

BGE 39 I 26

Bundesgericht (BGE), 1913-03-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_39_I_26

FR: ATF 39 I 26

IT: DTF 39 I 26

Volltext

4. Urteil vom 14. März 1913 in Sachen Kälin und Mitbeteiligte gegen Zürich. Art. 49 Abs. 6 BV. Anfechtung der zürcherischen Sekundarschul- gemeindesteuer durch Katholiken, soweit der Ertrag für den (nach protestantischen Grundsätzen und vom protestantischen Geistlichen erteilten) Religionsunterricht verwendet wird. Keine zu wegentlichen» Kuttuszwecken erhobene Steuer. — Das Bundesgericht hat, da sich ergeben: A. — Nach dem zürcherischen Volksschulgesetz vom 11. Juni 1899 besteht die Volksschule des Kantons Zürich aus zwei Ab- teilungen: Primarschule und Sekundarschule. Zum Lehrplan der Primarschule gehört u. a. „biblische Geschichte und Sittenlehre“; der Unterricht hierin wird in den ersten sechs Klassen vom Lehrer erteilt und ist so zu gestalten, daß Schüler verschiedener Konfes- tionen ohne Beeinträchtigung der Gewissensfreiheit daran teilnehmen können; im 7. und 8. Schuljahre tritt an Stelle des Lehrers „in der Regel“ der Geistliche der betreffenden Kirchgemeinde (§§ 23, 26 und 27 des Gesetzes). Unterrichtsgegenstände der Sekundarschule sind nach § 67: „biblische Geschichte und Sittenlehre, deutsche und französische Sprache, Arithmetik, Geometrie, Naturkunde, Geschichte, Geographie, Schönschreiben, Zeichnen, Gesang, Turnen, Handarbeitsunterricht und Haushaltungskunde für Mädchen.“ Der Besuch sämtlicher Fächer mit Ausnahme der biblischen Geschichte und Sittenlehre ist für die Schüler obliga- torisch. Der Unterricht in der letzteren wird wie in der 7. und 8. Klasse der Primarschule in der Regel von einem zürcherischen Geistlichen erteilt. Lehrplan und Lehrmittel werden vom Erziehungs- rat nach Einholung eines Gutachtens des Kirchenrates festgestellt (§§ 68 und 70). Im Anschluß an diese Vorschriften bestimmt die von der zürcherischen Synode am 13. Februar 1905 erlassene Kirchenordnung für die evangelische Landeskirche des Kantons Zürich in den §§ 66 und 67: „§ 66. Der von den Geistlichen zu erteilende Religionsunter- richt zerfällt in folgende Stufen: „a) die 7. und 8. Altersklasse der Primar- und die Sekun- darschule, „b) die jüngere und die ältere Unterweisung, „c) den Konfirmandenunterricht. „§ 67. Der den Geistlichen durch die Gesetzgebung zugewiesene „Religionsunterricht auf der Stufe der Primar- und Sekundar- schule wird gemäß Lehrplan erteilt.“ Nach dem gegenwärtig geltenden „Lehrplan der Volksschule des Kantons Zürich“ vom 15. Februar 1905 „Abschnitt III Se- kundarschule“ soll der Unterricht in biblischer Geschichte und Sittenlehre „auf den religiösen Grundsätzen des Protestantismus und der zürcherischen Landeskirche fußen“. Als Zweck desselben wird bezeichnet „Veredlung des Gemütslebens und Bildung des Charakters im Sinne der Vertiefung der durch Elternhaus und Primarschule geweckten sittlich-religiösen Gefühle“. Der Stoff soll „nicht allein der biblischen Geschichte und der Lehre Jesu, sondern auch der Geschichte und dem religiösen Leben der Gegenwart ent- nommen werden“. Zur Besorgung der Sekundarschulangelegenheiten bestehen be- sondere Sekundarschulkreis-Gemeinden, denen u. a. die Beschluß- fassung über die Voranschläge und Rechnungen, die Bewilligung von Steuern, Zulagen zu Lehrerbesoldungen und Ruhegehalten zukommt (§§ 1 und 4 des

Gesetzes betreffend die Sekundarschulkreise-Gemeinden vom 19. März 1878). B. — Der Versammlung der Sekundarschulkreisgemeinde Uster vom 21. Januar 1912 lag u. a. auch der von der Schulpflege ausgearbeitete Voranschlag des Sekundarschulgutes für das Jahr 1912 vor. Unter den insgesamt 43,365 Fr. betragenden Ausgaben dieses Voranschlages figurierten ein Posten von 1200 Fr. als „Gehalt der beiden Religionslehrer“ und ein weiterer in gleicher Höhe für Anschaffung von Lehrmitteln, worin die Lehrmittel für den Religionsunterricht inbegriffen waren. Gegen die Aufnahme dieser beiden Posten protestierten Eduard Kälin und fünf andere Gemeindeglieder katholischer Konfession mit der Begründung, der fragliche Unterricht trage rein konfessionellen Charakter und diene lediglich der Landeskirche, die Ausgaben dafür seien daher aus dem allgemeinen Budget auszuschneiden und ausschließlich von denjenigen Gemeindegliedern zu tragen, die der Landeskirche angehörten. Die Versammlung verwarf jedoch den dahingehenden Antrag mit Mehrheit und genehmigte den Voranschlag. Zur Deckung des Ausgabenüberschusses wurde eine Sekundarschulsteuer von 20,000 Faktoren zu 1 Fr. 80 Cts. = 36,000 Fr. dekretiert. Gegen diesen Beschluß rekurrten Kälin und Mitbeteiligte an den Bezirksrat Uster, indem sie das an der Gemeindeversammlung gestellte Begehren wieder oltten. Der Bezirksrat schloß sich ihrer Auffassung an und entschied am 29. Februar 1912: Der Beschluß der Sekundarschulkreisgemeinde vom 21. Januar 1912 sei für das Jahr 1912 dahin abzuändern, daß die katholischen Gemeindeglieder von demjenigen Betrag der Sekundarschulsteuer entlastet würden, der zur Deckung der Kosten des Religionsunterrichts notwendig sei. In Zukunft sei für den Religionsunterricht an der Sekundarschule ein besonderes Kultusbudget aufzustellen. Auf Rekurs der Sekundarschulpflege Uster hob indessen der Regierungsrat am 7. Dezember 1912 diesen Entscheid auf, im Wesentlichen mit der Begründung: dem Bezirksrat sei darin beizustimmen, daß der Religionsunterricht an der Sekundarschule Merkmale konfessionellen Unterrichts an sich trage. Allerdings erscheine er im Gesetz unter der neutralen Bezeichnung „Unterricht in biblischer Geschichte und Sittenlehre“. Der Umstand, daß er in der Regel von einem zürcherischen Geistlichen erteilt werden solle, daß er fakultativ erklärt werde, daß Lehrplan und Lehrmittel auf Grund eines Gutachtens des Kirchenrates festgestellt würden, weise aber darauf hin, daß schon der Gesetzgeber ihn nach den religiösen Glaubenssätzen der evangelischen Landeskirche habe erteilt wissen wollen. Ganz unzweideutig komme dieser Wille im Lehrplan von 1905 zum Ausdruck. Daraus folge aber noch nicht, daß zur Deckung der Kosten dieses Unterrichts nur die Angehörigen der Landeskirche herangezogen werden dürften. Denn Art. 49 Abs. 6 BV verbiete es nicht schlechthin, außerhalb einer Konfession stehende Personen für Ausgaben konfessionellen Charakters belasten. Untersagt sei nur die Besteuerung Andersgläubiger für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgenossenschaft. Als eigentliche Kultusaufgaben könnten aber solche Aufwendungen nicht angesehen werden, die von den politischen oder Schulgemeinden zur Durchführung ihrer Gemeindezwecke, insbesondere der ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgaben gemacht werden müßten, auch dann nicht, wenn dabei konfessionelle Gesichtspunkte eine Rolle spielten. Mit einem solchen Falle habe man es hier zu tun. Der Religionsunterricht an der zürcherischen Sekundarschule sei ein integrierender Bestandteil des den Gemeinden vom Staat vorgeschriebenen Unterrichtsprogrammes. Sein Zweck sei in erster Linie ein allgemein pädagogischer. Er solle mithelfen, eine der wichtigsten Aufgaben der Schule, die Leitung der psychischen Entwicklung der Schüler, zu verwirklichen. Es handle sich bei diesem Unterricht also um einen gesetzlich geordneten Teil des Wirkungskreises der Schulgemeinden, so daß nicht

von einem eigentlichen Kultuszweck im Sinne von Art. 49 Abs. 6 BV gesprochen

werden könne. Daß bei seiner Ausgestaltung im Einzelnen auf die religiösen Grundsätze des Protestantismus besondere Rücksicht genommen werde, sei für die rechtliche Qualifikation ohne Bedeutung, da es dem Staate freistehe, in welcher Weise er den Religionsunterricht an der öffentlichen Schule erteilen lassen wolle, sofern nur in Bezug auf die Teilnahmepflicht der Schüler die Glaubens- und Gewissensfreiheit gewahrt werde. C. — Gegen den Entscheid des Regierungsrates haben Eduard Kälin und Mitbeteiligte den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen, mit dem Antrage, es sei derselbe aufzuheben und der erstinstanzliche Entscheid des Bezirksrates Uster wiederherzustellen. Zur Begründung wird ausgeführt: der Unterricht in biblischer Geschichte und Sittenlehre könne schon deshalb nicht als integrierender Bestandteil des Schulprogramms gelten, weil er nicht obligatorisch sei und nicht vom Lehrer, sondern vom Geistlichen erteilt werde. Die Tatsache, daß ihm ein allgemein pädagogischer Wert zukomme, ändere an seinem konfessionellen Charakter nichts. Man habe es also mit einem eigentlichen Kultuszweck im Sinne von Art. 49 Abs. 6 BV zu tun. D. — Der Regierungsrat des Kantons Zürich und die Sekundarschulpflege Uster haben auf Abweisung des Rekurses angetragen; in Erwägung: 1. Die Rekurrenten berufen sich gegenüber dem angefochtenen Beschlusse der Sekundarschulkreisgemeinde Uster auf die durch die Bundesverfassung gewährleistete Glaubens- und Gewissensfreiheit, insbesondere auf Abs. 6 des Art. 49 BV, der bestimmt, daß niemand gehalten sei, Steuern zu bezahlen, die speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgenossenschaft, der er nicht angehört, auferlegt werden. Das von der Verfassung für die nähere Ausführung dieses Grundsatzes postulierte Bundesgesetz ist bis heute nicht erlassen worden. Es steht aber fest, daß der Grundsatz, der ja nur einen Ausfluß des allgemeinen Prinzips der Glaubens- und Gewissensfreiheit bildet, trotz des Fehlens bundesgesetzlicher Ausführungsbestimmungen, ohne weiteres anwendbar und für die kantonalen Behörden verbindlich ist. 2. — Wenn sich die angefochtene Steuer überhaupt als Kultussteuer im Sinne von Art. 49 Abs. 6 BV darstellt, so kann es nur der Kultus der zürcherischen evangelischen Landeskirche oder der evangelischen Kirchgemeinde Uster sein, dem sie dient. Die Rekurrenten gehören feststehendermaßen keinem dieser Verbände an. Das Requisite der Nichtzugehörigkeit zur betreffenden Religionsgenossenschaft ist somit gegeben. Fraglich bleibt, ob auch die weiteren Erfordernisse, die die Verfassung mit den Worten „speziell“ und „eigentlicher Kultuszweck“ umschreibt, erfüllt seien. 3. — Durch die Aufnahme des Ausdruckes „speziell“ in den Art. 49 Abs. 6 sollte, wie allgemein anerkannt ist, auf alle Fälle verhütet werden, daß die allgemeine kantonale Staatssteuer von Dissidenten in einem Umfange angefochten werden könnte, der dem für kirchliche Bedürfnisse verwendeten Teile des Steuerertrages entspricht. Der Wortlaut der Verfassung würde es nicht ausschließen, weiter zu gehen und denselben Grundsatz auch auf andere allgemeine Steuern, Gemeindesteuern oder Steuern besonderer Zweckverbände, wie dies die zürcherischen Sekundarschulkreisgemeinden sind, anzuwenden. Das Bundesgericht hat indes stets den Standpunkt eingenommen, daß die durch das Wort „speziell“ bezeichnete Einschränkung des verfassungsmäßigen Verbotes nur auf die Staats- und nicht auf die Gemeindesteuern bezogen werden dürfe und daher jeder Gemeindegewohner berechtigt sei, Befreiung von demjenigen Bruchteile der Gemeindesteuer zu verlangen, der für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgemeinschaft, der er nicht angehört, verwendet wird (vergl. A. S. 5 S. 430, 10 S. 320 u. 370, 13 S. 374, 14 S. 159). An dieser Praxis, die sich auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift stützt und auch dem bundesrätlichen Entwurfe zu

einem Gesetze betr. Steuern zu Kultuszwecken von 1875 (abgedruckt bei Salis, Bundesrecht III S. 73 ff.) zu Grunde liegt, ist festzuhalten. Der Umstand, daß die von der Sekundarschulkreisgemeinde Uster bezogene Steuer nicht nur zur Deckung der Kosten des Religionsunterrichts, sondern der gesamten Kosten der Sekundarschule, soweit sie nicht vom Staate bestritten werden, dienen soll, steht somit dem Begehren der Rekurrenten auf verhältnismäßige Steuerbefreiung nicht entgegen. Ebenso wenig kann etwas darauf ankommen, daß die Steuer nicht von der Religionsgenossenschaft

selbst, sondern von einer bürgerlichen Korporation erhoben wird. 4. — Das Schicksal des Rekurses hängt somit davon ab, ob der Religionsunterricht an der zürcherischen Sekundarschule als „eigentlicher Kultuszweck“, der dafür bestimmte Teil der Steuer daher als Steuer zu eigentlichen Kultuszwecken anzusehen sei. Was die Verfassung unter eigentlichen Kultuszwecken verstehe ist streitig. Während das Bundesgericht in ständiger Praxis davon ausgegangen ist, daß eine Steuer zu einem eigentlichen Kultuszweck nur dann vorliege, wenn die durch die Steuer gedeckte Ausgabe ausschließlich kirchlich=religiösen Zwecken diene, und demgemäß die Anwendbarkeit des Art. 49 Abs. 6 verneint hat, sobald dadurch, wenn auch nur nebenbei, auch bürgerliche Bedürfnisse und Aufgaben erfüllt werden (vergl. den zusammenfassenden Entscheid A. S. 24 I S. 630 Erw. 2), bekämpfen Reding (zur Frage der Kultussteuern S. 59 ff.) und Burckhardt (Kommentar zur BV. S. 503/4) diese Auslegung als zu restriktiv und erachten es als genügend, daß der kirchliche Zweck der Ausgabe überwiegt, also die Veranlassung oder doch Hauptveranlassung der Ausgabe ist. Eine nähere Erörterung dieser Streitfrage erweist sich indessen deshalb als überflüssig, weil man auch vom Boden der letzteren Auffassung zur Abweisung des vorliegenden Rekurses gelangt. Nach den oben unter A angeführten Bestimmungen des Volksschulgesetzes und des Lehrplans kann kein Zweifel darüber bestehen, daß der Religionsunterricht an der zürcherischen Volksschule im Allgemeinen und an der Sekundarschule im Besonderen einen organischen, integrierenden Bestandteil des Schulunterrichts bildet. Die Schüler, die daran teilnehmen, sind in der Schule; der Unterrichtende, auch wenn es der protestantische Geistliche ist, hat dabei die Eigenschaft eines Lehrers, wie er ja auch von der Schulgemeinde dafür besoldet wird; Unterricht und Lehrer unterstehen der Kontrolle der Schulbehörden. Zu diesem äußerlich organisatorischen Zusammenhang tritt aber auch ein innerlicher. Die Aufnahme des Religionsunterrichts in das Schulprogramm geschah zweifellos nicht in der Meinung, daß der Staat damit eine Aufgabe übernehme, die eigentlich der Kirche obliege, — dagegen spricht schon der Umstand, daß die Kirchenordnung neben dem in der Schule zu erteilenden Religionsunterricht noch eine besondere kirchliche Unterweisung vorsieht sondern der Staat betrachtet den Religionsunterricht als eine in den Aufgabenkreis der Schule fallende Sache, indem er dessen Gegenstand, biblischer Geschichte und Sittenlehre, einen allgemein pädagogischen Wert beimißt und ihn mit als ein Mittel ansieht, um die der Schule obliegende Erziehung der Schüler, die Bildung des Gemütes, Charakters und Verstandes, zu vervollständigen. Der Unterricht soll, wie der Regierungsrat zutreffend ausführt, mithelfen, eine der wichtigsten Aufgaben der Schule, die Leitung der psychischen Entwicklung der Schüler, zu verwirklichen. Insofern hat der Religionsunterricht durchaus bürgerlichen Charakter und bildet eine Einrichtung der bürgerlichen Schule. Auf der andern Seite ist aber auch ein gewisser Zusammenhang mit der Landeskirche vorhanden. Der protestantische Geistliche erteilt den Unterricht; wenn er dabei auch in erster Linie als Lehrer handelt, so erfüllt er doch zugleich auch eine nach kirchlicher Ordnung ihm obliegende Pflicht. Jener Zusammenhang zeigt sich auch darin, daß Lehrplan und Lehrmittel vom Kirchenrat

begutachtet werden. Insofern kommt somit dem Religionsunterricht an der Sekundar-
schule unverkennbar auch ein kirchlicher und konfessioneller Cha-
rakter zu, wie dies denn auch der Regierungsrat nicht in Abrede stellt. Aber dieses kirchlich-konfessionelle Moment
ist doch nicht das überwiegende. In äußerlich organisatorischer Hinsicht ist der Zu-
sammenhang mit der Schule unvergleichlich stärker als derjenige mit der Kirche. Aber auch
was die innere Seite, den Zweck und die Aufgabe des Unterrichts anbelangt, geht das
allgemein pädagogisch=didaktische, somit bürgerliche Moment vor. Höchstens könnte
gesagt werden, daß sich beide Momente die Wage halten. Von einem eigentlichen
Kultuszweck nach Art. 49 Abs. 6 BV könnte somit auch dann nicht die Rede sein, wenn
man den Boden der bisherigen Praxis als zu eng verlassen und sich dem erwähnten weiteren
Standpunkte anschließen wollte. An dieser Auffassung ändert der von den Rekurrenten
hervorgehobene fakultative Cha-
rakter des Unterrichts nichts. Das Fakultativum macht
den Re-
ligionsunterricht noch nicht zu einer kirchlich=konfessionellen Ein-
richtung. Für
die Schüler, die am Unterricht teilnehmen, bleibt er nichtsdestoweniger Schulausbildung.
Und aus dem Umstande, AS 39 1 — 1913

daß die Kinder von Dissidenten nicht zur Teilnahme am Unter-
richt gezwungen werden
könnten, folgt noch nicht, daß diese dafür auch keine Steuern zu bezahlen hätten. Zur
Anwendung des Art. 49 Abs. 2 BV genügt es eben ganz zweifellos, daß der Unter-
richt überhaupt kirchlich=konfessionelle Elemente aufweist, mögen sie auch vor den allgemein
bürgerlichen zurücktreten. Art. 49 Abs. 6 zieht aber für die Besteuerung nicht alle
Konsequenzen, die sich folgerichtig aus dem allgemeinen Prinzip der Glaubens= und Ge-
wissensfreiheit ergäben, sondern verlangt u. a., daß die Steuer für eigentliche Kultuszwecke
erhoben werde. Hier reicht es also nicht aus, daß der Unterricht auch einen konfessionellen
Zweck verfolgt, sondern dieser konfessionelle Zweck und Charakter müßte entweder der
ausschließliche sein oder doch zum mindesten gegenüber dem allgemein bürgerlichen
vorwiegen, was nach dem Gesagten nicht der Fall ist. 5. — Höchstens könnte sich, sofern
man von jener weiten De-
inition des eigentlichen Kultuszweckes ausgehen wollte, fragen,
ob nicht die Rekurrenten von dem für die Kosten des Religions-
unterrichts erhobenen
Steuerbetrage mit Rücksicht auf den kirch-
lich=konfessionellen Einschlag des Unterrichts
teilweise zu befreien seien. Indessen muß auch eine solche Teilung, ganz abgesehen da-
von, ob sie nach der Verfassung überhaupt zulässig wäre, abge-
lehnt werden. Denn es
handelt sich hier nicht um eine Einrichtung, bei der kirchlicher und bürgerlicher Nutzen,
wie etwa beim sukzessiven Gebrauche einer Sache für den einen und den anderen Zweck,
prozentual auseinandergehalten werden könnten. Vielmehr hat die ganze Einrichtung
insgesamt den einen und den anderen Charakter und vom Standpunkte der Schule aus ist
der Religions-
unterricht in seiner Gesamtheit notwendig und nützlich. Der Ge-
danke
einer quantitativen Teilung ist also ausgeschlossen; — erkannt: Der Rekurs wird
abgewiesen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.