

## V. AUTONOMIE DER LANDESKIRCHE

### AUTONOMIE DE L'ÉGLISE NATIONALE

#### 61. Urteil vom 22. Dezember 1921 i. S. Kirchgemeinde Neumünster und Mitbeteiligte gegen Zürich.

Beschluss des Regierungsrates, wodurch einer von der Synode der evangelischen Landeskirche des Kantons (Zürich) beschlossenen Ergänzung der Kirchenordnung i. S. der Wählbarkeit auch von Frauen als Pfarrer die staatliche Genehmigung versagt wird. Anfechtung wegen Verletzung der verfassungsmässig gewährleisteten Autonomie der Landeskirche und weil die Behandlung des Pfarramts als « öffentliches Amt » i. S. der von der Wählbarkeit zu solchen handelnden allgemeinen Bestimmungen der Verfassung willkürlich, jedenfalls unrichtig sei. Umfang der Kognition des Bundesgerichts in Bezug auf beide Fragen. Beschwerdelegitimation. Abweisung der Beschwerde.

I. A. — Der im Titel « Unterrichts- und Kirchenwesen » stehende Art. 63 der zürcherischen Verfassung vom 18. April 1869 bestimmt in Absatz 3 und 4 :

« Die evangelische Landeskirche und die übrigen kirchlichen Genossenschaften ordnen ihre Kultusverhältnisse selbständig unter Oberaufsicht des Staates.

» Die Organisation der ersteren mit Ausschluss jedes Gewissenszwanges bestimmt das Gesetz. »

Art. 64 Abs. 1, 2 und 3 lautet :

« Die Kirchgemeinden wählen ihre Geistlichen und die Schulgemeinden die Lehrer an ihren Schulen aus der Zahl der Wahlfähigen.

» Der Staat besoldet die Geistlichen und unter Mitbeteiligung der Gemeinden die Lehrer im Sinne möglichster Ausgleichung und zeitgemässer Erhöhung der Gehalte.

» Die Lehrer an der Volksschule und die Geistlichen

der vom Staate unterstützten kirchlichen Genossenschaften unterliegen alle sechs Jahre einer Bestätigungswahl u.s.w. »

B. — Das Gesetz betreffend die Organisation der evangelischen Landeskirche des Kantons Zürich vom 26. Oktober 1902, welches an die Stelle des früheren Gesetzes betreffend das Kirchenwesen des Kantons Zürich vom 20. August 1861 trat, erklärt in § 1 die evangelische Landeskirche des Kantons als einen Teil der gesamten christlichen Kirche mit dem Zweck der Erweckung und Erhaltung religiöser Gesinnung und sittlichen Lebens ihrer Glieder nach Christi Lehre und Vorbild zum Heile der Einzelnen, zur Erbauung der Gemeinden und zum Wohle des Volkes, welcher Zweck gemäss den Grundsätzen des Protestantismus und entsprechend der verfassungsmässig gewährleisteten Glaubensfreiheit zu erreichen gesucht werde. Die §§ 2 und 3 lauten : « § 2 : Die Landeskirche steht bezüglich ihrer Organisation unter der Gesetzgebung des Staates (Art. 63 der Staatsverfassung). »

» Die Oberaufsicht des Staates wird durch den Kantonsrat ausgeübt. Die Jahresberichte des Kirchenrates und die Protokolle über die Verhandlungen der Kirchensynode sind dem Regierungsrate zuzustellen. Dieser erstattet darüber Bericht an den Kantonsrat. »

» § 3 : Die Landeskirche ist innerhalb der Schranken dieses Gesetzes berechtigt, die kirchlichen Angelegenheiten selbständig zu ordnen und zu verwalten (Art. 63 der Staatsverfassung).

» Demgemäss hat die Synode eine Kirchenordnung zu erlassen (vgl. § 39 a und c, §§ 7, 8, 14, 30, 46 Ziff. 9; 54, 57 u. 78), welche dem Regierungsrate zur Prüfung ihrer Verfassungs- und Gesetzmässigkeit vorzulegen ist. »

Nach § 4 bestreitet der Staat im allgemeinen die Leistungen für die ökonomischen Bedürfnisse der Landeskirche, namentlich die Besoldungen der Geistlichen. § 7 bezeichnet als Mitglied der Landeskirche jeden evangeli-

schen Einwohner des Kantons, der nicht seinen Austritt genommen hat, und § 9 räumt das Stimmrecht in kirchlichen Angelegenheiten jedem Mitgliede ein, das das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und im Aktivbürgerrecht nicht eingestellt ist (Art. 18 u. 50 der Staatsverfassung); vorbehalten bleiben die Beschränkungen in § 40 des Gemeindegesetzes (Erfordernis der Deposition der Ausweisschriften). Der Kanton ist nach dem Gesetz in Kirchengemeinden eingeteilt, neben denen auch eine französische Kirche besteht. Der dritte Abschnitt handelt von den kirchlichen Behörden, als welche die Gemeindekirchenpflege, die Bezirkskirchenpflege und für den ganzen Kanton die Synode und der Kirchenrat genannt sind. Die Gemeindekirchenpflege wird von der Kirchengemeinde bestellt; die Geistlichen haben darin Sitz und beratende Stimme, sie können auch zu Mitgliedern, nicht aber zu Präsidenten der Behörde gewählt werden (§ 24 Abs. 2). Die in den Kantonsratswahlkreisen gewählte Synode hat u. a. die Kirchenordnung aufzustellen und fünf Mitglieder des Kirchenrates zu wählen (§ 39 litt. a und b). Diesem, dem überdies zwei vom Kantonsrat bestellte Mitglieder angehören und der im wesentlichen Vollziehungs- und Vorberatungsbefugnisse hat, steht selbständig die Prüfung und Ordination der Pfarramtskandidaten zu, soweit erstere nicht nach interkantonaalem Konkordate einer anderen Behörde übertragen ist, ferner die Aufnahme fremder Geistlicher in den Verband der zürcherischen Geistlichkeit, die Erteilung des Rechts zur Aushilfe im Pfarrdienst und die Wahl der Pfarrverweser, Pfarrhelfer und Vikare (§ 46 Ziff. 8, 9 und 10); er übt auch die Oberaufsicht über die kirchlichen Behörden und die Geistlichen aus (§ 46 Ziff. 12). Von den letzteren handelt der vierte die §§ 51 bis 78 umfassende Abschnitt: § 54 lautet:

« Die Kirchengemeinden wählen ihre Pfarrer aus der Zahl der wahlfähigen Geistlichen. Wahlfähig sind die nach den Vorschriften der Landeskirche ordinierten oder

gemäss Konkordatsbestimmungen oder durch Beschluss des Kirchenrates auf Grund der Kirchenordnung als wählbar anerkannten Geistlichen. »

In § 55 wird der Art. 64 Abs. 3 KV inbezug auf die Amtsdauer der Geistlichen wiederholt. § 56 regelt das Verfahren bei Erledigung einer Pfarrstelle. § 57 umschreibt die kirchlichen Obliegenheiten der Pfarrer und § 58 setzt die Besoldungen fest. § 66 bestimmt:

« Im Falle der Suspension eines Geistlichen oder Bestellung eines Vikariates im Sinne von § 47 (als durch den Kirchenrat verfügte Disziplinar massnahmen) setzt der Kirchenrat die aus dem Einkommen des Geistlichen zu entrichtende Besoldung des Vikars bzw. den bezüglichen Beitrag fest.

» Ein suspendierter Geistlicher ist während der Dauer seiner Suspension auf keine geistliche Amtsstelle wählbar.

» Wird ein Geistlicher durch richterliches Urteil seines Amtes entsetzt und für unfähig erklärt, ein geistliches Amt zu bekleiden, so ist er aus der Liste des zürcherischen Ministeriums zu streichen. Der Kirchenrat ist berechtigt, Geistliche in den Ruhestand zu versetzen, unter Vorbehalt des Rekurses an den Regierungsrat (§ 68). »

C. — Die durch das Kirchengesetz vorgesehene, von der Synode am 13. Februar 1905 erlassene und vom Regierungsrat unter einigen Vorbehalten am 22. Juni 1905 genehmigte Kirchenordnung verweist in § 18 für die Wahl der Beamten und Angestellten der Kirchengemeinden auf das allgemeine Gesetz vom 7. Wintermonat 1869 betr. die Wahlen und die Entlassung der öffentlichen Beamten und Angestellten, für die Pfarrwahlen auf die regierungsrätlich genehmigte Verordnung des Kirchenrates vom 26. Februar 1903. Der vierte Abschnitt betrifft « die Geistlichen ». Unter den allgemeinen Bestimmungen wird zunächst die Prüfung und Ordination geregelt: §§ 37 und 38 lauten:

« § 37. Wer an eine Pfarrstelle des Kantons Zürich

gewählt zu werden wünscht, hat sich über die für das geistliche Amt erforderlichen persönlichen Eigenschaften sowie über die vorgeschriebene wissenschaftliche Bildung und über die praktische Befähigung auszuweisen. Ersteres geschieht durch die vom Kirchenrate behufs Zulassung zu den Prüfungen auszustellende Empfehlung, letzteres durch die ordnungsgemäss vor der theologischen Konkordatsbehörde abzulegenden Prüfungen (Konkordat vom 19. Februar 1862; Reglement dazu vom 25. April 1898). »

« § 38. Kandidaten des Predigtamtes oder Geistliche, welche den Konkordatsprüfungen entsprechende Examina bestanden haben, können vom Kirchenrat auf Grund eines Kolloquiums (mündliche Prüfung) unter die im Kanton Zürich wählbaren Geistlichen aufgenommen werden, vorausgesetzt, dass sie Schweizerbürger sind und gute Zeugnisse über ihren Wandel und eventuell auch über ihre bisherige pfarramtliche Berufstätigkeit beibringen.

» Kandidaten für das Pfarramt der französischen Kirchengemeinschaft in Zürich haben kein Kolloquium zu bestehen, insofern sie im übrigen den Wählbarkeitsanforderungen der Kirchenordnung entsprechen.

» Auf Grundlage der vor schweizerischen Kirchenbehörden innerhalb oder ausserhalb des Konkordatsgebietes abgelegten Prüfungen kann die Wählbarkeit an zürcherischen Gemeinden zuerkannt werden, wenn sich der betreffende Geistliche bereits in praktischer Wirksamkeit als tüchtig erwiesen hat. »

Nach § 39 folgt auf die Schlussprüfung die Ordination oder Einsegnung zum geistlichen Amt, die von einem Mitglied des Kirchenrates vollzogen und denjenigen Kandidaten erteilt wird, welche der Kirchenrat zur Konkordatsprüfung empfohlen hat (K.-O. § 37 u. Art. 7 des Konkordats), ebenso den andern in den kantonalen Kirchendienst aufgenommenen Geistlichen, sofern sie nicht bereits ordiniert sind, woran sich dann das zu

leistende — ausschliesslich die kirchlichen Aufgaben betreffende — Gelübde anschliesst. Unter dem Titel « Wahl und Einsetzung » bestimmt § 40: « Betreffend Wahl, Wählbarkeit, Wahlverfahren, Bestätigungswahlen gelten die Bestimmungen der §§ 54 bis 56 des Kirchengesetzes. »

Das **V e r f a h r e n** bei den Pfarrwahlen wird durch die Verordnung vom 26. Februar 1903 geregelt.

**D.** — Nach dem Konkordat zwischen den Kantonen Zürich, Aargau, Appenzell A.-Rh., Thurgau und Glarus betreffend gegenseitige Zulassung evangelisch-reformierter Geistlicher in den Kirchendienst vom 19. Februar 1862, dem in der Folge auch noch Schaffhausen, St. Gallen, Basel-Stadt und Basel-Land beigetreten sind, verpflichteten sich diese Kantone, alle unter den vereinbarten Bestimmungen examinierten Kandidaten in den Kirchendienst zuzulassen. Es ist darin eine gemeinsame Prüfungsbehörde vorgesehen, die jeden Kandidaten zu den theologischen Prüfungen zulässt, wenn er gewisse Bedingungen erfüllt, darunter eine Empfehlung der kompetenten Kirchenbehörde des Kantons, in dem er seinen bleibenden Wohnsitz hat und ein Zeugnis untadelhafter Sitten. Dem Kandidaten, der die vorgesehenen Prüfungen in genügender Weise bestanden hat, wird von der Prüfungsbehörde ein Zeugnis der Wahlfähigkeit ausgestellt, und in dem Kanton, der ihn zum Examen empfohlen hat, mit möglichster Beförderung die Ordination erteilt, wodurch derselbe für den ganzen Umfang des Konkordatsgebietes wahlfähig wird. Geistlichen, die von ausserhalb des Konkordatsgebietes herkommen und in einem Kanton zum Kirchendienst zugelassen worden sind, kommt damit die Wahlfähigkeit in den übrigen Konkordatskantonen nicht zu.

**E.** — Am 7. Januar 1914 hat der zürcherische Erziehungsrat ein Reglement über theologische Fakultätsprüfungen an der Universität Zürich erlassen. Es sieht in § 1 vor, dass « Personen schweizerischer Herkunft, die auf Grund der bestehenden Ordnungen und Vor-

schriften zu den offiziellen Prüfungen der Konkordatsbehörde nicht zugelassen werden können (z.B. Damen) », sowie Ausländer, die in ihrer Heimat zur Ablegung einer Prüfung keine Gelegenheit haben oder aus besondern Gründen sich dazu nicht meldeten, sich einer solchen Prüfung durch die theologische Fakultät unterziehen können. § 2 sagt : Das über eine bestandene Prüfung ausstellende Zeugnis hat nicht die gleiche Geltung wie ein Zeugnis einer staatlich eingesetzten Prüfungsbehörde und verleiht insbesondere nicht die Anstellungsfähigkeit im Kirchendienst ; es enthält aber die Erklärung der Fakultät, dass der Geprüfte sich über das Mass von Kenntnissen und praktischer Befähigung (mit Ausnahme von § 24) ausgewiesen habe, welche bei den Prüfungen der Konkordatsbehörde gefordert wird.

II. A. — Art. 16 der Kantonsverfassung vom 18. April 1869 lässt die « bürgerliche Handlungsfähigkeit, das Stimmrecht und die Wählbarkeit zu allen Aemtern » gleichzeitig mit dem zurückgelegten 20. Altersjahre beginnen. Durch Art. 17 sind die im Kanton niedergelassenen Schweizerbürger in Ausübung aller politischen Rechte den Kantonsbürgern gleichgestellt. Art. 18 bestimmt : « Die Einstellung im Aktivbürgerrecht und in der Wählbarkeit erfolgt :

1. mit dem Verlust der bürgerlichen Handlungsfähigkeit ;
2. wegen entehrender Verbrechen oder Vergehen, durch gerichtliches Urteil ;
3. infolge Konkurses, gleichviel ob durchgeführten oder wieder aufgehobenen, jedoch nur in Fällen der Verschuldung und zwar durch gerichtlichen Entscheid auf die Dauer von 1 bis 10 Jahren ;
4. wegen dauernder Almosengenössigkeit und nur während derselben. »

B. — In der Volksabstimmung vom 29. Januar 1911 wurde ein Absatz 2 zu Art. 16 angenommen, der lautet : « Die Gesetzgebung hat zu bestimmen, inwieweit bei der

Besetzung öffentlicher Aemter das Stimmrecht und die Wählbarkeit auch Schweizerbürgerinnen verliehen werden können. »

III. A. — Im Auftrage der Kirchensynode schlug der Kirchenrat am 17. Februar 1915 dem Kantonsrat als Initiativbegehren in Form einer einfachen Anregung vor, das Stimmrecht in kirchlichen Angelegenheiten und das Recht der Wählbarkeit innerhalb der verfassungsmässigen Bestimmungen auch den weiblichen schweizerischen Mitgliedern der Landeskirche einzuräumen, welche das zwanzigste Altersjahr zurückgelegt haben. Der Regierungsrat, dem die Sache überwiesen wurde, beantragte in einer Weisung vom 15. Januar 1916, der Anregung durch Abänderung der §§ 9 und 33 des Kirchengesetzes grundsätzlich unter Beschränkung auf die Einräumung des Wahlrechtes und der Wählbarkeit für die Besetzung der kirchlichen öffentlichen Aemter zu entsprechen. Immerhin sollte danach die Wählbarkeit zum Pfarramt ausgeschlossen sein. Das Gesetz kam nicht zur Annahme und die Initiative wurde von der Synode am 2. März 1921 vorläufig zurückgezogen.

B. — In dem Entwurf zu einem Gesetz betreffend die Wahlen und Abstimmungen (Antrag der Redaktionskommission vom 11. September 1916) ist in § 1 gesagt, dass das Stimmrecht nur männlichen Schweizerbürgern unter Vorbehalt von Bestimmungen anderer Gesetze zustehe ; die §§ 9 u. 10 bestimmen über die Wählbarkeit zu öffentlichen Aemtern und in die Behörden : « § 9 : Wählbar zu öffentlichen Aemtern und in die Behörden ist jeder Stimmberechtigte ; die Erfüllung besonderer gesetzlicher Erfordernisse und die in den §§ 11 bis 21 aufgeführten Beschränkungen bleiben vorbehalten. » « § 10 : Die Gemeinden sind berechtigt, die Wählbarkeit von Schweizerbürgerinnen als Mitglieder von Kirchen-, Schul- und Armenbehörden zu beschliessen. Ebenso können in die dem Regierungsrat beigegebenen Kommissionen Schweizerbürgerinnen als stimmberechtigte Mit-

glieder gewählt werden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen anderer Gesetze, welche Schweizerbürgerinnen auch für andere Aemter als wählbar erklären.»

C. — Infolge einer vom Kantonsrat am 22. Oktober 1917 angenommenen Motion Greulich legte der Regierungsrat am 23. November 1918 einen Antrag auf Ergänzung und Abänderung von Art. 11 Abs. 3 u. Art. 16 Abs. 2 der Verfassung vor, wonach durch die Gesetzgebung der Frau auch das Stimmrecht (nicht nur Wahlrecht und Wählbarkeit) sollte eingeräumt werden können. Der Antrag wurde durch eine weitergehende Initiative Lang überholt, die das Frauenstimm- und Wahlrecht in weitgehendster Form in der Verfassung festlegen wollte. Die Initiative ist vom Kantonsrat angenommen, aber vom Volke verworfen worden.

D. — Inzwischen hatte der Kirchenrat am 9. September 1918 (mit 4 gegen 3 Stimmen) entschieden, dass auch weiblichen Kandidaten der Theologie die Ordination erteilt werden könne. Gleichzeitig beschloss er, für zwei Bewerberinnen, darunter Frl. Elise Pfister, die mit Erfolg die Fakultätsprüfungen an der Universität Zürich bestanden hatten, von der Abnahme eines Kolloquiums (§ 46 Ziff. 8 des Kirchengesetzes und § 38 der Kirchenordnung) Umgang zu nehmen. Den beiden wurde dann die Ordination erteilt und Frl. Pfister in der Folge mit der aushilfsweisen Seelsorge in der Kirchgemeinde Neumünster betraut, was die Predigt in sich schliesst.

IV. A. — Am 2. März 1921 fasste die Kirchensynode des Kantons Zürich folgenden Beschluss:

« 1. Der Entscheid über die Frage, ob und unter welchen Umständen Frauen zum unbeschränkten Pfarrdienst zuzulassen seien, hat auf dem Wege der Revision der Kirchenordnung zu erfolgen.

» 2. Als neuer § 38 bis wird in die Kirchenordnung aufgenommen: Die Bestimmungen des § 38 und nach entsprechender Revision des Konkordates vom 19. Februar 1862 auch diejenigen des § 37 gelten ebenfalls

für unverheiratete Schweizerbürgerinnen. Weibliche Pfarrer haben im Falle ihrer Verehelichung von der Pfarrstelle zurückzutreten.

» 3. Mitteilung des § 38 bis der Kirchenordnung an den Regierungsrat, mit dem Ersuchen um Genehmigung desselben gemäss § 3 Abs. 2 des Kirchengesetzes.»

Es sollte damit der Frl. Pfister die Bahn geöffnet werden, um in der Kirchgemeinde Neumünster zum Pfarrer gewählt zu werden. Im Anschluss daran entschied sich die Kirchgemeindeversammlung Neumünster am 21. Juni 1921 mit grosser Mehrheit dahin, für die durch den Rücktritt des Pfarrer Dr. Bolliger frei werdende Pfarrstelle eine Verweserei zu errichten unter der Voraussetzung, dass Frl. E. Pfister als Verweserin abgeordnet werde, und an den Kirchenrat ein entsprechendes Gesuch zu richten, um so die Wahl der Genannten zum Pfarrer vorzubereiten.

B. — Der Regierungsrat versagte indessen am 7. Mai 1921 der von der Synode beschlossenen Ergänzung der Kirchenordnung seine Genehmigung. Die Begründung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Das zürcherische Staatsrecht unterscheidet zwischen Wählbarkeit und Wahlbefähigung. Auf erstere bezögen sich die Art. 16 bis 18 der Verfassung. Besondere Wahlfähigkeitsbedingungen bestünden für die Notare, die Lehrer und die Geistlichen. So gebrauche auch Art. 64 der Verfassung den Ausdruck wahlfähig im Gegensatz zu der Wählbarkeit der Art. 16 bis 18. Im gleichen Sinne sei in § 54 des Kirchengesetzes von der Wahlfähigkeit die Rede. Nur diese, d. h. die besondere berufliche Befähigung werde danach der Kirchenordnung überlassen. Daneben gälten für die Pfarrer die allgemeinen Wählbarkeitserfordernisse der Art. 16 bis 18 der Verfassung. Unter den Aemtern im Sinne dieser Artikel sei auch das Pfarramt zu verstehen; der Ausdruck umfasse regelmässig die durch Volkswahl zu besetzenden Stellen. Das ergebe sich auch daraus, dass die Gesetzgebung die Organisation der Pfarrstellen, die

Aufgaben der Pfarrer und ihre Besoldungsverhältnisse regle. Die geschichtliche Betrachtung unterstütze diese Auffassung. Sei aber das Pfarramt ein Amt im Sinne der Art. 16 bis 18 der Verfassung, so könne die Wählbarkeit der Frauen dazu nur auf dem Wege der Gesetzgebung eingeführt werden. Es möge dahingestellt bleiben, ob zu einer Zeit, da Art. 16 Abs. 2 der Verfassung noch nicht bestand, die Zulassung von Lehrerinnen auf dem Interpretationswege staatsrechtlich richtig war. Ein allfälliger Mangel wäre auf alle Fälle längst durch nachfolgende Volksabstimmungen gehoben. Daraus einen bindenden Schluss auf die Wählbarkeit der Frauen zum Pfarramt zu ziehen, wäre unzulässig. Bis jetzt sei man immer davon ausgegangen, dass ohne eine Gesetzesänderung eine Ausdehnung der Wählbarkeit der Frauen zum Pfarramt nicht denkbar sei. Das in Vorbereitung befindliche neue Wahlgesetz werde Gelegenheit geben, die Frage auf diesem Wege zum Entscheide zu bringen. Selbst wenn man aber annehmen wollte, die Art. 16 bis 18 der Verfassung gälten für die Pfarrer nicht und § 54 des Kirchengesetzes übertrage die Regelung der Wählbarkeit der Pfarrer der Kirchenordnung, so könne dies doch nicht als Generalvollmacht zur Aufstellung eines besonderen kirchlichen Wahlrechts aufgefasst und es dürften daraufhin nicht Bestimmungen aufgestellt werden, die nach den allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen nur auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden könnten. Dazu gehöre namentlich der Rücktrittszwang im Falle der Verhehlung. Auch bei der Lehrerin habe man diese Frage als der Gesetzgebung vorbehalten betrachtet. Ein anderes Vorgehen beim weiblichen Pfarrer könne aus der kirchlichen Autonomie nicht hergeleitet werden. Diese umfasse nur die rein kirchlichen Angelegenheiten, wozu das Wahlrecht nicht gehörte. Die kirchliche Autonomie könnte sich auch nur zur Abgrenzung der kirchlichen Angelegenheiten gegenüber den weltlichen verwenden lassen, nicht aber

zur Kompetenzabgrenzung zwischen dem gesetzgebenden Volk und seinen Organen.

V. Gegen den Beschluss des Regierungsrates hat Rechtsanwalt Dr. Kuhn in Zürich in eigenem Namen und im Namen der Kirchgemeinde Neumünster, der dortigen Kirchenpflege, des Vereins freisinniger Kirchengenossen von Neumünster, einer grösseren Anzahl Stimmberechtigter der Kirchgemeinde und der Frl. Vikarin Elise Pfister, staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht erhoben mit dem Antrag, es sei derselbe als verfassungswidrig aufzuheben und die von der Kirchensynode beschlossene Ergänzung der Kirchenordnung durch einen neuen § 38 bis als verfassungsmässig zu erklären. Als Beschwerdegründe werden Verletzung von Art. 16 bis 18 KV, der durch Art. 63 ebenda gewährleistet Autonomie der Landeskirche, Rechtsverweigerung liegend in der willkürlichen Anwendung und Auslegung der ersterwähnten Verfassungsvorschriften sowie Verstoss gegen die formelle Rechtsgleichheit geltend gemacht. Der letztere soll darin liegen, dass im Kanton Zürich seit langem, auf Grund einer im Jahre 1875 vom Regierungsrat dem Erziehungsrat erteilten Ermächtigung, weibliche Personen zum Schuldienst patentiert würden, für den Kirchendienst dagegen die Zulassung verweigert werde, obwohl die Funktionen der Lehrer und Pfarrer inhaltlich gleichartige seien und die Stellung beider Kategorien von Angestellten deshalb auch im gleichen Titel der Verfassung zusammenfassend und in gleicher Weise umschrieben werde.

VI. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat die Abweisung der Beschwerde beantragt und dabei zum eben erwähnten Punkte bemerkt, dass hinsichtlich der Lehrerinnen im Unterschied zu den weiblichen Pfarrern die durch Art. 16 Abs. 2 KV geforderte gesetzliche Grundlage heute insofern vorhanden sei, als die Stimmberechtigten die ursprünglich auf dem Inter-

pretationswege erfolgte Zulassung seither durch die Annahme verschiedener Gesetzesvorlagen, welche neben den Lehrern auch die Lehrerinnen erwähnen, wenigstens indirekt gebilligt hätten. Auch habe zur Zeit jenes Interpretationsbeschlusses die Schranke des Art. 16 Abs. 2 KV noch nicht bestanden, ganz abgesehen davon, dass die Auffassung des Regierungsrates der 70er Jahre die Behörde in ihrer heutigen Zusammensetzung nicht binde. Dazu komme, dass die Verwendung weiblicher Personen im Lehrdienste im Gegensatz zum Kirchendienste, wo sie eine Neuerung darstelle, das Ergebnis einer langen Entwicklung sei, indem schon vor der Annahme der Verfassung von 1869, seit dem 18. Jahrhundert in der Stadt Zürich an den Mädchen-Primarschulen Lehrerinnen tätig gewesen seien und auf diesen Zustand in § 260 des Unterrichtsgesetzes von 1860 ausdrücklich Rücksicht genommen worden sei.

Im übrigen ist die Begründung der Beschwerde und der Antwort sowie der von den Parteien erstatteten Replik und Duplik, soweit nötig, aus den nachfolgenden Erwägungen ersichtlich.

#### *Das Bundesgericht zieht in Erwägung :*

1. — Den Gegenstand der vorliegenden Beschwerde bildet die Weigerung des zürcherischen Regierungsrates, dem von der Synode der evangelischen Landeskirche des Kantons Zürich aufgestellten neuen § 36 bis der Kirchenordnung, der Schweizerbürgerinnen zur Bekleidung des zürcherischen Pfarramtes als fähig erklärt, die staatliche Genehmigung zu erteilen. Der Regierungsrat stützt sich für seine ablehnende Haltung darauf, dass das Pfarramt zu den öffentlichen Aemtern im Sinne der Art. 16 bis 18 KV gehöre, nach diesen Vorschriften das aktive und passive Wahlrecht zu solchen Aemtern als Bestandteil des nur Männern zustehenden Aktivbürgerrechts erscheine und Art. 16 Abs. 2 KV es der Gesetzgebung vorbehalte zu bestimmen, inwieweit die

Frauen dazu zuzulassen seien, jedenfalls aber der Rücktrittszwang infolge Verheiratung nicht im Wege der Verordnung aufgestellt werden könne. Demgegenüber bestreiten die Rekurrenten nicht, dass die Aktivbürgerschaft nach Art. 16 bis 18 KV, obwohl es darin nicht ausdrücklich gesagt ist, nur die männlichen Staatsangehörigen umfasst und sich demnach auch Wahlrecht und Wählbarkeit zu den eigentlichen « Aemtern », gesetzliche Ausnahmen vorbehalten, auf jene beschränken. Ebenso wenden sie — angesichts der Praxis des Bundesgerichts (AS 13 S. 1 ff.) mit Recht — nicht etwa ein, dass diese verschiedene Behandlung der Geschlechter, hinsichtlich des Rechtes zur Betätigung im öffentlichen Leben, schon an sich gegen Art. 4 BV verstosse. Vielmehr ist ihr Standpunkt der, dass die fraglichen Verfassungsvorschriften überhaupt für die Pfarrer nicht gelten, weil diese sowenig wie die Lehrer Beamte im Sinne der Art. 16 bis 18 seien : nach der verfassungsrechtlichen Stellung der evangelischen Landeskirche und nach § 54 des Kirchengesetzes sei die Ordnung der Wählbarkeit zum Pfarramt als eine interne Angelegenheit der Kirche zu betrachten, die in der Kirchenordnung zu regeln sei : die Synode habe deshalb auch die heute streitige Ausdehnung der Wählbarkeit auf Schweizerbürgerinnen autonom beschliessen können, ohne dass gegenüber dieser Satzung ein staatliches Interventionsrecht bestehe.

2. — Nach § 3 Abs. 2 des Kirchengesetzes war der Beschluss der Synode vom Regierungsrat auf seine Verfassungs- und Gesetzmässigkeit zu prüfen. Das Schicksal des Rekurses hängt demnach nicht, wie die Replik meint, davon ab, ob die Synode damit offensichtlich gegen Verfassung und Gesetz verstossen, sondern ob der Regierungsrat, indem er die Zustimmung zu ihrem Vorgehen versagte, die Grenzen der ihm gegenüber dieser Körperschaft zustehenden Aufsichtsgewalt in verfassungswidriger Weise überschritten habe.

Hiebei kann es sich für das Bundesgericht nicht darum handeln, die Ansicht des angefochtenen Entscheides über die Bedeutung und Tragweite der Art. 16 bis 18 KV frei auf ihre Richtigkeit zu prüfen. Seine Kognition geht vielmehr nur darauf, ob eine willkürliche oder rechtsungleiche Auslegung und Anwendung der gedachten Vorschriften vorliege. Denn die Rekurrenten selbst rufen dieselben ja nicht etwa in dem Sinne an, dass darin die Wählbarkeit auch der Frauen zum Pfarramt gewährleistet wäre, sondern behaupten nur, dass sie deren Einführung durch autonome Satzung der Kirche nicht entgegenstehen. Vorschriften der Kantonsverfassung, welche ohne ein individuelles Recht zu Gunsten gewisser Personenklassen nach bestimmter Richtung zu statuieren, lediglich objektive Rechtsnormen für die Ordnung eines Lebensverhältnisses enthalten, nehmen aber, was die Kompetenz des Bundesgerichts zur Ueberprüfung ihrer Anwendung und Auslegung betrifft, keine andere Stellung ein als das gewöhnliche Gesetzesrecht. Es kann deshalb gegenüber ihrer Verletzung durch die kantonalen Behörden nur der beschränkte Schutz aus Art. 4 BV gegen willkürliche und ungleiche Behandlung in Betracht kommen.

Eine weitergehende Kognition lässt sich hier auch aus dem von den Rekurrenten ferner angerufenen Art. 63 KV nicht herleiten. Er erklärt die « Organisation der Landeskirche » ausdrücklich als Sache der Gesetzgebung. Nur in der Ordnung der « Kultusverhältnisse » soll gleich den übrigen nicht staatlich organisierten kirchlichen Genossenschaften auch die Landeskirche selbständig sein, wobei aber immerhin das Oberaufsichtsrecht des Staates vorbehalten wird. Die Entscheidung darüber, ob ein Beschluss des obersten Organs der Landeskirche, der Synode eine rein kirchliche Angelegenheit im erwähnten Sinne betreffe, muss aber notwendigerweise in letzter Linie der staatlichen Behörde zukommen, die gegenüber den kirchlichen

Organen das Interesse des Staates und seine Rechtsordnung wahrzunehmen hat. Um Uebergriffe jener Organe in das Gebiet des staatlichen Rechtes zu verhüten, ist durch den bereits erwähnten und in seiner Rechtsbeständigkeit nicht angefochtenen § 3 Abs. 2 des Kirchengesetzes die Pflicht der Synode, ihre Beschlüsse dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen, und das Recht des letzteren, sie auf ihre Uebereinstimmung mit Verfassung und Gesetz nachzuprüfen, vorgesehen worden. Das Bundesgericht hat aber von jeher erklärt, dass in solchen Fällen, selbst wo die Anwendung individuelle öffentliche Rechte begründender Verfassungsvorschriften (wie der gewissen innert des Staates bestehenden öffentlichrechtlichen Verbänden gewährleisteten Befugnis zu autonomer Ordnung ihrer Angelegenheiten) in Frage steht, auf die Ansicht derjenigen kantonalen Behörde, welche nach dem kantonalen Staatsrecht in letzter Instanz zur Lösung der daraus entstehenden Konflikte berufen ist, ein besonderes Gewicht zu legen und davon nicht ohne Not, sondern nur dann abzuweichen sei, wenn sich dieselbe als zweifellos unrichtig darstellt (AS 40 I S. 399-400; 25 I S. 470-471 Erw. 3 und die hier angeführten früheren Urteile). Steht die Auslegung der Art. 63 Abs. 3 u. 4 KV selbst hier dem Bundesgericht infolgedessen nur in diesem Umfange zu, so kann aber selbstverständlich auch die Frage, ob die vom Regierungsrat aus anderen Verfassungsnormen, nämlich den Art. 16 bis 18 KV zur Unterstützung seines Entscheides gezogenen Schlüsse mit der ersterwähnten Vorschrift verträglich seien, nicht in weiterem Umfange untersucht werden. Im übrigen ist klar, dass wenn diesen anderen Normen nach ihrer Fassung und ihrem Inhalt eine allgemeine, auch die Besetzung öffentlicher Stellen von der Art der kirchlichen Aemter umfassende Bedeutung beigemessen werden muss und darf, dagegen nicht unter Berufung auf die verfassungsmässige Autonomie der Kirche



angekämpft werden kann, da diese dann eben durch dieselbe Rechtsquelle, nämlich die Verfassung selbst von vorneherein als in entsprechendem Sinne beschränkt erscheint. Richtig betrachtet behauptet zudem der Rekurs selbst gar nicht ernstlich, dass die Frage der Wählbarkeit zum Pfarramt schon nach der Verfassung Art. 63 Abs. 3 und 4 als eine der inneren kirchlichen Ordnung überlassene gelten müsse. Rechnet doch auch die Rekurschrift auf S. 16 zu den durch die Gesetzgebung zu lösenden Organisationsfragen im Sinne von Art. 63 Abs. 4 KV neben der « Umschreibung der Zugehörigkeit zur Landeskirche, der Bezeichnung der Kirchgemeinden, Bestimmung von Zusammensetzung und Wirkungskreis der kirchlichen Behörden » auch « die Ordnung des Pfarramtes ». Wenn in Uebereinstimmung damit das Kirchengesetz von 1902 tatsächlich nicht bloss die Besoldungsverhältnisse der Pfarrer, sondern auch die Zahl und Art der Besetzung der Pfarrämter, die den Pfarrern obliegenden kirchlichen Aufgaben und den Umfang ihrer Rechte und Pflichten von Staatswegen bestimmt hat, ohne dass die Rekurrenten dem staatlichen Gesetzgeber die Zuständigkeit hiezu bestreiten und die Giltigkeit der betreffenden Vorschriften bezweifeln würden, so ist aber nicht ersichtlich, weshalb hinsichtlich der Wählbarkeitsbedingungen, die doch sachlich zweifellos ebenfalls einen Teil jener « Ordnung des Amtes » bilden, der Wille der Verfassung ein anderer gewesen sein sollte. Art. 64 Abs. 3 KV greift denn schon selbst auch in dieses Gebiet ein, indem er die Wirkung der erfolgten Wahl auf sechs Jahre beschränkt und damit eine Anstellung auf längere Zeit ausschliesst. Was geltend gemacht wird, ist vielmehr im Grunde nur (vgl. S. 18 der Rekurschrift), dass « gesetzt es wäre die Normierung der Wählbarkeitsbedingungen nicht schon von Verfassungswegen eine innere kirchliche Angelegenheit, sie doch jedenfalls durch das Ausführungs- (Kirchen-) gesetz von

1902 in § 54 dazu gemacht worden sei », indem der darin verwendete Ausdruck « Wahlfähigkeit » nach der Fassung und dem Zusammenhang der Bestimmung auf alle Erfordernisse der Wählbarkeit bezogen werden müsse und nicht nur das eine Erfordernis des besonderen beruflichen Befähigungsausweises im Auge haben könne. Eine falsche Auffassung des Regierungsrates über die Bedeutung einer nicht in der Kantonsverfassung, sondern bloss in einem Gesetze enthaltenen Kompetenzdelegation kann aber auch nicht die Kantonsverfassung, sondern nur das Gesetz verletzen, dessen Anwendung und Auslegung eben der Nachprüfung des Bundesgerichts bloss im Rahmen des Art. 4 BV untersteht.

3. — Der Anspruch auf Schutz gegen willkürliche und ungleiche Behandlung nach Massgabe dieser Vorschrift, der nach dem Gesagten allein hier in Betracht fällt, steht nur demjenigen zu, der durch eine kantonale Verfügung oder einen kantonalen Erlass persönlich in seinen Rechten oder rechtlich geschützten Interessen betroffen wird. Die Zugehörigkeit zur Staatsgemeinschaft und das allgemeine staatsbürgerliche Interesse an der Beseitigung eines behördlichen Erlasses oder einer Verfügung genügen zur Erhebung des staatsrechtlichen Rekurses nicht. Zur Geltendmachung solcher Interessen dienen die politischen Rechte der Bürger. Von diesem Gesichtspunkte aus ist es sehr zweifelhaft, ob der Kirchenpflege Neumünster, dem Verein freisinniger Kirchgenossen von Neumünster und den einzelnen Stimmberechtigten der Kirchgemeinde, welche rekurriert haben, die Legitimation zur Beschwerdeführung zuerkannt werden könnte. Die Frage braucht indessen deshalb nicht gelöst zu werden, weil jedenfalls diese Befugnis der Mitrekurrentin Frl. Pfister nicht abgesprochen werden kann. Infolge ihrer mit der Ordination verbundenen Aufnahme in den zürcherischen Kirchendienst ist sie an der Genehmigung

des Beschlusses der Synode und der Aufhebung des die Genehmigung versagenden Beschlusses des Regierungsrats nicht nur in der oben erwähnten Eigenschaft, sondern auch persönlich interessiert und muss sich deshalb gegen den in der Verweigerung der Genehmigung liegenden Eingriff in ihre Interessen, soweit er der Ausfluss einer ungleichen und willkürlichen Anwendung des massgebenden objektiven Rechts ist, zur Wehre setzen können.

4. — Frägt sich demnach zunächst, ob die Annahme des Regierungsrates, dass die materiellen Wählbarkeitsbedingungen der Art. 16 bis 18 KV auch für die Pfarrer gelten und der kirchlichen Ordnung nur die Regelung der besonderen beruflichen Erfordernisse zustehe, einen solchen Verstoss gegen klares Recht enthalte, so ist dies zu verneinen. Die Pfarrer werden in der zürcherischen Gesetzessprache bald unter die Beamten einbezogen, bald werden sie mit den Lehrern neben diesen aufgeführt. So reiht § 1 des bald nach der Verfassung erlassenen Gesetzes betr. die Wahlen und die Entlassung der Beamten und öffentlichen Angestellten die Geistlichen wie die Lehrer unter die Beamten, ebenso die Ueberschrift des Abschnittes 5 über die Entlassung, während sie in § 2, der von den Gemeindevahlen handelt, und in § 6 neben den Gemeindebehörden und Gemeindebeamten genannt sind. Der Schluss, welchen die Rekurrenten aus den beiden letzteren Bestimmungen auf die Verneinung der Beamtenqualität ziehen wollen, ist demnach keinesfalls zwingend. Ebenso wenig freilich die Folgerung des Regierungsrats, es gälten die allgemeinen Bestimmungen der Art. 16 bis 18 der Verfassung für die Pfarrer deshalb, weil § 54 des Kirchengesetzes, der von den Pfarrwahlen handelt, von Wahlfähigkeit, nicht von Wählbarkeit spreche, und weil ersterer Ausdruck sich nur auf die besonderen beruflichen Bedingungen der Fähigkeit zum Pfarramt beziehe; der Ausdruck « wahlfähig » in § 54 des Kirchen-

gesetzes ist offensichtlich aus Art. 64 der Verfassung übernommen, und es kann nicht gesagt werden, der Begriff bedeute etwas anderes, als derjenige der Wählbarkeit, zumal da § 54 selbst zum Schlusse das Wort « wählbar » im gleichen Sinne braucht. Der blosse Wortlaut der Bestimmung lässt ebensogut die Auffassung zu, das Kirchengesetz wolle, wenn es die Wahlfähigkeit der Pfarrer ordnet, alle Bedingungen der Wählbarkeit festsetzen, sodass demnach dafür in der Tat einzig die Vorschriften der Kirchenordnung und des Konkordates über die gegenseitige Zulassung von Geistlichen massgebend wären. Aber auch das ergibt sich nicht notwendig aus den gebrauchten Wendungen. Die Rekurrenten sehen sich denn auch selbst veranlasst, die tatsächlich durch die Kirchenordnung über die Wahlfähigkeit der Pfarrer aufgestellten Bestimmungen zu Hilfe zu nehmen, um darzutun, dass im Sinne des Kirchengesetzes alle Wählbarkeitsbedingungen der kirchlichen Ordnung vorbehalten seien. Aber § 37 der Kirchenordnung spricht nur von den für das geistliche Amt erforderlichen persönlichen Eigenschaften und dem Ausweis über die Befähigung. Daneben haben andere aus einer anderen Quelle geschöpfte staatsbürgerliche Erfordernisse, wie die Staatsangehörigkeit u. s. w. wohl Raum. Allerdings ist dann in § 38 das Schweizerbürgerrecht als Bedingung der Zulassung gefordert; aber die Bestimmung handelt nur von der Zulassung solcher Kandidaten, welche nicht die Konkordatsprüfung sondern bloss ein anderes Examen abgelegt haben, auf Grund besonderen Beschlusses des Kirchenrates, und statt zu schliessen, wie es die Rekurrenten tun, das Erfordernis gelte deshalb, weil es in § 38 aufgestellt ist, auch für die Kandidaten, die unter § 37 fallen, liegt es ebenso nahe anzunehmen, — mit dem Regierungsrat, — es ergebe sich aus einer andern, ausserhalb der Kirchenordnung stehenden Quelle, als welche nur die allgemeinen Ver-

fassungsbestimmungen über die Wählbarkeit zu einem Amt oder allenfalls andere allgemeine staats- oder kirchenrechtliche Normen in Betracht fallen können. Er gibt sich so aus dem Wortlaut der von der Wählbarkeit der Beamten und der Pfarrer handelnden Bestimmungen der Verfassung und der Gesetze keine sichere Lösung der Frage, ob die Wählbarkeitsbedingungen der Art. 16 bis 18 KV auch für die Bekleidung des Pfarramtes gelten, so lassen sich auch für jede der beiden Lösungen Erwägungen allgemeiner Art anführen. Den Rekurrenten ist zuzugeben, dass nach der Struktur der Verfassung die fraglichen Bestimmungen vorab das aktive und passive Wahlrecht für die Staatsämter im engern Sinne, denen die Ausübung der eigentlichen obrigkeitlichen Befugnisse zusteht, im Auge hatten. Dazu gehört das Pfarramt nicht, sowenig wie das Lehramt. Es handelt sich hier um allgemeine Kulturaufgaben, deren sich der Staat zwar annimmt und die er regelt, die aber nicht zu den wesentlichen Staatsaufgaben gehören. Insbesondere hat die Kirche einen selbständigen Zweck, denjenigen der Pflege und Sorge für die religiösen Bedürfnisse einer Gemeinschaft, der an sich nicht an eine staatliche Organisation gebunden ist. Der Pfarrer ist in der evangelischen Kirche das Organ, das in erster Linie diesem Zwecke dient und zwar innerhalb der Gemeinde und für diese. Das Amt bestand schon vor den meisten eigentlichen Staatsämtern und bevor den Gemeindegossen die Wahl übertragen war. Auch nachher lag keine Notwendigkeit vor, die Wahlfähigkeit von dem Besitz des Aktivbürgerrechts abhängig zu machen. Zur richtigen Erfüllung der Aufgabe ist an sich nicht einmal die Staatsangehörigkeit erforderlich, sowenig wie der Wohnsitz in der Gemeinde. Letzteres Erfordernis ist auch in Zürich durch das Konkordat von 1862 positiv beseitigt. Auf der andern Seite erfordert das Pfarramt besondere Berufung und Eignung in ganz anderem Masse als die gewöhnlichen

Staatsämter. Dies alles, in Verbindung mit der Tatsache, dass in den Art. 16 bis 18 der Verfassung auf solche besondere Erfordernisse nicht hingewiesen ist, lässt sich dafür anführen, dass das Pfarramt nicht zu den Aemtern im Sinne von Art. 16 gehört, woraus dann folgen würde, dass die genannten Verfassungsbestimmungen der Zulassung der Frauen zum Pfarramt nicht entgegenstehen. So ist denn auch früher für die verwandte Tätigkeit des Lehrers vom Regierungsrat selbst die nämliche Auffassung vertreten worden. Allein auch für die abweichende Ansicht, welche die Behörde heute zur Begründung der Nichtgenehmigung des Beschlusses der Kirchensynode verfiicht, lassen sich Gründe anführen. In ihrer äussern Erscheinung und Wirksamkeit ist die zürcherische evangelische Landeskirche eine Schöpfung des Staates. Sie ist territorial und nach dem Bestande beschränkt auf das Kantonsgebiet und die Kantonsangehörigen. Der Staat regelt die Einteilung des Gebiets, er bestimmt die Aemter, denen die Besorgung und Verwaltung kirchlicher Angelegenheiten zusteht, auch soweit sie rein kirchliche Aufgaben haben, und ordnet ihre Rechte und Pflichten. An anderer Stelle ist bereits festgestellt worden, dass letzteres insbesondere auch vom Pfarramt gilt. Diese Tatsachen können aber wohl dazu führen, dass auch es als staatliches Amt angesehen und die Wählbarkeit dazu von den für solche aufgestellten Erfordernissen abhängig gemacht wird. Dafür spricht seit der Einführung der Volkswahl zudem der Zusammenhang von aktivem und passivem Wahlrecht, indem doch in der Regel die Wählbarkeit von dem Besitz der persönlichen Eigenschaften abhängt, die das aktive Wahlrecht bedingen, und kein genügender Grund ersichtlich ist, für die Pfarrer eine Ausnahme zu machen, die sich für Lehrer viel eher rechtfertigen lässt. Das Pfarramt hat eben im landeskirchlichen System zwei Seiten, eine innere, indem der Pfarrer als Diener der Kirche

nach ihrer Ordnung und Satzung für das religiöse Bedürfnis ihrer Angehörigen sorgt, und eine äussere, indem er durch die Seelsorge gleichzeitig eine staatliche Pflicht erfüllt. Wenn bei dieser Sachlage die Staatsbehörde, die zu entscheiden hatte, ob die Wählbarkeitsbedingungen der Art. 16 bis 18 der Verfassung auch für Pfarrer gelten, die Frage in letzterem Sinne löste, so kann darin eine Willkür nicht erblickt werden. Damit fällt aber nach dem oben Gesagten auch der Vorwurf eines Eingriffes des Regierungsrates in die durch Art. 63 gewährleistete Autonomie der Landeskirche ohne weiteres als unbegründet dahin.

5. — Wollte man aber auch in dem gedachten Punkte grundsätzlich anderer Meinung sein, so kann es doch jedenfalls nicht als verfassungswidrig bezeichnet werden, dass der Regierungsrat die heute im Streite liegende spezielle Frage der Wählbarkeit von Frauen als eine durch die staatliche Gesetzgebung zu lösende erklärte. Die Wählbarkeit der Frauen zu öffentlichen Aemtern und Stellen ist eine Bedingung besonderer Art. Sie ist überall, und so auch im Kanton Zürich von jeher in Verbindung mit der Frage des aktiven Stimm- und Wahlrechts der Frauen gebracht worden. Um der Anteilnahme der Frauen am öffentlichen Leben auf kantonalem Boden die Bahn zu öffnen, wurde vom Kantonsrat im Jahre 1911 dem Volke die Verfassungsbestimmung von Art. 16 Abs. 2 vorgelegt und von diesem angenommen, wonach die Gesetzgebung zu bestimmen hat, inwieweit bei der Besetzung öffentlicher Aemter das Stimmrecht und die Wählbarkeit auch Schweizerbürgerinnen verliehen werden kann. Damit wurde einerseits eine Schranke beseitigt, die bisher den Frauen die Teilnahme am öffentlichen Leben verwehrt hatte, und es wurde die Möglichkeit geschaffen, dass sie zum aktiven und passiven Wahlrecht zugelassen werden konnten. Neben dieser, die Gleichstellung der Geschlechter im öffentlichen Leben be-

günstigenden Wirkung will die Bestimmung aber andererseits die staatsrechtliche Form festsetzen, in der die Zulassung vor sich gehen soll. Und zwar weist sie die Frage der Gesetzgebung zu, womit der Volksgesamtheit ein Mitspracherecht dabei eingeräumt ist, ob und in welchem Umfange die aktive und die passive Wählbarkeit der Frau einzuführen sei. Der Bericht des Regierungsrates zu der Verfassungsnovelle von 1911 spricht dies mit den Worten aus: « Es muss sich daher vor allem einmal darum handeln, das Prinzip der Zulassung der Frauen zur Mitarbeit bei der Gesetzgebung und öffentlichen Verwaltung verfassungsmässig anzuerkennen. Sache der Gesetzgebung ist es dann das Mass der praktischen Ausführung des Grundsatzes zu bestimmen. Auch bei Annahme des vorgeschlagenen Verfassungsartikels wird es demzufolge das Volk jederzeit in der Hand haben, zu entscheiden, in welchem Umfange es die Tätigkeit der Frauen in seinen Parlamenten und Behörden wünscht. » Nach den oben angestellten allgemeinen Betrachtungen und der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift kann aber keinem Zweifel unterliegen, dass jedenfalls sie für das ganze Gebiet des kantonalen öffentlichen Rechts mit Einschluss des staatlichen Kirchenrechts gilt. Auch die landeskirchlichen Aemter sollen nach der neuen Verfassungsbestimmung den Frauen offen stehen, wenn und soweit die Gesetzgebung dies zulässt. Dazu gehört vorab das Pfarramt. Wie die übrigen Aemter der Landeskirche wird es durch Wahl besetzt, erhält es seine rechtliche Gestaltung durch die staatliche Ordnung. Ob Frauen zuzulassen seien, ist eine staatspolitische Frage, die hier sogar von erheblich grösserer Wichtigkeit ist als bei den Verwaltungsämtern. In Hinsicht auf diese Frage ist es daher jedenfalls als öffentliches Amt im Sinne der Bestimmung in Art. 16 Abs. 2 der Verfassung anzusehen. Auch wenn anzunehmen wäre, die Wählbarkeit der Frauen zum Pfarr-

amt sei bisher durch die Kirchenordnung, nicht durch die Verfassung ausgeschlossen gewesen, so ist es nunmehr Sache der staatlichen Gesetzgebung, die Wählbarkeit einzuführen. Dabei stünde wohl nichts entgegen, dass das Gesetz die Kompetenz dazu den kirchlichen Behörden delegieren würde. Es bedürfte dazu aber einer besonderen neuen gesetzlichen Vorschrift. Das Kirchengesetz, das in § 54 die Wählbarkeitsbedingungen der Pfarrer der Kirchenordnung zuweist, ist zu einer Zeit entstanden, da von einer Zulassung der Frauen zum Pfarramt, die wenigstens für schweizerische Verhältnisse eine durchaus neue Tendenz darstellt, noch keine Rede war. Selbst wenn man daher die darin enthaltene Ermächtigung nicht nur auf die berufliche Befähigung, sondern auch auf die sonstigen Voraussetzungen der Wählbarkeit bezieht, so kann sie doch nicht auf die Frage der Zulassung der Frauen erstreckt werden, an die man damals nicht dachte und für die eine solche Ermächtigung gewiss nicht erteilt worden wäre. Von dieser Auffassung sind denn auch, wie aus Fakt. III oben hervorgeht, bisher alle Teile, bis zum streitigen Beschlusse vom 2. März 1921 auch die Kirchensynode ausgegangen.

6. — Wenn die Rekurrenten demgegenüber auf die abweichende Behandlung der Lehrerinnen verweisen, so ist einmal festzustellen, dass hier die Rechtslage von vorneherein insofern eine andere war, als schon vor der Verfassung von 1869 die Verwendung weiblicher Lehrkräfte wenigstens in der Stadt Zürich üblich und für das Gebiet dieser durch das Unterrichtsgesetz von 1860 ausdrücklich gebilligt worden war. Es liess sich daher die Ausdehnung der Zulassung auch auf den übrigen Kanton schon mit dem Gebote der Rechtsgleichheit rechtfertigen, da für eine verschiedene Lösung der Frage in Bezug auf die Stadt und die übrigen Gemeinden des Kantons in der Tat innere Gründe nicht ersichtlich sind. Wollte man aber dieser Argumen-

tation nicht beistimmen, so wäre zu sagen, dass man in dieser Beziehung, da die Gründe, welche dafür sprechen, das Pfarramt zu den Aemtern im Sinne der Art. 16 bis 18 KV zu rechnen, an sich in gleichem, wenn nicht in verstärktem Masse für das Lehramt zutreffen, vor einem anormalen, formell mit der Verfassung nicht übereinstimmenden Zustande steht. Aus einem solchen kann aber ein Anspruch darauf, dass die gleiche Entbindung von den verfassungsrechtlichen Beschränkungen und Erfordernissen auch noch für weitere öffentliche Stellen gewährt werde, nicht hergeleitet werden. Art. 4 BV gibt dem Bürger nur ein Recht auf gleiche Behandlung gemäss und nicht entgegen dem Gesetz.

*Demnach erkennt das Bundesgericht:*

Die Beschwerde wird abgewiesen.

## VI. INTERKANTONALER VERKEHR MIT MOTORFAHRZEUGEN UND FAHRRÄDERN

### CIRCULATION INTERCANTONALE DES VÉHICULES AUTOMOBILES ET DES CYCLES

**62. Urteil vom 17. Dezember 1921 i. S. Luzern gegen Aargau.**

Art. 20 Konkordat betr. den Verkehr mit Motorfahrzeugen vom 7. April 1914, 46 Abs. 2 BV. Zuständig zur Ausstellung der Verkehrsbewilligung für ein Motorfahrzeug und damit zunächst auch zu dessen Besteuerung ist der Kanton des ordentlichen Standortes des Fahrzeuges und nicht des Wohnsitzes des Eigentümers.

A. — Die Aktiengesellschaft Ziegelwerke Horw-Gettnau-Muri mit Sitz in Horw und Fabriken in Gettnau und Muri wurde anfangs 1921 vom Bezirksamt Muri