung², wie sie im Kanton St.Gallen im Fall der beiden Landeskirchen, der Christkatholischen Kirchgemeinde sowie der Israelitischen Gemeinde besteht. Mit dieser Form der Anerkennung «wird nicht nur eine herausragende Rolle einer Religionsgemein-

¹ F. Hafner, Mehr Freiheit durch Anerkennung? Anmerkungen zur öffentlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften, in: S. Breitenmoser / B. Ehrenzeller / M. Sassòli / W. Stoffel / B. Wagner Pfeifer (Hrsg.), Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich / St.Gallen 2007, S. 1002 (nachfolgend zitiert: Hafner, Anerkennung).

² Hafner, Anerkennung, S. 1003.

schaft im Sinne einer Privilegierung verankert. Der Staat organisiert damit auch den äusseren Bereich der Glaubensgemeinschaft – und zwar nach seinen verfassungsmässigen Prinzipien.»³ Die Vorteile dieses Systems lassen sich am Beispiel der Schweiz zweifellos erhärten. Aus historischer Perspektive haben die demokratisch organisierten landeskirchlichen Strukturen eine wichtige Rolle in der gesellschaftlichen und politischen Integration gerade der katholischen Bevölkerung der Schweiz gespielt. Die katholische Kirche in der Schweiz musste sich kantonspezifische Strukturen geben und passte damit zumindest in einigen Bereichen ihre interne Organisationslogik den staatlich-demokratischen Vorgaben an.⁴ Dadurch konnten alte Vorurteile einer Einflussnahme des Vatikans in innenpolitische Angelegenheiten oder Vorwürfe mangelnder Loyalität der Katholiken gegenüber dem hiesigen Staatswesen abgebaut werden.

Vor diesem Hintergrund ist gerade in der heutigen, von neuen religiösen Konflikten geprägten Zeit die öffentlich-rechtliche Anerkennung religiöser Gemeinschaften weiterhin gerechtfertigt. Es sind aber auch Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung zu prüfen, zumal angesichts der selbst innerhalb des Christentums wachsenden Vielfalt eine weitere Fokussierung auf die genannten, im Kanton St.Gallen öffentlich-rechtlich anerkannten Gemeinschaften nicht mehr zweckmässig erscheint, ja in einzelnen Fällen sogar dem Prinzip der Gleichbehandlung widersprechen könnte.⁵ Eine mögliche Antwort auf die Frage, wie der Staat mit seinem Religionsrecht auf die neu entstandene religiös vielfältige Situation reagieren soll, bietet das Modell der öffentlichen Anerkennung, das im Kanton Basel-Stadt auch als kantonale Anerkennung bezeichnet wird.⁶

Während die neue kantonale Anerkennung eine optionale Ergänzung des bestehenden Systems darstellt, ist die grundsätzliche Schaffung eines neuen Gesetzes über die Religionsgemeinschaften auf der Basis der heutigen Regelungen zwingend. Im Rahmen der kantonalen Gesetzesammlung bestehen gegenwärtig folgende Erlasse zu den Religionsgemeinschaften:

- Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles (sGS 171.1; abgekürzt KonfG);
- Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St.Gallen (sGS 171.2; abgekürzt GRB-IsrG);
- Kantonsratsbeschluss über die christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen (sGS 171.3; abgekürzt KRB-ChrKG).

Die Jüdische Gemeinde war am 1. Juli 1993 als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannt worden, die Christkatholische Kirchgemeinde am 17. Mai 1899. Diese Erlasse wurden bisher nicht an die seit dem Jahr 2003 in Vollzug stehende Verfassung angepasst. Damit entsprechen sie nicht den Bestimmungen der Kantonsverfassung. Diese zählt nämlich in Art. 109 folgende Religionsgemeinschaften gleichberechtigt als öffentlich-rechtliche Körperschaften auf: den Katholischen Konfessionsteil und seine Kirchgemeinden, die Evangelische Kirche und ihre Kirchgemeinden, die Christkatholische Kirchgemeinde und die Jüdische Gemeinde. Für die künftige staatskirchenrechtliche Ordnung auf Gesetzesstufe ist also von vier verfassungsrechtlich gleich geordneten Religionsgemeinschaften auszugehen. Dies bedeutet unter legislatischen Gesichtspunkten, dass die genannten drei bestehenden Erlasse in ein einziges, für alle vier Religionsgemeinschaften geltendes formelles Gesetz zu überführen sind. Dieses wird in Anlehnung an den Wortlaut der Verfassung zweckmässigerweise als Gesetz über die Religionsgemeinschaften bezeichnet. Wie

³ S. Cattacin / C.R. Famos / M. Duttwiler / H. Mahnig, Staat und Religion in der Schweiz: Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen, Bern 2003, S. 13, abrufbar unter http://www.ekr.admin.ch/pdf/staat_religion_gesamt_def-d3fa2.pdf (zuletzt besucht am 9. August 2017; nachfolgend zitiert: Cattacin / Famos / Duttwiler / Mahnig, Staat und Religion).

⁴ Cattacin / Famos / Duttwiler / Mahnig, Staat und Religion, S. 24.

⁵ Vgl. dazu Cattacin / Famos / Duttwiler / Mahnig, Staat und Religion, S. 20.

⁶ Hafner, Anerkennung, S. 1003.

nachfolgend ausgeführt wird, steht den Religionsgemeinschaften zudem eine umfangreichere Autonomie zu. Nach Art. 119 der Kantonsverfassung hätten all diese Anpassungen bereits drei Jahre nach deren Invollzugsetzung vorgenommen werden sollen.

Die vorliegende Botschaft und der Gesetzesentwurf wurden unter frühzeitigem Einbezug der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften erarbeitet. Im Januar 2016 hat das Departement des Innern die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften zum geplanten Gesetzesentwurf erstmals angehört. Die Teilnehmenden waren sich einig, dass der Gesetzesentwurf eine sehr gute Bereinigung der rechtlichen Lage herbeiführt. Ferner teilten die Vertreterinnen und Vertreter der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften die Ansicht, dass die Möglichkeit einer kantonalen Anerkennung für privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften ein zukunftsgerichteter Vorschlag sei.

Die breit angelegte Vernehmlassung dauerte von Mitte März 2017 bis Anfang Juni 2017 (siehe Abschnitt 7).

2 Bestehende Basis für ein Gesetz über die Religionsgemeinschaften

2.1 Verfassungsrechtliche Grundlage

Für die Auslegeordnung und den Gesetzesentwurf sind folgende Verfassungsbestimmungen massgebend:

Art. 109 Bestand und Anerkennung

¹ Als öffentlich-rechtliche Körperschaften sind folgende Religionsgemeinschaften anerkannt:

- a) der Katholische Konfessionsteil und seine Kirchgemeinden;
- b) die Evangelische Kirche und ihre Kirchgemeinden;
- c) die Christkatholische Kirchgemeinde;
- d) die Jüdische Gemeinde.

² Das Bistum St.Gallen, die Evangelische Kirche, die Christkatholische Kirche und die Jüdische Gemeinde bestehen nach ihrem Selbstverständnis.

Art. 110 Autonomie

¹ Die Religionsgemeinschaften sind autonom.

² Das Gesetz kann ihnen Steuerhoheit gewähren und den Steuerbezug durch den Staat vorsehen.

Art. 111 Organisation

¹ Die Religionsgemeinschaften regeln die Grundzüge ihrer Organisation in einem Erlass, der ihren Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen ist.

² Die Regierung genehmigt den Erlass, wenn:

- a) Stimmrecht und staatskirchenrechtliche Organisation demokratischen Grundsätzen entsprechen;
- b) der Finanzhaushalt den Grundsätzen von Transparenz und Öffentlichkeit entspricht;
- c) kein Widerspruch zu Bundes- und kantonalem Recht besteht.

Die heute geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen sind – anders als jene in der vorangegangenen Kantonsverfassung vom 16. November 1890 (nGS 25-61; abgekürzt aKV) – nicht auf die beiden Konfessionsteile begrenzt. Sie beziehen sich auch auf die Jüdische Gemeinde und die Christkatholische Kirchgemeinde. Die Jüdische Gemeinde wurde am 1. Juli 1993 und die Christkatholische Gemeinde am 17. Mai 1899 jeweils mit Kantonsratsbeschluss als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannt.

Die künftige staatskirchenrechtliche Ordnung muss auf Gesetzesstufe also nicht nur von vier gleichgeordneten Religionsgemeinschaften ausgehen. Das künftige Gesetz hat zudem der qualifizierten Autonomie, welche die Verfassung den Religionsgemeinschaften zuerkennt, Rechnung zu tragen (vgl. Botschaft KV, ABI 2000, 418 ff.). Grundsätzlich gilt, dass die Verfassung den als öffentlich-rechtlichen Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften eine deutlich weitergehende Autonomie einräumt, als es das vorherige Recht tat. Nach der heute geltenden Kantonsverfassung können die als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften etwa den Umfang der politischen Rechte, das Verfahren ihrer Ausübung, aber auch die Organisation der Leitungs- und Verwaltungsorgane weitestgehend selbständig ordnen. Sie können aufgrund ihrer Autonomie eigenständig Recht setzen und anwenden. Die als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften haben – dies ebenfalls in Abweichung zur vorangegangenen Ordnung – eine Organisationsautonomie, die bedeutend über jene der Gemeinden hinausgeht. Auf weitere Aspekte der qualifizierten Autonomie ist im nachstehenden Abschnitt über die Folgerungen für das Staatskirchenrecht hinzuweisen.

2.2 Folgerungen für das Staatskirchenrecht

Vom verfassungsrechtlichen Rahmen nach Art. 109 ff. KV und namentlich von der qualifizierten Autonomie sowie der Gleichrangigkeit aller vier als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften ausgehend, ergeben sich verschiedene Folgerungen, die bei Erlass des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften zu berücksichtigen sind. Zu prüfen ist insbesondere, welche Bestimmungen der bestehenden Gesetzgebung nicht mehr verfassungskonform oder überholt und deshalb zu streichen sind und welche Bestimmungen in allenfalls geänderter Form in das neue Gesetz überführt werden müssen. Diese Auslegeordnung ist im Folgenden je separat für die drei bestehenden Erlasse vorzunehmen.

2.2.1 Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles

Art. 1: In dieser Bestimmung, die mit dem Wortlaut von Art. 24 aKV identisch ist, sind die Begriffe «religiöse und rein kirchliche Angelegenheiten» und «konfessionelle Angelegenheiten gemischter Natur» von zentraler Bedeutung. Dies gilt auch für das künftige Gesetz über die Religionsgemeinschaften. Es ist deshalb angezeigt, darauf näher einzugehen und auf die Überlegungen zu verweisen, welche die Regierung seinerzeit im Vorfeld des Erlasses des KonfG angestellt hat.

Der Botschaft des Regierungsrates des Kantons St.Gallen an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles vom 12. Mai 1922 (ABI 1922 I, 625 ff. [abgekürzt Botschaft KonfG]) ist Folgendes zu entnehmen (658 f.):

«Bei den Staaten, die das System der Gewährleistung von Konfessionen kennen, ist es von grosser Bedeutung für das Verhältnis von Kirche und Staat, welche Rechte den Konfessionen hinsichtlich der Organisation und der Besorgung von konfessionellen Angelegenheiten gemischter Natur eingeräumt sind. Dass die Besorgung der religiösen und rein kirchlichen Angelegenheiten Sache der kirchlichen Behörden ist, erscheint nach der heutigen Auffassung als gegeben; es ist dies auch in Art. 24 Abs. 1 unserer Kantonsverfassung festgelegt. [...] Neben den religiösen und rein kirchlichen Angelegenheiten gibt es aber Gebiete, an denen beide, der Staat sowohl als die

Kirche, interessiert sind. Hierzu gehört in erster Linie die Organisation des betreffenden Konfessionsteils; in dieser Hinsicht gewährt der Art. 24 der Kantonsverfassung den beiden Konfessionen die Autonomie unter der Sanktion des Grossen Rates und überlässt die Besorgung der konfessionellen Angelegenheiten gemischter Natur sowie die Verwaltung der Fonde und Stiftungsgüter den von jeder Konfession aufzustellenden Behörden, unter Aufsicht und Sanktion des Staates. Damit ist unser Kanton einen Schritt weiter gegangen als viele andere Kantone. Während in letzteren der Staat sich die direkte Mitwirkung bei der Organisation der gewährleisteten Konfessionen und bei der Besorgung von konfessionellen Angelegenheiten gemischter Natur durch seine eigenen staatlichen Behörden vorbehalten hat, ist dies in unserem Kantone eigenen konfessionellen Behörden, die zwischen den kirchlichen und den staatlichen Organen eingeschoben wurden, übertragen; auf katholischer Seite dem katholischen Kollegium und dem Administrationsrate und auf evangelischer Seite der Synode und dem Kirchenrate, die bei dieser Konfession heute allerdings gleichzeitig die kirchlichen Behörden sind; [...]. Der Umfang dieser konfessionellen Angelegenheiten gemischter Natur hat im Laufe der Zeit ganz bedeutend abgenommen, da der Staat die Besorgung verschiedener Gebiete, die er früher ganz oder teilweise den Konfessionen überlassen hatte, an sich gezogen hat, wie z.B. das Zivilstandswesen samt dem Ehwesen, soweit letzteres nicht sakramentalen Charakter hat, das Begräbniswesen, das Schulwesen usw. Damit hat die Bedeutung dieser Angelegenheiten gemischter Natur erheblich abgenommen. Diese umfassen im Wesentlichen die Organisation und Verwaltung der Kirchgemeinden und auf katholischer Seite die Bistumsangelegenheiten gemäss Übereinkunft mit dem päpstlichen Stuhle.»

Urs Josef Cavelti führt in seiner Dissertation über die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften in begrifflicher Hinsicht Folgendes aus:

«Die *res mere ecclesiasticae* umfassen Angelegenheiten, die der selbständigen Regelung der Kirchen unterstehen. Diesen eigenen kirchlichen Rechtsbereich bezeichnet man als innere Angelegenheiten der Kirchen, und die Berechtigung zur Regelung dieser Interna als Autonomie. Unter den Begriff der *res mere civiles* werden die der staatlichen Kompetenz unterstellten Angelegenheiten subsumiert. [...] Es gibt eine dritte Gruppe von Angelegenheiten, die ihrer Natur nach sowohl eine Zweckbestimmung zur Kirche wie auch zum Staat aufweist: die sog. *res mixtae*. [...] Der Kreis der Interna umschliesst alles, was der religiösen Betätigung dient. [...] Wie schon der Name sagt, gehören zu den *res mixtae* jene Tatbestände, die weder dem Staat noch der Kirche allein zur Regelung überlassen werden können. Diese *res mixtae* im eigentlichen Sinne umfassen alle Beziehungen zwischen Staat und Kirche, die ihrer Natur nach eine Zweckbeziehung sowohl zur Kirche als auch zum Staat aufweisen und deshalb in verschiedener Hinsicht in die Zuständigkeit beider Gewalten gehören. Bei diesen echten gemischten Angelegenheiten ist die Zweckverbundenheit sowohl zum Staat wie zur Kirche so eng, dass eine Aufteilung der Kompetenz in einen teils staatlichen, teils kirchlichen Sektor kaum möglich erscheint. Als Prototypen dieser Art gelten das Ehe- und Schulwesen, ferner auch das Begräbnis- und Friedhofwesen. Es ist aber noch eine weitere Art gemischter Belange denkbar. Eine Angelegenheit kann grundsätzlich in den Bereich der einen Gewalt gehören, und trotzdem beteiligen sich beide Gewalten an ihrer Durchführung. Der Grund dieser Mitwirkung beruht beispielsweise auf historischen Gegebenheiten oder in den Schwierigkeiten der Behandlung dieser Materien oder endlich auch auf wohlwollender gegenseitiger Hilfeleistung. Zu diesen Angelegenheiten gehören etwa die Einführung kirchlicher Feiertage, staatliche Ernennungsrechte in kirchliche Ämter, die Neuerrichtung oder Veränderung kirchlicher Amtssprengel.»⁷

⁷ U.J. Cavelti, Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im schweizerischen Staatskirchenrecht, Diss. Freiburg 1954, S. 65 ff. (nachfolgend zitiert: Cavelti, Religionsgemeinschaften).

Was die Regelung der gemischten Angelegenheiten durch die Kantone⁸ betrifft, lassen sich in *formeller Hinsicht* nach Cavelti drei Vorgehensweisen feststellen⁹, nämlich die einseitige Regelung aller res mixtae durch den Kanton, die Schaffung spezieller konfessioneller Behörden zur Erledigung der Angelegenheiten gemischter Natur oder der Weg der Vereinbarung mit den kirchlichen Behörden. Der Kanton St.Gallen hat sich – wie dies auch in der Botschaft KonfG festgehalten wurde – für die Schaffung von besonderen konfessionellen Behörden entschieden.¹⁰ Sodann hält Cavelti fest, dass in *materieller Hinsicht* der Umfang der gemischten Belange fast in keinem Kanton ausdrücklich umschrieben wird; meistens hat sich der Gesetzgeber damit begnügt, den Vorbehalt der staatlichen Genehmigung für bestimmte Rechtsakte der kirchlichen und konfessionellen Behörden auszusprechen.¹¹

Die Zuordnung von einzelnen Belangen zum Kreis der gemischten Angelegenheiten hat konkrete gesetzgeberische Bedeutung. So geht das Kulturerbegesetz, wie es die Regierung mit Botschaft und Entwurf vom 20. Dezember 2016 dem Kantonsrat zugeleitet hat (ABI 2017, 287), davon aus, dass die Unterschützstellung von beweglichem Kulturgut im Eigentum von Religionsgemeinschaften und die Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (SR 0.451.41) hinsichtlich des Stiftsbezirks als Weltkulturerbe zu den gemischten Angelegenheiten gehören. Die entsprechende Zusammenarbeit ist durch Vereinbarung zu regeln (vgl. auch die Bemerkungen zu Art. 2 in Abschnitt 4.1). Dieser Hinweis verdeutlicht, dass die Abgrenzung zwischen «religiösen und rein kirchlichen Angelegenheiten» (Art. 1 Abs. 1 KonfG) und «Angelegenheiten, welche nicht rein kirchlicher Natur sind» (Art. 1 Abs. 2 Bst. a KonfG) bzw. zu den «übrigen konfessionellen Angelegenheiten» gehören (Art. 1 Abs. 2 Bst. b KonfG) oder als «konfessionelle Angelegenheiten gemischter Natur» gelten (Art. 1 Abs. 3 KonfG), auch im künftigen Gesetz über die Religionsgemeinschaften zu berücksichtigen ist.

Art. 2: Die den Religionsgemeinschaften verfassungsrechtlich zuerkannte qualifizierte Autonomie lässt die staatliche Genehmigung von Erlassen der Konfessionsteile über «Bestand und Umgrenzung der Kirchgemeinden, Filial- und Kapellgenossenschaften», wie sie von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KonfG verlangt wird, nicht mehr zu. Auch die in Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KonfG festgelegte Zuständigkeit der Regierung, Änderungen im Bestand sowie die Neugründung von Kirchgemeinden, Filial- und Kapellgenossenschaften zu genehmigen, ist als nicht mehr verfassungskonform zu bezeichnen (vgl. Botschaft KV, ABI 2000, 417 f.). Art. 2 KonfG ist deshalb ersatzlos zu streichen und gehört im Übrigen zu jenen Bestimmungen in den bestehenden Erlassen zu den Religionsgemeinschaften, die nicht mehr angewendet werden.

Art. 3: Die Bestimmung über den Erlass und die Genehmigung des Organisationsrechts der Konfessionsteile findet sich neu in Art. 111 KV. Art. 3 KonfG, ist somit durch übergeordnetes Verfassungsrecht abgelöst worden und somit zu streichen.

Art. 4: Die generelle Regelung, wonach alle allgemein verbindlichen Erlasse der obersten Organe eines Konfessionsteiles der Genehmigung des zuständigen Departementes bedürfen, verträgt sich nicht mit der von der Verfassung eingeräumten qualifizierten Autonomie der Religionsgemeinschaften. Zwar hat die Verfassungskommission seinerzeit die Auffassung vertreten, dass die Verfassung die Genehmigung von einzelnen Erlassen und eine damit verbundene «gewisse Aufsicht» über die Religionsgemeinschaften nicht ausschliesse; Genehmigung und Aufsicht hätten sich jedoch «auf die Kontrolle der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2¹² zu beschränken ...»

⁸ Dies in Abgrenzung von jenen res mixtae, die von Bundesrechts wegen dem Staat zur alleinigen Regelung zugewiesen sind, wie das Ehwesen, der Primarschulunterricht und das Begräbnisrecht; vgl. Cavelti, Religionsgemeinschaften, S. 68.

⁹ Cavelti, Religionsgemeinschaften, S. 68 f.

¹⁰ Cavelti, Religionsgemeinschaften, S. 69.

¹¹ Cavelti, Religionsgemeinschaften, S. 69.

¹² Im geltenden Verfassungstext Art. 111 Abs. 2 KV.

(Botschaft KV, ABI 2000, 418). Demgegenüber hält die Regierung in ihrer Botschaft vom 23. September 2014 zum XII. Nachtrag zum Steuergesetz (ABI 2014, 2568 ff.) im Zusammenhang mit der noch bestehenden Genehmigungspflicht nach Art. 9 Abs. 2 des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) zutreffend fest (2581):

«Diese Genehmigungspflicht steht im Widerspruch zur sehr weitgehenden Autonomie, welche den Religionsgemeinschaften im Rahmen der am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen neuen Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) zugestanden wurde. Art. 111 KV sieht denn auch eine Genehmigung seitens der Regierung nur noch für Erlasse vor, welche die Grundzüge der Organisation einer Religionsgemeinschaft regeln. Für alle weiteren Erlasse – also auch solche über den innerkirchlichen Finanzausgleich – besteht keine Genehmigungspflicht.»
Die generelle Regelung von Art. 4 KonfG ist somit aufzuheben.

Art. 5: Diese Bestimmung bezieht sich auf die Übereinkunft des Katholischen Grossratskollegiums mit dem Heiligen Stuhle über Reorganisation des Bistums St.Gallen vom 7. November 1845 (sGS 173.1). Diese Übereinkunft – auch als «Bistumskonkordat» bezeichnet – hat nach wie vor Rechtsgültigkeit. In der Publikation über die Bedeutung des Bistumskonkordats¹³ hält Cavelti aufgrund einer einlässlichen Darstellung der Rechtslage zusammenfassend Folgendes fest:¹⁴

«1. Die Errichtung von Bistümern ist grundsätzlich eine innerkirchliche Angelegenheit und steht damit in der Zuständigkeit des Apostolischen Stuhls. Die Reorganisation des Bistums St.Gallen erfolgt jedoch nicht durch einseitigen Rechtsakt. Grundlegender Erlass ist die Vereinbarung vom 7. November 1845 zwischen dem Apostolischen Stuhl und dem Katholischen Grossratskollegium bzw. dem Kanton St.Gallen. Diese Vereinbarung ist als zwischenstaatlicher Vertrag in Entstehung, Rechtsbeständigkeit, Anwendung und Auslegung nach völkerrechtlichen Normen zu beurteilen; auch eine Änderung wäre gemäss völkerrechtlichen Verfahren zu vollziehen.

Die unter Ratifikationsvorbehalt abgeschlossene Vereinbarung wurde vom st.gallischen Grossratskollegium am 14. November 1845 und vom Grossen Rat am 21. November 1845/11. März 1847 genehmigt und durch Publikation in der Gesetzessammlung für den Kanton St.Gallen in Vollzug gesetzt. [...] 5. Änderungen des Konkordats sind auf dem gleichen Weg zu erreichen wie das Konkordat selbst. Es ist eine gegenseitige Willensübereinstimmung notwendig. ... Der Administrationsrat ist von Gesetzes wegen ermächtigt, für Kanton und Konfessionsteil die Verhandlungen zu führen. Der föderalistische Aufbau und die staatsrechtlichen Strukturen des Kantons St.Gallen haben zur Folge, dass ein revidiertes Konkordat vom Katholischen Kollegium zu ratifizieren ist und sowohl der Genehmigung des st.gallischen Grossen Rates wie der Bundesbehörden bedarf.»¹⁵

Daraus geht hervor, dass das kantonale Gesetz weiterhin die Genehmigung einer Änderung des Bistumskonkordats durch den Kantonsrat vorzusehen hat. Dessen Zuständigkeit zur Genehmigung ist abschliessend; dem Bistumskonkordat kommt weder Verfassungs- noch Gesetzesrang zu, weshalb weder eine obligatorische Volksabstimmung noch ein fakultatives Referendum nach Art. 48 Bst. b KV bzw. Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV durchzuführen ist. Die Zuständigkeit des Kantonsrates ist auf Art. 65 Bst. m KV abzustützen.

¹³ U.J. Cavelti, Die staatsvertragliche Grundlage des Bistums St.Gallen – Ein Beitrag zum st.gallischen Staatskirchenrecht, Nr. 13 der Schriftenreihe «Der Kanton St.Gallen heute und morgen», hrsg. von der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen 1998 (nachfolgend zitiert: Cavelti, Bistum).

¹⁴ Cavelti, Bistum, S. 51 f.

¹⁵ Ob die Genehmigung der Bundesbehörden heute noch erforderlich ist, bedarf zu gegebener Zeit der Abklärung, nachdem Volk und Stände in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 die Vorlage auf Aufhebung des Bistumstikels (früherer Abs. 3 von Art. 72 der Bundesverfassung [SR 101]) angenommen haben.

Art. 6: Es ist mit der qualifizierten Autonomie der Religionsgemeinschaften nicht mehr vereinbar, wenn deren Behörden durch staatskirchenrechtlichen Erlass ausdrücklich zu einer korrekten Vermögensverwendung und Vermögensverwaltung verpflichtet werden. Art. 6 ist deshalb zu streichen.

Art. 7: Die Bestimmung von Abs. 1, wonach die konfessionellen Oberbehörden für die Erledigung von Beschwerden gegen die Amtsführung und gegen Beschlüsse der Behörden der Kirchgemeinden zuständig sind, war laut Botschaft KonfG bereits im Gesetz vom 18. August 1859 über die Besorgung der konfessionellen Angelegenheiten beider Konfessionen enthalten (vgl. Botschaft KonfG, ABl 1922 I, 668). Sie gibt den mit Blick auf die Autonomie der Konfessionsteile nach wie vor massgebenden Grundsatz wieder, dass Beschwerden zunächst in einem innerhalb des Konfessionsteils geltenden Rechtsmittelverfahren zu behandeln und letztinstanzlich durch die oberste Verwaltungsbehörde des Konfessionsteils zu entscheiden sind. Die entsprechende Regelung bedarf indessen der Anpassung an das bei Erlass des KonfG noch nicht existierende Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Ferner ist sie hinsichtlich des Geltungsbereichs auf die beiden anderen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften auszudehnen. Es ist somit vorzusehen, dass das Anhängigmachen eines Rechtsmittels bei einer staatlichen Rechtspflegeinstanz einen Entscheid der obersten Verwaltungsbehörde des Katholischen Konfessionsteils, der Evangelischen Kirche, der Christkatholischen Kirchgemeinde oder der Jüdischen Gemeinde voraussetzt.

Art. 7 Abs. 2 Satz 1 sieht vor, dass die Regierung über Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden «wegen stiftungs- und zweckwidriger Verwendung oder gesetzwidriger Verwaltung der den Konfessionsteilen zugehörigen Fonde oder der Kirchen-, Pfrund- und Stiftungsgüter überhaupt, wie auch wegen Missbrauchs oder Überschreitung der Amtsgewalt» entscheidet. Die Regierung soll nach Abs. 2 Satz 2 den «erforderlichen Untersuchungen pflegen und nach der Vorschrift des Gesetzes verfügen oder aber, nach der Beschaffenheit der Sache, dem Grossen Rat darüber zum Entscheide Bericht erstatten».

Soweit dieser Bestimmung den Charakter einer Aufsichtsbeschwerde im Sinn einer Anzeige an eine mit Aufsichtsfunktionen ausgestattete Behörde hat – vergleichbar mit der Anzeige gegen Gemeindebehörden nach Art. 162 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) –, spricht das heute geltende Verfassungsrecht mit Blick auf die qualifizierte Autonomie der Religionsgemeinschaften gegen deren Beibehaltung. Weder die Regierung noch der Kantonsrat sind den konfessionellen Oberbehörden vorgesetzte Aufsichtsinstanzen.

Bildet Abs. 2 die Rechtsgrundlage, mit der die Regierung als Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide der konfessionellen Oberbehörden eingesetzt wird, so bedarf die Nachfolgebestimmung von Art. 7 KonfG der Präzisierung bzw. der Angleichung an das VRP. Insbesondere muss davon abgesehen werden, als Beschwerdegründe die stiftungs- und zweckwidrige Vermögensverwendung und Vermögensverwaltung sowie den Missbrauch oder die Überschreitung der Amtsgewalt zu nennen. Vielmehr ist eine Regelung erforderlich, wonach Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörden der vier öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften bei einer staatlichen Rechtsmittelinstanz angefochten werden können, soweit sich die anfechtbaren Erlasse nicht auf religiöse bzw. rein kirchliche Angelegenheiten beziehen. Mit Blick auf die neu gewichtete Autonomie der Religionsgemeinschaften ist als Rechtsmittelinstanz nicht die Regierung, sondern das Verwaltungsgericht einzusetzen.

Art. 7 Abs. 4, der die Zuständigkeit, die Voraussetzungen und das Verfahren bei personalrechtlichen Klagen aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträgen von Kirchgemeinden und Konfessionsteilen und das einer Klage vorangehende Verfahren festlegt, wurde mit Erlass des VIII. Nachtrags zum Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 29. November 2016 (Referendumsvorlage: ABl 2016, 3560; abgekürzt VIII. NT-VRP) eingefügt; die Bestimmung wird seit 1. Juli

2017 angewendet. In der Botschaft vom 13. Oktober 2015 zum VIII. NT-VRP und zum VIII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter (ABI 2015, 3415 ff.; abgekürzt Botschaft VIII. NT-VRP) führte die Regierung Folgendes aus (3471):

«Soweit staatlich anerkannte Religionsgemeinschaften und Kirchgemeinden die Arbeitsverhältnisse mit ihren Mitarbeitenden mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag begründen und ausgestalten, kann der Rechtsweg in personalrechtlichen Streitigkeiten nicht in einem Beschwerdeverfahren über die Regierung zum Verwaltungsgericht führen, sondern ist analog zum staatlichen Recht ein Klageverfahren vorzusehen. Dies ist schon deshalb erforderlich, weil Ansprüche aus dem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis zu den «civil rights» gehören und demgemäss einer gerichtlichen Beurteilung müssen zugeführt werden können. Auf kantonaler Ebene muss dabei, als Vorinstanz vor dem Bundesgericht, ein oberes kantonales Gericht urteilen, mithin das Verwaltungsgericht. [...] Es ist demgemäss notwendig und zweckmässig, für personalrechtliche Klagen aus Kirchgemeinde und Konfessionsteilen, analog zum staatlichen Recht, die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes zu begründen. Dies entspricht auch einem Antrag, der seitens des Verwaltungsgerichtes, des katholischen Administrationsrates und einer politischen Partei im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingebracht wurde. Eine entsprechende Ergänzung soll in Art. 7 KonfG erfolgen. Aufgrund der sachgemässen Anwendbarkeit des KonfG wird dieses Verfahren auch für die Christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen wie auch für die Jüdische Gemeinde St.Gallen gelten.»

Entgegen der Vorlage der Regierung beantragte die vorberatende Kommission zum VIII. NT-VRP dem Kantonsrat, bei personalrechtlichen Klagen nach Art. 79 ff. des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG) einen zweistufigen gerichtlichen Rechtsschutz einführen. Der Kantonsrat hat sich seiner vorberatenden Kommission angeschlossen; erstinstanzlich beurteilt die Verwaltungsrekurskommission und zweitinstanzlich das Verwaltungsgericht personalrechtliche Klagen. Die erst vor kurzem erlassene Regelung von Art. 7 Abs. 4 KonfG ist materiell unverändert in die künftige Gesetzgebung über die Religionsgemeinschaften zu überführen.

Art. 8: Die auf den Vollzugsbeginn und die Aufhebung von Erlassen bezogene Bestimmung wird mit Aufhebung des KonfG bzw. der Überführung in ein Gesetz über die Religionsgemeinschaften obsolet.

2.2.2 Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St.Gallen

Art. 1: Die öffentlich-rechtliche Anerkennung ist nunmehr in Art. 109 Abs. 1 Bst. d KV festgelegt, weshalb Art. 1 gestrichen werden kann.

Art. 2: Gleich wie beim Katholischen Konfessionsteil nach Art. 6 der Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St.Gallen (sGS 173.5; abgekürzt VKK) und bei der Evangelischen Kirche nach Art. 3 der Verfassung der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons St.Gallen (sGS 175.1; abgekürzt VERK) bilden das Bekenntnis und der Wohnsitz im Kanton St.Gallen Anknüpfungspunkte für die Zugehörigkeit zur Religionsgemeinschaft, hier zur Israelitischen bzw. Jüdischen Gemeinde. Die Abweichung gegenüber dem Katholischen Konfessionsteil und der Evangelischen Kirche besteht darin, dass auch Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Appenzell Ausserrhoden Mitglieder sein können, wobei diese Mitgliedschaft nicht auf einer von den zuständigen staatlichen Behörden zu genehmigenden Vereinbarung unter den beteiligten kirchlichen bzw. konfessionellen Behörden beruht¹⁶, sondern sich – gemäss seinerzeitiger Absprache mit den Ausserrhoder Behörden – unmittelbar aus dem st.gallischen Erlass herleitet und insoweit besteht, als der Kanton Appenzell Ausserrhoden die Mitgliedschaft nicht ausschliesst. Diese Be-

¹⁶ Vgl. als Beispiel unter mehreren: Vereinbarung über die Pastoration, die Mitgliedschaft und die Steuerpflicht der im Ortsteil Freidorf der politischen Gemeinde Roggwil wohnhaften Angehörigen der Katholischen Kirchgemeinde Arbon (sGS 173.732).

sonderheit, die auch für die Christkatholische Kirchgemeinde zutrifft, bedarf weiterhin einer entsprechenden gesetzlichen Regelung. Art. 2 kann deshalb nicht ersatzlos gestrichen werden, sondern ist auch im künftigen Gesetz über die Religionsgemeinschaften festzuschreiben.

Art. 3: In Berücksichtigung der qualifizierten Autonomie der Religionsgemeinschaften ist die Verpflichtung zur sachgemässen Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über die Spezialgemeinden nicht mehr zulässig (vgl. Botschaft KV, ABI 2000, 420). Sie ist zu streichen.

Art. 4: Diese organisationsrechtlichen Bestimmungen über die Zusammensetzung des Rates der Israelitischen (Jüdischen) Gemeinde sind angesichts der qualifizierten Autonomie der Religionsgemeinschaften nicht mehr zulässig und deshalb zu streichen.

Art. 5: Der Erlass der abgaberechtlichen Regelung von Art. 5 ergab sich aus dem Umstand, dass die Israelitische (Jüdische) Gemeinde in ihrer Beitragsordnung die Erhebung einer Minimal- und einer Maximalsteuer vorsah, was dem st.gallischen Steuerrecht jedoch fremd ist (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 17. Dezember 1991 zum Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St.Gallen, ABI 1992, 355 ff., 364). Mit Blick auf die kleine Mitgliederzahl wurde eine Sonderregelung jedoch als angemessen und vertretbar bezeichnet, weshalb es der Gemeinde zugestanden wurde, die Ordnung der öffentlichen Abgaben selbständig zu regeln. Auf der Grundlage des heutigen Verfassungsrechts ist die eigenständige Regelung der Abgaben ohnehin zulässig und bedarf keiner spezifischen Ermächtigung. Sobald die Jüdische Gemeinde die Steuerhoheit nach der st.gallischen Steuergesetzgebung beanspruchen würde, würde sich die Erhebung der Einkommens- und Vermögenssteuern zudem nach dem staatlichen Recht richten. Art. 5 kann somit gestrichen werden.

Art. 6: Die Genehmigung der Gemeindeordnung als organisationsrechtlicher Grunderlass ist in Art. 111 KV festgehalten; in Bezug auf die Genehmigung von anderen allgemein verbindlichen Erlassen gelten sachgemäss dieselben Bemerkungen, wie sie vorstehend zu Art. 4 KonfG angeführt worden sind. Art. 6 kann somit gestrichen werden.

Art. 7 und Art. 8: Die Bestimmungen über den Vollzugsbeginn und die Referendums Klausel werden mit Aufhebung des Grossratsbeschlusses bzw. der Überführung in das Gesetz über die Religionsgemeinschaften obsolet.

2.2.3 Kantonsratsbeschluss über die christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen

Art. 1 und Art. 2: Die öffentlich-rechtliche Anerkennung ist nunmehr in Art. 109 Abs. 1 Bst. c KV festgelegt, weshalb Art. 1 und Art. 2 gestrichen werden können.

Art. 2^{bis}: Das Bekenntnis und der st.gallische Wohnsitz sind Anknüpfungspunkte für die Mitgliedschaft in der Christkatholischen Kirchgemeinde. Die Abweichung gegenüber dem Katholischen Konfessionsteil und der Evangelischen Kirche besteht darin, dass auch Einwohnerinnen und Einwohner anderer Kantone, konkret der Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau und Graubünden, Mitglieder sein können, wobei diese Mitgliedschaft nicht auf zwischenstaatlicher Vereinbarung beruht, sondern sich – gemäss seinerzeitiger Absprache mit den zuständigen ausserkantonalen Behörden – unmittelbar aus dem st.gallischen Erlass herleitet und insoweit besteht, als die betreffenden Kantone die Mitgliedschaft nicht ausschliessen. Diese Besonderheit bedarf weiterhin einer entsprechenden gesetzlichen Regelung. Art. 2^{bis} kann deshalb nicht ersatzlos gestrichen werden, sondern ist auch im Gesetz über die Religionsgemeinschaften festzuschreiben.

Art. 3: In Bezug auf Abs. 1 ist festzuhalten, dass die Verpflichtung zur sachgemässen Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über die Spezialgemeinden in Berücksichtigung der qualifizierten Autonomie der Religionsgemeinschaften nicht mehr zulässig ist (vgl. Botschaft KV, ABI 2000, 420). Abs. 2 wird mit Erlass des neuen Gesetzes über die Religionsgemeinschaften hinfällig, und bezüglich Abs. 3 ist anzumerken, dass solche organisationsrechtlichen Bestimmungen über die Zusammensetzung des Rates ebenfalls angesichts der qualifizierten Autonomie der Religionsgemeinschaften nicht mehr zulässig sind.

3 Beziehung zu privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften

3.1 Veränderungen in der Religionslandschaft

Die heutige Stellung der zwei grössten öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton St.Gallen ist historisch mit ihren hohen Mitgliederzahlen und der damit einhergehenden gesellschaftlichen Relevanz zu erklären. Seit den 1980er- und 1990er-Jahren hat die religiöse Vielfalt einwanderungsbedingt eine erhebliche Ausweitung erfahren.¹⁷ Zu erwähnen ist etwa die Migration von Muslimen aus der Türkei. Fluchtbewegungen aus Ländern Asiens brachten buddhistische und katholische Gläubige aus Vietnam, hinduistische Tamilinnen und Tamilen aus Sri Lanka, gefolgt von Flüchtlingen aus den Balkanländern mit katholischer, muslimischer, christlich-orthodoxer oder keiner Religionszugehörigkeit in die Schweiz.¹⁸

Dieser starke Wandel hat gemäss Bundesamt für Statistik¹⁹ dazu geführt, dass der Anteil der Römisch-katholischen Kirche an der Bevölkerung zwischen den Jahren 1970 und 2015 um rund einen Fünftel (von 46,7 Prozent auf 37,3 Prozent) abgenommen hat und sich jener der Evangelisch-reformierten Kirche fast halbierte (von 48,8 Prozent auf 24,9 Prozent). Gleichzeitig ist der Anteil der Konfessionslosen stark angewachsen, von 1,2 Prozent im Jahr 1970 auf 23,9 Prozent im Jahr 2015. Ebenfalls angestiegen ist der Anteil der islamischen Glaubensgemeinschaften von 0,2 Prozent im Jahr 1970 auf 5,1 Prozent im Jahr 2015.

Die islamischen Glaubensgemeinschaften haben sich in den letzten 40 Jahren in der Schweiz zur stärksten nichtchristlichen Religionsgemeinschaft entwickelt. Im Jahr 2014 lebten gemäss Bundesamt für Statistik²⁰ rund 326'000 Musliminnen und Muslime in der Schweiz. Dabei handelt es sich überwiegend um Migrantinnen und Migranten, die entweder ab den 1960er-Jahren von der Schweiz als Arbeitskräfte angeworben wurden, oder ab den 1990er-Jahren als Flüchtlinge und Asylsuchende in die Schweiz kamen. Gerade mit Blick auf eine kantonale Anerkennung von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften ist es wichtig festzuhalten, dass «die Muslime in der Schweiz weder ethnisch, noch kulturell einen einheitlichen und in sich geschlossenen homogenen Block darstellen»²¹. Ähnlich wie andere Zuwanderungsgruppen sind Muslime in der Schweiz nach ihrer Herkunft in rund 240 verschiedenen kulturellen und volksgruppenbezogenen Vereinen organisiert. So stammen 56 Prozent aus dem ehemaligen Jugoslawien (Kosovo-Albaner und Bosnier), 20 Prozent aus der Türkei, 4 Prozent aus den Maghreb-Staaten, 3 Prozent aus

¹⁷ C. Bovay / R. Broquet, Religionslandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000, Neuchâtel 2004.

¹⁸ M. Baumann, Eine lange Tradition der Einwanderung von Glaubensgemeinschaften, in: Terra Cognita Schweizerische Zeitschrift zu Integration und Migration 2016/28, S. 12 ff.

¹⁹ Bundesamt für Statistik, Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren nach Religionszugehörigkeit von 1910–2015, Neuchâtel, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/religionen.assetdetail.1822034.html> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

²⁰ Bundesamt für Statistik, Ein Porträt der Schweiz. Ergebnisse aus den Volkszählungen 2010–2014. Neuchâtel 2016, S. 22.

²¹ Universität Luzern, Religionen in der Schweiz, Islam, abrufbar unter <https://www.unilu.ch/fakultaeten/ksf/institute/zentrum-religionsforschung/religionen-schweiz/religionen/islam/> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

dem Libanon sowie 15 Prozent aus Schwarzafrika und Asien.²² Durch Einbürgerung, Heirat oder aufgrund von Konversion besitzt eine stetig wachsende Zahl von Muslimen in der Schweiz die schweizerische Staatsbürgerschaft – im Jahr 2012 waren es rund 35 Prozent.²³

Um ihre Anliegen gemeinsam gegenüber Schweizer Behörden vertreten zu können, gründen Muslime seit Ende der 1980er-Jahre verschiedene sprach- und kulturüberreifende Dachorganisationen. Bis heute existiert allerdings noch kein allgemein anerkannter schweizweiter Verband. Im Kanton St.Gallen ist der in der Stadt St.Gallen ansässige Dachverband islamischer Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO) die grösste islamische Organisation. Diese wurde im Jahr 2003 von 17 islamischen Gemeinden unterschiedlicher Ethnien (Albaner, Araber, Bosnier, Türken, Schweizer Muslime usw.) aus dem Fürstentum Liechtenstein und den Kantonen St.Gallen, Thurgau, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden und Schaffhausen gegründet. Nach Angaben des DIGO umfassen die ihm angeschlossenen Gemeinden rund 18'000 Personen. Der DIGO ist Mitträger der interreligiösen Dialog- und Aktionswoche Kanton St.Gallen (IDA).

In der Schweiz ist im Übrigen der Buddhismus seit über hundert Jahren nachweisbar vertreten.²⁴ Buddhistische Glaubensgemeinschaften weisen aber einen vergleichsweise tiefen Anteil von 0,5 Prozent an der Bevölkerung²⁵ aus. Charakteristisch für den Buddhismus in der Schweiz sind die Vielfalt der Ausrichtungen und die grosse Unterschiedlichkeit national-kultureller Herkunftsregionen²⁶. Durch Flucht und Zuwanderung von Buddhisten aus asiatischen Ländern, vorwiegend aus Tibet, Vietnam, Kambodscha und Thailand, und durch das wachsende Interesse von Schweizerinnen und Schweizern am Buddhismus sowie an dessen Meditationspraktiken entstanden immer wieder neue Zentren und Begegnungsstätten. Die seit dem Jahr 1976 existierende Schweizerische Buddhistische Union (SBU) versteht sich als Dachverband der verschiedenen buddhistischen Gemeinschaften, die untereinander ansonsten wenig vernetzt und primär auf ihre eigenen Gruppen und deren Inhalte konzentriert sind.²⁷

Die oben beschriebenen grundsätzlichen Veränderungen bei der Zugehörigkeit zu Religionsgemeinschaften auf nationaler Ebene können auch im Kanton St.Gallen festgestellt werden. So gingen auch hier die prozentualen Anteile beider Landeskirchen an der Kantonsbevölkerung kontinuierlich zurück. Umfassten die katholische und evangelisch-reformierte Kirche im Jahr 1970 noch fast die gesamte Bevölkerung (97,5 Prozent), waren es im Jahr 2015 noch rund 67 Prozent. Demgegenüber haben die Anteile anderer christlicher Glaubensgemeinschaften (2015: 6,3 Prozent) und islamischer Glaubensgemeinschaften (2015: 7,3 Prozent) zugenommen. Die Zugehörigkeit zu Religionsgemeinschaften sieht im Kanton St.Gallen denn wie folgt aus²⁸:

²² Universität Luzern, Religionen in der Schweiz, Islam, abrufbar unter <https://www.unilu.ch/fakultaeten/ksf/institute/zentrum-religionsforschung/religionen-schweiz/religionen/islam/> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

²³ S. Behloul / S. Lathion, Muslime und Islam in der Schweiz: Viele Gesichter einer Weltreligion, in: M. Baumann / J. Stolz (Hrsg.), Eine Schweiz – viele Religionen. Risiken und Chancen des Zusammenlebens, Bielefeld 2007, S. 193 ff.

²⁴ Historisches Lexikon der Schweiz, Buddhismus, abrufbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D11393.php> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

²⁵ Bundesamt für Statistik, Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren nach Religions-/Konfessionszugehörigkeit, 2012-2014 kumuliert, Neuchâtel, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/religionen.assetdetail.256638.html> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

²⁶ Universität Luzern, Religionen in der Schweiz, Islam, abrufbar unter <https://www.unilu.ch/fakultaeten/ksf/institute/zentrum-religionsforschung/religionen-schweiz/religionen/buddhismus/> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

²⁷ K. Sindemann, Buddhismus in der Schweiz, in: M. Baumann / J. Stolz (Hrsg.), Eine Schweiz – viele Religionen. Risiken und Chancen des Zusammenlebens, Bielefeld 2007, S. 218 ff.

²⁸ Bundesamt für Statistik, Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren nach Religionszugehörigkeit und Kantonen 2015, Neuchâtel, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/religionen.assetdetail.1822040.html> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

Tabelle 1: Ständige Wohnbevölkerung nach Religionszugehörigkeit im Kanton St.Gallen im Jahr 2015

Religionsgemeinschaften	absolute Zahl	prozentualer Anteil
Römisch-katholisch	188'894	45,6
Evangelisch-reformiert	88'389	21,3
Andere christliche Glaubensgemeinschaften	26'224	6,3
Jüdische Glaubensgemeinschaft	266	0,1
Islamische Glaubensgemeinschaften	30'284	7,3
Andere Religionsgemeinschaften ²⁹	5'158	1,2
Konfessionslos	71'183	17,2
Religion unbekannt	4'156	1,0
Total	414'554	100

Quelle: Bundesamt für Statistik

Für den Kanton St.Gallen kann also ebenfalls festgestellt werden, dass die religiöse Vielfalt in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen hat. Dabei geht es keineswegs nur um Gemeinschaften, deren Ursprung in anderen Kulturräumen liegt. So beträgt der Anteil der «anderen christlichen Glaubensgemeinschaften» 6,3 Prozent. Dazu zählen auch Organisationen, die sich dem weiten Feld der freikirchlichen Bewegung zuordnen lassen.

3.2 Implikationen für das staatskirchenrechtliche System im Kanton St.Gallen

Aufgrund der erwähnten Feststellungen drängt sich die Frage auf, inwiefern das heute im Kanton St.Gallen bestehende staatskirchenrechtliche System noch die gesellschaftliche Realität abbildet und wie weitere Religionsgemeinschaften einbezogen werden können. Dies zumal es, wie in Abschnitt 1 dargestellt, durchaus im Interesse des Staates ist, weitere religiöse Gemeinschaften unter bestimmten Voraussetzungen in dieses System einzubinden. Zudem stellt sich gerade angesichts der religiösen Vielfalt ein Rechtfertigungsproblem, wenn einzelnen Gemeinschaften mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung ein weitreichender Sonderstatus eingeräumt wird. Das heutige staatskirchenrechtliche System ist denn gemäss dem Staatskirchenrechtler Quirin Weber ein Resultat gesellschaftlicher Dynamiken, das «[...] im besten Falle ausbalanciert, aber nie perfekt ist. Es ist in der rechtsstaatlichen und demokratischen Wirklichkeit der meisten schweizerischen Kantone fest verankert und auf einer soliden Grundlage und kann deshalb mit Bedacht weiterentwickelt werden.»³⁰ Deshalb wäre ein Einbezug weiterer Religionsgemeinschaften, der auf dem traditionellen und bewährten System der gesetzlich verankerten Anerkennung aufbaut und dieses mit Augenmass erweitert, denkbar.

3.2.1 Öffentlich-rechtliche Anerkennung

Gemäss René Pahud de Mortanges,³¹ Professor für Rechtsgeschichte und Kirchenrecht an der Universität Freiburg i.Ue., ist das Prinzip der staatlichen Anerkennung religiöser Gemeinschaften Dreh- und Angelpunkt der kantonalen Religionsverfassungsrechte, weil diese über eine ganze

²⁹ Angehörige der buddhistischen Glaubensgemeinschaften sind in dieser Kategorie enthalten.

³⁰ Q. Weber, Rahmenbedingungen für eine friedliche Koexistenz der Religionen in der Schweiz, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht, 2015/4, S. 410.

³¹ R. Pahud de Mortanges, Zwischen religiöser Pluralisierung und Säkularisierung, in: ders. (Hrsg.), Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Zürich / Basel / Genf 2015, S. 13 (nachfolgend zitiert: Pahud de Mortanges, Pluralisierung und Säkularisierung).

Reihe von Rechten, Privilegien und Vorteile entscheidet. Ist eine Religionsgemeinschaft öffentlich-rechtlich anerkannt, kann sie sich über die staatlich gewährte Steuerhoheit leichter finanzieren. Sie partizipiert je nach Kanton an den Erträgen der kantonalen Kirchensteuern juristischer Personen und sie erhält vom Staat oft finanzielle Unterstützung für ihre sozialen und kulturellen Leistungen im Interesse der Allgemeinheit. Sie kann oft auch an öffentlichen Schulen konfessionellen Religionsunterricht erteilen und hat in Spitälern, Heimen und Gefängnissen Zugang zur seelsorgerischen Betreuung ihrer Mitglieder. Schliesslich meldet ihr die Einwohnergemeinde den Zuzug neuer Mitglieder.³²

3.2.2 Öffentliche oder kantonale Anerkennung

Bei der öffentlichen Anerkennung – nachfolgend als kantonale Anerkennung bezeichnet – steht gemäss de Mortanges hingegen oft die Symbolwirkung der staatlichen Anerkennungserklärung im Vordergrund. Eine derart anerkannte Religionsgemeinschaft ist «mitten in der Gesellschaft angekommen». Ihre Mitglieder brauchen sich nicht mehr als «Aussenseiter» zu betrachten. Das war einst ein wichtiger Aspekt für die Katholiken in den traditionell reformierten Kantonen, ebenso später für die jüdischen Gemeinschaften.³³ Heute steht genau diese symbolische Wirkung bei Anerkennungsbestrebungen von verschiedenen weiteren Religionsgemeinschaften im Vordergrund.

Für eine Weiterentwicklung des staatskirchenrechtlichen Systems im Kanton St.Gallen stellt die öffentlich-rechtliche Anerkennung mit ihren weitreichenden Konsequenzen gerade für viele kleine religiöse Gemeinschaften einen wenig praktikablen bzw. sehr anforderungsreichen Weg dar. Ein weniger weitreichendes Institut, wie sie eine kantonale Anerkennung darstellt, wäre eine pragmatische Alternative dazu. Die Erweiterung um eine kantonale Anerkennung könnte eine tragfähige und dauerhafte Ordnung schaffen, in der auch andere Religionsgemeinschaften ihren Platz finden.

3.3 Aktive Religionspolitik im Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen hat eine aktive Rolle des Staates in der Religionspolitik nicht nur mit Blick auf die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften eine langjährige Tradition. So findet seit dem Jahr 2005 alle zwei Jahre unter Federführung des Kantons eine interreligiöse Dialog- und Aktionswoche (IDA) statt. Träger der IDA sind neben dem Kanton St.Gallen, die Stadt St.Gallen, das Bistum St.Gallen und der Katholische Konfessionsteil des Kantons St.Gallen, die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons St.Gallen, der Dachverband der islamischen Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO), die Jüdische Gemeinde St.Gallen, die Christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen und der Runde Tisch der Religionen St.Gallen.

Aus dieser Zusammenarbeit entstand auch die «St.Galler Erklärung für das Zusammenleben der Religionen und den interreligiösen Dialog»³⁴. Darin wird unter anderem die religiöse Vielfalt im Kanton St.Gallen anerkannt und daraus eine Verpflichtung zum Einsatz für eine vielfältige, aber bestmöglich integrierte Gesellschaft auf der Basis grundlegender humanitärer Werte und demokratischer Rechtsstaatlichkeit abgeleitet. Darüber hinaus distanzieren sich die unterzeichnenden Organisationen explizit von Radikalismus und Fundamentalismus und bekräftigen ihr Bekenntnis zu Toleranz und Frieden. Der Kanton St.Gallen unterstützt in diesem Rahmen Projekte und Aktivitäten von Religionsgemeinschaften. Ferner wird auch ein Weiterbildungskurs an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) zum Thema «Religiöse Begleitung im inter-

³² Pahud de Mortanges, Pluralisierung und Säkularisierung, S. 13.

³³ Pahud de Mortanges, Pluralisierung und Säkularisierung, S. 14.

³⁴ Abrufbar unter <http://ida-sg.ch/stgaller-erklaerung/st-galler-erklaerung/> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

kulturellen Kontext» unterstützt. Dieses Angebot richtet sich unter anderem an Imame und Lehrpersonen für islamischen Religionsunterricht (IRU) und vermittelt Fachwissen zu den zentralen Religionsgemeinschaften der Schweiz sowie zum Verhältnis von Religion und Staat, schliesslich zu interkulturellen Aspekten wie Integration, Religions-, Meinungs- und Pressefreiheit. Zudem treffen sich im Rahmen der im Jahr 2017 neu geschaffenen «St.Galler Konferenz zu Fragen von Religion und Staat» jährlich Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Religionen und Konfessionen im Kanton St.Gallen. Thematisiert werden einerseits Fragen, die für das friedliche Zusammenleben der Religionen in unserer Gesellschaft relevant sind, andererseits aber auch ganz konkrete Fragestellungen zu Berührungspunkten des Staates mit religiösen Aspekten. Ein Ziel ist es, früh die verschiedenen Positionen zu kennen und Missverständnissen vorzubeugen.

Bemühungen um ein zukunftssträchtiges Verhältnis zu den Religionsgemeinschaften ausserhalb der öffentlich-rechtlichen Anerkennung sind in den meisten Kantonen zu beobachten. So hat die Zürcher Kantonsregierung Ende des Jahres 2017 sieben Leitsätze zu Staat und Religion vorgelegt mit dem Ziel, die Basis für eine Fortsetzung des Dialogs mit den Religionsgemeinschaften zu verbessern.³⁵

3.4 Vorgeschlagene Gesetzesartikel für die kantonale Anerkennung im Rahmen der Vernehmlassung

Ausgehend von den positiven Erfahrungen aus dem interreligiösen Dialog stellt die im Folgenden dargelegte neue Anerkennungsmöglichkeit eine Weiterentwicklung der bisherigen Bemühungen des Kantons in seiner Religionspolitik dar. In der Vernehmlassungsvorlage wurden die nachstehenden Gesetzesartikel zur Einführung einer kantonalen Anerkennung vorgeschlagen.

Art. A Grundsätze

¹ Einer privatrechtlich organisierten Vereinigung der Angehörigen einer Religionsgemeinschaft kann auf Antrag hin die kantonale Anerkennung verliehen werden, wenn sie im Kanton St.Gallen von gesellschaftlicher Bedeutung ist und:

- a) Rechtspersönlichkeit besitzt und einen religiös-ideellen Zweck verfolgt;
- b) die schweizerische Rechtsordnung beachtet und den Religionsfrieden wahrt;
- c) die verfassungsmässigen Rechte ihrer Angehörigen, insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit, respektiert und den jederzeitigen Austritt zulässt;
- d) über eine transparente Rechnungslegung verfügt und sich schriftlich verpflichtet, zuhanden der Öffentlichkeit Rechenschaft über die Vermögenslage sowie über die Herkunft und die Verwendung der Finanzmittel abzulegen.

² Es besteht kein Rechtsanspruch auf kantonale Anerkennung.

³ Der Vereinigung können mit der Verleihung der kantonalen Anerkennung besondere Rechte eingeräumt werden. Steuerhoheit wird nicht gewährt.

Art. B Anerkennung

a) Verleihung

¹ Der Kantonsrat verleiht die kantonale Anerkennung durch einfachen Kantonsratsbeschluss.

³⁵ Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Innern, Staat und Religion im Kanton Zürich Eine Orientierung, abrufbar unter https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2017/leitsaetze-zum-verhaeltnis-zwischen-staat-und-religionsgemeinsch/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/236_1512658978660.spooler.download.1512658852255.pdf/Orientierung_Staat+und+Religion+KtZH.pdf (zuletzt besucht am 11. Dezember 2017).

² Der Kantonsratsbeschluss legt die der Vereinigung einzuräumenden Rechte und die von ihr zu erfüllenden Pflichten fest.

Art. C b) Entzug und Erlöschen

¹ Der Kantonsrat entzieht die kantonale Anerkennung durch Aufhebung des nach Art. B dieses Erlasses erlassenen Kantonsratsbeschlusses, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind oder die Pflichten nicht erfüllt werden.

² Die kantonale Anerkennung erlischt auf Verlangen der Vereinigung. Die Regierung stellt das Erlöschen fest und veröffentlicht die Feststellung im Amtsblatt.

³ Mit Erlöschen der öffentlichen Anerkennung entfällt die Rechtsgültigkeit des Kantonsratsbeschlusses nach Art. B dieses Erlasses.

Im Folgenden dazu einige Erläuterungen:

Art. A bis C regeln jene anerkannten Religionsgemeinschaften, denen die Anerkennung als öffentlich-rechtliche Körperschaften nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht zukommt. Sie werden im vorliegenden Zusammenhang als privatrechtlich organisierte Vereinigungen bezeichnet.

Die skizzierte Lösung lehnt sich hauptsächlich an die Regelung an, wie sie im Kanton Basel-Stadt³⁶ besteht; ansatzweise bezieht sie sich zudem auf die Regelung im Kanton Waadt³⁷.

Art. A Abs. 1 bezeichnet das potenzielle Objekt der Anerkennung. Der Begriff der privatrechtlich organisierten Vereinigung wird anstelle des Begriffs Religionsgemeinschaft verwendet, weil eine kantonale Anerkennung formell nie eine Religionsgemeinschaft als solche betrifft, sondern vielmehr eine bestimmte Personenvereinigung, die zwecks Ausübung ihrer gemeinsamen Religion besteht, sei sie privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisiert. Diese Personenvereinigung ist es denn auch, die gewisse Voraussetzungen erfüllen muss, um die Anerkennung erlangen zu können, und Träger der kantonalen Anerkennung wird. Diese Formulierung macht z.B. die kantonale Anerkennung einer muslimischen Vereinigung oder eines Dachverbands nicht davon abhängig, ob «der Islam in seiner Gesamtheit» die schweizerische Rechtsordnung respektiert, sondern davon, ob die entsprechende Personenvereinigung dies tut (etwa im Hinblick auf ihre Auslegung des Islams). In Bezug auf Zusammenschlüsse verschiedener Religionsgemeinschaften, wie z.B. bei Dachverbänden, ist festzuhalten, dass nur einzelne Teile dieser anerkannt werden können. Um den Begriff der «privatrechtlich organisierten Vereinigung» zu präzisieren, wurde in Bst. a der Besitz einer Rechtspersönlichkeit sowie das Verfolgen eines religiös-ideellen Zwecks hinzugefügt.

Weiter hält *Art. A* in Abs. 1 die Voraussetzungen fest, die kumulativ für die Verleihung des Status als privatrechtlich organisierte Vereinigung mit kantonalen Anerkennung erfüllt sein müssen.

Nach Abs. 2 besteht kein Rechtsanspruch auf eine solche Anerkennung, selbst wenn die Voraussetzungen erfüllt sein sollten. Abs. 3 nennt die Wirkung der Anerkennung.

³⁶ §§ 132 bis 134 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SR 131.222.1).

³⁷ Art. 171 Satz 2 und Art. 172 der Verfassung des Kantons Waadt (SR 131.231); Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses d'intérêt public (RSV 180.51).

Art. B erklärt in Abs. 1 den Kantonsrat für zuständig, mit einem einfachen Kantonsratsbeschluss nach Art. 2 Bst. g des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) über die Verleihung des Status als privatrechtlich organisierte Vereinigung mit kantonaler Anerkennung zu beschliessen. Die Beschlussfassung stellt keinen Verwaltungsakt dar, sondern ist als politische Entscheidung zu sehen, mit welcher der Kantonsrat zum Ausdruck bringt, dass die betreffende Religionsgemeinschaft und deren Tätigkeit im Kanton St.Gallen als gesellschaftlich bedeutsam angesehen werden. Erfüllt sie die in Art. A Abs. 1 Bst. a bis d genannten Voraussetzungen, soll der Kantonsrat nach Art. B Abs. 2 parallel zur Anerkennung die Rechte festlegen, die mit Erteilung der Anerkennung verliehen werden. Sodann obliegt es dem Kantonsrat, allfällige Auflagen, die von der Religionsgemeinschaft einzuhalten sind, zu formulieren.

In der Praxis müssten interessierte Gemeinschaften bei der Regierung einen Antrag auf Anerkennung stellen. Das Departement des Innern würde zuhanden der Regierung prüfen, ob die Religionsgemeinschaft die Voraussetzungen für eine Anerkennung erfüllt. Die Regierung würde gegebenenfalls dem Kantonsrat entsprechend einen Bericht und Antrag zuleiten.

Selbstverständlich ist es nicht möglich, dass der Religionsgemeinschaft durch einfachen Kantonsratsbeschluss Rechte eingeräumt werden, die gesetzlich nur einer als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaft zustehen (z.B. in den Bereichen Steuern oder Schule). Vielmehr wäre dadurch eine Gesetzesanpassung erforderlich, die dem einfachen Kantonsratsbeschluss vorgeht.

Art. C bestimmt, dass der Entzug des Status als privatrechtlich organisierte Vereinigung mit kantonaler Anerkennung mit der Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses, der die Anerkennung zum Gegenstand hatte, erfolgt. Die Aufhebung bzw. der Anerkennungsentzug hat zu erfolgen, wenn die Voraussetzungen nach Art. A Abs. 1 weggefallen sind oder Auflagen nicht eingehalten werden. Das Departement des Innern würde die Einhaltung der Kriterien periodisch überprüfen. Abs. 2 räumt einer anerkannten privatrechtlich organisierten Vereinigung die Möglichkeit ein, die Anerkennung auf Verlangen ablegen zu können. Die Regierung stellt dies in einem Beschluss fest, der im Amtsblatt veröffentlicht würde. Damit entfällt auch die Rechtsgültigkeit des entsprechenden Kantonsratsbeschlusses (Abs. 3).

3.5 Rechte und Pflichten aus einer kantonalen Anerkennung

Mit einer kantonalen Anerkennung attestiert der Staat den Beitrag der entsprechenden Gruppierung an den gesellschaftlichen und religiösen Frieden sowie den sozialen Zusammenhalt. Neben den möglichen Vorteilen eines solchen Rechtsinstrumentes geht es bei einer Anerkennung darum, vom gesellschaftlichen und politischen Umfeld wahrgenommen und wertgeschätzt zu werden. Diese Dimension scheint ein starkes Motiv für religiöse Gemeinschaften beim Streben nach der rechtlichen Anerkennung zu sein.³⁸

Die kantonale Anerkennung ist klar von der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften zu unterscheiden (siehe auch Abschnitt 3.2). Mit der kantonalen Anerkennung verbleiben die Religionsgemeinschaften im privatrechtlichen Status und erhalten auch keine Steuerhoheit. Dadurch bliebe die vorrangige Stellung der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften bestehen. Der in der Vernehmlassung präsentierte Entwurf sah vor, dass der Kantonsrat mit Kantonsratsbeschluss die der Religionsgemeinschaft einzuräumenden Rechte und die von ihr zu erfüllenden Auflagen festlegt. Mit der Beschlussfassung durch das Parlament wäre eine kantonale Anerkennung nicht als Verwaltungsakt, sondern als eine politische Entscheidung zu sehen gewesen. Zudem wäre kein Automatismus in Richtung einer öffentlich-rechtlichen Anerkennung vorgesehen. Das Parlament würde mit dem Beschluss einer kantonalen Anerkennung

³⁸ A. Tunger-Zanetti, Zukunft der Religionen, in: Swissfuture – Magazin für Zukunftsmonitoring 2016/1, S. 17 ff.

im Einzelfall zum Ausdruck bringen, dass die betreffende Religionsgemeinschaft und deren Tätigkeit im Kanton St.Gallen als gesellschaftlich bedeutsam angesehen werden.

Durch die im oben dargestellten Art. A vorgesehenen Pflichten erhält der Staat auch eine gewisse Aufsichtsfunktion über die kantonale anerkannten Religionsgemeinschaften, zum Beispiel über ihre innere Demokratie und finanzielle Transparenz. Der Kantonsrat hätte auf der Basis der kantonalen Anerkennung die Möglichkeit einer Gemeinschaft gewisse Rechte einzuräumen. Die Steuerhoheit wäre allerdings ausdrücklich ausgeschlossen. Denkbar wäre hingegen, als Beispiel aus den Berichten zur Anerkennung im Kanton Basel-Stadt, der Zugang zu Einwohnerdaten, um über den Zu- und Wegzug von Mitgliedern informiert zu sein. Grundsätzlich wären der Erteilung von weiteren Rechten aber enge Grenzen gesetzt: Sofern etwa in anderen Gesetzen gewisse Rechte (etwa im schulischen Bereich) explizit den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften vorbehalten sind, können solche Privilegien einer kantonale anerkannten Religionsgemeinschaft nicht mit blossem Kantonsratsbeschluss übertragen werden.

Die Vorteile einer kantonalen Anerkennung würden also mehrheitlich im symbolischen Bereich bleiben, der aber in der Praxis bei der gesellschaftlichen Integration sehr hilfreich sein kann und – wie aus den Vernehmlassungsergebnissen ersichtlich – von den Religionsgemeinschaften auch gesucht wird. Kantonale und kommunale Behörden könnten beispielsweise anhand des Vorhandenseins einer kantonalen Anerkennung im Einzelfall leichter entscheiden, ob in Bereichen wie Jugendarbeit und Kultur eine Zusammenarbeit mit einer bestimmten religiösen Gemeinschaft eingegangen werden kann. Die kantonale Anerkennung würde dann sozusagen als «Label» fungieren.

Eine kantonale Anerkennung löst im Übrigen bei den interessierten Gemeinschaften mit Blick auf ihre Organisation interne Prozesse aus, die das Bewusstsein der Mitglieder für die verfassungsmässigen Prinzipien stärkt und die Haltung fördert, dass diese mit den Glaubensinhalten im Einklang stehen können. Schliesslich entspricht das Erfordernis einer transparenten Finanzverwaltung just auch heutigen Bedürfnissen, lassen sich doch durch Kenntnisse über Geldflüsse Vorwürfe rund um Extremismus und Terrorismus entkräften bzw. erhärten.³⁹

3.6 Erfahrungen mit der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz

Die Gesetzgebung von siebzehn Kantonen (Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, Waadt, Wallis) sieht derzeit die Möglichkeit vor, nebst den bereits anerkannten Religionsgemeinschaften noch anderen die Anerkennung zu gewähren (für eine Übersicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften in der Schweiz siehe Anhang 1).⁴⁰

Angesichts der in den meisten Kantonen existierenden Möglichkeit zur Anerkennung scheint sich also das Prinzip der Öffnung der Anerkennung für andere Religionsgemeinschaften, zumindest auf Verfassungsstufe, durchgesetzt zu haben. Jedoch zeigt die Praxis in den Kantonen, dass die Anwendung dieses Prinzips unterschiedliche Entwicklungen nimmt. So wurde im Kanton Basel-Landschaft ein restriktives Gesetz erlassen. In Bern hat die Regierung im April 2015 im Rahmen einer Revision des Status der anerkannten Kirchen die Verabschiedung eines Gesetzes über die

³⁹ C. Winzeler, Die neuere Anerkennungspraxis im Religionsverfassungsrecht des Kantons Basel-Stadt, in: R. Pahud de Mortanges (Hrsg.), Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Zürich / Basel / Genf 2015, S. 30.

⁴⁰ P. Gardaz, Die Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Kompetenzen, Typen, aktuelle Situation, in: R. Pahud de Mortanges (Hrsg.), Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Zürich / Basel / Genf 2015, S. 7 (nachfolgend zitiert: Gardaz, Anerkennung).

Anerkennung verschoben, obwohl die Kantonsverfassung ein solches verlangt. In Luzern hat es der Grosse Rat im Juni 2014 trotz eines Verfassungsmandats abgelehnt, ein Anerkennungs-gesetz vorzubereiten.⁴¹ Im Kanton Zürich wurde im Jahr 2003 ein Gesetz zur Anerkennung von wei-teren Religionsgemeinschaften vom Stimmvolk abgelehnt. Bisweilen wird diese Frage dort wieder diskutiert.⁴² Konkreter sind die Arbeiten der Regierungen der Kantone Genf (seit November 2015⁴³) und Neuenburg.⁴⁴ Diese planen eine Neuregelung ihrer rechtlichen Anerkennungspraxis und der gesetzlichen Grundlagen. Hierfür haben sie ihren Parlamenten Gesetzesvorschläge unterbreitet, die zum Ziel haben, die bisher den Kirchen vorbehaltene öffentliche Anerkennung⁴⁵ für andere Religionsgemeinschaften zu öffnen.

Die in dieser Botschaft vorgeschlagene Möglichkeit der kantonalen Anerkennung besteht bereits in den Kantonen Basel-Stadt, Freiburg und Waadt.⁴⁶ Praktische Erfahrungen mit diesem Instru-ment bestehen in den Kantonen Basel-Stadt und Waadt. Im Kanton Waadt ist die kantonale An-erkennung für die Israelitische Gemeinde ausdrücklich in der Verfassung verankert und auch an-deren Religionsgemeinschaften auf Gesuch hin erteilbar.⁴⁷ Am 31. Oktober 2016 haben erstmals die anglikanische und die christkatholische Gemeinde ein Anerkennungsgesuch bei der Regie- rung des Kantons Waadt eingereicht. Bis heute ist der Kanton Basel-Stadt der einzige Kanton, der Gemeinschaften abschliessend anerkannt hat, die nicht zum jüdisch-christlichen Stamm ge- hören.⁴⁸ Er weist denn auch schweizweit gesehen die wesentlichen Erfahrungen mit diesem In-strument auf, nachdem dort im Jahr 2005 im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung diese Möglichkeit geschaffen wurde. Seither hat die Regierung des Kantons Basel-Stadt die An-träge folgender Religionsgemeinschaften geprüft⁴⁹ und eine entsprechende Anerkennung wurde vom Grossen Rat beschlossen:

- Basler Gemeinde der Christengemeinschaft, Anerkennung am 8. September 2010;⁵⁰
- Kulturvereinigung der Aleviten und Bektaschi und des Alevitischen Kulturzentrums Regio Basel, Anerkennung am 17. Oktober 2012;⁵¹
- Neuapostolische Kirche, Bezirk Basel, Anerkennung am 11. Januar 2012.⁵²

Die Basis der Beschlüsse bildete jeweils eine umfassende Prüfung der Anerkennungskriterien durch die Regierung bzw. durch das Finanzdepartement als zuständige Stelle in der kantonalen Verwaltung. Im Fall der Gemeinde der Christengemeinschaft zeigte sich dabei die Möglichkeit, im Rahmen der Anerkennung einer Gemeinschaft eine Auflage zu erteilen: So wurde eine perso-

⁴¹ Gardaz, Anerkennung, S. 8.

⁴² J. Hudec / F. Schoop, Muslime wollen staatliche Anerkennung, Neue Zürcher Zeitung vom 13. September 2016, abrufbar unter <http://www.nzz.ch/zuerich/aktuell/bosnisch-islamischer-verein-muslime-wollen-staatliche-anerken-nung-id.116362> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

⁴³ Grand Conseil de la Republique et canton de Genève, abrufbar unter <http://ge.ch/grand-conseil/data/texte/PL11766.pdf> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

⁴⁴ Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ), abrufbar unter <http://www.rkz.ch/nc/details/gesetz-zur-kleinen-erkennung-in-ge-und-ne-geplant/> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

⁴⁵ In den Kantonen Neuenburg und Genf organisieren sich alle Religionsgemeinschaften nach den Regeln des Pri-vatrechts.

⁴⁶ Gardaz, Anerkennung, S. 9.

⁴⁷ Art. 171 der Verfassung des Kantons Waadt (SR 131.231).

⁴⁸ Gardaz, Anerkennung, S. 7.

⁴⁹ Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt, abrufbar unter <http://www.fd.bs.ch/dossiers/kirchen.html> (zuletzt besucht am 24. November 2016)

⁵⁰ Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, abrufbar unter <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100368/000000368387.pdf> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

⁵¹ Grosser Rat des Kantons Basel Stadt, abrufbar unter <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100374/000000374495.pdf> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

⁵² Grosser Rat des Kantons Basel Stadt, abrufbar unter <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100373/000000373064.pdf> (zuletzt besucht am 9. August 2017).

nelle Trennung des Wirtschaftsrates und des Stiftungsrates verlangt, weil ersterer Ausgaben beschliesst und letzterer die Rechnung prüft (damit ist ersichtlich, wie im Rahmen einer kantonalen Anerkennung eine Verbesserung der finanziellen Prozesse möglich und durchsetzbar ist). In keinem der Basler Fälle hat eine Gemeinschaft ein besonderes Recht verlangt. Die alevitischen Vereine Basel erachteten dies in ihrem Gesuch ausdrücklich als nicht notwendig, weil sie die Zusammenarbeit mit den Behörden und weiteren Institutionen im Kanton Basel-Stadt bereits als positiv wahrnahmen. Denkbar wären gemäss Bericht der Regierung Basel-Stadt Rechte wie die Nutzung von Einwohnerdaten zur Eruiierung des Zu- und Wegzugs von Gläubigen, während aber das Gewähren der Steuerhoheit auch in Basel-Stadt explizit ausgeschlossen bleibt.

Im Übrigen zeigt das Beispiel der Anerkennung der Neuapostolischen Kirche, dass das kantonale Parlament den Antrag des Regierungsrates zur erneuten Berichterstattung an die Regierung zurückweisen kann. Als Hauptgrund führte der Grosse Rat damals an, dass der anfänglich vorgelegte Bericht zu wenig ausführlich sei und es an Transparenz und Information mangle. Beim zweiten Anlauf gelang dann die Anerkennung.

3.7 Geprüfte Varianten

Mit Blick auf die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften wurde neben der Möglichkeit einer kantonalen Anerkennung auch eine Variante «Status quo plus» evaluiert. Diese prüfte, ob die beabsichtigte symbolische Wirkung einer «kleinen Anerkennung» mittels Verordnungen erzielt werden kann. Dazu hat Dr. Markus Bucheli, ehemaliger Leiter der Abteilung Recht und Logistik der Staatskanzlei im Auftrag des Departementes des Innern ein Exposé erarbeitet. Dieses zeigte auf: Um rechtsstaatlichen Anforderungen zu genügen, muss sich neues Verordnungsrecht, das im Rahmen einer solchen Variante allenfalls geschaffen werden soll, auf übergeordnetes Gesetzesrecht abstützen, das entweder keine vollständige materielle Regelung enthält, indem es inhaltlich auf das Grundsätzliche beschränkt ist, oder eine ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass von Verordnungsrecht, d.h. eine Gesetzesdelegation, enthält. Nur wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, ist der Erlass von Verordnungen möglich.

Die Abklärungen haben gezeigt, dass in einigen Bereichen die Zuerkennung einzelner Befugnisse für andere Religionsgemeinschaften entweder bereits geregelt ist (z.B. Seelsorge in Einrichtungen des Justizvollzugs) oder aufgrund der gegebenen Rechtslage nicht mittels Verordnungsrecht möglich ist (z.B. Religionsunterricht an Volks- und Mittelschule; die Zuständigkeit zur Erteilung von Religionsunterricht liegt bei den kirchlichen Behörden). Es bleiben noch folgende Möglichkeiten für die Umsetzung von Erleichterungen über das Verordnungsrecht:

- Patientenseelsorge in privaten Einrichtungen der Gesundheitspflege;
- seelsorgerische Betreuung in stationären Einrichtungen für Betagte;
- seelsorgerische Betreuung in stationären Wohnangeboten für Menschen mit Behinderung;
- erleichterter Zugang zur Nutzung von Räumlichkeiten des Regierungsgebäudes durch Verzicht auf Gebührenerhebung.

Insgesamt gesehen hätte die Verwirklichung dieser Möglichkeiten durch Anpassung des Verordnungsrechts – entgegen der Absicht, die dieser Variante zugrunde läge – meist nicht zur Folge, dass damit den nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften unmittelbar einzelne spezifische Befugnisse zuerkannt würden. Vielmehr bliebe die Änderung des Verordnungsrechts darauf beschränkt, Pflichten zum Erlass einer organisationsrechtlichen Regelung in den oben genannten Bereichen festzulegen. Dadurch kann diese Variante insbesondere nicht die gewünschte symbolische Wirkung einer kantonalen Anerkennung entfalten, die einem Kantonsratsbeschluss erwachsen würde. Geschwächt würden bei einer Lösung auf Verordnungsstufe die bei der kantonalen Anerkennung eindeutigeren Verpflichtungen, welche die Religionsgemeinschaften eingehen. Ebenfalls hätte der Kantonsrat bei dieser Variante kein Mitspracherecht.

3.8 Fazit

Angesichts der gestiegenen religiösen Vielfalt im Kanton St.Gallen und der zunehmend pluralistischen Gesellschaft hat der Staat ein grosses Interesse daran, dass sich religiöse Gruppierungen weiterhin für die gesellschaftliche Integration und das friedliche Zusammenleben engagieren – dies auch im Sinn des übergeordneten Ziels der gesellschaftlichen Stabilität. Im Wissen darum pflegt der Kanton St.Gallen seit Jahren eine starke Tradition des interreligiösen Dialogs und bringt sich darin als aktiver Akteur ein. Mit der Möglichkeit einer kantonalen Anerkennung können die Beziehungen mit relevanten privatrechtlichen Religionsgemeinschaften weiter gestärkt werden und sich so für beide Seiten neue Perspektiven eröffnen.

Für den Staat ergeben sich insofern Vorteile, als dass er mit einer kantonalen Anerkennung einen verbindlichen Rahmen in der Beziehung mit einer Religionsgemeinschaft setzt und dadurch auch allfällige Probleme bzw. Konflikte auf eine sachliche Ebene hieven kann. Aus Sicht der Religionsgemeinschaften stellt eine kantonale Anerkennung einen Akt der staatlichen Respektsbezeugung und Wertschätzung dar. Es geht dabei um eine Art staatliches Zeugnis, wonach «Aspekte des Wirkens einer Religionsgemeinschaft von öffentlicher Bedeutung sind und im öffentlichen Interesse liegen.»⁵³ Dieses öffentliche Interesse kann insbesondere auch in der Integrationsfunktion einer Religionsgemeinschaft und dem damit verbundenen sozialen Nutzen für die Gesamtgesellschaft liegen. Die im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften zeigen ein grosses Interesse an der symbolischen und integrativen Wirkung dieses Instruments. Das Konzept der kantonalen Anerkennung steht auch im Einklang mit der Schwerpunktplanung der Regierung 2017–2027, die unter dem Schwerpunkt 3 die Sicherung des sozialen Friedens vorsieht und unter dem strategischen Ziel 3.2 zum Thema «gesellschaftliche Vielfalt und Integration» festhält: «Im Kanton St.Gallen gestalten die Menschen mit unterschiedlicher Herkunft und Lebensentwürfen gemeinsam die Gesellschaft in wohlwollender Offenheit und gegenseitiger Anerkennung.»⁵⁴

Zudem basiert das in der Vernehmlassung vorgeschlagene Institut der kantonalen Anerkennung auf dem historisch-traditionellen Verständnis, wonach der Staat seine Beziehungen zu gesellschaftlich relevanten Religionsgemeinschaften regelt und diese mittels Anerkennungen erfolgt. Es könnte somit das bestehende religionsrechtliche System im Kanton St.Gallen erweitern und trägt der zunehmenden religiösen Vielfalt der St.Galler Bevölkerung Rechnung. Es könnte damit auch weiteren Religionsgemeinschaften die Möglichkeit einräumen, sich – unter dem Vorbehalt der Erfüllung des vorgegebenen Pflichtenkatalogs – in das staatskirchenrechtliche System des Kantons St.Gallen einzufügen, ohne dass gleich der grosse Schritt einer öffentlich-rechtlichen Anerkennung erfolgen muss. Durch diese mögliche Einbindung weiterer Religionsgemeinschaften stiege auch die Akzeptanz des geltenden Anerkennungssystems. Ferner waren mit der kantonalen Anerkennung weder konkrete Rechte noch ein Automatismus hin zu einer umfangreichen öffentlich-rechtlichen Anerkennung verbunden. Vielmehr lud der Pflichtenkatalog interessierte Religionsgemeinschaften ein, sich auf einen Prozess zu einer kantonalen Anerkennung einzulassen und damit den eingeschlagenen Weg der Integration in die Gesellschaft weiter zu beschreiten.

Im Übrigen besteht aus Gründen der inneren Sicherheit ein öffentliches Interesse, dass die Aktivitäten religiöser Gruppen im Kanton St.Gallen transparent sind. Dies kann auch im Interesse der privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften sein, weil sie sich dadurch von entsprechenden radikalen Gruppen abgrenzen können.

Es bleibt festzuhalten, dass der Kreis der für eine kantonale Anerkennung in Frage kommenden Organisation schwierig zu bestimmen ist. Einerseits stellen die in der Vernehmlassungsvorlage erwähnten Pflichten hohe Anforderungen an den Organisationsgrad einer Religionsgemeinschaft,

⁵³ Hafner, Anerkennung, S. 1010.

⁵⁴ Regierung, Schwerpunktplanung, S. 20.

die mit langwierigen internen Veränderungsprozessen verbunden sein können. Andererseits kann es sein, dass gerade die Vorteile einer privatrechtlichen Verfasstheit – ohne Auflagen des Staates – von einigen Religions-gemeinschaften höher gewichtet werden als die Vorteile einer kantonalen Anerkennung, die in erster Linie symbolischer Natur sind.

4 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Umsetzung der Kantonsverfassung

Art. 1 umschreibt die Zugehörigkeit zu der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaft im Sinn der Mitgliedschaft. Im Vordergrund stehen nach Abs. 1 Bst. a und b einerseits das für die Zugehörigkeit massgebende Bekenntnis aufgrund der von den Religionsgemeinschaften festgelegten Voraussetzungen sowie andererseits das Nichtbestehen des ausdrücklich erklärten Austritts oder der ausdrücklich erklärten Nichtzugehörigkeit (vgl. auch Art. 6 VKK und Art. 3 Satz 1 i.V.m. Art. 10 VERK).

Als Grundsatz hat zudem der Wohnsitz im Kanton St.Gallen zu gelten (Abs. 1 Ingress). Das Gesetz ermächtigt – in Übereinstimmung mit dem bestehenden Recht – die Christkatholische Kirchgemeinde und die Jüdische Gemeinde, Mitglieder mit ausserkantonalem Wohnsitz aufzunehmen, was dann zulässig ist, wenn die beteiligten Kantone die Mitgliedschaft nicht ausschliessen (Abs. 2 und 3). Neu ist vorzusehen, dass der Jüdischen Gemeinde künftig auch Personen angehören können, die in den Kantonen Glarus, Appenzell Innerrhoden, Thurgau und Graubünden wohnen; nach geltendem Recht ist die Zugehörigkeit von Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden beschränkt. Die Änderung führt zu einer Gleichbehandlung von Jüdischer Gemeinde und Christkatholischer Kirchgemeinde. Ob und in wie vielen Fällen eine Mitgliedschaft von ausserkantonalen Einwohnerinnen und Einwohnern mit christkatholischem oder jüdischem Bekenntnis begründet wird, hängt davon ab, ob sich diese Personen für die Zugehörigkeit entscheiden.

Die Regierung des Kantons St.Gallen hat die Regierungen der betroffenen Kantone um Bescheid ersucht, ob sie weiterhin dieser Form der zwischenstaatlichen Regelung zustimmen oder ob sie allenfalls einer formellen zwischenstaatlichen Vereinbarung den Vorzug geben. Alle angefragten Kantone haben sowohl der Weiterführung der zwischenstaatlichen Regelungen als auch der Gleichbehandlung der Jüdischen Gemeinde St.Gallen mit der Christkatholischen Kirchgemeinde schriftlich zugestimmt.

Tabelle 2: Angleichung der Möglichkeit zur Mitgliedschaft der Jüdischen Gemeinde St.Gallen an die Christkatholische Kirchgemeinde

Religionsgemeinschaft	Geltungsbereich alt	Geltungsbereich neu
Jüdische Gemeinde St.Gallen	SG, AR	SG, AR, AI, TG, GR, GL
Christkatholische Kirchgemeinde	SG, AR, AI, TG, GR, GL	SG, AR, AI, TG, GR, GL

Art. 2 greift materiell Art. 1 KonfG unter Berücksichtigung der qualifizierten Autonomie, wie sie den Religionsgemeinschaften verfassungsrechtlich zukommt, auf. Art. 2 Abs. 1 übernimmt die Regelung von Art. 1 Abs. 1 KonfG, wobei mit Rücksicht darauf, dass der künftige Erlass alle vier als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften erfasst, die Wendung «religiöse und rein kirchliche Angelegenheiten» durch «religiöse Angelegenheiten» ersetzt wird. Aus dem gleichen Grund erscheint es gerechtfertigt, das Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften nach Art. 109 Abs. 2 KV in diesen Kontext einzubeziehen und anstelle von «kirchlichen Behörden» umfassender von «Behörden, Institutionen sowie Amtsträgerinnen und Amtsträgern», die nach den Regeln der jeweiligen Religionsgemeinschaft eingesetzt worden sind, zu sprechen.

In Bezug auf Art. 2 Abs. 2 liesse sich mit Blick auf den Erlass eines neuen Gesetzes – wie dies der Regierungsrat im Rahmen seiner Botschaft zum KonfG im Jahr 1922 ebenfalls tat – die grundsätzliche Frage stellen, ob nicht das Verhältnis zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften auf einer anderen als der heute bestehenden Grundlage aufgebaut werden sollte, indem die Behandlung der Angelegenheiten gemischter Natur nicht mehr den Behörden der Religionsgemeinschaften, sondern den staatlichen Behörden zugewiesen werden soll. Damals hielt die Regierung fest (Botschaft KonfG, ABI 1922 I, 663), dass sie «ein derartiges Begehren nicht unterstützen [könne]. Wie aus dem historischen Überblick hervorgeht, besteht diese Ordnung der Verhältnisse in unserm Kanton seit dem Jahre 1816, also seit mehr als einem Jahrhundert; an derart eingelebten Verhältnissen soll man ohne triftige Gründe nicht rütteln, und solche Gründe bestehen unseres Erachtens nicht.»

Zwischenzeitlich besteht die geltende Regelung seit 200 Jahren, und es besteht nach wie vor keine Veranlassung, davon abzuweichen. Es soll somit – in Übereinstimmung mit dem geltenden Gesetz – davon abgesehen werden, Gegenstände oder Umfang der gemischten Angelegenheiten im Gesetz ausdrücklich zu bezeichnen. Hingegen ist es sinnvoll, die Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Religionsgemeinschaften zu regeln (vgl. dazu Art. 4 des Gesetzesentwurfs). Als aktuelles Beispiel für eine gemischte Angelegenheit, die im Rahmen einer Vereinbarung der zuständigen Behörden von Kanton und Religionsgemeinschaft zu regeln ist, lässt sich die Unterschutzstellung von beweglichen Kulturgütern im Eigentum der Religionsgemeinschaft anführen. In Bezug auf den Katholischen Konfessionsteil ist sodann die auf vertraglicher Grundlage geregelte Zusammenarbeit bei Massnahmen zu Gunsten des Stiftsbezirks als Weltkulturerbe zu erwähnen. Nähere Ausführungen finden sich in der Botschaft der Regierung vom 20. Dezember 2016 zum KulturerbeGesetz (ABI 2017, 287), insbesondere in den Bemerkungen zu Art. 9 und 37 des Gesetzesentwurfs (ABI 2017, 320 und 338 f.).

Art. 3 behält, wie in den Bemerkungen zu Art. 5 KonfG in Abschnitt 3.2.1 dargelegt, die Genehmigung bei Änderung des Bistumskonkordats bei. Sollte eine Änderung des Bistumskonkordats aktuell werden, müsste geprüft werden, wie weit das Genehmigungsrecht des Kantonsrates überhaupt ginge. Im Vorfeld des Erlasses des KonfG wurde in Bezug auf Art. 5 vorgeschlagen, die im vorherigen Gesetz vom 18. August 1859 über die Besorgung der konfessionellen Angelegenheiten beider Konfessionen (aGS 1, 332; GS 2, 79) enthaltenen Worte «im Bistum» durch «am Bistume» zu ersetzen (vgl. Botschaft KonfG, ABI 1992 I, 668). Der Regierungsrat hielt in diesem Zusammenhang fest, dass das Bistumskonkordat eine Reihe von Vorschriften enthalte, die für den Staat «gar kein Interesse» böten, z.B. betreffend die Seelsorge über die Pfarrangehörigen der Hauptkirche, Domvikare, Besoldungen usw.; «die Abänderungen solcher Vorschriften «im Bistume» interessieren den Staat nicht, dagegen wohl, wenn im Bestande des Bistums selbst Änderungen vorgenommen werden wollten.» Unter die beantragte Wendung «Vereinbarungen über Angelegenheiten, die rein kirchlicher Natur sind» fällt auch der bisherige Anwendungsfall über «Bestand und Umfang des Bistums». Die allgemeinere Formulierung wurde gewählt, um insbesondere auch über ein geeignetes Differenzierungskriterium für zukünftige Vereinbarungen aus anderen Themenbereichen zu verfügen. In Bezug auf Vereinbarungen über Angelegenheiten rein kirchlicher Natur (hier erfolgt der Abschluss allein durch den Katholischen Konfessionsteil) ist festzuhalten, dass dies auch für Änderungen des bestehenden Bistumskonkordats betreffend Angelegenheiten gilt, die rein kirchlicher Natur sind. Der Genehmigungsvorbehalt durch den Kantonsrat entfällt somit in diesen Fällen. Dies entspricht materiell Art. 5 KonfG, in dem eine Genehmigung durch den Kantonsrat nur betreffend Vereinbarungen über Bestand und Umfang des Bistums besteht (dazu gehört auch der bisherige, partizipative Wahlmodus des Bischofs). Die Genehmigung durch den Kantonsrat und das Katholische Kollegium ergibt sich nicht aus den allgemeinen Verfassungsbestimmungen betreffend zwischenstaatliche Vereinbarungen (namentlich Art. 65 Bst. c KV). Dies, weil die hier diskutierten Vereinbarungen nicht zwingend Gesetzesrang

haben. Dem Kantonsrat wird also vorliegend per Gesetz eine zusätzliche Genehmigungszuständigkeit übertragen. Dies ist auf Grundlage von Art 65 Bst. m KV (Erfüllung weiterer Aufgaben durch den Kantonsrat, die ihm per Gesetz übertragen werden) möglich.

Art. 4 regelt die Kooperation zwischen Kanton und den als öffentlich-rechtlichen Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften und die dazu dienenden Instrumente. Grundsätzlich sind verschiedene Kooperationsformen möglich, die von «faktisch abgestimmtem Verhalten über die Zusammenarbeit aufgrund von Regelungen und in Gefässen, welche die allgemeine Gesetzgebung in einem bestimmten Aufgabenbereich zur Verfügung stellt, bis hin zu besonderen staatskirchenrechtlichen Vereinbarungen und Rechtsverhältnissen» reichen.⁵⁵ Konkret wird in Art. 4 festgehalten, dass Kanton und Religionsgemeinschaften die Zusammenarbeit auf der Grundlage von besonderen gesetzlichen Vorschriften oder von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen pflegen. Denkbar ist dabei auch, dass das Gesetz die Regierung zum Abschluss von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen ermächtigt, die Rechte und Pflichten der Religionsgemeinschaft mit Gesetzesrang festlegen. Dabei wären Gegenstand und Umfang der Ermächtigung in den Grundzügen im Gesetz selber zu bestimmen.

Art. 5 erklärt einen Teil der Bestimmungen des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) für die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften als sachgemäss anwendbar. Es geht darum, dass die Verfahrensvorschriften, die für die Vorbereitung und Durchführung von Bürgerversammlungen in den Gemeinden gelten, von den zuständigen Behörden der Religionsgemeinschaften sachgemäss anzuwenden sind, soweit die Religionsgemeinschaft diese Beschlussfassungsform kennt und keine eigenen Vorschriften erlassen hat. Mit der subsidiären Anwendbarkeit des staatlichen Rechts wird einerseits der qualifizierten Autonomie der Religionsgemeinschaft Rechnung getragen; andererseits wird sichergestellt, dass die Religionsgemeinschaft die demokratischen Grundsätze, wie sie in Art. 111 Abs. 2 Bst. a KV vorgesehen sind, einzuhalten vermag, auch wenn sie (noch) nicht über entsprechendes Verfahrensrecht verfügt.

Art. 6 ordnet die Verwaltungsrechtspflege in den Religionsgemeinschaften. Er löst Art. 7 KonfG ab und erweitert dessen Geltungsbereich auf die Christkatholische Kirchgemeinde und die Jüdische Gemeinde. Zudem wird der Rechtsschutz an die Gesetzgebung über die Verwaltungsrechtspflege angepasst, die – wie in den Ausführungen zu Art. 7 KonfG in Abschnitt 3.2.1 bereits erwähnt – bei Erlass des geltenden Gesetzes noch nicht bestanden hatte. Aus Sicht des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St.Gallen ist der Begriff «Kirchgemeinden» zu eng gefasst, da auch die von Kirchgemeinden gegründeten öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlich-rechtlichen Körperschaften, insbesondere die Zweck- und Gemeindeverbände, wichtige Verwaltungsaufgaben der Kirchgemeinden wahrnehmen (z.B. das Personalwesen). Dieses Anliegen wird mit Abs. 4 aufgenommen.

Abs. 1 und 2 beziehen sich auf die Verwaltungsrechtspflege innerhalb der Religionsgemeinschaft. Sie stellen vom VRP abweichende Vorschriften nach Art. 2 Abs. 1 VRP dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Katholische Konfessionsteil und die Evangelische Kirche in Kirchgemeinden als eigene öffentlich-rechtliche Körperschaften gegliedert sind (vgl. Art. 109 Abs. 1 Bst. a und b KV i.V.m. mit Art. 1 Abs. 3 und Art. 55 ff. VKK sowie Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 ff. VERK), während die Christkatholische Kirchgemeinde und die Jüdische Gemeinde keine organisationsrechtliche Gliederung aufweisen. Dem ist in Art. 6 Abs. 1 und 2 Rechnung zu tragen. Der Geltungsbereich von Abs. 1 ist dementsprechend auf die Kirchgemeinden von Katholischem Konfessionsteil und Evangelischer Kirche beschränkt. Hier wird in Analogie zu Art. 40 Abs. 1 VRP der gemeindeinterne Instanzenzug festgelegt. Abs. 2 überträgt sachgemäss die nach Art. 43^{bis} VRP (bzw. Art. 43^{bis} Abs. 1 in der Fassung gemäss VIII. NT-VRP) für den Staat geltende Regelung auf

⁵⁵ Y. Hangartner, Rechtlicher Grundrahmen der Kooperation von Staat und Religionsgemeinschaften, in: R. Pahud de Mortanges / E. Tanner (Hrsg.), Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, Zürich 2005, S. 91 ff., 103.

die Religionsgemeinschaften. An die Stelle einer staatlichen Instanz, nämlich des zuständigen Departementes nach Art. 43^{bis} Ingress VRP (bzw. Art. 43^{bis} Abs. 1 in der Fassung gemäss VIII. NT-VRP), wird für die Religionsgemeinschaften deren oberste Verwaltungsbehörde als Rekursinstanz bezeichnet. Der Weiterzug der Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde der Religionsgemeinschaft richtet sich nach Art. 59^{bis} Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b Ziff. 1 VRP in der Fassung gemäss Abschnitt II Ziff. 11 des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

Abs. 3 übernimmt materiell die mit dem VIII. NT-VRP erlassene Bestimmung über das Klageverfahren bei personalrechtlichen Streitigkeiten. Dabei wird der Erlasstext von Art. 7 Abs. 4 KonfG an den auf die Christkatholische Kirchengemeinde und die Jüdische Gemeinde ausgeweiteten Geltungsbereich des neuen Gesetzes angepasst. Abs. 3 weist zudem auf die Anwendbarkeit des Personalgesetzes hin und verlangt spezifische Schlichtungsstellen, verzichtet aber auf die Wiederholung von Art. 71e VRP, womit letztere Bestimmung sowohl für personalrechtliche Klagen als auch für Forderungsklagen aus öffentlich-rechtlich verfügbaren Anstellungen alleine anwendbar bleibt.

Abs. 5 legt fest, dass im Übrigen für die Verwaltungsrechtspflege der Religionsgemeinschaften das VRP sachgemäss anzuwenden ist. Dies bedeutet insbesondere auch, dass die Religionsgemeinschaften die Bestimmungen des VRP über das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden anzuwenden haben (vgl. Art. 1 Bst. a VRP).

Art. 7 und 8 enthalten die Übergangsbestimmungen. Art. 7 ist darauf ausgerichtet, dass die bei Vollzugsbeginn des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften geltenden und von den zuständigen Behörden nach bisherigem Recht genehmigten Erlasse der Religionsgemeinschaften über die Grundzüge ihrer Organisation ihre Rechtsgültigkeit behalten.

Art. 8 legt als weitere Übergangsbestimmung fest, dass die bei Vollzugsbeginn des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften pendenten Verfahren über Beschwerden, die bei der Regierung hängig sind, nach bisherigem Recht abgeschlossen werden. Dies bedeutet insbesondere, dass diese Beschwerden von der Regierung entschieden und nicht im Sinn des geänderten Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP an das Verwaltungsgericht übermittelt werden.

4.2 Änderung anderer Erlasse

Ziff. 1 sieht die Änderung des Gesetzes über die Gesetzessammlung und das Amtsblatt (sGS 0.1; abgekürzt GGA) vor. Es geht um eine formal-redaktionelle Änderung in Art. 1 Ziff. 2 und 3.

Ziff. 2 enthält die Anpassung von Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) an die Terminologie des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften.

Ziff. 3 trägt der qualifizierten Autonomie, welche die Verfassung den Religionsgemeinschaften zuerkennt, Rechnung (vgl. Botschaft KV, ABI 2000, 418 ff.) und passt den Geltungsbereich des Gesetzes über die Urnenabstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt UAG), wie er in Art. 3 umschrieben ist, dem Gesetz über die Religionsgemeinschaften an.

Ziff. 4 enthält die Anpassungen des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG). Sie hebt Art. 1 Abs. 3 GG auf, nachdem für Kirchengemeinden und kirchliche Korporationen keine besondere Gesetzgebung besteht. Es ist im Rahmen der qualifizierten Autonomie, die den Religionsgemeinschaften zukommt, deren Angelegenheit, die kommunale Organisation zu regeln.

Ziff. 5 führt zu einer Neuformulierung von Art. 13 Abs. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes (sGS 161.1; abgekürzt VG). Die Religionsgemeinschaften werden angesichts ihrer qualifizierten Autonomie vom Geltungsbereich des VG ausgenommen.

Ziff. 6 ändert Art. 3 des Disziplinalgesetzes (sGS 161.3; abgekürzt DG) dahingehend, dass es den Religionsgemeinschaften mit Blick auf die qualifizierte Autonomie überlassen ist, ob sie für sich ein Disziplinarrecht vorsehen und gegebenenfalls wie sie dieses ausgestalten wollen. Es steht ihnen allerdings frei, das kantonale Disziplinarrecht als sachgemäss anwendbar zu erklären.

Ziff. 7 formuliert die Änderung des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG). Die Änderung berücksichtigt die verfassungsrechtliche Gleichstellung aller vier öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften.

Ziff. 8 führt zur Änderung des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1; abgekürzt MSG). Die Änderung berücksichtigt die verfassungsrechtliche Gleichstellung aller vier öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften.

Ziff. 9 enthält die Änderungen von mehreren Bestimmungen des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG). Meistens handelt es sich um formal-redaktionelle Anpassungen.

Von Bedeutung ist die Anpassung von Art. 3 StG, indem diese Bestimmung ausdrücklich auf das Gesetz über die Religionsgemeinschaften Bezug nimmt und vorsieht, dass allen vier als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften die Steuerhoheit zukommen kann. Ebenso können alle als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften die Besorgung des Steuerbezugs der politischen Gemeinde übertragen, was durch die entsprechende Anpassung des Wortlauts von Art. 236 StG zum Ausdruck gebracht wird.⁵⁶

Zudem wird in Art. 236 Abs. 1 Bst. b StG neu eine Ausnahmeregelung für die Mitglieder der Christkatholischen Kirchgemeinde und der Jüdischen Gemeinde eingeführt. Danach sind Mitglieder vom Steuerbezug durch die politischen Gemeinden ausgenommen, die ihren Wohnsitz in einem Kanton nach Art. 1 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften haben und im Kanton St.Gallen nicht der subjektiven Steuerpflicht unterliegen, weil sie steuerrechtlich keine wirtschaftliche Zugehörigkeit nach Art. 14 StG aufweisen. Im Kanton St.Gallen sind in einem solchen Fall keine für den Steuerbezug erforderlichen Daten oder Angaben über diese Personen vorhanden.

In Bezug auf die formalen Änderungen von Art. 6 und Art. 9 StG ist zu bemerken, dass sich diese auf den Wortlaut der beiden Bestimmungen in der Fassung des vom Kantonsrat am 3. Juni 2015 erlassenen XII. Nachtrags zum Steuergesetz⁵⁷ abstützen.

Ziff. 10 passt die Aufzählung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Art. 43 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB) an das Gesetz über die Religionsgemeinschaften an.

Ziff. 11 enthält die Änderungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Werden Bestimmungen geändert, die mit dem VIII. NT-VRP eine Änderung erfahren haben, wird im vorliegenden Gesetzesentwurf vom Wortlaut in der Fassung des VIII. NT-VRP ausgegangen.

⁵⁶ Es handelt sich indessen auch hier um formale Anpassungen. Dass die Steuerhoheit und das Recht auf Übertragung des Steuerbezugs auf die politische Gemeinde schon bisher nicht auf den Katholischen Konfessionsteil und die Evangelische Kirche beschränkt waren, sondern auch der Christkatholischen Kirchgemeinde und der Jüdischen Gemeinde zukamen, zeigen die Ausführungen im St.Galler Steuerbuch StB 3 Nr. 1, abrufbar unter https://www.steuern.sg.ch/content/dam/dokument_library/steuern/steuerbuch/art-1-12-stg/003_1.pdf.oc-File/003_1.pdf (zuletzt besucht am 9. August 2017).

⁵⁷ In Vollzug seit 1. Januar 2016.

In Art. 1 wird der erweiterte Geltungsbereich des VRP festgelegt. Dieser ist nicht mehr auf den Katholischen Konfessionsteil und die Evangelische Kirche begrenzt, sondern erstreckt sich auch auf die Christkatholische Kirchgemeinde und die Jüdische Gemeinde. Vorbehalten bleiben die als abweichende Vorschriften im Sinn von Art. 2 Abs. 1 VRP zu qualifizierenden Bestimmungen in Art. 6 Abs. 1 bis 4 des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

Art. 7 KonfG ablösend, sieht die Änderung von Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP vor, dass das Verwaltungsgericht über Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der obersten Behörden der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften entscheidet, dies in Analogie zur entsprechenden Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes bezüglich Verfügungen und Entscheide der obersten Organe der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Mit dieser Anpassung des VRP kommt der Regierung keine Rechtsprechungsfunktion mehr zu, wie sie im geltenden Art. 7 KonfG noch enthalten ist. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist indessen – wie gemäss geltender Regelung – nicht gegeben, wenn es sich um religiöse Angelegenheiten handelt. Diesbezüglich soll Art. 59^{bis} Abs. 2 Bst. b Ziff. 1 VRP zur Verdeutlichung nicht allein – wie bisher – auf Art. 109 Abs. 2 KV verweisen, sondern auch Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften erwähnen.

In Art. 71e Bst. a wird neu ausdrücklich die Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission betreffend Klageverfahren bei personalrechtlichen Streitigkeiten nach Art. 6 Abs. 3 des Entwurfs des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften ergänzt.

Der weiteren Änderung von Art. 71e VRP durch Einfügen von Bst. a^{bis} liegt folgende Überlegung zugrunde: Sollten Religionsgemeinschaften das Anstellungsverhältnis von Mitarbeitenden nicht in Gestalt eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsvertrags, sondern durch Verfügung begründen, sind sie mit jenen staatlichen Gemeinden vergleichbar, die auf der Grundlage eines Reglements nach Art. 95 Abs. 2 Satz 1 GG ebenfalls die Anstellung durch Verfügung vorsehen, weshalb das Personalgesetz diesbezüglich keine sachgemässe Anwendung findet (Art. 95 Abs. 2 Satz 2 GG). Für Anstellungsverhältnisse in solchen politischen Gemeinden sieht Art. 79^{bis} VRP vor, dass das Verwaltungsgericht vermögensrechtliche Ansprüche aus dem durch Verfügung begründeten Anstellungsverhältnis beurteilt. Davon ausgenommen sind Ansprüche von Angestellten aus öffentlich-rechtlichen Versicherungen. Die Regierung hielt dazu in der Botschaft vom 27. April 2010 zum Entwurf des Personalgesetzes (ABI 2010, 1585 ff., 1656) und – diese Ausführungen wiederholend – in der Botschaft VIII. NT-VRP (ABI 2015, 3472) Folgendes fest:

«Bei Streitigkeiten über vermögensrechtliche Ansprüche aus dem durch Verfügung begründeten Anstellungsverhältnis in Gemeinden soll weiterhin die Klage nach Art. 79^{bis} VRP beim Verwaltungsgericht erhoben werden können. Da es den Gemeinde freigestellt ist, inwieweit sie das Personalgesetz des Kantons anwenden wollen, ist ihnen mit der vorgesehenen Anpassung von Art. 79^{bis} VRP das Klagerecht weiterhin gewährleistet, auch wenn und solange sie bei der verfügungsweisen Anstellung bleiben sollten.»

Mit dem Erlass des VIII. NT-VRP wurde für die personalrechtliche Klage nach Art. 78 Abs. 1 PersG das erstinstanzliche Klageverfahren vor der Verwaltungsrekurskommission eingeführt, während das Verwaltungsgericht darüber in zweiter Instanz zu entscheiden hat (vgl. Bemerkungen zu Art. 7 Abs. 4 KonfG in Abschnitt 3.2.1). Konsequenterweise muss dieses zweistufige Klageverfahren auch für den Sonderfall bei Streitigkeiten über vermögensrechtliche Ansprüche aus Arbeitsverhältnissen gelten, die durch Verfügung begründet werden. Die entsprechende Ergänzung von Art. 71e VRP und die Aufhebung von Art. 79^{bis} VRP sind beim Erlass des VIII. NT-VRP unterblieben. Dies ist nunmehr nachzuholen.

Für die Religionsgemeinschaften ist wesentlich, dass diese den staatlichen Gemeinden, die Angestelltenverhältnisse durch Verfügung begründen, gleichzustellen sind, weshalb der Text des aufzuhebenden Art. 79^{bis} VRP, der neu als Bst. a^{bis} in Art. 71e VRP eingefügt wird, der entsprechenden Erweiterung bedarf.

4.3 Aufhebung anderer Erlasse und Vollzugsbeginn

In Abschnitt III Ziff. 1 bis 3 werden die genannten bisherigen staatskirchenrechtlichen Erlasse aufgehoben. In Abschnitt IV wird die Regierung ermächtigt, den Vollzugsbeginn des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften zu bestimmen.

5 Finanzielle Auswirkungen

Aus dieser Vorlage ergeben sich für Kanton und Gemeinden keine finanziellen Auswirkungen.

6 Referendum

Das Gesetz über die Religionsgemeinschaften unterliegt dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG).

7 Vernehmlassung

Die Vernehmlassung dauerte von Mitte März 2017 bis Anfang Juni 2017. Zur Stellungnahme eingeladen wurden alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), das Netzwerk St.Galler Gemeinden (NetzSG), die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons St.Gallen, der Katholische Konfessionsteil des Kantons St.Gallen, das Bistum St.Gallen, der Kirchenrat der Christkatholischen Kirchengemeinde St.Gallen, die Jüdische Gemeinde St.Gallen, der Dachverband islamischer Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO), der Runde Tisch der Religionen, die Schweizerisch Buddhistische Union, das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, alle Departemente und die Staatskanzlei/RELEG.

Insgesamt gingen 23 Stellungnahmen ein, wovon fünf von politischen Parteien stammen (CVP, FDP, SVP, SP, EDU). Zusätzlich zur VSGP liegt eine Stellungnahme einer Gemeinde (Wartau) vor. Ferner gingen neben den Rückmeldungen der angeschriebenen Religionsgemeinschaften auch jene der Serbisch-orthodoxen Kirchengemeinde der Ostschweiz in St.Gallen sowie des Geistigen Rates der Bahá'í in St.Gallen ein.

In der Gesamtbetrachtung werden der Auftrag aus der neuen Kantonsverfassung, die vier öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften gesetzlich gleich zu behandeln, sowie die daraus resultierenden Gesetzesbestimmungen, von fast allen Vernehmlassungsteilnehmenden anerkannt. Die SVP lehnt den vorliegenden Gesetzesentwurf grundsätzlich ab und verzichtet darauf, sich zu den einzelnen Punkten zu äussern.

Bei der Erweiterung des religionsrechtlichen Systems um eine kantonale Anerkennung lehnen alle teilnehmenden politischen Parteien ausser die CVP die Schaffung einer neuen Anerkennungsmöglichkeit ab. Die ablehnenden Parteien stellen insbesondere das Bedürfnis nach einer kantonalen Anerkennung sowie deren integrative Wirkung grundsätzlich in Frage. Ferner beurteilen sie die Anerkennungskriterien als zu vage. Die CVP beurteilt die kantonale Anerkennung «grundsätzlich eher positiv». Werde diese Möglichkeit von den religiösen Gemeinschaften nicht genutzt, entspreche dies dem Status quo. Werde sie hingegen genutzt, profitiere der Kanton davon

insofern, als er dadurch eine Aufsichtsfunktion über die Religionsgemeinschaften mit einfacher Anerkennung erhalte. Schliesslich fördere diese auch in nachhaltiger Weise die Transparenz und Integration dieser Organisationen, so die CVP.

Von den an der Vernehmlassung teilnehmenden Religionsgemeinschaften wird die kantonale Anerkennung klar oder mit kleineren Vorbehalten befürwortet. Insbesondere die privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften sehen darin ein Zeichen der Wertschätzung und der Toleranz, das den Integrationsbemühungen Rechnung trägt. Die Pflichten werden als streng, aber nicht unerfüllbar beurteilt. Deren Erfüllung dürfte nicht nur im Interesse der allgemeinen Öffentlichkeit liegen, sondern gerade auch im Interesse der um Anerkennung ersuchenden Religionsgemeinschaften, heisst es. Aus Sicht der Jüdischen Gemeinde St.Gallen ist eine staatliche Anerkennung ein sehr gutes Mittel, um das Selbstwertgefühl einer minderheitlichen Religionsgemeinschaft im Kontext der Mehrheitsumgebung zu stärken, und es bestehe dadurch ein zusätzlicher Anreiz zur Integration.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Gesetz über die Religionsgemeinschaften einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhänge

Anhang 1: Übersicht anerkannte Religionsgemeinschaften in der Schweiz (Stand 2015)⁵⁸

	evang.-ref.		röm.-kath.		christ.-kath.		jüdische G.		ev. weitere	
	öff.-rechtl.	öffentl.	öff.-rechtl.	öffentl.	öff.-rechtl.	öffentl.	öff.-rechtl.	öffentl.	öff.-rechtl.	öffentl.
AG	X		X		X				X	
AR	X		X						X	
AI	X		X							
BL	X		X		X				X	
BS	X		X		X		X		X	X
BE	X		X		X		X		X	
FR	X		X				X		X	X
GE		X		X		X				
GL	X		X						X	
GR	X		X						X	
JU	X		X						X	
LU	X		X		X				X	
NE		X		X		X				X
NW	X		X						X	
OW	X		X						X	
SG	X		X		X		X			
SH	X		X		X				X	
SZ	X		X							
SO	X		X		X				X	
TI	X		X						X	
TG	X		X							
UR	X		X							
VD	X		X					X		X
VS	X		X						X	
ZG	X		X							
ZH	X		X		X			X		

⁵⁸ S. Kölbener, Das kantonale Anerkennungsrecht in der Schweiz, Anhang 1, in: R. Pahud de Mortanges (Hrsg.), Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Zürich / Basel / Genf 2015, S. 287.

Anhang 2: Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles

Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles

vom 25. Juni 1923 (Stand 1. Juni 2017)

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen,
in Ausführung von Art. 24 der Kantonsverfassung vom 16. November 1890¹,
in Revision des Gesetzes über die Besorgung der besonderen Angelegenheiten bei-
der Konfessionen vom 18. August 1859²,
nach Einsicht einer Botschaft des Regierungsrates vom 12. Mai 1922³,
verordnet als Gesetz:⁴

Art. 1

¹ Die religiösen und rein kirchlichen Angelegenheiten besorgen die kirchlichen Be-
hörden.

² Der katholische und der evangelische Konfessionsteil geben sich ihre konfessio-
nellen Organisationen⁵ selbst, unter Sanktion des Grossen Rates, und zwar:

- a) der katholische Konfessionsteil für Besorgung der katholischen konfessionel-
len und klösterlichen Angelegenheiten, welche nicht rein kirchlicher Natur
sind, sowie für Verwaltung der Fonde und Stiftungsgüter der katholischen
Konfession;
- b) der evangelische Konfessionsteil für Besorgung der rein kirchlichen sowie der
übrigen evangelischen konfessionellen Angelegenheiten und für Verwaltung
der Fonde und Stiftungsgüter der evangelischen Konfession.

1 sGS 111.1.

2 aGS 1, 332, und GS2, 79.

3 ABl 1922I, 625.

4 Abgekürzt KonfG. GS 13, 447; bGS 1, 255; nGS 10–8. Vom Grossen Rat erlassen am 17. Mai
1923, nach unbenützter Referendumsfrist rechtsgültig geworden am 25. Juni 1923, in Vollzug
seit 25. Juni 1923.

5 VKK, sGS 173.5; VERK, sGS 175.1.

nGS 31–2

171.1

³ Die von jeder Konfession aufzustellenden Behörden besorgen die konfessionellen Angelegenheiten gemischter Natur sowie die Verwaltung der Fonde und Stiftungsgüter der Konfessionen, unter Aufsicht und Sanktion des Staates (Art.24 der Kantonsverfassung).⁶

Art. 2

¹ Bestand und Umgrenzung der Kirchgemeinden, Filial- und Kapellgenossenschaften werden geregelt durch die Organisation des betreffenden Konfessionsteiles oder deren Ausführungsverordnungen, soweit diese die staatliche Genehmigung (Art. 3 und 4) erhalten haben.⁷ Für Änderungen im Bestande sowie für die Neugründung von Kirchgemeinden, Filial- und Kapellgenossenschaften ist die Genehmigung des Regierungsrates einzuholen.

² Für die Organisation der Kirchgemeinden und der kirchlichen Korporationen gelten die von den Konfessionsteilen erlassenen Vorschriften. Diese haben sich nach der staatlichen Gesetzgebung über die Spezialgemeinden zu richten, soweit nicht besondere Verhältnisse eine Abweichung rechtfertigen.*

³ ...*

Art. 3

¹ Die Organisation eines jeden Konfessionsteiles soll den in Art. 1 und 2 aufgestellten Grundsätzen entsprechen und darf keine Schmälerung der Rechte des Staates enthalten.

² Sofern die zur Genehmigung eingereichte Organisation diesen Anforderungen nicht entspricht, lehnt der Grosse Rat die Genehmigung der ganzen Vorlage oder einzelner Artikel ab oder weist die ganze Vorlage oder einzelne Artikel unter Angabe der Gründe zu neuer Beratung an den betreffenden Konfessionsteil zurück oder erteilt die Genehmigung nur unter bestimmten Vorbehalten.

³ Mit der Genehmigung des Grossen Rates erhält die Organisation Gesetzeskraft.

6 sGS 111.1.

7 Für den katholischen Konfessionsteil: Art. 55 ff. VKK, sGS 173.5; für den evangelischen Konfessionsteil: Art. 7 ff. VERK, sGS 175.1; Art. 5 ff. der Kirchenordnung der evangelisch-reformierten Kirche, sGS 175.11.

*Art. 4**

¹ Die von den obersten Organen eines Konfessionsteiles (Katholisches Kollegium und Evangelische Synode) erlassenen allgemein verbindlichen Verordnungen bedürfen der Genehmigung des zuständigen Departementes⁸, die zu erteilen ist, wenn sich diese Verordnungen im Rahmen der Organisation halten und mit staatlichen Gesetzen und Verordnungen nicht im Widerspruche stehen.

Art. 5

¹ Das Katholische Kollegium ist verpflichtet, für Vereinbarungen über Änderungen am Bestande und Umfange des Bistums⁹ die Genehmigung des Grossen Rates einzuholen.

Art. 6

¹ Den Behörden eines jeden Konfessionsteiles liegt die Pflicht ob, dafür zu sorgen, dass die ihm zugehörenden Fonde sowie die Kirchen-, Pfrund- und Stiftungsgüter ihrem Zwecke und den Stiftungen gemäss verwendet und nach den bestehenden Vorschriften verwaltet werden.

Art. 7

¹ Zur Erledigung von Beschwerden gegen die Amtsführung und Beschlüsse der Behörden der Kirchgemeinden sowie gegen Beschlüsse der letzteren sind die konfessionellen Oberbehörden zuständig.¹⁰

² Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden wegen stiftungs- und zweckwidriger Verwendung oder gesetzwidriger Verwaltung der den Konfessionsteilen zugehörigen Fonde oder der Kirchen-, Pfrund- und Stiftungsgüter überhaupt, wie auch wegen Missbrauches oder Überschreitung der Amtsgewalt sind beim Regierungsrat anzubringen, der den erforderlichen Untersuchungen pflegen und nach Vorschrift der Gesetze verfügen oder aber, nach der Beschaffenheit der Sache, dem Grossen Rate darüber zum Entscheide Bericht erstatten soll.

³ ...*

⁸ Departement des Innern, Art. 22 lit. e GeschR, sGS 141.3.

⁹ Übereinkunft des Katholischen Grossratskollegiums mit dem Heiligen Stuhle über Reorganisation des Bistums St.Gallen, sGS 173.1.

¹⁰ Art.41 VKK, sGS 173.5; Art. 19 und Art. 57 Abs. 2 lit. g der Verfassung der evangelisch-reformierten Kirche, sGS 175.1; Art. 164 und 166 der Kirchenordnung der evangelisch-reformierten Kirche, sGS 175.11.

171.1

⁴ Die Verwaltungsrekurskommission beurteilt personalrechtliche Klagen aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträgen von Kirchgemeinden und Konfessionsteilen in erster, das Verwaltungsgericht in zweiter Instanz. Voraussetzungen und Verfahren richten sich sachgemäss nach Art. 78 bis 88 des Personalgesetzes vom 25. Januar 2011¹¹. Für das Schlichtungsverfahren setzen die Konfessionsteile eigene Schlichtungsstellen ein.*

Art. 8

¹ Dieses Gesetz tritt sofort in Vollzug.

² Durch dieses Gesetz werden aufgehoben:

1. das Gesetz vom 18. August 1859 über die Besorgung der konfessionellen Angelegenheiten beider Konfessionen,¹²
2. der Beschluss des Regierungsrates vom 24. September 1866 betreffend die Beidigung von fremden Geistlichen,¹³
3. der Beschluss des Regierungsrates vom 5. Juli 1873 betreffend die Ausübung des hoheitlichen Plazetes bei Pfrundbesetzungen,¹⁴
4. die Verordnung vom 19. August 1873 betreffend das Verbot der Teilnahme st.gallischer Geistlicher an Priesterexerzitien in auswärtigen Diözesen,¹⁵
5. der Grossratsbeschluss vom 3. Juni 1874 betreffend das Recht der Zurückziehung des für Verleihung geistlicher Ämter erteilten Plazets und die Plazetierung von Vikariatswahlen,¹⁶
6. der Beschluss des Regierungsrates vom 31. Dezember 1883 betreffend einen Zusatz zu dem oben unter Ziffer 3 erwähnten Beschlusse,¹⁷
7. Art. 4 des Gesetzes vom 27. Januar 1859 betreffend das Steuerwesen der Gemeinden, soweit dieser Artikel für die Kirchgemeinden eine regierungsrätliche Bewilligung zur Erhebung ausserordentlicher Steuern vorsieht,¹⁸
8. Art. 9 des Ausführungsbeschlusses zum Bistumskonkordat vom 11. März 1847,¹⁹
9. alle mit diesem Gesetze im Widerspruche stehenden gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und sonstigen Erlasse.

11 sGS 143.1.

12 aGS 1, 332, und GS2, 79.

13 aGS 1, 335.

14 GS2, 77.

15 GS2, 87.

16 GS2, 237.

17 GS4, 150.

18 aGS 3, 399; inzwischen als Ganzes aufgehoben durch Art. 168 Ziff. 6 des G über die Staats- und Gemeindesteuern vom 17. April 1944, bGS 4, 3.

19 aGS 1, 369, inzwischen als Ganzes aufgehoben durch Beschluss des Katholischen Kollegiums vom 4. Oktober 1960, nGS 1, 426.

**Grossratsbeschluss
über die Israelitische Gemeinde St.Gallen**

vom 14. Januar 1993 (Stand 1. Juli 1993)

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft des Regierungsrates vom 17. Dezember 1991¹ Kenntnis genommen und

erlässt als Beschluss:²

Art. 1 Anerkennung

¹ Die Israelitische Gemeinde St.Gallen wird als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannt.

Art. 2 Zugehörigkeit

¹ Der Israelitischen Gemeinde St.Gallen gehört an, wer sich nach den Regeln des Judentums als Jude bekennt und im Kanton St.Gallen wohnt.

² Jüdische Einwohner des Kantons Appenzell A. Rh. können der Israelitischen Gemeinde St.Gallen beitreten, wenn dieser Kanton eine Mitgliedschaft zulässt.

Art. 3 Anwendbares Recht

¹ Die Gesetzgebung über die Konfessionsteile und über die Spezialgemeinden wird auf die Israelitische Gemeinde St.Gallen sachgemäss angewendet.

Art. 4 Besondere Vorschriften
a) Ratsmitglieder

¹ Der Rat zählt wenigstens fünf Mitglieder.

² Ein Mitglied, ausgenommen der Vorsitzende, kann im Kanton Appenzell A. Rh. wohnen.

1 ABl 1992, 355.

2 Vom Grossen Rat erlassen am 2. Dezember 1992; nach unbenützter Referendumsfrist rechts-gültig geworden am 14. Januar 1993; in Vollzug ab 1. Juli 1993.

171.2

Art. 5 *b) Abgaben*

¹ Die Israelitische Gemeinde St.Gallen ordnet die Abgaben in einem rechtsetzenden Reglement.

² Erhebt sie Einkommens- und Vermögenssteuern, so sind Einkommens- und Vermögenssteuerfaktoren nach der Veranlagung der Staats- und Gemeindesteuern massgebend.

Art. 6 *Genehmigung von Erlassen*

¹ Der Regierungsrat genehmigt die Gemeindeordnung, das zuständige Departement die rechtsetzenden Reglemente.

Art. 7 *Vollzugsbeginn*

¹ Der Regierungsrat bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Beschlusses.³

Art. 8 *Referendum*

¹ Dieser Beschluss untersteht nach Art. 5 lit. b des Gesetzes über Referendum und Initiative⁴ dem fakultativen Gesetzesreferendum.

³ 1. Juli 1993.

⁴ sGS 125.1.

Anhang 4: Kantonsratsbeschluss über die christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen

Kantonsratsbeschluss über die christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen*

vom 17. Mai 1899 (Stand 20. November 2007)

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen,

nach Kenntnisnahme der Botschaft des Regierungsrates vom 5. Mai 1899¹, in Ausführung des Urteiles des schweizerischen Bundesgerichtes vom 10. November 1898² und in analoger Anwendung des Gesetzes betreffend die Organisation der Verwaltungsbehörden der Gemeinden und Bezirke vom 9. Mai 1867³,

beschliesst:⁴

*Art. 1**

¹ Die christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen wird als eine öffentlich-rechtliche kirchliche Korporation mit den einer solchen zustehenden Rechten und Pflichten anerkannt.

*Art. 2**

¹ In diesem Sinn wird der von der genannten Kirchgemeinde am 12. Februar 1899 angenommenen Organisation, unter Vorbehalt der verfassungsmässigen und gesetzlichen Rechte des Staates, die Sanktion erteilt.

*Art. 2^{bis}**

¹ Der christkatholischen Kirchgemeinde gehört an, wer durch Taufe oder spätere Entscheidung christkatholischen Glaubens ist und im Kanton St.Gallen wohnt.

² Einwohnerinnen und Einwohner christkatholischen Glaubens der Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau und Graubünden können der christkatholischen Kirchgemeinde beitreten, wenn diese Kantone eine Mitgliedschaft nicht ausschliessen.

1 ABl 1899 I, 473.

2 BGE 24 I 632.

3 aGS 1, 139.

4 GS8, 21; bGS 1, 260; nGS 19–56; nGS 43–5. In Vollzug ab 17. Mai 1899.

nGS 43–51

171.3

Art. 3*

¹ Für die Organisation gelten die von der christkatholischen Kirchgemeinde erlassenen Vorschriften. Diese haben sich nach der staatlichen Gesetzgebung über die Spezialgemeinden zu richten, soweit nicht besondere Verhältnisse eine Abweichung rechtfertigen.

² Die Vorschriften des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteils⁵ werden sachgemäss angewendet.

³ Eine Minderheit der Mitglieder des Kirchenrates, ausgenommen der oder die Vorsitzende, kann in den Kantonen Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau oder Graubünden wohnen.

Art. 4* ...

5 sGS 171.1.

Gesetz über die Religionsgemeinschaften

Entwurf der Regierung vom 19. Dezember 2017

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 19. Dezember 2017⁵⁹ Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 109 ff. der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁶⁰

als Gesetz:⁶¹

I.

I. Öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften

Art. 1 Mitgliedschaft

¹ Der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaft gehören Einwohnerinnen und Einwohner mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen an, die:

- a) nach Massgabe ihres Bekenntnisses die von der Religionsgemeinschaft festgelegten Voraussetzungen an die Mitgliedschaft erfüllen;
- b) nicht ausdrücklich nach den von der Religionsgemeinschaft erlassenen Vorschriften ihren Austritt oder ihren Verzicht auf die Mitgliedschaft erklärt haben.

² Die Christkatholische Kirchgemeinde kann Einwohnerinnen und Einwohner christkatholischen Glaubens mit Wohnsitz in den Kantonen Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau und Graubünden als Mitglieder aufnehmen, wenn diese Kantone die Mitgliedschaft nicht ausschliessen.

³ Die Jüdische Gemeinde kann Einwohnerinnen und Einwohner jüdischen Glaubens mit Wohnsitz in den Kantonen Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau und Graubünden als Mitglieder aufnehmen, wenn diese Kantone die Mitgliedschaft nicht ausschliessen.

Art. 2 Religiöse und gemischte Angelegenheiten

¹ Die Besorgung der religiösen Angelegenheiten obliegt auf der Grundlage des Selbstverständnisses der Religionsgemeinschaft den nach ihren Regeln zuständigen Behörden, Institutionen sowie Amtsträgerinnen und Amtsträgern.

⁵⁹ ABI 2018, ●●.

⁶⁰ sGS 111.1.

⁶¹ Abgekürzt RGG.

² Die Besorgung der gemischten Angelegenheiten obliegt den im jeweiligen Erlass über die Organisation nach Art. 111 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁶² bezeichneten Behörden.

Art. 3 Vereinbarungen über das Bistum St.Gallen

¹ Vereinbarungen mit dem Heiligen Stuhl über Angelegenheiten, die das Bistum St.Gallen betreffen und nicht rein kirchlicher Natur sind, werden von Kanton und Katholischem Konfessionsteil abgeschlossen. Sie bedürfen der Genehmigung des Kantonsrates und des Katholischen Kollegiums.

Art. 4 Zusammenarbeit von Kanton und Religionsgemeinschaft

¹ Der Kanton und die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannte Religionsgemeinschaft arbeiten nach Massgabe von besonderen gesetzlichen Vorschriften oder im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zusammen.

Art. 5 Verfahren an der Bürgerversammlung

¹ Soweit die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften die Beschlussfassung an der Bürgerversammlung vorsehen und nicht eigene Vorschriften erlassen, wenden sie die Vorschriften des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009⁶³ über das Verfahren an der Bürgerversammlung sachgemäss an.

Art. 6 Verwaltungsrechtspflege

¹ Verfügungen unterer Instanzen einer Kirchgemeinde können mit Rekurs an die oberste Verwaltungsbehörde der Kirchgemeinde weitergezogen werden.

² Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer Kirchgemeinde sowie Verfügungen unterer Instanzen von Katholischem Konfessionsteil, Evangelischer Kirche, Christkatholischer Kirchgemeinde und Jüdischer Gemeinde können mit Rekurs an die oberste Verwaltungsbehörde des Katholischen Konfessionsteils und der Evangelischen Kirche sowie der Christkatholischen Kirchgemeinde und der Jüdischen Gemeinde weitergezogen werden.

³ In personalrechtlichen Klagen aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträgen richten sich Voraussetzungen und Verfahren sachgemäss nach Art. 78 bis 88 des Personalgesetzes vom 25. Januar 2011. Für das Schlichtungsverfahren setzen die Religionsgemeinschaften eigene Schlichtungsstellen ein.

⁴ Für die von den als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften oder ihren Kirchgemeinden gegründeten öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlich-rechtlichen Körperschaften, insbesondere die Zweckverbände und die Gemeindeverbände der Kirchgemeinden, gelten die Verfahren für Kirchgemeinden nach Abs. 1 bis 3 dieser Bestimmung sachgemäss.

⁵ Im Übrigen richten sich das Verfahren und der Rechtsschutz in Verwaltungsstreitsachen nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965.⁶⁴

⁶² sGS 111.1.

⁶³ sGS 151.2.

⁶⁴ sGS 951.1.

II. Übergangsbestimmungen

Art. 7 *Bestehende Erlasse über die Grundzüge der Organisation*

¹ Die vom Kantonsrat oder von der Regierung nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles vom 25. Juni 1923⁶⁵, des Grossratsbeschlusses über die Israelitische Gemeinde St.Gallen vom 14. Januar 1993⁶⁶ und des Kantonsratsbeschlusses über die christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen vom 17. Mai 1899⁶⁷ genehmigten Erlasse des Katholischen Konfessionsteils und der Evangelischen Kirche sowie der Christkatholischen Kirchgemeinde und der Jüdischen Gemeinde über die Grundzüge ihrer Organisation behalten nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses ihre Rechtsgültigkeit.

Art. 8 *Hängige Beschwerden*

¹ Verfahren über Beschwerden nach Art. 7 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles vom 25. Juni 1923⁶⁸, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses bei der Regierung hängig sind, werden nach bisherigem Recht abgeschlossen.

II.

1. Der Erlass «Gesetz über die Gesetzessammlung und das Amtsblatt vom 21. Dezember 1953»⁶⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 1 *1. Inhalt* *Aufzunehmende Erlasse*

¹ In die Gesetzessammlung sind aufzunehmen:

1. die allgemeinverbindlichen Erlasse des Staates und seiner Anstalten; eingeschlossen sind die allgemeinverbindlichen Vereinbarungen und die gestützt darauf erlassenen Vorschriften, die Normalarbeitsverträge und die Allgemeinverbindlicherklärungen;
2. die dem Referendum unterstellten Ausgaben- und Kreditbeschlüsse des Grossen Rates;⁷⁰
3. die Erlasse der Konfessionsteile, ~~die vom Grossen Rat oder vom Regierungsrat genehmigt sind~~⁷¹ **als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften über die Grundzüge ihrer Organisation.**

⁶⁵ sGS 171.1.

⁶⁶ sGS 171.2

⁶⁷ sGS 171.3.

⁶⁸ sGS 171.1.

⁶⁹ sGS 0.1.

⁷⁰ Art. 6 ff. RIG, sGS 125.1.

⁷¹ ~~Art. 3 und 4 KonfG, sGS 171.1.~~

2. Der Erlass «Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967»⁷² wird wie folgt geändert:

Art. 1 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt Referendum und Initiative:

- a) in kantonalen Angelegenheiten;
- b) in eidgenössischen Angelegenheiten, soweit das Bundesrecht kantonales Recht vorbehält;⁷³

² Referendum und Initiative in den Gemeinden und in den öffentlich-rechtlichen Korporationen richten sich nach dem Gemeindegesetz.⁷⁴

³ Für ~~den katholischen und für den evangelischen Konfessionsteil~~ **die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften** gelten die von ihnen erlassenen Vorschriften.⁷⁵

3. Der Erlass «Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971»⁷⁶ wird wie folgt geändert:

*Art. 3 c) ~~Konfessionsteile und Kirchgemeinden~~ **Religionsgemeinschaften***

¹ Soweit die ~~Konfessionsteile~~ **als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften** nicht ~~besondere~~ **eigene** Vorschriften erlassen,⁷⁷ richten sich die Urnenabstimmungen im ~~katholischen und im evangelischen Konfessionsteil~~ **Katholischen Konfessionsteil und in der Evangelischen Kirche** sachgemäss nach den Vorschriften über die kantonalen Volksabstimmungen, in den Kirchgemeinden **von Katholischem Konfessionsteil und Evangelischer Kirche sowie in der Christkatholischen Kirchgemeinde und in der Jüdischen Gemeinde** sachgemäss nach den Vorschriften über die Urnenabstimmungen in den ~~Spezialgemeinden~~ **Gemeinden**.

4. Der Erlass «Gemeindegesetz vom 21. April 2009»⁷⁸ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Geltungsbereich

a) Grundsatz

¹ Dieser Erlass regelt die Grundzüge der Organisation und des Finanzhaushalts der Gemeinden sowie die politischen Rechte ihrer Bürgerschaft und die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden.

² Gemeinden sind:

- a) die politischen Gemeinden;
- b) die Schulgemeinden;
- c) die Ortsgemeinden und die ortsbürgerlichen Korporationen;
- d) die örtlichen Korporationen.

⁷² sGS 125.1.

⁷³ Art. 83 BG über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1; eidV über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978, SR 161.11.

⁷⁴ Art. 36 ff., 90, 109 ff. und 121 ff. GG, sGS 151.2.

⁷⁵ Art. 12 ff. VKK, sGS 173.5; Art. 42 ff. VERK, sGS 175.1.

⁷⁶ sGS 125.3.

⁷⁷ sGS 173 und 175.

⁷⁸ sGS 151.2.

~~³ Für die Kirchgemeinden und die kirchlichen Korporationen gilt die besondere Gesetzgebung.~~

5. Der Erlass «Gesetz über die Haftung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden und öffentlichen Angestellten (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 7. Dezember 1959»⁷⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 13 Vorbehalt abweichender Vorschriften

¹ Dieses Gesetz findet keine Anwendung, wenn Bundesrecht anzuwenden ist und soweit abweichende kantonale Haftungs- und Verantwortlichkeitsvorschriften bestehen.

² Der Staat oder die Gemeinde haftet jedoch nach den Vorschriften dieses Gesetzes auch für Schäden, die Dritten zugefügt werden, durch:

- a) ...
- b) ...
- c) den Handelsregisterführer und seine Aufsichtsbehörden,
- d) ...

~~³ Der katholische und der evangelische Konfessionsteil~~**Die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften** können im Rahmen ihrer Autonomie abweichende Vorschriften erlassen.

6. Der Erlass «Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten (Disziplinargesetz) vom 28. März 1974»⁸⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 3 b) abweichendes Recht

¹ Dieses Gesetz findet keine Anwendung, soweit eidgenössische Erlasse und kantonale Gesetze⁸¹ abweichende Vorschriften enthalten.

² Abweichende Vorschriften kantonaler Verordnungen sind zulässig, soweit ein eidgenössischer Erlass oder ein kantonales Gesetz die Regelung der disziplinarischen Verantwortlichkeit auf den Verordnungsweg verweist.

~~³ Den kantonalen Gesetzen sind die allgemeinverbindlichen Grossratsbeschlüsse und die vom Kantonsrat abgeschlossenen rechtsetzenden Staatsverträge~~ gleichgestellt **sind zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang.**⁸²

~~⁴ Der katholische und der evangelische Konfessionsteil~~**Die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften** können im Rahmen ihrer Autonomie⁸³ abweichende Vorschriften⁸⁴ erlassen.

⁷⁹ sGS 161.1.

⁸⁰ sGS 161.3.

~~⁸¹ Art. 51 bis 53 des Erziehungsgesetzes, sGS 211.1 (in Revision); Art. 17 Abs. 2 PG, sGS 451.1; Art. 53 FSG, sGS 871.1.~~

~~⁸² Abs. 3 ist insofern überholt, als die Erlassform des allgemein verbindlichen Grossratsbeschlusses seit Vollzugsbeginn der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1) seit 1. Januar 2003 nicht mehr besteht. Rechtsetzende Staatsverträge werden heute als zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Verfassungs- oder Gesetzesrang bezeichnet. Die Zuständigkeit zum Abschluss liegt bei der Regierung; dem Kantonsrat obliegt die Genehmigung.~~

⁸³ Art. 110 KV, sGS 111.1.

~~⁸⁴ Art. 146 ff. der Kirchenordnung der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons St. Gallen, sGS 175.11.~~

7. Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»⁸⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 16 Religionsunterricht

¹ Der Religionsunterricht ist Sache der ~~kirchlichen~~ Behörden **der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften**.

² Die Schulgemeinde stellt die Räumlichkeiten für die Erteilung des Religionsunterrichts unentgeltlich zur Verfügung und nimmt die im Lehrplan vorgesehenen Lektionen in den Stundenplan auf.

8. Der Erlass «Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980»⁸⁶ wird wie folgt geändert:

Art. 31 b) Religionsunterricht

¹ Lehrziele und Lehrinhalte des Religionsunterrichtes werden durch die ~~kirchlichen~~ Behörden **der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften** bestimmt.

9. Der Erlass «Steuergesetz vom 9. April 1998»⁸⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 3 c) ~~Kirchgemeinden und Konfessionsteile~~ als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannte Religionsgemeinschaften

¹ Die ~~öffentlich-rechtlich anerkannten Konfessionsteile, Kirchgemeinden und~~ **als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten** Religionsgemeinschaften können Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen ihrer ~~Konfessions- oder~~ Religionszugehörigkeit erheben.

Art. 6 Steuerfuss

¹ Die Höhe der Einkommens- und Vermögenssteuern, der Gewinn- und Kapitalsteuern, der Quellensteuern und der Grundstückgewinnsteuern bestimmt sich nach dem Steuerfuss.

² Der Steuerfuss wird jährlich in Prozenten der einfachen Steuer festgelegt:

- a) für die Staatssteuern durch den Kantonsrat bei der Beschlussfassung über **das Budget**;
- b) für die übrigen Einkommens- und Vermögenssteuern durch die zuständigen Organe der Gemeinden, ~~und Korporationen und Konfessionsteile~~ **und der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften**.

Art. 9 c) Ausgleichsbeiträge an Kirchgemeinden

¹ Mit hohen Steuern belastete Kirchgemeinden erhalten für den Steuerausgleich von den festen Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern 22,5 Prozent der einfachen Steuer. Diese werden dem ~~katholischen und dem evangelischen~~ **Katholischen Konfessionsteil und der Evangelischen Kirche** nach dem Verhältnis der Konfessionszugehörigkeit der Wohnbevölkerung zugeschrieben.

² Die zuständigen Organe ~~der Konfessionsteile~~ **des Katholischen Konfessionsteils und der Evangelischen Kirche** erlassen Vorschriften über die Verteilung der Ausgleichsbeiträge.

⁸⁵ sGS 213.1.

⁸⁶ sGS 215.1.

⁸⁷ sGS 811.1.

Art. 80 *Ausnahmen von der Steuerpflicht*

¹ Von der Steuerpflicht sind befreit:

- a) der Bund und seine Anstalten, soweit das Bundesrecht es vorsieht;
- b) der Staat und seine Anstalten;
- c) der ~~katholische und der evangelische Konfessionsteil~~ sowie **Katholische Konfessionsteil und seine Anstalten sowie die Evangelische Kirche und** ihre Anstalten, die Christkatholische Kirchgemeinde ~~St. Gallen~~ und die ~~Israelitische~~ **Jüdische** Gemeinde ~~St. Gallen~~;
- d) die politischen Gemeinden, die Schul-, die katholischen und die evangelischen Kirchgemeinden sowie ihre Anstalten;
- e) die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge von Unternehmen mit Sitz oder Betriebsstätte in der Schweiz und von ihnen nahestehenden Unternehmen sowie die Einrichtungen des öffentlichen Rechts, sofern deren Mittel dauernd und ausschliesslich der Personalvorsorge dienen;
- f) die inländischen Sozialversicherungs- und Ausgleichskassen, insbesondere Arbeitslosen-, Krankenversicherungs-, Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherungskassen, soweit das Bundesrecht es vorsieht;
- g) die juristischen Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind. Unternehmerische Zwecke sind grundsätzlich nicht gemeinnützig. Der Erwerb und die Verwaltung von wesentlichen Kapitalbeteiligungen an Unternehmen gelten als gemeinnützig, wenn das Interesse an der Unternehmenserhaltung dem gemeinnützigen Zweck untergeordnet ist und keine geschäftsleitenden Tätigkeiten ausgeübt werden;
- h) die juristischen Personen, die kantonale oder gesamtschweizerische Kultuszwecke verfolgen, für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind;
- i) die ausländischen Staaten für ihre inländischen, ausschliesslich dem unmittelbaren Gebrauch der diplomatischen und konsularischen Vertretungen bestimmten Liegenschaften sowie die von der Steuerpflicht befreiten institutionellen Begünstigten nach Art. 2 Abs. 1 des eidgenössischen Gaststaatgesetzes vom 22. Juni 2007⁸⁸ für die Liegenschaften, die Eigentum der institutionellen Begünstigten sind und von deren Dienststellen benützt werden;
- j) die kollektiven Kapitalanlagen mit direktem Grundbesitz, sofern deren Anleger ausschliesslich steuerbefreite Einrichtungen der beruflichen Vorsorge nach Bst. e oder steuerbefreite inländische Sozialversicherungs- und Ausgleichskassen nach Bst. f dieses Absatzes sind;
- k) die vom Bund konzessionierten Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen, die für diese Tätigkeit Abgeltungen erhalten oder aufgrund ihrer Konzession einen ganzjährigen Betrieb von nationaler Bedeutung aufrechterhalten müssen. Die Steuerbefreiung erstreckt sich auch auf Gewinne aus der konzessionierten Tätigkeit, die frei verfügbar sind. Von der Steuerbefreiung werden jedoch Nebenbetriebe und Liegenschaften ausgenommen, die keine notwendige Beziehung zur konzessionierten Tätigkeit haben.

² ...

³ Für die nach Abs. 1 Bst. e bis h und j dieser Bestimmung von der Steuerpflicht befreiten juristischen Personen bleibt die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer vorbehalten.

⁸⁸ SR 192.12.

Art. 107 Steuerabzug auf Erwerbseinkünften

a) Grundlage

¹ Die Regierung bestimmt die Quellensteuertarife entsprechend den für die Einkommenssteuer natürlicher Personen geltenden Steuersätzen. Sie kann für geringfügige Nebenerwerbseinkünfte einen proportionalen Satz vorsehen.

² Der Steuerabzug umfasst die Steuern des Staates, der Gemeinden und der ~~Konfessionsteile~~ **als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften** sowie die direkte Bundessteuer.

³ Die Gemeindesteuern werden nach dem Mittel der Gemeindesteuern im Kanton berechnet.

Art. 236 Steuerbezug

~~Die Bezugsstelle der politischen Gemeinde besorgt gegen angemessene Entschädigung den Steuerbezug für die Kirchgemeinden und die Konfessionsteile sowie für die steuererhebenden Ortsgemeinden und öffentlich-rechtlichen Korporationen, wenn diese es verlangen. Den Steuerbezug durch die politische Gemeinde können verlangen:~~

- a) **die Kirchgemeinden sowie der Katholische Konfessionsteil und die Evangelische Kirche;**
- b) **die Christkatholische Kirchgemeinde und die Jüdische Gemeinde. Ausgenommen sind natürliche Personen nach Art. 1 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften vom ●●⁸⁹ ohne wirtschaftliche Zugehörigkeit nach Art. 14 dieses Erlasses;**
- c) **die Ortsgemeinden und öffentlich-rechtlichen Korporationen.**

² **Die Bezugsstelle der politischen Gemeinde besorgt den Steuerbezug gegen angemessene Entschädigung.**

10. Der Erlass «Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911»⁹⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 43 IV. Juristische Personen

1. Öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten (ZGB 59 Abs. 1)

¹ Als öffentlich-rechtliche juristische Personen (Art. 59 Abs. 1 ZGB) gelten:

1. ~~der katholische~~**Katholische Konfessionsteil** und ~~der evangelische Konfessionsteil~~ **seine Kirchgemeinden sowie der evangelische Konfessionsteil die Evangelische Kirche und ihre Kirchgemeinden;**⁹⁴
- 1^{bis}. **die Christkatholische Kirchgemeinde und die Jüdische Gemeinde;**
2. die politischen⁹², Schul-⁹³ und Ortsgemeinden⁹⁴, die ortsbürgerlichen Korporationen⁹⁵, ~~die Kirchgemeinden~~⁹⁶, die nach der Spezialgesetzgebung als öffentlich-rechtliche juristische

⁸⁹ sGS ●●.

⁹⁰ sGS 911.1.

⁹¹ ~~Art. 109 KV, sGS 111.1; KonfG, sGS 171.1; VKK, sGS 173.5; VERK, sGS 175.1.~~

⁹² ~~Art. 13 ff. GG, sGS 151.2.~~

⁹³ ~~Art. 17 GG, sGS 151.2.~~

⁹⁴ ~~Art. 18 ff. GG, sGS 151.2.~~

⁹⁵ ~~Art. 22 ff. GG, sGS 151.2.~~

⁹⁶ ~~Art. 1 Abs. 2 GG, sGS 151.2.~~

~~Personen organisierten kirchlichen Korporationen und Anstalten~~⁹⁷; ferner andere Körperschaften und Anstalten, die durch Gesetz⁹⁸ oder von der Regierung oder vom zuständigen Departement genehmigte Gemeindeverordnungen oder Reglemente als öffentlich-rechtliche juristische Personen erklärt und organisiert sind;

3. die örtlichen Korporationen, die von der Regierung oder vom zuständigen Departement anerkannt sind;
4. die Zweckverbände und die Gemeindeverbände;
5. die gemeinschaftlichen Unternehmen;
6. **die von den als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften oder ihren Kirchgemeinden gegründeten öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlich-rechtlichen Körperschaften, insbesondere die Zweckverbände und die Gemeindeverbände der Kirchgemeinden.**

² Im Streitfall entscheidet das zuständige Departement, ob es sich um eine juristische Person des öffentlichen Rechtes handelt und um welche Art.

³ ...

11. Der Erlass «Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965»⁹⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Geltungsbereich
a) Grundsatz

¹ Dieses Gesetz regelt:

- a) das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden des Staates, der Gemeinden und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, insbesondere der Zweckverbände, **und** der Gemeindeverbände ~~und der Konfessionsteile~~ sowie der öffentlich-rechtlichen Anstalten;
a^{bis}) unter Vorbehalt des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften vom •• das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden:
 1. **der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften und ihrer Kirchgemeinden;**
 2. **der von den Körperschaften nach Ziff. 1 dieser Bestimmung gegründeten öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlich-rechtlichen Körperschaften, insbesondere der Zweckverbände und der Gemeindeverbände der Kirchgemeinden.**
- b) den Rechtsschutz in Verwaltungsstreitsachen.

² Den Verwaltungsbehörden gleichgestellt sind Private und private Organisationen, soweit sie öffentliche Verwaltungsbefugnisse ausüben.

Art. 59^{bis} b) gegen Verwaltungsbehörden

¹ Sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes oder an das Bundesverwaltungsgericht offensteht, beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung, der Departemente, der Rekursstellen Volksschule, des Erziehungsrates, des Universitätsrates, des Rates

⁹⁷ Art. 1 Abs. 2 GG, sGS 151.2.

⁹⁸ Universität St.Gallen, Art. 1 Abs. 2 UG (sGS 217.11); Kantonale Familienausgleichskasse und Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende, Art. 29 Abs. 1 KZG (sGS 371.1); Melioration der Rheinebene, Art. 1 Abs. 1 des G über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos (sGS 633.3); Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, Art. 1 CVG (sGS 873.1).

⁹⁹ sGS 951.1.

der Pädagogischen Hochschule St.Gallen, des Verwaltungsrates der Gebäudeversicherung und des Gesundheitsrates **sowie der obersten Behörden der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften.**

² Die Beschwerde ist unzulässig:

- a) in folgenden Angelegenheiten:
 1. Staatsaufsicht, wenn nicht Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird;
 2. ...
 3. ...
 - 3^{bis}. ...
 4. Wahlen und Ernennungen mit vorwiegend politischem Charakter
 5. ...
 6. ...
 7. ...
- b) gegen Entscheide über:
 1. **Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden der obersten Behörden der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften in rein kirchlichen religiösen Angelegenheiten nach Art. 109 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹⁰⁰ in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften vom ●●¹⁰¹;**
 2. ...
 3. ...
 4. ...

³ Ein hauptamtliches oder ein teilamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichtes beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen des zuständigen Departementes über die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung.

Art. 71e Klagefälle

¹ Die Verwaltungsrekurskommission beurteilt:

- a) Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen sowie personalrechtliche Klagen nach Art. 79 und 80 des Personalgesetzes vom 25. Januar 2011¹⁰² **und Art. 6 Abs. 3 des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften vom ●●¹⁰³;**
- a^{bis}) **vermögensrechtliche Ansprüche aus dem durch Verfügung begründeten Angestelltenverhältnis in Gemeinden sowie in den als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften. Ausgenommen sind Ansprüche von Angestellten aus öffentlich-rechtlichen Versicherungen;**
- b) öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in anderen Angelegenheiten, in denen weder eine Verfügung ergehen noch Klage vor einer anderen Instanz erhoben werden kann.

Art. 79^{bis} wird aufgehoben.

¹⁰⁰ sGS 111.1.

¹⁰¹ sGS ●●.

¹⁰² sGS 143.1.

¹⁰³ sGS ●●.

III.

1. Der Erlass «Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles vom 25. Juni 1923»¹⁰⁴ wird aufgehoben.
2. Der Erlass «Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St.Gallen vom 14. Januar 1993»¹⁰⁵ wird aufgehoben.
3. Der Erlass «Kantonsratsbeschluss über die christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen vom 17. Mai 1899»¹⁰⁶ wird aufgehoben.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

104 sGS 171.1.

105 sGS 171.2

106 sGS 171.3.