

---

# Vom Stand des kantonalen Religionsverfassungsrechts

*René Pahud de Mortanges*

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Kantonale Verfassungsrevisionen</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Tendenzen bei den anerkannten Religionsgemeinschaften</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Vorsichtige Öffnung des Anerkennungsrechts</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Muslime öffentlich(-rechtlich) anerkennen?</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>Wie steht es um das Anerkennungssystem als Ganzes?</b>	<b>10</b>

## 1 Einleitung

Ein Projekt, welches Thomas Wipf während seiner Amtszeit als SEK-Präsident mit Mut und Weitsicht vorangetrieben hat, war die Erarbeitung eines Berichtes und eines Formulierungsvorschlags für einen Religionsartikel der Bundesverfassung<sup>1</sup>. Das im Jahr 2000 mit Elan begonnene Projekt erwies sich bei den anschliessenden Hearings als Sprung ins kalte Wasser. Nicht überall fand es Zustimmung und Unterstützung. Die Zeit schien für dieses Thema noch nicht reif zu sein<sup>2</sup>.

Umso eindrücklicher war nun die Entwicklung nach der Abstimmung über das Minarettverbot Ende November 2009: von verschiedenen Seiten

---

<sup>1</sup> Ueli Friederich/Roland J. Campiche/René Pahud de Mortanges/Christoph Winzeler, Bundesstaat und Religionsgemeinschaften. Überlegungen und Vorschläge für ein zeitgemässes Religionsrecht in der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2003 (=Beiheft 4 zum Schweizerischen Jahrbuch für Kirchenrecht).

<sup>2</sup> Das Schicksal des Religionsartikels lag seit der öffentlichen Präsentation des Berichtes im Jahr 2002 nicht mehr ausschliesslich in den Händen und der Verantwortung des SEK. Eine Arbeitsgruppe der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Schweiz (AGCK), die sich anschliessend mit dem Thema beschäftigte, erarbeitete bis 2009 einen Bericht.

ertönte der Ruf nach einem Religions- oder Toleranzartikel, dies allenfalls als Ersatz für die unglückliche Verbotsnorm. Die EVP zog im Frühling 2010 die Lancierung einer entsprechenden Volksinitiative in Erwägung. Die Bundesbehörden signalisierten Gesprächsbereitschaft. Ob und in welcher Form der SEK das Projekt Religionsartikel nun wieder aufgreifen wird, ist eine kirchenpolitische Frage, zu der sich der Schreiber nicht äussern kann. Wohl aber darf er feststellen, dass Thomas Wipf mit dem seinerzeitigen Projekt das richtige Gespür für kommende Entwicklungen hatte. Der damalige Entwurf zu einem neuen Religionsartikel kann so möglicherweise als Ausgangspunkt für die anstehende Diskussion auf der politischen Ebene dienen.

Ob dieses Thema wieder Fahrt gewinnen wird, werden wir sehen. Nachfolgend möchte der Schreiber seinen damaligen Teilbericht zum kantonalen Recht der öffentlichrechtlichen Anerkennung<sup>3</sup> jedenfalls zum Ausgangspunkt für die Frage nehmen, was sich in den Jahren seither geändert hat. Der vorliegende Beitrag versteht sich daher als ein kleines *update* zum kantonalen Anerkennungsrecht: Was hat sich im Laufe der vergangenen Dekade verändert und welche Tendenzen werden sichtbar? Das ist vielleicht auch unabhängig vom Religionsartikel von Interesse<sup>4</sup>.

## 2 Kantonale Verfassungsrevisionen

Auffallend ist zunächst, dass nach der Revision der Bundesverfassung in den letzten Jahren auch mehrere kantonale Verfassungen revidiert wurden. Neue Verfassungen traten in Kraft in den Kantonen Neuenburg (2000), St. Gallen (2001), Schaffhausen (2002), Waadt (2003), Graubünden (2004) Freiburg (2004), Zürich (2005), Basel-Stadt (2005) und Luzern (2008). Für die vorbereitenden Parlamentskommissionen oder Verfassungsräte der Kantone bot die Revision die Gelegenheit, auch das geltende Religionsverfassungsrecht zur Diskussion zu stellen. Nach bundesstaatlicher Kompetenzzuweisung (Art. 72 Abs. 1 BV) sind die Kantone für die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirchen zuständig. Ab-

---

<sup>3</sup> René Pahud de Mortanges, Zur Anerkennung und Gleichbehandlung von Religionsgemeinschaften, in: Ueli Friederich/Roland J. Campiche/René Pahud de Mortanges/Christoph Winzeler, Bundesstaat und Religionsgemeinschaften, wie Anm. 1, S. 49-67.

<sup>4</sup> Der vorliegende Beitrag wurde Mitte Juni 2010 abgeschlossen.

gesehen von den „Trennungskantonen“ Genf und Neuenburg<sup>5</sup> kennen alle Kantone eine öffentlich-rechtliche Anerkennung der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Kirche. Diese werden dadurch mit einer Reihe von Rechten und finanziellen Vorteilen ausgestattet, unterliegen aber im Gegenzug Organisationsvorschriften und einer gewissen staatlichen Aufsicht.

In den Beratungen zu den neuen Verfassungen prallten nicht selten unterschiedliche weltanschauliche Sichtweisen über das Verhältnis von Staat und Kirche aufeinander. Verschiedenenorts wurde ein radikaler Systemwechsel zwar gefordert und diskutiert, aber dann doch nicht beschlossen, dies gelegentlich wohl auch dank effizientem politischem Lobbying der Kirchenvertreter im jeweiligen kantonalen Parlament. Als politisch mehrheitsfähig erwies sich jeweils nur eine Fortentwicklung des Religionsverfassungsrechts in kleinen, pragmatischen Schritten. Eine Trennung von Staat und Kirche, so wie sie in Freiburg zunächst nach dem Vorbild Neuenburgs vorgeschlagen wurde, aber auch eine Mandatssteuer, in Basel-Stadt<sup>6</sup> und in Freiburg nach italienischem Beispiel gefordert, wurden bald fallengelassen. In Zürich erlitt ein Anerkennungsgesetz, welches eine allgemeine Grundlage für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften hätte schaffen sollen<sup>7</sup>, in einer Volksabstimmung 2003 Schiffbruch, dies u. a. aus Angst vor einer Anerkennung muslimischer Gemeinschaften. Eine neue Zürcher Vorlage entschärfte die politische Sprengkraft, indem sie wichtige Punkte wie der Kreis der öffentlich-rechtlich anerkannten Körperschaften, das Stimm- und Wahlrecht und die negative Zweckbindung eines Teils der Steuererträge abschliessend regelte<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Diese beiden Kantone kennen aber eine öffentliche Anerkennung (*reconnaissance public, reconnaissance comme institutions d'intérêt public*) der Evangelisch-reformierten, Römisch-katholischen und Christkatholischen Kirche, vgl. Christoph Winzeler, Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Aufl. Zürich 2009, S. 118 ff.; René Pahud de Mortanges, Kantonale Verfassungsrevision und Religionsrecht in der Westschweiz, in: Peter Hänni (Hrsg.), Mensch und Staat, Festgabe für Thomas Fleiner, Freiburg i.Ue. 2003, S. 149 ff.

<sup>6</sup> Siehe Felix Hafner, Die Regelung des Verhältnisses der Kirchen und Religionsgemeinschaften zum Staat in der neuen Verfassung des Kantons Basel-Stadt, in: Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht (SJKR) 11 (2006), S. 143.

<sup>7</sup> Vgl. Winzeler, wie Anm. 4, S. 105.

<sup>8</sup> Vgl. Martin Röhl, Das neue Zürcher Kirchengesetz von 2007, in: SJKR 12 (2007), S. 213.

### 3 Tendenzen bei den anerkannten Religionsgemeinschaften

Die Zusammenschau der revidierten Verfassungen lässt Gemeinsamkeiten hinsichtlich der bereits anerkannten Kirchen erkennen:

a. Den anerkannten kirchlichen Körperschaften wurde im Sinne einer „Entflechtung“ von Staat und Kirchen *mehr Autonomie* zugestanden. Die jeweils gestützt auf die neue Kantonsverfassung erlassenen Kirchengesetze gewähren vergrösserte Freiräume bei der Regelung des Organisations- und Personalrechts. Der Staat zieht sich auf eine Prüfung der Konformität mit dem staatlichen Recht und eine zurückhaltend ausgeübte Oberaufsicht zurück. Da wo dies nicht schon früher eingeführt wurde, wird den Kirchen auch eine eigene, vom kantonalen Recht unabhängige Regelung des kirchlichen Stimm- und Wahlrechts erlaubt. Dies ermöglicht auch ein Stimm- und Wahlrecht für ausländische Kirchenmitglieder, was namentlich für die römisch-katholische Kirche wichtig ist. Auch sollen religionsmündige Jugendliche ab 16 Jahren nicht bis zur Erreichung der zivilrechtlichen Mündigkeit warten müssen, um am administrativen Leben ihrer Kirche teilnehmen zu können.

b. *Reste unparitätischer Regelungen* zwischen der römisch-katholischen und der evangelischen-reformierten Kirche wurden *beseitigt*:

- Im Kanton Waadt war die reformierte Kirche bis zur Verfassungsrevision eine Staatskirche, die katholische Kirche hingegen ein blosser Verein; nach einem *downgrade* der einen und einem *upgrade* der anderen Kirche sind nun beide in gleicher Weise zu *institutions de droit public* geworden. Dieser Vorgang ist in den meisten Kantonen der Schweiz bereits bis in die 1970er-Jahre erfolgt. Als letzter Kanton der Schweiz hat sich damit die Waadt von staatskirchlichen Verhältnissen verabschiedet; entsprechend war in diesem Kanton der Wandel des Religionsverfassungsrechts in der letzten Dekade am grössten.

- Im Kanton Zürich werden die finanziellen Leistungen des Kantons an die Evangelisch-reformierte Landeskirche und an die Römisch-katholische Körperschaft künftig nicht mehr nach historisch gewachsenen Gesichtspunkten, sondern im Verhältnis zu den Mitgliederzahlen festgelegt<sup>9</sup>. Für die Evangelisch-reformierte Landeskirche bedeutet dies einen Rückgang der staatlichen Leistungen um einen Drittel, von rund 41 Mio. Fr. auf 27. Mio. Fr. pro Jahr<sup>10</sup>; die Römisch-katholische Körperschaft

---

<sup>9</sup> Röhl, ebd., S. 224 f.

<sup>10</sup> Martin Röhl, Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirchen im Kanton Zürich abgeschlossen, in: SJKR 14 (2009), S. 181 f.

wird entsprechend besser gestellt. Die insgesamt vorgesehenen Beiträge in der Höhe von 50 Mio. Fr. pro Jahr für die erste Beitragsperiode sind kein festes Kostendach, auch nicht für die Zukunft.

c. Für die Kirchensteuer juristischer Personen wurde in einigen Kantonen eine *negative Zweckbindung* eingeführt: ihre Erträge dürfen nur für nicht-kultische Zwecke verwendet werden. Damit soll den von Verfassungsrechtlern, Wirtschaftskreisen und Politikern vorgetragenen Bedenken gegen diese Steuer Rechnung getragen werden. In seinem jüngstem Entscheid zu dieser Frage (BGE 126 I 122) hatte das Bundesgericht zwar seine langjährige Rechtsprechung beibehalten und die Verfassungskonformität der Kirchensteuer juristischer Personen bestätigt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass es im Ermessen der Kantone liege, Änderungen vorzunehmen. In Zürich und Luzern wird die Verwendung der Kirchensteuern juristischer Personen inskünftig eingrenzt; auch Freiburg behält sich diese Möglichkeit vor. Die Erträge dürfen von den Kirchen nicht mehr für kultische Zwecke benützt werden, sondern müssen für andere, etwa soziale und kulturelle Tätigkeiten eingesetzt werden. Davon profitieren alle Bürger, nicht bloss die Kirchenmitglieder. Die Behörden müssen nun praktisch umsetzbare Kriterien entwickeln, welche die kulturellen Tätigkeiten von den nichtkulturellen abgrenzen<sup>11</sup>; die Kirchen haben sich in dieser Frage auch eine gewisse staatliche Aufsicht gefallen zu lassen. Ob so den Gegnern dieser Steuer dauerhaft der Wind aus den Segeln genommen ist, muss sich angesichts wiederholter Initiativen in mehreren Kantonen<sup>12</sup> allerdings noch zeigen.

d. Die finanziellen Leistungen des Staates an die anerkannten Kirchen werden zunehmend nicht mehr mit ihrer historischen Rolle als frühere Staatskirchen oder mit historischen Rechtstiteln begründet, sondern mit ihren Leistungen im Interesse der Allgemeinheit. Gemäss § 19 Abs. 2 des Zürcher Kirchengesetzes von 2007 unterstützt der Staat die kantonalen kirchlichen Körperschaften mit Kostenbeiträgen an ihre Tätigkeiten in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur. Grundlage für die staatliche Förderung der anerkannten Kirchen in der Waadt ist ihre *mission au service de tous*, wobei das Gesetz folgende gesellschaftlichen Bereiche ins

---

<sup>11</sup> Am weitesten ist hier Zürich, dazu Röhl, ebd., S. 180 f.

<sup>12</sup> Vgl. für Bern zum Beispiel Jakob Frey, Wiederum Ablehnung einer Motion zwecks Abschaffung der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen durch den Grosse Rat des Kantons Bern, in: SJKR 13 (2008), S. 165 ff.

Visier nimmt: *vie communautaire et culturelle, santé et solidarités, communication et dialogue, formation et accompagnement*<sup>13</sup>. In ähnlicher Weise anerkennt die Neuenburger Kantonsverfassung und das darauf gestützte Konkordat mit den drei anerkannten Kirchen die Tätigkeiten allgemeinen Interesses der anerkannten Kirchen, dies als Grundlage für Subventionen<sup>14</sup>. Solche Formulierungen lassen aufhorchen. Sie belegen einen Wandel in der politischen Begründung staatlicher finanzieller Unterstützung. Die Kirchen werden aus der Optik des Staates zu Subventionsempfänger, die - allenfalls aufgrund einer „Sozialbilanz“ - für ihre sozialen und kulturellen Leistungen entschädigt werden. Ein solches Verständnis der gesellschaftlichen Bedeutung von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften passt sich in das Selbstverständnis des modernen Leistungs- und Sozialstaates ein. Es ist grundsätzlich religiös neutral und damit offen für eine Ausdehnung auf andere Religionsgemeinschaften (siehe sogleich 4.). Auch macht es das Unterstützungssystem politisch weniger angreifbar gegenüber der Kritik nichtreligiöser Bürger, die nicht zu Staatsleistungen an Kirchen herangezogen werden wollen: Steuern sind bekanntlich voraussetzungslos geschuldet. Aus Sicht der Kirchen ist zwar erfreulich, dass ihr diakonischer Auftrag staatliche Wertschätzung und Unterstützung findet. Aber sie wollen sich nicht nur als soziale Dienstleistungsunternehmen verstanden wissen<sup>15</sup>.

#### 4 Vorsichtige Öffnung des Anerkennungsrechts

Die Tatsache, dass sich die schweizerische Gesellschaft u.a. aufgrund der Migration verstärkt hin zu religiöser Pluralität bewegt, ist in den letzten Jahren vermehrt Gegenstand der öffentlichen Diskussion geworden. Sie schlägt sich auch in manchen Gerichtsentscheidungen zur Religionsfreiheit nieder. Einen begrenzten Widerhall findet sie auch im – vergleichsweise statischen - kantonalen Verfassungsrecht. Das kantonale Anerkennungsrecht wurde primär in Hinblick auf die *jüdischen Gemeinschaften*

<sup>13</sup> Art. 7 de la Loi sur les relations entre l'Etat et les Eglises reconnues de droit public (LREEDP) du 9 janvier 2007.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 2 du Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne de 2001.

<sup>15</sup> Christian Tappenbeck, Evangelisches Kirchenrecht, in: René Pahud de Mortanges/Petra Bleisch Bouzar/David Bollag/Christian R. Tappenbeck, Religionsrecht. Eine Einführung in das jüdische, christliche und islamische Recht, Zürich 2010, S. 202.

geöffnet. Das ist die zweite kleinere Religionsgemeinschaft, welche neben den beiden Landeskirchen einen öffentlich-rechtlichen bzw. öffentlichen Status hat. In neun Kantonen ist heute auch die Christkatholische Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt. Diese nach dem 1. Vatikanischen Konzil entstandene, zahlenmässig kleine Kirche verdankte im 19. Jh. ihre Existenz nicht zuletzt der staatlichen Unterstützung. In Basel-Stadt, St. Gallen, Freiburg und Bern wurden seit den 1980er Jahren die örtlichen jüdischen Gemeinschaften anerkannt. Es geht hier auch um ein Stück Wiedergutmachung gegenüber einer lange Zeit diskriminierten Minderheit. Dem folgten nun Waadt und Zürich. Der gewährte Status ist dabei „massgeschneidert“ auf die Möglichkeiten und Bedürfnisse der örtlichen jüdischen Gemeinschaften. In Zürich wurden die Israelitische Cultusgemeinde Zürich und die Jüdische Liberale Gemeinde nicht zu Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie behielten ihre bisherige Organisationsform als privatrechtliche Vereine ohne Steuerhoheit bei, können aber vom Kanton für Leistungen im Interesse der Allgemeinheit finanziell unterstützt werden<sup>16</sup>. In der Waadt wurde die Communauté israélite in ähnlicher Weise zur *institution d'intérêt public*<sup>17</sup>.

In Hinblick auf die Anerkennung *weiterer* Religionsgemeinschaften besteht hingegen erkennbare Zurückhaltung. Zwar enthält nun deutlich mehr als die Hälfte der 26 Kantonsverfassungen eine Rechtsgrundlage für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften. Neben der Waadt wurde diese Möglichkeit neu auch im Verfassungsrecht der Kantone Basel-Stadt, Luzern, Schaffhausen und Graubünden vorgesehen. Das zur Konkretisierung erforderliche Gesetzesrecht ist aber erst in wenigen Kantonen (Freiburg, Waadt, Basel-Stadt) erarbeitet worden. Dabei sind mehrere heute privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften an einem öffentlich-rechtlichen oder öffentlichen<sup>18</sup> Status interessiert. Das zuvor an einigen Orten erkennbare Bestreben, das Anerkennungsrecht zu öffnen, hat jedoch im Gefolge der Abstimmung über das Minarettverbot einen deutlichen Dämpfer bekommen.

---

<sup>16</sup> Vgl. §§ 3 und 8 des Gesetzes über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 9. Juli 2007.

<sup>17</sup> Vgl. Loi sur la Communauté israelite de Lausanne et du Canton de Vaud (LCILV) du 9 janvier 2007.

<sup>18</sup> Bei der öffentlichen („kleinen“) Anerkennung erhält die Gemeinschaft nur einzelne Vorrechte z. B. im Bereich des Religionsunterrichts und der Anstaltsseelsorge, andere, namentlich die Steuerhoheit, hingegen nicht. Die Gemeinschaft wird auch nicht zur Körperschaft des öffentlichen Rechts und unterliegt keinen oder verminderten Organisationsvorschriften.

## 5 Muslime öffentlich(-rechtlich) anerkennen?

Seitens verschiedener Verbände von Muslimen besteht ein verständlicher Wunsch nach öffentlich-rechtlicher oder öffentlicher Anerkennung<sup>19</sup>. Die Muslime streben diesen Status an als Zeichen der Akzeptanz durch die nichtmuslimische Bevölkerungsmehrheit, zudem auch wegen der damit verbundenen rechtlichen, administrativen und finanziellen Vorteile. Dieser Wunsch stösst allerdings auf mehrere Hindernisse.

Hingewiesen wird in der Diskussion auf die mangelnden organisatorischen Voraussetzungen der muslimischen Religionsgemeinschaften. Sie sind vor Ort meistens in sprachlich, national und ethnisch verschiedene Vereine organisiert. Die Vereinsmitglieder im Rechtssinne stellen meistens nur einen kleinen Teil der faktisch an den Aktivitäten des Vereins teilnehmenden Muslime dar. Kantonale Zusammenschlüsse sind wiederum nur Zweckzusammenschlüsse der Vereine, bilden also nicht Körperschaften, die alle Muslime im Kanton umfassen. Eine öffentlich-rechtliche Anerkennung, welche aber genau das voraussetzt, wird damit organisatorisch kaum machbar. In den Vordergrund rückt daher die „kleine“ Anerkennung. Hier taucht aber ein weiteres Hindernis auf: wenn eine Religionsgemeinschaft öffentlich-rechtlich oder öffentlich anerkannt wird, bringt der Staat auch deren gesellschaftliche Akzeptanz zum Ausdruck. Die katholischen Minderheiten in den vormals reformierten Kantonen wurden, vereinfacht gesagt, in jenem Moment anerkannt<sup>20</sup>, also ihre gesellschaftliche Integration zum Faktum geworden war. Dasselbe war der Fall bei den jüdischen Gemeinschaften<sup>21</sup>. Mit dem „Gütesiegel“ der staatlichen Anerkennung wurde der abgeschlossene Integrationsprozess quasi dokumentiert. Die Erklärung der Anerkennung durch den Staat kann also sinnlogisch erst dann erfolgen, wenn die betreffende Religionsgemeinschaft in der Meinung des politischen Entscheidungsgremiums als gesellschaftlich integriert gilt. Bezogen auf die Muslime bedeutet dies, dass sie (erst) dann vom Staat anerkannt werden können, wenn dieser davon ausgeht, dass sie gesellschaftlich integriert sind.

---

<sup>19</sup> Vgl. zum Beispiel Neue Luzerner Zeitung vom 11.9.2009, S. 23 („Kanton Luzern. Muslime wollen neuen Status“) und vom 22.9.2009 („Zuger Religionsgemeinschaften. Muslime schielen nach Luzern“).

<sup>20</sup> Vgl. Dieter Kraus, Schweizerisches Staatskirchenrecht, Tübingen 1992, S. 62 ff., S. 157 ff.

<sup>21</sup> Dazu Pascal Krauthammer, Die rechtliche und gesellschaftliche Stellung der Juden in der Schweiz, in: Jüdische Lebenswelt Schweiz. 100 Jahre Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund, Zürich 2004, S. 101 ff.

Mit der Abstimmung über die Minarettinitiative hat die Bevölkerungsmehrheit nun freilich deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie die Muslime gegenwärtig als nicht integriert betrachtet. Darüber können die staatlichen Behörden nicht hinwegsehen, auch wenn in dieser Frage Fremd- und Selbstwahrnehmung wohl nicht unerheblich auseinandergehen: anders als die Bevölkerungsmehrheit erachten sich viele Muslime selbst als gut integriert. Die Soziologie als dritte Stimme weist darauf hin, dass die Frage, ob jemand integriert ist, von mehreren Faktoren abhängt und es mit einem simplen ja oder nein nicht getan ist<sup>22</sup>. Aber es ist nicht die Wissenschaft und es sind auch nicht die Muslime selbst, die über die Anerkennung entscheiden, sondern, je nach kantonalem Anerkennungsrecht, das Parlament oder die Gesamtbevölkerung.

Für die Muslime besteht damit eine *double-bind-situation*: einzelne Teilwirkungen der Anerkennung würden möglicherweise ihre gesellschaftliche Integration fördern, werden ihnen aber wegen (vermuteter) mangelnder Integration vorenthalten. Zu denken ist hier etwa an den konfessionellen Religionsunterricht in der Schule oder an die Seelsorge in Anstalten, Privilegien die oft mit der Anerkennung verbunden werden. Diese Verknüpfung ist allerdings nicht zwingend. Je nach Rechtslage im betreffenden Kanton können die Muslime in diesen Bereichen auch ohne Anerkennung mitberücksichtigt werden. So gibt es in den Gemeinden Ebikon und Kriens im Kanton Luzern bereits seit 2002 einen konfessionellen muslimischen Religionsunterricht. Und in manchen Strafvollzugsanstalten kommen oft auch muslimische Seelsorger zum Einsatz. Was mit Goodwill von allen Betroffenen möglich ist, zeigen auch die Gräberabteilungen für muslimische Verstorbene, welche in den letzten Jahren auf den öffentlichen Friedhöfen von neun schweizerischen Städten errichtet wurden. Muslime haben eine Reihe von Regeln, die für ihren Bestattungsritus von Bedeutung sind. Dazu gehören u. a. die ewigen Grabesruhe und die Ausrichtung des Grabes nach Mekka. Auf den öffentlichen Abteilungen der kommunalen Friedhöfe besteht indessen ein „Gräberturnus“ (die Grabfelder werden nach 20 oder 25 Jahren wiederbelegt) und die geographische Ausrichtung der Gräber erfolgt nicht nach religiösen Kriterien. Das Bundesgericht hat in BGE 125 I 300 ff. entschieden, dass sich aus der Religionsfreiheit (Art. 15 BV) und aus dem Recht auf ein schickliches Begräbnis (Art. 53 Abs. 2 der alten BV) kein Anspruch auf eine Be-

---

<sup>22</sup> Siehe dazu: Jörg Stolz, Religion und Integration aus der Perspektive der erklärenden Soziologie, in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Religion und Integration aus der Sicht des Rechts, Zürich 2010, S. 39-80.

stattung nach den Regeln des Islams auf dem öffentlichen Friedhof ergibt. Gleichwohl haben die Behörden mehrerer grosser Städte erkannt, dass hier ein evidentes und verständliches Bedürfnis vorliegt und auf freiwilliger Basis Gräberfelder für die Bestattung nach muslimischem Ritus eingerichtet. Seitens der involvierten muslimischen Verbände musste dabei akzeptiert werden, dass die Gräberruhe nicht „definitiv“ gewährleistet werden kann, eine spätere Wiederbelegung also nicht völlig ausgeschlossen ist. Gleichwohl, und das ist bemerkenswert, konnte mit Zugeständnissen von beiden Seiten eine tragfähige Lösung gefunden werden. Möglicherweise ist es in der näheren Zukunft sinnvoller, an solchen konkreten Problemen zu arbeiten, statt mit der Anerkennung die politische Prinzipienfrage zu stellen.

## 6 Wie steht es um das Anerkennungssystem als Ganzes?

Wie nun dargestellt hat das kantonale Anerkennungsrecht die Revisionswelle der letzten Dekade auf der politischen Ebene ohne grundsätzliche Infragestellung „überstanden“; erfolgt sind vielmehr sinnvolle Anpassungen und Aktualisierungen. Auch die Gerichtspraxis hat das System der finanziellen Zuwendungen aus allgemeinen Steuermitteln und der Kirchensteuern juristischer Personen unangetastet gelassen.

Können damit die Vertreter der vom Anerkennungssystem profitierenden Religionsgemeinschaften beruhigt zur Tagesordnung übergehen? Darf man davon ausgehen, dass das Anerkennungsregime auch noch in zehn Jahren in derselben Form wie heute bestehen wird, allenfalls ausgedehnt auf weitere Religionsgemeinschaften? Wer genauer hinschaut, sieht noch eine andere Zeituhr laufen, jene der zunehmenden Säkularisierung bzw. der religiösen Individualisierung in der Schweiz. Das könnte in den nächsten Jahren zu einem verstärkten Diskurs über die politische Legitimation des Anerkennungssystems führen. Dieses beruht ja gemäss dem bisherigen Konzept auf der Vorstellung von grossen „Volkskirchen“, nach welcher die Bevölkerung grossmehrheitlich in einigen wenigen, dafür grossen Religionsgemeinschaften organisiert ist. Das entspricht aber bereits heute kaum mehr der religionssoziologischen Wirklichkeit:

- die Zahl der religiösen Gemeinschaften neben den „Anerkannten“ hat sich in den letzten Jahrzehnten vervielfacht<sup>23</sup>. Sie alle, nicht nur der

---

<sup>23</sup> Siehe zum Beispiel für den Kanton Bern Stefan Rademacher (Hrsg.), *Religiöse Gemeinschaften im Kanton Bern. Ein Handbuch*, Bern 2008.

vieldiskutierte Islam, haben ein Bedürfnis nach Akzeptanz und Visibilität.

- Vergrössert hat sich die Zahl der konfessionslosen Menschen, darunter auch jene, die sich bewusst als atheistisch bezeichnen und den privilegierten Status der anerkannten Religionsgemeinschaften als Zumutung empfinden.
- Verkleinert haben sich hingegen die Mitgliederbestände in der Mehrzahl der anerkannten Religionsgemeinschaften. Allein schon die demographische Entwicklung führt zu schrumpfenden Mitgliederbeständen und damit zu einer prozentualen Abnahme im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung<sup>24</sup>. Und bei den verbliebenen Mitgliedern verkleinert sich die Zahl derjenigen, die sich aktiv für ihre Gemeinschaft engagieren wollen. Wie die Religionssoziologie nachweist, gibt es ganz unterschiedliche Formen von Mitgliedschaft; ein beträchtlicher Teil der Mitglieder betrachtet heute ihre Kirche primär als Dienstleisterin für Rituale an den Wendepunkten des Lebens, nicht jedoch also Vermittlerin des persönlichen Glaubens<sup>25</sup>. Letzteren konstruiert man sich selbst. Individualisierung besteht also auch innerhalb der Religionsgemeinschaften.

Diese Entwicklungen haben - nicht überraschend - auch Auswirkungen auf das kantonale Religionsverfassungsrecht. Sie führen zu Infragestellungen von innen und aussen. Dazu ein paar willkürlich ausgewählte Beispiele aus jüngster Zeit:

- Eine „überzeugte Atheistin“ im Kanton Bern legte Rekurs gegen ihre Steuerrechnung ein und verlangte deren Reduktion um jenen Betrag, der gemäss Staatsrechnung für Kultuszwecke, namentlich die Besoldung der Geistlichen, verwendet wird. Das Berner Verwaltungsgericht lehnte die dem Rekurs folgende Beschwerde im März 2010 ab mit der Begründung, die Verfassung verpflichte die Kantone nicht zu strikter religiöser Neutralität, weshalb die Privilegierung von Religionsgemeinschaften als öffentlichrechtliche Landeskirchen zulässig sei<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Eindrücklich: 1920 lebten in der Schweiz 20'000 Juden, heute sind es 18'000; dafür hat sich in dieser Zeitspanne die Zahl der Einwohner auf 7,8 Mio. mehr als verdoppelt; vgl. Simon Erlanger, Wieviel Zukunft bleibt den Juden in der Schweiz?, in: NZZ vom 20. Mai 2010, S. 23. Wegen der Migration (aus Südeuropa) war die römisch-katholische Kirche bisher weniger mit einem Mitgliederschwund konfrontiert.

<sup>25</sup> Vgl. Roland J. Campiche, La religion visible. Pratiques et croyances en Suisse, Lausanne 2010, S. 87 zu den « ritualistes non pratiquants ».

<sup>26</sup> Urteil 100.2009.169U des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 11. März 2010, S. 5.

Das Gericht verweist damit auf den gegenwärtigen politischen Ist-Zustand, eine rechtsdogmatische Begründung liefert es hingegen nicht. Die Privilegierung der Landeskirchen gilt tatsächlich als wichtiges Beispiel dafür, dass die religiöse Neutralität, zu der der Staat aufgrund der Religionsfreiheit (Art. 15 BV) verpflichtet ist, nicht absolut gilt<sup>27</sup>. Diesen Umstand rechtsdogmatisch und nicht bloss politisch zu legitimieren, fällt aber zunehmend schwerer. Man fragt sich, wie lange ein solcher Rekurs auf das Faktische noch gut gehen kann. In der Politik kann der Wind bekanntlich schnell drehen.

- In verschiedenen Kantonen wird der konfessionelle Religionsunterricht gegenwärtig reduziert zugunsten eines Religionskundeunterrichts, werde dieser nun „Religion und Kultur“ genannt wie in Zürich, „Ethik und Religionen“ wie in Luzern oder „Ethik und Lebenskunde“ wie in Graubünden<sup>28</sup>. Der konfessionelle Religionsunterricht, einst das stolze Privileg der anerkannten Religionsgemeinschaften, wird bestenfalls auf einen symbolischen Rest zurückgefahren. Für den Religionskundeunterricht gibt es zweifellos staatspolitisch und vielleicht auch theologisch gute Gründe. Dem Ansehen des konfessionellen Religionsunterrichts bei den Schülern dient dessen Reduktion jedoch nicht: sie nehmen eine solche an den Rand gedrängte Wochenstunde kaum mehr ernst. Was als politischer Kompromiss vorerst noch „gerettet“ scheint, ist auf längere Sicht vielleicht doch nicht überlebensfähig. Wie qualifiziert und motiviert andererseits die Klassenlehrer für den – als Appendix zu Fachgebilden wie „Mensch und Umwelt“ verstandenen - Religionskundeunterricht sind, bleibt hingegen ungewiss.
- Im Aargauer Grossen Rat wurde Mitte März 2010 seitens der SP eine Motion eingereicht mit dem Ziel, die römisch-katholische Kirche nicht mehr als Landeskirche anzuerkennen. Der „streng hierarchische, autoritäre, undemokratische innerkirchliche Aufbau“ der katholischen Kirche stehe im Widerspruch zur Struktur der kantonalen katholischen Körperschaft, es handle sich also um eine Scheindemokratie<sup>29</sup>. Darüber hinaus seien die innerkirchlichen Vorschriften und Gebote „sexistisch, frauenfeindlich, grund- und menschenrechtswidrig“. Auch

---

<sup>27</sup> Vgl. Christoph Winzeler, Die weltanschauliche Neutralität des Staates. Ein Rechtsprinzip und seine Bedeutungsaspekte, in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Religiöse Neutralität. Ein Rechtsprinzip in der multireligiösen Gesellschaft, Zürich 2008, S. 9.

<sup>28</sup> Dazu Ulrich Kropac, Neue Modelle des Religionsunterrichts in der Deutschschweiz, in: Schweizerische Kirchenzeitung 18/2010, S. 340 ff.

<sup>29</sup> Siehe: Aargau-Landeskirchenstatus streichen, in: Reformierte Presse Nr. 16 vom 23. April 2010, S. 3.

wenn damit Politiker wohl im Zuge der Diskussion um die Missbrauchsfälle in der römisch-katholischen Kirche<sup>30</sup> mediales Wasser auf ihr „Feldlein“ umzuleiten versuchen, kann man nicht ausschliessen, dass ein breiter abgestütztes Missbehagen gegenüber der katholischen Kirche dahintersteckt. Gemäss einer Befragung im Mai 2010 erwägen eindruckliche 29 % der Katholiken den „Kirchenaustritt“<sup>31</sup>.

- Wer ganz aus der Kirche austritt, lehnt diese als Institution ab, wer als Katholik nur „partiell“ austritt, ist „bloss“ gegen das Anerkennungsregime. Der partielle Kirchenaustritt bezieht sich auf den in der Deutschschweiz existierende „Dualismus“ der Strukturen in der römisch-katholischen Kirche<sup>32</sup>: man will mit Wirkung für den Staat aus der staatskirchenrechtlichen Körperschaft austreten, aber gleichzeitig noch katholisch bleiben. Das Bundesgericht hat in dieser Frage mit BGE 134 I 75 einen bemerkenswerten Schwenker vollzogen. Statt wie in BGE 129 I 68 den „Nexus“ zwischen der staatskirchenrechtlichen Körperschaft und der diözesanen Struktur zu betonen, betrachtete es den gleichen Sachverhalt jetzt ausschliesslich unter dem Aspekt der individuellen Religionsfreiheit. Damit hat das Gericht für Katholiken eine Tür geöffnet, um dem Anerkennungsregime zu entlaufen. Umso wichtiger werden die Direktiven der Bischöfe, welche ihre Glaubensgenossen an ihre Pflichten zur materiellen Unterstützung der Kirche erinnern. Für die reformierten Kirchen hat der Bundesgerichtsentscheid mangels Dualismus keine unmittelbaren Konsequenzen<sup>33</sup>. Dort tritt man entweder ganz aus der Kirche aus oder dann nicht. Das Urteil zeigt aber, dass die anerkannten Kirchen nicht davon ausgehen dürfen, dass ihre Position bei den Gerichten stets Schutz finden wird.

Die Beispiele sind nicht mehr als anekdotisch. Sie sozusagen ausgewählt nach einer Lektüre der Tagespresse unter Benützung der Brille mit den

---

<sup>30</sup> Für eine innerkirchliche Sicht auf diese vgl. die verschiedenen Beiträge in Schweizerische Kirchenzeitung 20-21/2010 vom 20. Mai 2010.

<sup>31</sup> 11% denkt ernsthaft über den Austritt nach, 18 % ab und zu. Die Austrittsneigung der Katholiken liegt damit erstmals höher als bei den Reformierten, vgl. [http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/katholiken\\_laufen\\_der\\_kirche\\_davon\\_1.5781293.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/katholiken_laufen_der_kirche_davon_1.5781293.html), besucht am 26.5.2010 und Reformierte Presse Nr. 21 vom 28. Mai 2010, S. 3.

<sup>32</sup> Zu diesem siehe Daniel Kosch, Demokratisch-solidarisch-unternehmerisch. Organisation, Finanzierung und Management in der katholischen Kirche in der Schweiz, Zürich 2007.

<sup>33</sup> Vgl. René Pahud de Mortanges, Die Erklärung des (partiellen) Austritts aus der evangelisch-reformierten Kirche. Eine kirchenrechtliche und staatskirchenrechtliche Einschätzung anhand der neueren Bundesgerichtspraxis, in: SJKR 14 (2009), S. 91 ff.

pessimistisch eingefärbten Gläsern. Man fragt sich gleichwohl, ob nicht schon jetzt eine Art Schwelbrand im politischen Legitimationsfundament des Anerkennungssystems besteht. Bislang wurde dieser an der Oberfläche nur als – gelegentlich hastig gelöscht – Feuerchen sichtbar. Dass die jetzt anerkannten Religionsgemeinschaften ihren Status und ihre Privilegien über kurz oder lang mit anderen werden teilen müssen, scheint absehbar und ist unter Gleichheitsgesichtspunkten auch zu akzeptieren. Bedrohlicher für das Anerkennungssystem als Ganzes sind hingegen gesellschaftliche Entwicklungen wie die Individualisierung und Säkularisierung. Sie führen wohl dazu, dass das Verständnis für diese Form der Verknüpfung von Staat und Religionsgemeinschaften abnimmt. Das oben erwähnte „Sozialstaatmodell“ ist ein Begründungskonzept, welches gegenwärtig offenbar politisch auf Akzeptanz stößt. Doch es wird weitere Argumente und Begründungsstrategien brauchen, um den politischen Willen zur Fortführung des Anerkennungssystems auch für die nächsten zehn Jahre zu erhalten. Diese Begründungsstrategien sollten wohl weniger beim Status quo der historischen Bedeutung und der gewachsenen Privilegien der Kirchen ansetzen, sondern den Beitrag der Kirchen und der anderen Religionsgemeinschaften für die Wertevermittlung und die soziale Kohäsion in einer zunehmend disparateren Gesellschaft in den Vordergrund rücken. Vielleicht, ja hoffentlich, lässt sich damit verhindern, dass aus dem Schwelbrand im Lauf der Zeit ein Flächenbrand wird.