

Daniel Kosch

Die Weiterentwicklung der öffentlichrechtlichen Anerkennung als Chance für Staat und Religionsgemeinschaften*

Die Fragen nach der Rolle von Kirchen und Religionsgemeinschaften in der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit sowie nach dem Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften werden in letzter Zeit wieder engagiert und kontrovers diskutiert. Erhebliche mediale Aufmerksamkeit fanden z. B.

- der Abstimmungskampf im Kanton Zürich um ein neues Kirchen- und Anerkennungsgesetz, das von rechtskonservativen Kreisen mit dem irreführenden Slogan «Kein Steuergeld für Koranschulen» bekämpft wurde;
- die Absicht muslimischer Gemeinschaften, Minarette zu bauen, und die entsprechende Minarettverbotsinitiative;
- die von Bischof Kurt Koch aufgrund der Causa Röschenz lancierte Diskussion um das Verhältnis zwischen katholischer Kirche, staatskirchenrechtlichen Strukturen und Staat.¹

Neben diesen öffentlichkeitswirksamen Debatten sind auch Entwicklungen erwähnenswert, die primär von den zuständigen Instanzen und von Fachleuten wahrgenommen werden:

- der Vorschlag des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK), einen «Religionsartikel» in die Bundesverfassung aufzunehmen,² und die ebenfalls vom SEK angeregte Bildung eines «Schweizerischen Rates der Religionen», in dem die Spitzen der christlichen, jüdischen und muslimischen Gemeinschaften vertreten sind und der sich unter anderem als Ansprechpartner für den Bund in Religionsfragen versteht;
- die Revision von mehreren Kantonsverfassungen, bei denen jeweils das bestehende Verhältnis von Staat und Kirchen inklusive der bisherigen Form der Kirchenfinanzierung bestätigt und konstruktiv weiter entwickelt wurde;³
- die Ablehnung parlamentarischer Vorstösse zur Aufhebung der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen in etlichen Kantonen;
- die grosse Zahl von Publikationen und Tagungen, die sich mit Fragen rund um Religionsfreiheit, religiöse Neutralität des Staates, gesellschaftliche und politische Folgen des religiösen Pluralismus oder Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften befassen;
- die anhaltende Diskussion um das so genannte «duale System» im Schweizerischen Katholizismus;⁴

* Erschienen in: Judith Koenemann / Adrian Loretan (Hg.), *Religiöse Vielfalt und Religionsfrieden*. Herausforderung für die christlichen Kirchen, Zürich 2009, 179-205

¹ Vgl. dazu die Dokumentation in: SKJR/ASDE 12 (2007) 183–230.251–332; *Hafner, Felix/Brosi, Urs*: Bischöfliche Personalentscheide und Landeskirchliches Recht. Gutachten, herausgegeben von der Römisch-Katholischen Landeskirche des Kantons Basel-Landschaft, Basel 2007.

Fink-Wagner, Urban: Der Fall Röschenz, in: SKZ 173 (2005) 832–834; *Gut, Walter*: Fehlender Respekt gegenüber der Kirchen- und Religionsfreiheit, Beilage zur SKZ 176/11 (2008), I–XV; *Nay, Giuseppe*: Kirche und Staat im Fall Röschenz, in: SKZ 176 (2008) 468.473–475; *Koch, Kurt*: Kirchlich oder staatskirchenrechtlich?, in: SKZ 176 (2008) 485–488.497–498; *Ruch, Christian*: Liestal locuta, causa finita! Oder: Wie weiter nach dem Röschenz-Urteil?, in: SKZ 176 (2008) 429–435; *Hangartner, Yvo*: Staatskirchenrechtliche Grundsatzfragen. Bemerkungen aus Anlass von Leitentscheiden des Kantonsgerichts Basel-Landschaft und des Bundesgerichts, in: AJP 17 (2008) 983–994; *Winzeler, Christoph*: Ein Kirchenkonflikt in der katholischen Schweiz. Bemerkungen zum «Fall Röschenz», in: ZevKR 53 (2008) 341–351.

² Vgl. dazu *Friederich, Ueli/Campiche, Roland J./Pahud de Mortanges, René/Winzeler, Christoph*: Bundesstaat und Religionsgemeinschaften, in: SJKR/ASDE Beiheft 4 (2003).

³ Einen aktuellen Überblick bietet: *Pahud de Mortanges, René*: System und Entwicklungstendenzen des Religionsverfassungsrechts der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 52 (2007) 495–523.

- der Bundesgerichtsentscheid vom 16. November 2007, der davon ausgeht, dass Bestimmungen, die es Katholikinnen und Katholiken verunmöglichen, Mitglied der römisch-katholischen Kirche zu bleiben, aber den Austritt aus der staatskirchenrechtlichen Körperschaft zu erklären, die Religionsfreiheit verletzen.⁵

Diese Debatten fordern dazu heraus, die Frage nach der rechtlichen Stellung und nach dem Zusammenleben der Religionsgemeinschaften in der Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts neu zu stellen.

1 Entwicklungen in der Religionslandschaft und im Bereich des Religionsrechts

Dass religions- und staatskirchenrechtliche Diskussionen wieder an Tagesaktualität gewonnen haben, nachdem man diese Domäne während langer Zeit für wenig interessant hielt, hat einerseits mit einem neu erwachten öffentlichen Interesse für Religion und mit Entwicklungen in der Religionslandschaft der Schweiz zu tun, hängt aber andererseits auch mit religionsverfassungsrechtlichen Entwicklungen zusammen.⁶

Die Entwicklung der Religionslandschaft in der Schweiz ist mitgeprägt durch die Pluralisierung und Individualisierung der Gesellschaft. Die Globalisierung und Migrationsbewegungen haben zur Präsenz von Religionsgemeinschaften geführt, die in anderen sozialen und politischen Kontexten verwurzelt sind und deren Selbstverständnis – anders als jenes der Kirchen – nicht von der ständigen Auseinandersetzung mit der Entwicklung des demokratischen Rechtsstaats mitgeprägt ist. Diese Religionsgemeinschaften sind für die Mehrheitsgesellschaft fremd – und zugleich ist die typisch westeuropäische Kirche-Staat-Problematik für sie fremd.⁷

Im Vergleich mit der Zeit vor dreissig Jahren hat aber nicht nur die Vielfalt der Religionsgemeinschaften zugenommen – auch innerhalb der Religionsgemeinschaften, zumal der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche haben Pluralisierung und Individualisierung zu tief greifenden Veränderungen geführt. Die Geschlossenheit der konfessionellen Milieus wurde aufgebrochen, die Mitgliederzahlen, aber auch die Mitgliederbindung der Volkskirchen haben abgenommen, und angesichts der «Erosion der Gnadenanstalt»⁸ entsteht «ein neues Modell von Religion».⁹

Diese Entwicklungen zu einer grösseren Religionsvielfalt und zu mehr Vielfalt innerhalb der einzelnen Religionsgemeinschaften haben weit reichende Auswirkungen auf das Religionsrecht, dessen Weiter-

⁴ Vgl. dazu den Überblick in: *Kosch, Daniel*: Demokratisch – solidarisch – unternehmerisch. Organisation, Finanzierung und Management in der katholischen Kirche in der Schweiz (FVRR 19), Zürich 2007, 22–25 (Literatur).

⁵ Das Urteil ist abgedruckt in: *SJKR/ASDE* 12 (2007) 169–176, vgl. auch die «Anmerkung» von *Dieter Kraus*, a. a. O. 117–180; zur Beurteilung dieses Entscheides vgl. *Kosch, Daniel*: Kirche und kirchliche Körperschaften. Miteinander oder blosses Nebeneinander?, in: *SKZ* 176 (2008) 426–428; *Hangartner*, Grundsatzfragen; *Nay, Giusep*: Bundesgericht, Urteil vom 16. November 2007, II. öffentliche Abteilung, i.S. X. gegen Katholische Kirchgemeinde Luzern sowie Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Luzern, 2P. 321/2006 = BGE 134 I 75, Staatsrechtliche Beschwerde, in: *AJP* 9 (2008) 1160ff.

⁶ Vgl. dazu *Könemann, Judith/Vischer, Georg (Hg.)*: Interreligiöser Dialog in der Schweiz. Grundlagen – Brennpunkte – Perspektiven, Zürich 2008, darin bes. *Winzeler, Christoph*: Das Verhältnis von Religionen und Staat in rechtlicher Sicht, 19–45.

⁷ Vgl. bes. *Bovay, Claude*: Religionslandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000, Neuchâtel 2004; *Haug, Werner*: Die Religionsgemeinschaften der Schweiz im Spiegel der Volkszählungen, in: *Pahud de Mortanges, René/ Tanner, Erwin (Hg.)*: Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nach schweizerischem Recht. Coopération entre Etat et communautés religieuses selon le droit suisse (FVRR 15), Zürich 2005, 3–34; *Baumann, Martin/Stolz, Jörg (Hg.)*: Eine Schweiz – viele Religionen. Risiken und Chancen des Zusammenlebens, Bielefeld 2007.

⁸ *Ebertz, Michael N.*: Erosion der Gnadenanstalt?, Freiburg i. Br. 1998.

⁹ Vgl. *Campiche, Roland J.*: Die zwei Gesichter der Religion. Faszination und Entzauberung, Zürich 2004; *Dubach, Alfred*: Religiöse Transformationsprozesse im Schweizer Katholizismus vierzig Jahre nach dem Zweiten Vatikanum – aus religionssoziologischer Perspektive, in: *SZRKG* 99 (2005) 37–59; *Dubach, Alfred/Fuchs, Brigitte*: Ein neues Modell von Religion. Zweite Sonderfallstudie – Herausforderung für die Kirchen, Zürich 2005; *Könemann, Judith*: Das Christentum in der Schweiz angesichts religiöser Pluralisierung, in: *SKZ* 175 (2007) 236–240; *Krüggeler, Michael/Weibel, Rolf*: Vom antimodernen Katholizismus zum vielgestaltigen «Volk Gottes»: Die Entwicklung der katholischen Kirche in der Schweiz, in: *Baumann/Stolz, Schweiz* 100–114; *Bernhardt, Reinhold*: Die evangelisch-reformierten Kirchen in der Schweiz. Volkskirche im Übergang, in: *Baumann/Stolz, Schweiz* 115–127.

entwicklung jedoch – wie jede Rechtsentwicklung – gegenüber der gesellschaftlichen Dynamik verlangsamt und verzögert verläuft. Unübersehbar ist, dass die Religionsfreiheit (die de facto lange Zeit primär eine «Konfessionsfreiheit» war) an Bedeutung gewinnt, sei es aufgrund des blossen Faktums der Zunahme der Zahl von Religionsgemeinschaften, sei es durch ein allgemein höheres Bewusstsein für den Stellenwert der Grund- und Freiheitsrechte.¹⁰

Dementsprechend ist die Rechtsentwicklung zwar von hoher Kontinuität geprägt, verläuft aber in Richtung einer stärkeren Entflechtung von Staat und Kirche, so dass die Reste des «Staatskirchentums» schrittweise verabschiedet werden. Hinzu kommt, dass zunehmend die Voraussetzungen geschaffen werden, um seitens des Staates weitere Religionsgemeinschaften anzuerkennen.¹¹ De facto ist diese Anerkennung bisher der römisch-katholischen, evangelisch-reformierten und christkatholischen Kirche sowie jüdischen Gemeinden vorbehalten, aber «es kann als ein *rechtlich* unbestrittenes Postulat angesehen werden, dass [...] weitere Religionsgemeinschaften, die dies anstreben, den christlichen Kirchen in dieser Hinsicht gleichgestellt werden sollen».¹²

¹⁰ Vgl. *Karlen, Peter*: Das Grundrecht der Religionsfreiheit, Zürich 1988; *Hafner, Felix*: Kirchen im Kontext der Grund- und Menschenrechte (Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiete von Kirche und Staat 36), Freiburg 1992; *Friederich, Ueli*: Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat. Zur Bedeutung der Religionsfreiheit im schweizerischen Staatskirchenrecht, Bern 1993; *Bruhin, Josef*: Religionsfreiheit und kirchliches Selbstbestimmungsrecht nach dem Verständnis der römisch-katholischen Kirche, in: *Wille, H./Baur, G. (Hg.)*: Staat und Kirche. Grundsätzliche und aktuelle Probleme (Lichtenstein. Politische Schriften 26), Vaduz 1999, 53–61; *Karlen, Peter*: Die korporative religiöse Freiheit in der Schweiz. Von der Kirchenautonomie zum Selbstbestimmungsrecht, in: *Pahud de Mortanges, René (Hg.)*: Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung (FVRR 10), Freiburg 2001, 33–49; *Friederich, Ueli*: Selbstbestimmungsrecht von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften, in: *SJKR/ASDE Beiheft 4 (2003)* 69–92; *Nay, Giuseppe*: Kirche und Staat im Lichte der Religionsfreiheit. Die schweizerische Lösung des Dualismus, in: *Loretan, Adrian/Luzatto, Franco (Hg.)*: Gesellschaftliche Ängste als theologische Herausforderung. Kontext Europa (Theologie Ost-West 3), Münster 2004, 65–78; *Hangartner, Yvo*: Rechtlicher Grundrahmen der Kooperation von Staat und Religionsgemeinschaften, in: *Pahud de Mortanges/Tanner*, Kooperation 91–112; *Nay, Giuseppe*: Rechtsprechung des Bundesgerichts zwischen positiver und negativer Neutralität des Staates, in: *Pahud de Mortanges/Tanner*, Kooperation 215–245; *Winzeler, Christoph*: Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz (FVRR 16), Zürich 2005, 15–66; *Heimbach-Steins, Marianne u. a. (Hg.)*: Religiöse Identität(en) und gemeinsame Religionsfreiheit. Eine Herausforderung pluraler Gesellschaften (Bamberger Interreligiöse Studien 3), Würzburg 2006; *Bernhardt, Reinhold/Kuhn, Thomas, K.*: Religionsfreiheit. Schweizerische Perspektiven, Zürich 2007; *Kiener, Regina/Kälin, Walter*: Grundrechte, Bern 2007, 263–281 (Literatur); *Schmithüsen, Bernhard*: Religionsfreiheit und Glaubenserfahrung dargestellt am Beispiel entheogener Glaubensgemeinschaften (LBR 22), Zürich 2007, bes. 5–73.

¹¹ *Karlen, Peter*: Zur öffentlichrechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften, in: *SJKR/ASDE 1 (1996)* 39–46; *Winzeler, Christoph*: Fremde Religionen in der Schweiz, unter Gesichtspunkten der Religionsfreiheit und des Religionsverfassungsrechts, in: *ZSR NF 117 (1998)* 237–261; *Famos, Cla Reto*: Die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Lichte des Rechtsgleichheitsprinzips (FVRR 6), Freiburg 1999; *Pahud de Mortanges, René/Rutz, Gregor A./Winzeler, Christoph*: Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften (FVRR 8), Freiburg 2000; *Nay, Giuseppe*: Selbstverständnis, Selbstbestimmungsrecht und öffentlich-rechtliche Anerkennung. Voraussetzungen der Anerkennung weiterer, auch islamischer Religionsgemeinschaften, in: *Pahud de Mortanges, René/Tanner, Erwin (Hg.)*: Muslime und schweizerische Rechtsordnung (FVRR 13), Freiburg 2002, 111–128; *Pahud de Mortanges, René*: Zur Anerkennung und Gleichbehandlung von Religionsgemeinschaften, in: *SJKR/ASDE Beiheft 4 (2003)* 49–67; *Loretan, Adrian*: Die öffentlichrechtliche Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften – ein Instrument gesellschaftlicher Integration, in: *Baumann, Martin/Behloul, Samuel M. (Hg.)*: Religiöser Pluralismus. Empirische Studien und analytische Perspektiven, Bielefeld 2005, 171–196.

¹² *Nay*, Selbstverständnis 111. Vgl. *Hangartner*, Grundrahmen 106: «Die Historie, die das Staatskirchenrecht sichtbar prägt, vermag eine rechtlich unterschiedliche Behandlung von Religionsgemeinschaften [...] nicht zu rechtfertigen. Praxis und Lehre auferlegen sich allerdings grosse Zurückhaltung gegenüber Vorstellungen absoluter Gleichbehandlung. Doch scheint die Entwicklung, rechtssoziologisch nicht zuletzt wegen des schwindenden Einflusses der tradierten Kirchen, an einem Wendepunkt angekommen zu sein. Die Frage ist je länger, je weniger, wie die gewachsene Ordnung durch Anpassungen (wie Gleichbehandlung der beiden grossen Konfessionen untereinander sowie der Israeliten) weiterentwickelt werden soll, sondern wie Differenzierungen aus sachlichen Gründen (Leistungen der Kirchen für die Öffentlichkeit, wie karitative Tätigkeit oder Unterhalt von Baudenkmälern) gerechtfertigt werden können.» *Pahud de Mortanges, René*: Zusammenfassung und Folgerungen, in: *ders./Rutz/Winzeler*, Zukunft 201–207, hier 202 urteilt: «Für das politische Überleben des Anerkennungssystems wird es von elementarer Bedeutung sein, ob es gelingt, neben den bisherigen Religionsgemeinschaften weitere anzuerkennen, konkret: ob es möglich sein wird, die politischen Widerstände bzw. organisatorischen Schwierigkeiten, die hier entgegenstehen, zu überwinden. Das kantonale Anerkennungsrecht muss damit in Richtung auf eine Öffnung des Systems weiterentwickelt werden. Seine Beschränkung auf die christlichen Grosskirchen, deren Mitgliederzahlen bestenfalls stagnieren, wird die Bevölkerung zuneh-

Gegenläufig zur Tendenz, weitere Religionsgemeinschaften staatlich anzuerkennen, bestehen Bestrebungen zur stärkeren «Trennung» von Kirche und Staat, die unter verschiedenen Vorzeichen stehen: Die einen möchten damit einen Abschied von Kirchensteuer (insbesondere von der Besteuerung juristischer Personen) und staatlichen Beiträgen erwirken, um die Kirchen insbesondere in ihrem anwaltschaftlichen gesellschaftlichen Engagement für Benachteiligte und ihrer Rolle als unbequeme Mahnerinnen zu schwächen. Andere streben – insbesondere in der katholischen Kirche – eine Trennung von Kirche und Staat an, weil sie sich der staatlichen Zwangsjacke und insbesondere der Einflussnahme der staatskirchenrechtlichen Organisationen entledigen möchten, in der Meinung, damit das kirchliche Selbstbestimmungsrecht und die Freiheit der Kirche zu stärken.¹³

Im Gegensatz zu solchen teils kirchenpolitisch, teils religionsrechtlich motivierten Forderungen nach stärkerer Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften (korporative Religionsfreiheit) stehen Tendenzen, durch staatliche Regelungen die religiöse Vielfalt oder zumindest deren öffentliche Wahrnehmbarkeit einzuschränken, z. B. durch die Minarettverbotsinitiative oder Verbote, in der Öffentlichkeit Kleidungsstücke zu tragen, die einen religiösen Symbolwert haben. Begründet werden solche Begrenzungen der Religionsfreiheit und eher «religionspolizeiliche» Tendenzen einerseits mit der christlichen Prägung von Staat und Gesellschaft und andererseits mit der Angst vor der Gefährdung des demokratischen und freiheitlichen «ordre public» durch intolerante und fundamentalistische Religionsgemeinschaften oder durch rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahme der Religionsfreiheit für politische und wirtschaftliche Zwecke.¹⁴

2 Mögliche Reaktionen des Staates

Wie schon die Einblicke in die aktuellen Entwicklungen und Debatten zeigen, hat der Staat grundsätzlich mehrere Möglichkeiten, auf die zunehmende Pluralisierung der Religionslandschaft, die Rückkehr der Religion in die gesellschaftliche Öffentlichkeit und das damit gegebene Konfliktpotenzial zu reagieren:

1. Der Staat kann repressiv reagieren, sei es gegenüber allen Religionsgemeinschaften oder gegenüber jenen, die als «schädlich» oder «gefährlich» eingestuft werden.
2. Der Staat kann eine distanzierte Haltung zum Phänomen des Religiösen einnehmen und es aus dem Bereich des Öffentlichen verbannen, um das Zusammenleben von religiösen Konflikten zu entlasten.
3. Der Staat kann eine neutrale Haltung einnehmen und das Phänomen dem freien Spiel der Kräfte auf dem «religiösen Markt» überlassen.
4. Der Staat kann sich den Religionsgemeinschaften gegenüber wohlwollend verhalten und sich mit denen ins Einvernehmen setzen, die seine Rechtsordnung anerkennen und dazu beitragen, jene Voraussetzungen zu schaffen oder zu erhalten, auf denen diese Rechtsordnung und das friedliche Zusammenleben beruhen.
5. Der Staat kann sich mit einer oder einzelnen Religionsgemeinschaften in dem Sinne identifizieren, dass er sie zur «Staatsreligion» erhebt und gegenüber anderen privilegiert oder sie sogar zur einzig zulässigen Religion macht.

mend weniger überzeugen.» Zur Situation des Islam s. *Tanner, Erwin*: Öffentlichrechtlicher Körperschaftsstatus für islamische Gemeinschaften, in: SKZ 175 (2007) 156–158.179–180.185–186.

¹³ Vgl. *Grichting, Martin*: Kirche oder Kirchenwesen? Zur Problematik des Verhältnisses von Kirche und Staat in der Schweiz, dargestellt am Beispiel des Kantons Zürich (Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiete von Kirche und Staat 47), Freiburg 1997; *Ruch, Christian*: Das stille Schisma. Was Schweizer Katholiken von katholischen Schweizern trennt, in: StdZ 225 (2007) 520–530; *von Weber, Franz-Xaver*: Das staatskirchliche System als institutionalisierte Krise, in: SKZ 172 (2004) 903f.909–911.

¹⁴ Vgl. z. B. *Tanner, Erwin*: Un-Sicherheitsfaktor Religion? Staats- und verwaltungsrechtliche Überlegungen zur inneren Sicherheit und Religion am Beispiel des Islams, in: *Pahud de Mortanges/Tanner*, Kooperation 163–213; *Schmithüsen*, Religionsfreiheit 33–41.

Für all diese Grundhaltungen gibt es historische und aktuelle Beispiele. Wie sie zu bewerten sind, hängt entscheidend vom jeweils vorausgesetzten Staats- und Religionsverständnis ab. Eine differenzierte Analyse der religionsrechtlichen Regelungen in verschiedenen Ländern¹⁵ wird zudem ergeben, dass diese möglichen Reaktionen kaum je in «Reinkultur» vorkommen, sondern dass es die unterschiedlichsten «Mischformen» gibt. Und ein Blick in die Geschichte und Gegenwart des schweizerischen Religionsverfassungsrechtes bzw. der religionsrechtlichen Regelungen in den einzelnen Kantonen zeigt, dass hier auf engstem Raum ebenfalls unterschiedliche Modelle realisiert wurden und werden.¹⁶

3 Anerkennung der Religionsfreiheit als Leitlinie für die Weiterentwicklung des staatlichen Religionsrechts

Jede Weiterentwicklung des staatlichen Religionsrechts im Kontext eines demokratischen und freiheitlichen Rechtsstaates muss sich jedoch an der Religionsfreiheit als Mass und Ziel orientieren,¹⁷ was die erwähnten theoretisch möglichen Reaktionen des Staates erheblich einschränkt. Dass der Staat und die Religionsgemeinschaften selbst dieses Grundrecht anerkennen, ist eine unerlässliche Voraussetzung für ein friedliches und freies Zusammenleben in einer vom religiösen Pluralismus geprägten Gesellschaft. «Die säkulare Rechtsordnung ist der Versuch, Rahmenbedingungen zu formulieren, in denen glaubensgeleitete Menschen friedlich neben- und miteinander leben können, auch wenn sie streiten.»¹⁸

Die Religionsfreiheit umfasst einerseits das Menschenrecht des Individuums auf Glaubensentfaltung und andererseits das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften. Sie hat einen positiven Teilgehalt, der aussagt, was die Menschen und die Religionsgemeinschaften tun dürfen, und einen negativen Teilgehalt, der sagt, was sich ein Mensch oder eine Religionsgemeinschaft vom Staat nicht gefallen lassen muss. Die Religionsfreiheit erfordert vom Staat einerseits religiöse Neutralität, die es ihm verbietet, sich mit einer einzelnen Religionsgemeinschaft zu identifizieren oder einzelne Religionsgemeinschaften zu diskriminieren. Zudem verpflichtet sie den Staat, diese rechtsgleich zu behandeln. Andererseits beinhaltet die Religionsfreiheit auch das Prinzip der Nichtindifferenz: Der Staat darf nicht so tun, als ob es Religion nicht gäbe und als ob diese keine öffentliche Bedeutung hätte.¹⁹

«Inhalt und Grenzen der Religionsfreiheit sind in einem mehrpoligen Spannungsfeld zu bestimmen, das u. a. von folgenden Faktoren geprägt wird: vom individuellen und kollektiven Freiheitsschutz; von staatlichen Schutz-, Neutralitäts- und Gleichbehandlungspflichten; von tradierten Vorstellungen und Ablagerungen einer christlichen Verankerung des Gemeinwesens; vom unsicheren öffentlichen Umgang mit neueren und eher ungewohnten, ja teilweise Ängste auslösenden Glaubensformen, aber auch mit überlieferten Feindbildern, wie sie etwa dem Antisemitismus zugrunde liegen; und schliesslich vom Bedürfnis nach Wahrung und Durchsetzung elementarer Menschenrechts- und Demokratieanliegen auch innerhalb von Glaubensgemeinschaften.»²⁰

¹⁵ Vgl. für Europa *Robbers, Gerhard (Hg.): Staat und Kirche in der Europäischen Union*, Baden-Baden ²2005; *Lienemann, Wolfgang/Reuter, Hans-Richard (Hg.): Das Recht der Religionsgemeinschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa*, Baden-Baden 2005.

¹⁶ Vgl. *Kraus, Dieter: Schweizerisches Staatskirchenrecht (Jus Ecclesiasticum 45)*, Tübingen 1993; *Winzeler, Einführung; Pahud de Mortanges, System*.

¹⁷ Literatur s. o. Anm. 10. Dies gilt nicht nur aus staatsrechtlicher Perspektive, sondern auch aus der Perspektive der christlichen Kirchen; zur Position der kath. Kirche etwa *Bruhlin, Religionsfreiheit*; aus evangelisch-reformierter Sicht z. B. *Huber, Wolfgang, Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh ²1999.

¹⁸ *Schmithüsen, Religionsfreiheit* 110.

¹⁹ Auf die weitreichenden Implikationen und die Lernchancen einer wechselseitigen Anerkennung der säkularen Staatsgewalt und der bleibenden Bedeutung religiöser Überzeugungen hat in jüngster Zeit insbesondere aufmerksam gemacht *Habermas, Jürgen: Religion in der Öffentlichkeit. Kognitive Voraussetzungen für den «öffentlichen Vernunftgebrauch» religiöser und säkularer Bürger*, in: *ders.: Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze*, Frankfurt a. M. 2005, 119–154.

²⁰ *Rhinow, Réne A.: Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel 2003, 239, zit. in: *Winzeler, Einführung* 22.

Zur inneren Komplexität des Begriffs der Religionsfreiheit kommt hinzu, dass sie nur in den Schranken der Rechtsordnung gilt und mit anderen Grundrechten kollidieren kann, was Einschränkungen zur Folge haben kann.²¹

4 Die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften

Die öffentlichrechtliche Anerkennung der traditionellen Kirchen kann als «gemeinsamer Nenner im kirchenpolitischen System der Schweiz»²², «Schlüsselbegriff»²³ oder «Normalfall»²⁴ des kantonalen Religionsrechts in der Schweiz bezeichnet werden. Historisch gesehen handelt es sich um eine Form der Entflechtung eines Staat-Kirche-Verhältnisses, das ursprünglich «staatskirchliche» Züge trug (so v. a. in den traditionell reformierten Kantonen) oder auf der Anerkennung einer einzigen Kirche als «Landeskirche» beruhte. Die öffentlichrechtliche Anerkennung war so gesehen ursprünglich ein Schritt zur rechtlichen Verselbständigung der Kirchen im Sinne der Gewährleistung der seit 1848 durch die Bundesverfassung garantierten Kultusfreiheit, die vorerst der Sicherstellung des konfessionellen Friedens diente. Die ersten Verwirklichungen dieses Modells entstanden in den paritätischen Kantonen, wo der Staat durch die Schaffung zweier Landeskirchen das Nebeneinander der beiden Konfessionen ordnete und es ihnen ermöglichte ihr Leben zu entfalten und ihre inneren Angelegenheiten selbständig zu regeln – unter seiner Aufsicht und zugleich mit seiner Hilfe.

In ihrer heutigen, von der Anerkennung der individuellen und der korporativen Religionsfreiheit und vom daraus sich ergebenden Prinzip der religiösen Neutralität des Staates geprägten Ausgestaltung handelt es sich beim Rechtsinstitut der öffentlichrechtlichen Anerkennung einer Kirche oder Religionsgemeinschaft jedoch nicht mehr um eine Form der Beschränkung ihres Selbstbestimmungsrechts, sondern um ein Angebot des Staates²⁵ in Form einer «Bestätigung der öffentlichen Bedeutung ihres bereits vorhandenen Wirkens»²⁶.

Diese Anerkennung hat einen doppelten Charakter: «Einerseits wird damit allgemein die Bedeutsamkeit einer Religionsgemeinschaft für den Staat ausgedrückt. Andererseits bezeichnet der Begriff – präzisiert durch den Zusatz «öffentlichrechtlich» – den Organisationsakt, der die Religionsgemeinschaften als öffentlichrechtliche Körperschaft konstituiert.»²⁷ Was das Element der Bedeutsamerklärung betrifft, han-

²¹ Vgl. dazu *Schefer, Markus*: Die Beeinträchtigung von Grundrechten. Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern 2006; *Kienner/Kälin*, Grundrechte 75–109.

²² *Hafner, Felix*: Kirchen im Kontext der Grund- und Menschenrechte (Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiete von Kirche und Staat 36), Freiburg 1992, 297.

²³ *Winzeler*, Einführung 77.

²⁴ *Rutz, Gregor A.*: Die öffentlich-rechtliche Anerkennung in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Entwicklungstendenzen, in: *Pahud de Mortange/Rutz/Winzeler*, Zukunft 5–76, 38.

²⁵ *Brunschwiler, Carl Hans*: Modelle des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche, in: *Wille/Baur*, Staat 29–52, 42: Die öffentlichrechtliche Anerkennung «stellt nach der heutigen Auffassung und Ausgestaltung ein Privileg dar und nicht (mehr) eine staatliche Zwangsmassnahme gegen die Kirche.» Deren Angebotscharakter betonen insbesondere *Famos*, Anerkennung 22: «Ein Aufzwingen des öffentlichrechtlichen Status wäre unstatthaft.»; *Nay*, Kirche 73: Es «ist hervorzuheben, dass die öffentlichrechtliche Anerkennung [...] ein blosses Angebot des Staates darstellt. Da diese nicht aufgezwungen wird, beeinträchtigt sie grundsätzlich das Selbstbestimmungsrecht nicht.» *Hangartner*, Grundrahmen 99: «Aufgrund der Religionsfreiheit entscheidet eine Religionsgemeinschaft selbst, ob sie sich organisieren will oder nicht. [...] Auch der öffentlichrechtliche Körperschaftsstatus darf einer Religionsgemeinschaft nicht aufgezwungen werden.»

Zur Bildung öffentlichrechtlicher Körperschaften als «Zweitorganisationen» in der kath. Kirche hält *Winzeler*, Einführung 53, fest: «Der religiös neutrale, die Religionsfreiheit respektierende Staat gründet solche parakirchlichen Organisationen nicht gegen den Willen der betroffenen Kirche. Er bedarf hiezu des ausdrücklichen oder stillschweigenden Einverständnisses der Bistumsleitung. Dieses Einverständnis lag bisher stets vor, und wo es fehlte, kam es nicht zur Schaffung einer Zweitorganisation». Eine weitere Voraussetzung besteht im Willen der Kirchenmitglieder, sich selbständig körperschaftlich zu organisieren.

²⁶ *Karlen*, Anerkennung 41.

²⁷ *Famos*, Anerkennung 9. Bezogen auf die katholische Kirche hält *Famos*, Anerkennung 12, fest, der öffentlichrechtliche Organisationsakt lasse «eine Körperschaft neben der katholischen Kirche entstehen. Die Anerkennung im Sinne der Bedeutsamerklärung ist aber an die röm.-kath. Kirche gerichtet.»

delt es «sich nicht um eine Wertschätzung oder um eine sonst irgendwie geartete Beurteilung der Lehre einer Religionsgemeinschaft. Die Wertschätzung bezieht sich auf den zur Gesellschaft hingewandten Bereich der Religionsgemeinschaft und auf dessen Beziehung zum staatlichen Gemeinwesen und drückt nur insofern die Bedeutsamkeit der betreffenden Religionsgemeinschaft für den Staat aus.»²⁸ Was den Organisationsakt betrifft, so wird dieser von Urs Josef Cavelti wie folgt umschrieben: «Die Anerkennung ist jener Rechtsakt, durch den der Staat ein näheres Verhältnis zu einer bestimmten Konfession setzt. Der Religionsverband wird zu einer vom Staat anerkannten Potenz des öffentlichen Rechtes; er bildet einen Bestandteil der öffentlichen Rechtsordnung und seine Selbstverwaltung ist eine öffentlichrechtliche.»²⁹

Dieser Rechtsakt beinhaltet für die Religionsgemeinschaften ein «Bündel von Rechten und Pflichten». René Pahud de Mortanges fasst ihre Wirkungen wie folgt zusammen:

- «Das Recht [...], von ihren Mitgliedern Steuern zu erheben und dort, wo ein Kanton von den juristischen Personen Kirchensteuern erhebt, an deren Erträgen zu partizipieren. Zur Durchsetzung ihrer Forderung steht ihnen der staatliche Verwaltungszwang zur Verfügung.»
- In verschiedenen Kantonen finanzielle Unterstützung aus allgemeinen Steuermitteln. «Zudem geniessen sie Steuerfreiheit.»
- «Die Möglichkeit, in kantonalen und kommunalen Anstalten wie Spitälern, Schulen und Gefängnissen Seelsorge an ihren Mitglieder zu leisten», was z. T. staatlicherseits finanziell unterstützt wird.
- Das Recht, «im schulischen Religionsunterricht mitzuwirken und für den eigenen, konfessionellen Unterricht die schulische Infrastruktur nutzen zu können».

Noch schärfer differenziert *Hangartner*, Grundrahmen 93f.: «Die öffentlichrechtliche Organisation ist abzugrenzen von der Anerkennung (obwohl die beiden Begriffe in verwirrender Weise häufig gleichgesetzt werden). Anerkennung im engern, spezifischen Sinn des Wortes ist eine besondere rechtliche Klassifikation bestimmter privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften im Sinn einer rechtlich privilegierten Ausgangslage für die Beziehungen mit dem Staat. Die öffentlichrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften sind autonome Körperschaften des staatlichen Rechts. Ihr Recht ist deshalb formell staatliches Recht im weiteren, das Recht der Selbstverwaltungskörperschaften einschliessenden Sinn.»

²⁸ *Famos*, Anerkennung 10.

²⁹ *Cavelti, Urs Josef*: Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im schweizerischen Staatskirchenrecht (Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiete von Kirche und Staat 8), Freiburg 1954, 27 (zit. bei *Famos*, Anerkennung 11). Zur Umschreibung und Begründung der öffentlichrechtlichen Anerkennung *ders.*: Kirchenfinanzierung im Widerstreit der Erwartungen und Interessen, in: *Dubach, Alfred/Lienemann, Wolfgang (Hg.)*: Aussicht auf Zukunft. Auf der Suche nach der sozialen Gestalt der Kirche von morgen, Zürich 1997, 253–268, hier: 254–256: «Den christlichen Kirchen ist gemeinsam, dass sie in ihrer Verkündigung den Menschen nicht ausschliesslich in seinem innerweltlichen Dasein sehen oder nur als Zeit-Raum-gebundenes Geschöpf begreifen. Sie knüpfen vielmehr an die Gottebenbildlichkeit des Menschen an und verankern die menschliche Person in einer transzendenten Ordnung, grundgelegt in der göttlichen Offenbarung in Jesus Christus. Diese Verankerung bedeutet Sinngebung und Sinnfindung für die Einzelperson. Sie hat aber gleichzeitig direkte gesellschaftliche Auswirkungen. Die Verkündigung der Unverwechselbarkeit und Einzigartigkeit der menschlichen Person bedeutet eine permanente Hürde und Abwehr gegen totalitäre Zugriffe auf den Menschen durch eine repressive Gesellschaft und einen Staat, der sich absolut setzen möchte. Die Kirchen wachsen damit in die Mitverantwortung für das gesellschaftliche und staatliche Leben hinein. Sie setzen Massstäbe für das menschliche Handeln, die ihre Auswirkungen auf das Zusammenleben im Gemeinwesen haben. Sowohl im Bereich der Individualethik wie in sozialetischen Fragestellungen wirken die Kirchen als ethische Impulszentren. Sie sind nicht zuletzt in einer Zeit überspitzter individualistischer Tendenzen beteiligt an der Bildung gemeinschaftsfähiger Grundhaltungen, an der Förderung des Gemeinsinns von Mass und Fairness, Friedfertigkeit und Toleranz. Dies sind alles geistige und ethische Voraussetzungen, aus denen die Gesellschaft lebt und die für den Staat von Bedeutung sind. [...] Die Vermittlung von Werten, welche für Gesellschaft und Staat unentbehrlich sind, begründet keinen Rechtsanspruch auf eine öffentlichrechtliche Stellung. Dem Staat ist es aber nicht verwehrt, Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich zu anerkennen. Mit einer solchen Stellung will der Staat einzig bekunden, dass die Tätigkeiten einer Religionsgemeinschaft in ihrer Gesamtheit den bloss privaten Bereich übersteigen, für die Allgemeinheit von erheblicher Bedeutung sind und deshalb eine qualifizierte Rechtsstellung im öffentlichen Interesse liegt. [...] Konkret sind mit einer öffentlichrechtlichen Stellung verschiedene handfeste Vorteile verbunden. Im Vordergrund steht die Möglichkeit der Kirchenfinanzierung mit einem hoheitlich erleichterten Abgabensystem oder mit staatlichen Beiträgen.»

- «Weiter haben die anerkannten Gemeinschaften ein Anrecht auf die Meldung ihrer Mitglieder durch die Einwohnergemeinde; auf diese Weise werden sie über den Zu- oder Wegzug ihrer Mitglieder informiert.»

Die öffentlichrechtliche Anerkennung «erleichtert die Tätigkeit der anerkannten Religionsgemeinschaften nicht nur durch einen erleichterten Finanzierungsmodus und finanzielle Unterstützung, sondern auch durch verschiedene Formen staatlicher ‹Amtshilfe›».

Was die «Pflichten» oder «Auflagen» betrifft, die mit der öffentlichrechtlichen Anerkennung verbunden sind, «besteht meist eine begrenzte staatliche Oberaufsicht über die Tätigkeit der Religionsgemeinschaften und eine staatliche Einsicht in ihre Finanzen. Auch sind die Religionsgemeinschaften mancherorts verpflichtet, sich demokratische Entscheidungsstrukturen zu geben und ihre Mitglieder bei der Wahl ihrer Amtsträger mitwirken zu lassen.» Begründet wird dies damit, dass der Staat mit dem Steuerrecht «ein Stück seiner Hoheitsgewalt delegiert». Weitere Hintergründe sind die staatskirchliche Geschichte (namentlich der traditionell reformierten Kantone) und die «republikanische[n] Tradition der Schweiz».³⁰

Was die Auswirkungen der öffentlichrechtlichen Anerkennung auf die Organisation und das eigene Recht der Religionsgemeinschaften betrifft, steht diesen grundsätzlich die Wahl zwischen zwei Modellen offen:

- Die Religionsgemeinschaft hat bzw. gibt sich «keine eigene feststehende Gestalt eigenen Rechts und kann im staatsrechtlichen Kleid voll aufgehen (Monismus statt Dualismus)».³¹ Dies ist das Modell der evangelisch-reformierten Landeskirchen.³²
- Die Religionsgemeinschaft hat bzw. gibt sich eine eigene Organisation und ein eigenes Recht. Die öffentlichrechtlich anerkannte Körperschaft bildet dann eine Zweitorganisation neben jener, die durch das eigene Recht der Religionsgemeinschaft bestimmt ist, was zum «dualen System» bzw. zum «Dualismus» führt, wie man ihn im aktuellen schweizerischen Religionsrecht für die römisch-katholische Kirche kennt.³³

5 Dualismus als Chance

Insbesondere Giuseppe Nay hat mehrfach betont, dass das Modell des Dualismus für die katholische Kirche und für andere Religionsgemeinschaften im Kontext eines staatlichen Religionsrechts, dessen «Mass und Ziel» die Religionsfreiheit ist,³⁴ eine Chance darstellt.³⁵ Dies begründet er insbesondere damit, dass der Dualismus die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften ermöglicht, ohne ihr

³⁰ Pahud de Mortanges, Anerkennung 54f. mit dem Hinweis, dass die konkrete Ausgestaltung von Kanton zu Kanton verschieden ist und die anerkannten Religionsgemeinschaften einander auch nicht völlig gleichgestellt sind.

³¹ Winzeler, Einführung 79.

³² Winzeler, Christoph: Kirchen in der staatlichen Rechtsordnung. Eine vergleichende Umschau aus schweizerischer Sicht, in: Pahud de Mortanges/Rutz/Winzeler, Zukunft 77–104, 86, weist darauf hin, dass man sich bei diesem Modell vergegenwärtigen muss, «dass der Staat, wenn er eine Landeskirche ordnet und für sie z. B. ein Kirchengesetz erlässt, nicht Staatsgewalt, sondern treuhänderisch übernommene Kirchengewalt ausübt.»

³³ Aus der Sicht des Staates unterscheidet Hangartner, Grundrahmen 109, zwischen einer Form der öffentlichrechtlichen Organisation, welche die Religionsgemeinschaft «gesamthaft» erfasst, und einer Form, die sie bloss «partiell, d. h. administrativ und unter Ausklammerung der innerkirchlichen Organisation und Aufgaben» erfasst.

³⁴ Friederich, Kirchen 305.

³⁵ Nay, Kirche; ders., Selbstverständnis; ders.: Der Übergang vom Dekanat Liechtenstein zum Erzbistum aus staatskirchenrechtlicher Sicht, in: Wille/Baur, Staat 229–252, bes. 246ff.; ders.: Staatskirchenrecht: Der Dualismus als Chance, in: SKZ 172 (2004) 898.900–903; ders.: Schweizerischer Rechtsstaat und Religionsgemeinschaften: Hilfen und Grenzen, in: Loretan-Saladin, Adrian/Bernet-Strahm, Toni (Hg.): Das Kreuz der Kirche mit der Demokratie. Zum Verhältnis von katholischer Kirche und Rechtsstaat, Zürich 2006, 35–47.

«Selbstbestimmungsrecht und Selbstverständnis» zu tangieren.³⁶ «Aus dem Selbstbestimmungsrecht folgt, dass es Sache der Religionsgemeinschaft ist, über ihre rechtliche Existenz zu entscheiden, d. h. ob sie auf eine bestimmte Rechtsform eines Zusammenschlusses verzichten oder ob sie von der auch ihr zustehenden Vereinigungsfreiheit Gebrauch machen und sich nach staatlichem Recht zusammenschliessen will. Entscheidet sich eine Gemeinschaft von Glaubenden für Letzteres, ist sie (selbstverständlich) an die <Vorgaben> dieses staatlichen Rechts gebunden.»³⁷

In dieser Perspektive erscheinen die öffentlichrechtlichen Körperschaften «nicht mehr als vom Staat geschaffene Institutionen», sondern als «aufgrund des Willens ihrer Gläubigen errichtete <körperschaftlich organisierte Personenverbindungen [...] mit Rechtspersönlichkeit> (vgl. Art. 52 Abs. 1 ZGB). Wie bereits angesprochen, erscheinen sie umso mehr als von ihren Mitgliedern errichtet, je weniger der Staat in seiner eigenen Gesetzgebung die Organisation der Landeskirchen und andere staatskirchenrechtlichen Organisationen bestimmte oder in Zukunft bestimmt. Jedenfalls erheischt das verfassungsmässige Selbstbestimmungsrecht der Kirchen, sie als durch die Kirchenangehörigen errichtete Körperschaften zu betrachten und zu behandeln. Das folgt auch aus dem Angebotscharakter, den die öffentlichrechtliche Anerkennung im freiheitlichen Staat allein haben kann.»³⁸

Diese Anerkennung soll es den Religionsgemeinschaften ermöglichen, «ohne weitere staatliche Einschränkungen als einem Demokratie- und Rechtsstaatsvorbehalt sowohl ihre inneren als auch ihre äusseren Angelegenheiten [...] autonom regeln [zu] können.»³⁹ Diese Vorbehalte sind wie folgt begründet: «Der Rechtsstaat, der selbst die Grundrechte und demokratische Grundsätze beachten muss, kann den Religionsgemeinschaften nicht hoheitliche Befugnisse einräumen, ohne sicherzustellen, dass von diesen nur in einem rechtsstaatlichen Sinn Gebrauch gemacht werden kann. [...] Die Angehörigen einer [...] Religionsgemeinschaft sollen eine öffentlich-rechtliche Körperschaft errichten und bilden können, wenn sie dies wollen und bereit sind, die notwendigen Voraussetzungen hierfür zu erfüllen. [...] Um mit dem Selbstverständnis der anerkannten Religionsgemeinschaft vereinbar zu sein, muss der Zweck der öffentlich-rechtlichen Körperschaft auf die Interessen und Bedürfnisse der Religionsgemeinschaft ausgerichtet sein.»⁴⁰

³⁶ Die faktische Ausgestaltung der öffentlichrechtlichen Anerkennung kann jedoch ihr Selbstbestimmungsrecht und Selbstverständnis durchaus tangieren, wie die aktuellen Diskussionen um das Verhältnis zwischen dem Selbstverständnis der katholischen Kirche und den staatskirchenrechtlichen Strukturen zeigt (vgl. Kap. 6. mit Anm. 56).

³⁷ *Nay*, Selbstverständnis 113; vgl. *Hangartner*, Grundrahmen 100: «Der Staat bestimmt die Voraussetzungen der Teilnahme am Rechtsverkehr seiner Rechtsordnung. Dies gilt auch für Religionsgemeinschaften. [...] Zwei Modelle stehen zur Verfügung: Entweder bedient sich die Religionsgemeinschaft eines vorgegebenen allgemeinen rechtlichen Gefässes [...] oder der Staat stellt den Religionsgemeinschaften, sofern sie gewisse Voraussetzungen erfüllen, besondere rechtliche – in herkömmlicher Diktion so genannte staatskirchenrechtliche – Gebilde zur Verfügung.»

Grundsätzlich hält *Nay*, Übergang 246, zum Verhältnis von Kirche und staatlicher Rechtsordnung fest: «Soweit von einer Partnerschaft von Kirche und Staat die Rede ist, bedeutet dies nicht, dass die Kirche ein dem Staat gegenüber selbständiger Partner in dem Sinne ist, dass sie rechtlichen Wirkungen nur insoweit unterliegt, als diese zwischen beiden vereinbart sind. Die Kirche lebt vielmehr in und unter der staatlichen Rechtsordnung. Diese ist aber auf der Grundlage der Anerkennung der Religionsfreiheit so gestaltet, dass die Freiheit und Selbständigkeit der Kirche darin verbürgt sind.»

³⁸ *Nay*, Selbstverständnis 114; zum Angebotscharakter der Anerkennung s. o. Anm. 25.

³⁹ *Nay*, Selbstverständnis 115.

⁴⁰ *Nay*, Selbstverständnis 119–120; *Hangartner*, Grundrahmen 108–110, begründet das Recht des Staates, die öffentlichrechtliche Anerkennung an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen, damit, dass staatliches Handeln auch in der Kooperation mit Religionsgemeinschaften im öffentlichen Interesse liegen muss (Art. 5 Abs. 2 BV). «Der Staat wird in der Kooperation darauf achten, in welchem Verhältnis eine Religionsgemeinschaft zu den Grundwerten der Verfassung steht», wobei «die tatsächlich praktizierte Einstellung hier und heute massgebend [ist] und nicht (oft durch die Entwicklung überholte oder von vornherein real nicht massgebende) Verlautbarungen.» Der Staat darf «also die öffentlichrechtliche Anerkennung und Organisation von Religionsgemeinschaften davon abhängig machen, dass die Gemeinschaft unsere liberal-demokratische und rechtsstaatliche Ordnung akzeptiert und dass für die öffentlichrechtliche Organisation die Grundsätze des schweizerischen öffentlichen Rechts massgebend sind. [...] Doch darf auch eine Religionsgemeinschaft, der eine bloss partielle öffentlichrechtliche Organisation zuzieht [z. B. die kath. Kirche, Anm. d. Verf.], sich nicht gegen die verfassungsmässige Ordnung richten.»

Der spezifische Vorteil des Dualismus besteht darin, dass er den Religionsgemeinschaften ermöglicht, diese an die Verleihung von Hoheitsgewalt geknüpften Bedingungen zu erfüllen, ohne ihre eigene Organisationsform deswegen aufgeben zu müssen.⁴¹ Da diese Anerkennung «nicht aufgezwungen wird, beeinträchtigt sie grundsätzlich das Selbstbestimmungsrecht nicht. [...] In dem Masse, in dem die mit der geliehenen Hoheitsgewalt verbundenen Rechte der Religionsgemeinschaft Mitwirkungsrechte der Mitglieder in demokratischen Strukturen und ein rechtsstaatliches Kontrollsystem als gerechtfertigt erscheinen lassen, verletzt dies das aus der Religionsfreiheit fliessende Selbstbestimmungsrecht nicht. Vielmehr erfüllt eine solche Einschränkung der Religionsfreiheit grundsätzlich die hierfür erforderlichen Voraussetzungen einer gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit.»⁴²

Neben den von Giuseppe Nay betonten juristischen Aspekten eröffnet die öffentlichrechtliche Anerkennung von körperschaftlich organisierten Personenverbindungen, die aufgrund des Willens der Angehörigen einer Religionsgemeinschaft errichtet werden, auch eine Reihe weiterer Chancen:

- für das Leben der Religionsgemeinschaften selbst,
- für ihr friedliches Zusammenleben und ihre gesellschaftliche Integration und
- für ihr Verhältnis zum Rechtsstaat.

Von den Vorteilen, die öffentlichrechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften in ihrem Verhältnis zum Staat, für ihre Finanzierung und für ihr öffentliches Wirken haben, war bereits die Rede.⁴³ Zusätzlich zu diesen Privilegien eröffnet die demokratische Selbstorganisation jenen die Chance, ihre Angehörigen aktiv und verantwortlich an der Finanzierung und Organisation ihres Lebens zu beteiligen. Weil in offenen Gesellschaften nur Beteiligung auf die Dauer auch Bindung schafft, ist dies auch und gerade für Religionsgemeinschaften ein Vorteil, deren eigenes Recht keine oder nur beschränkte Mitentscheidungsrechte der Mitglieder kennt.

Darüber hinaus führt auch der Dualismus bzw. eine nur partielle öffentlichrechtliche Organisation⁴⁴ dazu, dass die leitenden Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht erst dort bedeutsam werden, wo es um das Aussenverhältnis der Religionsgemeinschaft zu Staat und Gesellschaft geht, sondern für die von der öffentlichrechtlichen Organisation betroffenen administrativen Belange schon im Inneren der Religionsgemeinschaft zur Anwendung kommen. Die Erfahrung der katholischen Kirche in der Schweiz zeigt, dass dies eine ganze Reihe von Lernchancen eröffnet:⁴⁵

Sensibilisierung für die Grundrechte

Das staatliche Religionsrecht kann die Religionsgemeinschaft für die Grundrechte sensibilisieren, die nicht nur im staatlichen Bereich gelten, sondern von universaler Bedeutung sind, alle Menschen verbinden und daher auch in allen Religionsgemeinschaften zur Geltung gebracht werden sollten. Dies gilt umso mehr, als diese Grundrechte – wenn auch mit unterschiedlicher Begründung, in unterschiedlicher

⁴¹ Die Alternativen zum Dualismus beurteilt Nay, Übergang 252 mit Anm. 32, wie folgt: «Die Fragen, die sich stellen, wenn sich eine hierarchisch gegliederte Religionsgemeinschaft als solche als privatrechtlicher Verein, aber auch wenn sie sich als öffentlich-rechtliche Körperschaft konstituieren will», sind «kaum lösbar». «So fehlen in der römisch-katholischen Amtskirche bereits die Mitentscheidungsrechte der Mitglieder, die eine Voraussetzung für den körperschaftlichen Charakter bilden, weshalb es namentlich in Deutschland m. E. eine Inkonsequenz darstellt, trotzdem ihr als solcher diesen Status zuzubilligen. Auch der erwähnte, mit dem Besteuerungsrecht zu verbindende Demokratievorbehalt kann der Amtskirche als solcher nicht, wohl aber einer Landeskirche [...] zur Bedingung gemacht werden. Ein dem notwendigen Rechtsstaatvorbehalt genügender innerkirchlicher Rechtsschutz für den Einzelnen dürfte ebenso fehlen.»

⁴² Nay, Selbstverständnis 121. Auch wenn sich eine Religionsgemeinschaft im Privatrecht organisiert, kommt es de facto zu einem «Dualismus»: Neben das eigene Recht und die eigene Organisation treten das Vereinsrecht und die darin vorgesehenen Organe als «administrative Gebilde». Zwar kann eine Religionsgemeinschaft darauf verzichten, sich nach staatlichem Recht zu organisieren. Aber damit entgeht ihr die Möglichkeit zur Teilnahme am Rechtsverkehr.

⁴³ Vgl. Kap. 4 mit Anm. 30.

⁴⁴ Vgl. o. Anm. 33.

⁴⁵ Vgl. zum Nachfolgenden insbesondere: Kosch, Demokratisch 77–84; ders.: Das Kreuz der Kirche mit der Demokratie, in: Orientierung 71 (2007) 168–174.

Ausformulierung – ihre Wurzeln vielfach in religiösen Überzeugungen und Erfahrungen haben. Das Nebeneinander zweier Rechtssysteme kann damit auch Impulse zur Entwicklung des eigenen Rechts der Religionsgemeinschaft geben.

Finanzielle Transparenz

Die Verpflichtung zu finanzieller Transparenz gegenüber den Angehörigen der Religionsgemeinschaft sowie zur Rechnungslegung gemäss den Vorgaben des öffentlichen Rechts leisten einen wichtigen Beitrag zur «good governance» der Religionsgemeinschaft und verunmöglichen oder erschweren den Missbrauch religiöser Autorität zur Gewinnung finanzieller Vorteile und die Ausbeutung von religiösen Gefühlen zur Bereicherung der Religionsführer.⁴⁶

Partizipative Entscheidungsprozesse

Die öffentlichrechtliche Organisation führt dazu, dass die anerkannte Religionsgemeinschaft in finanziellen und administrativen Belangen Erfahrungen mit Entscheidungsprozessen und folglich auch mit der Bewältigung von Meinungsverschiedenheiten und Konflikten mit Hilfe demokratischer Spielregeln und unter Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien sammeln kann. Diese Erfahrung im Bereich der «äusseren Angelegenheiten», die das Selbstverständnis und die religiöse Identität nicht zentral betreffen, kann eine Hilfe sein und Anstösse geben, wie die Religionsgemeinschaft auch Entscheidungsprozesse und Konfliktregelungen in «inneren Angelegenheiten» friedlich und unter Einbezug ihrer Angehörigen regeln kann. Dies ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil der gesellschaftliche Pluralismus über kurz oder lang bei jeder Religionsgemeinschaft zu internen Dissonanzen und unterschiedlichen Vorstellungen führt. Diese müssen von den Religionsgemeinschaften im eigenen Interesse so ausgetragen werden, dass Mitglieder, die «abweichende Auffassungen» vertreten, welche den Rahmen der Glaubensauffassungen und des Selbstverständnisses der Religionsgemeinschaft nicht sprengen, weder autoritär unterdrückt oder ausgeschlossen werden noch die Religionsgemeinschaft verlassen oder sich abspalten. Die öffentlichrechtliche Organisation wirkt so nicht nur äusserlich-administrativ, sondern auch durch die in ihr erlernten Entscheidungsformen als einigendes Band für die unvermeidlich mit Prozessen interner Pluralisierung konfrontierten Religionsgemeinschaften.

Legitimation zur glaubwürdigen Teilnahme am gesellschaftlichen Diskurs

Die demokratische Wahl der Leitungsorgane der religionsrechtlichen Körperschaften und die mit der öffentlichrechtlichen Anerkennung verbundene Bereitschaft der Religionsgemeinschaft, ihren Mitgliedern bei der Bestimmung der religiösen Betreuungspersonen ein Mitwirkungsrecht zu geben, erhöhen die Legitimation beider Leitungsstrukturen, sich öffentlich und im Dialog mit staatlichen Instanzen zu äussern. Dies ist nicht zuletzt deshalb von Belang, weil in einer von der demokratischen Kultur geprägten Bürgergesellschaft nur solche Organisationen glaubwürdig am politischen Prozess teilnehmen können, die in ihrem Inneren pluralistisch strukturiert sind und ihre Mitglieder an der internen Willensbildung beteiligen. Wollen die Religionsgemeinschaften von der demokratisch geprägten Gesellschaft als Gesprächspartner ernst genommen werden, wird ihre interne Demokratisierung je länger, je mehr zu einer unerlässlichen Voraussetzung.⁴⁷

Stärkung der Rolle als «intermediäre Organisation»

Die Organisation der Angehörigen der Religionsgemeinschaft als Selbstverwaltungskörperschaft leistet einen Beitrag dazu, dass diese ihre Rolle als «intermediäre Organisation» in zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeit besser wahrnehmen kann. Sie macht einerseits klar, dass die Religionsgemeinschaft keine staatliche und keine politische Instanz ist, aber trotzdem einen Öffentlichkeitsanspruch erhebt. Darüber hinaus stellt sie sicher, dass in der Balance zwischen «Einflusslogik qua Organisationscharakter, Mitgliedschaftslogik und Ursprungs- und Tradierungslogik qua Verpflichtung auf die Kernbotschaft» die

⁴⁶ Vgl. dazu *Loretan, Adrian*: Staatliches Religionsrecht in pluraler Gesellschaft. Anforderungen an die interne Rechtsentwicklung der Religionsgemeinschaften (in diesem Band).

⁴⁷ Vgl. dazu *Mastronardi, Philippe*: Verfassungslehre. Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, Bern 2007, 270–277.

Anliegen der Mitglieder ausreichend Beachtung finden. Und schliesslich bringen diese Körperschaften «quasi modellhaft die Intermediarität von Kirche als das In- und Miteinander von Religion und Gesellschaft zum Ausdruck. [...] Bürgerinnen und Bürger, beruflich und familiär in der Gesellschaft verankert, engagieren sich als Christinnen und Christen in und für die Kirche, indem sie sich in den Landeskirchen für die Belange der Kirche einsetzen. Umgekehrt können sie als Christinnen und Christen wiederum die Anliegen des christlichen Glaubens, die ethischen Maximen und materialen Gehalte in ihr jeweiliges gesellschaftliches Umfeld einbringen. [...] Die Vernetzung zwischen Gesellschaft und Kirche, das «Kirche in Gesellschaft», kann sich in dieser Struktur in besonders deutlicher Weise verwirklichen.» So tritt zur Sichtbarkeit der Religionsgemeinschaft in Liturgie und öffentlichen Ritualen sowie Stellungnahmen der Leitung der Religionsgemeinschaft ein «bürgerschaftliches Engagement» hinzu, mit dem sie ihre Gemeinwohlorientierung dokumentiert und «einen kritisch-konstruktiven Beitrag zu gesellschaftlichem Zusammenleben im liberalen Rechtsstaat» leistet.⁴⁸

Zusammenarbeit zwischen den Religionsgemeinschaften

Die grundsätzlich gleichen Beziehungen aller öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften zum Staat sowie ihre Organisation in vergleichbaren religionsrechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften erleichtern den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Religionsgemeinschaften, zumindest was administrative Belange und das Verhältnis zum Staat betrifft. Auf dieser Basis gemeinsamer Erfahrung und übereinstimmender Interessen können auch zwischen Religionsgemeinschaften, die sich bezüglich ihres Glaubens, ihres Selbstverständnisses und ihrer eigenen Organisation stark unterscheiden, gegenseitiges Verständnis und Offenheit wachsen. Dies ist eine gute Voraussetzung, damit auch gesamtgesellschaftliche Aufgaben gemeinsam gelöst und ein Dialog über Glaubensangelegenheiten in Gang kommen kann, was dem religiösen Frieden ebenso dient wie der Glaubwürdigkeit der Religionsgemeinschaften in der religiös pluralen postsäkularen Gesellschaft.⁴⁹

6 Anpassungsbedarf bei der Ausgestaltung der öffentlichrechtlichen Anerkennung

Damit diese Vorteile öffentlichrechtlich organisierter religiöser Selbstverwaltungskörperschaften auch in einer religiös plural gewordenen Gesellschaft zum Tragen kommen, bedarf es sowohl seitens des Staates als auch seitens der Religionsgemeinschaften der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen.

Der Staat darf erstens an die öffentlichrechtliche Anerkennung nur solche Bedingungen knüpfen, die im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sind und das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaft nicht unnötig beschneiden. Und er darf zweitens mit der öffentlichrechtlichen Anerkennung keine Privilegierung aus religiösen oder rein historischen Gründen verbinden, sondern hat als inhaltliches Anerkennungskriterium lediglich den «Gemeinwohlbezug» der Religionsgemeinschaft⁵⁰ zu würdigen. Bei der Konkretisierung dieser Anforderungen sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

⁴⁸ *Könemann, Judith*: Weder «Staat» noch «Privat». Zur Rolle der Kirchen in zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeit, in: *Orientierung* 70 (2006) 202–207.

⁴⁹ Ein Beleg für diese These ist, dass die staatskirchenrechtlichen Körperschaften der röm.-kath. Kirche in den meisten Kantonen wichtige Träger ökumenischer und interreligiöser Bestrebungen und Projekte sind, weit über die rein «administrativen Belange» hinaus.

⁵⁰ Vgl. dazu *Hafner, Felix/Ebnöther, Kathrin*: Staatliche Förderung religiöser Aktivitäten, in: *Pahud de Mortanges/Tanner*, Kooperation 131–161. Prägnant formuliert *Bruhin*, Religionsfreiheit 60: «Der Staat tritt in Beziehung zur Kirche, nicht weil er in religiösen Fragen seinen Einfluss geltend machen will, sondern weil die Kirche eine öffentliche Potenz ist, die sich in den von der Kirche für die Gesellschaft erbrachten Leistungen erweist. [...] Deshalb gilt für den Staat auch das Prinzip von Leistung und Gegenleistung. Er kann den Gemeinschaften nur jenes Mass an Vorteilen und Unterstützung gewähren, das diese mit Gegenleistungen zu honorieren instande sind. Die Kooperation darf endlich auch nicht derart sein, dass über staatliche Mitspracherechte und Kontrollfunktionen ein Rückfall in die Staatsunterworfenheit der Kirchen resultiert, wie sie das Staatskirchentum kannte.»

Definition von Anerkennungsvoraussetzungen

Da die Ausdehnung der Anerkennung und der öffentlichrechtlichen Organisation de facto Religionsgemeinschaften betrifft, die nicht traditionell in der Schweiz beheimatet sind,⁵¹ vielfach zu einem erheblichen Prozentsatz aus Migrantinnen und Migranten bestehen oder zahlenmässig nicht an die grossen Landeskirchen herankommen, ist es problematisch, wenn die Anerkennungsfrage ausschliesslich politischen Charakter hat, weil die Gefahr gross ist, dass es zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen bzw. diskriminierenden Entscheiden kommt.⁵² Um dem vorzubeugen, sind die Anerkennungsvoraussetzungen zu definieren. Dabei können einerseits organisatorische Kriterien (z. B. Mindestgrösse, organisatorische und finanzielle Stabilität) und andererseits staatsrechtliche Gesichtspunkte (Beitrag zum Gemeinwohl bzw. gesamtgesellschaftlicher Nutzen, Verhältnis zu den Grundwerten der Verfassung) zur Geltung gebracht werden. Nicht zulässig sind «religiöse Kriterien» (z. B. die Einschränkung auf bestimmte Bekenntnisse) und zu beachten ist wiederum das Prinzip der Verhältnismässigkeit.⁵³ Rechtlich und politisch heikle Fragen wirft in diesem Zusammenhang das Verhältnis der Religionsgemeinschaften zu den Grundrechten bzw. zu ihrer Geltung im Inneren der Religionsgemeinschaft auf. Zwar kennt die Schweiz für sie «keine allgemeine Bindung an die Grundwerte der Verfassung wie beim Staat» und – anders als die Bundesrepublik Deutschland – auch «kein Verbot von Vereinigungen, denen Zwecke oder Tätigkeit sich (ausserhalb strafrechtlich relevanten Verhaltens) gegen die verfassungsmässige Ordnung und gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten».⁵⁴ Trotzdem ist es berechtigt, im Zusammenhang mit Anerkennungsfragen zu prüfen, wie weit eine Religionsgemeinschaft den Grundrechten wirklich verpflichtet ist – eine lediglich «äusserliche Duldung» zum Zweck, die Anerkennung zu erreichen, ist ungenügend.⁵⁵

Respektierung des Selbstverständnisses der Religionsgemeinschaft

Bei der Ausgestaltung der religionsverfassungsrechtlichen Bestimmungen für öffentlichrechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften ist ihrem Selbstbestimmungsrecht möglichst weitgehend Rechnung zu tragen. Das bedeutet auch, dass das sehr unterschiedliche Selbstverständnis der einzelnen Religionsgemeinschaften beachtet werden muss, freilich ohne dabei das Prinzip der rechtsgleichen Behandlung zu

⁵¹ Eine Ausnahme sind diesbezüglich die israelitischen Gemeinden, die trotz langer Verweildauer in der Schweiz in vielen Kantonen noch nicht anerkannt sind.

⁵² Vgl. *Hafner/Ebnöther*, Förderung 145: Weil «die öffentlich-rechtliche Anerkennung bzw. deren Verweigerung ein politischer Akt ist», [...] steht sie «im Spannungsfeld zwischen Demokratie und Diskriminierungsverbot. Entscheide, mit denen eine öffentlich-rechtliche Anerkennung verweigert wird, sollten daher – analog etwa zu den Einbürgerungsentscheiden – der rechtlichen Überprüfung im Hinblick auf die Beachtung des Diskriminierungsverbots zugänglich sein, auch wenn sie von einem politischen Organ demokratisch beschlossen worden sind.»

⁵³ Eine detaillierte Analyse von Anerkennungskriterien nimmt *Famos*, Anerkennung 115–166, vor.

⁵⁴ *Hangartner*, Grundrahmen 104.

⁵⁵ Auf die spezifische Frage der Gleichstellung von Mann und Frau, die im Zusammenhang mit der römisch-katholischen Kirche und mit dem Islam immer wieder für Diskussionen sorgt, kann hier nicht detailliert eingegangen werden. Immerhin seien zwei Bemerkungen dazu gemacht: 1. Einer Religionsgemeinschaft, welche diese Gleichstellung im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich grundsätzlich ablehnt, wäre auch eine partielle öffentlichrechtliche Anerkennung zu verweigern, weil sie sich damit in einen Selbstwiderspruch begeben würde, müsste sie doch mindestens für die administrativen Belange ihren weiblichen Angehörigen Mitscheidungsrechte gewähren. 2. Anders ist die Situation zu beurteilen, wenn die Religionsgemeinschaft den Frauen aus religiösen Gründen bestimmte Ämter oder die Teilnahme an bestimmten Riten verweigert (oder auch spezifisch für Frauen reservierte Riten und Ämter kennt). Denn in diesem Fall ist zu beachten, dass die Abgrenzung der «Interna» bzw. des «Selbstbestimmungsrechts» einer Religionsgemeinschaft sich grundsätzlich nach deren Selbstverständnis und Recht zu richten hat, weil sonst ihre Selbständigkeit und Freiheit in Frage gestellt wäre. Hier stellt sich die Frage, was der Staat höher gewichten will: die Religionsfreiheit (auf die sich auch öffentlichrechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften berufen können) oder die Bedeutung der Gleichstellung von Frauen und Männern. Eine Lösung dieses Konfliktes kann aber (selbst wenn eine Mehrheit der Mitglieder der Religionsgemeinschaft dies wünschte) nicht in der Verpflichtung der Religionsgemeinschaft zu völliger interner Gleichstellung bestehen, sondern allenfalls in der Verweigerung oder Rücknahme der öffentlichrechtlichen Anerkennung. Diese würde jedoch de facto die Stellung der Frauen in der Religionsgemeinschaft zusätzlich schwächen und auch deren gesellschaftliche Isolierung fördern. Kreise, die aus religiösen oder gesellschaftlichen Motiven die Stellung der Frauen in Religionsgemeinschaften stärken möchten, sind daher gut beraten, dieses Anliegen nicht mit Hilfe des Religionsverfassungsrechts, sondern durch Rechts- und Bewusstseinsentwicklungsprozesse innerhalb der Religionsgemeinschaften selbst zu fördern.

verletzen. Fragen stellen sich bei «dualen Systemen» insbesondere bezüglich der Abgrenzung zwischen den von der öffentlichrechtlichen Organisation betroffenen administrativen bzw. «äusseren» und den «inneren» Angelegenheiten, die aufgrund der Religionsfreiheit nicht in die staatliche Zuständigkeit fallen.

Diese Abgrenzung ist für Religionsgemeinschaften schwierig, denen die Trennung von äusseren und inneren Angelegenheiten fremd ist bzw. für die auch äussere Angelegenheiten von hoher Relevanz für das Selbstverständnis sind. So hat Kurt Koch für die katholische Kirche immer wieder kritisiert, dass die staatskirchenrechtlichen Strukturen sich nicht am Kirchenverständnis des Zweiten Vatikanischen Konzils orientieren, sondern «ganz den staatlichen Strukturen der Schweiz nachgebildet» sind. Das «eigentliche Kernproblem» sieht er im «Prinzip der Autonomie der Kirchgemeinde», das «ein helvetisch-demokratisches, aber nicht ein katholisch-konziliares Prinzip» ist.⁵⁶ Ein staatliches Religionsverfassungsrecht, das dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften auch bei der materiellen Ausgestaltung der öffentlichrechtlichen Anerkennung möglichst weitgehend Rechnung tragen will, muss demnach berücksichtigen, «dass die Religionsfreiheit ein sehr spezielles Grundrecht ist. Der Staat garantiert sie, setzt zugleich aber Grenzen, die wiederum von der betreffenden Religionsgemeinschaft mit gesetzt werden.» Eine Religionsgemeinschaft kann «also den Schutzbereich mitgestalten; jedenfalls so weit, wie sie belegen kann, dass ein bestimmtes Verhalten (bzw. eine Struktur) auf eine Religion zurückzuführen ist oder ein für eine Religionsgemeinschaft wesentliches Element darstellt.»⁵⁷

Die nachfolgenden Hinweise machen darauf aufmerksam, wie dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften bzw. der korporativen Religionsfreiheit im Rahmen der öffentlichrechtlichen Anerkennung noch vermehrt Rechnung getragen werden kann.

Prüfung von Anerkennungsmöglichkeiten auf überkantonaler Ebene

Ihre historischen Wurzeln hat die öffentlichrechtliche Organisation von Religionsgemeinschaften in der Schweiz in den Kirchgemeinden,⁵⁸ d. h. in kommunalen Religionskörperschaften. Und aufgrund der Bundesverfassung (Art. 72) ist die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche und somit die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften den Kantonen vorbehalten. Mit dieser Anerkennungspraxis sind eine hohe Gemeindeautonomie und ein ausgesprochener Föderalismus verbunden, die z. B. dem Selbstverständnis der katholischen Kirche nicht entsprechen,⁵⁹ es aber auch kleineren Religionsgemeinschaften, die sich primär weder kommunal noch kantonale organisieren, praktisch verunmöglichen, die öffentlichrechtliche Anerkennung zu erlangen. Es stellt sich daher die Frage, ob im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung der korporativen Religionsfreiheit nicht auch eine Anerkennung auf Bundesebene einzuführen wäre.⁶⁰ Zu prüfen wäre zudem, ob es – ohne auf den Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsvorbehalt zu verzichten – nicht den Religionsgemeinschaften selbst überlassen werden könnte, ob sie kommunale, kantonale oder allenfalls auch ihrer eigenen territorialen Organisation entsprechende Körperschaften bilden und deren öffentlichrechtliche Anerkennung erreichen möchten.⁶¹ Der gesetzgeberische, aber auch steuerrechtliche und mentale Veränderungsbedarf für eine solche Neu-

⁵⁶ Koch, Kurt: Die Kirche Gottes. Gemeinschaft im Geheimnis des Glaubens, Augsburg 2007, 75f.; vgl. ders.: Kirche an der Schwelle zum dritten Jahrtausend, in: SKZ 167 (1999) 702–709 und 722–225; ders.: Staatskirchenrechtliche Systeme und katholische Ekklesiologie, in: SKZ 168 (2000) 542–555.

⁵⁷ Sahlfeld, Konrad: Die Religionsfreiheit in der Schweiz. Grundlage für eine Debatte zur religiösen Öffnung der Schweiz, in: Bernhardt/Kuhn, Religionsfreiheit 71–90, hier 83f.

⁵⁸ Vgl. dazu Kosch, Demokratisch 101–103.

⁵⁹ Vgl. dazu u.a. Koch, Kurt: Die Kirche Gottes. Gemeinschaft im Geheimnis des Glaubens, Augsburg 2007, 73–77.

⁶⁰ Vgl. dazu das Projekt «Religionsartikel in der Bundesverfassung» des SEK (s. o. mit Anm. 2)

⁶¹ So wäre z. B. für die katholische Kirche ein dreistufiges Anerkennungsmodell denkbar, das sowohl die diözesane, als auch weiterhin die kantonale und kommunale Ebene berücksichtigt. In der Praxis hätte dann eine demokratisch gewählte diözesane staatskirchenrechtliche Behörde über den Beitragssatz der kantonalkirchlichen Organisationen für die Aufgaben des Bistums zu befinden. Andere, kleinere Religionsgemeinschaften würden evtl. die kommunale und kantonale Ebene ganz verzichten und nur eine nationale Anerkennung anstreben.

ordnung sei allerdings ebenso wenig verschwiegen wie die Frage, ob dafür ein ausreichender politischer Wille besteht – zunächst bei den Mitgliedern der Religionsgemeinschaft selbst und dann bei der Gesamtbevölkerung, die entsprechenden Verfassungsänderungen zustimmen müsste.⁶²

Stimm- und Wahlrecht für ausländische Mitglieder der Religionskörperschaft

Zwar ist das Stimm- und Wahlrecht für die Religionskörperschaften schon vielerorts nicht mehr von der Schweizerischen Staatsbürgerschaft abhängig. Aber die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts in diesem Punkt sollte flächendeckend erfolgen – zumal viele kleinere und jüngere Religionsgemeinschaften mehrheitlich aus Migrant/innen bestehen und diese auch in der kath. Kirche sehr zahlreich vertreten sind.

Klärung der Frage der Repräsentanz

Zu klären ist jeweils auch das «Problem der Repräsentanz» bzw. «die Frage, wer dem Staat gegenüber verbindlich für eine Gemeinschaft auftreten und sprechen kann».⁶³ In dualistischen Systemen ist es naheliegend, die Frage so zu klären, dass diese Aufgabe von der «Hierarchie» bzw. von den gemäss dem Selbstverständnis der Religionsgemeinschaft dafür Verantwortlichen gemeinsam mit den demokratisch gewählten Repräsentanten der körperschaftlichen Organisation wahrgenommen wird, wobei es primär die Aufgabe der beiden Leitungsorgane ist, zu entscheiden, in wessen Zuständigkeit die einzelnen mit dem Staat zu klärenden Fragen sind. Im Anerkennungsverfahren selbst bedarf es sowohl der Zustimmung der gemäss dem Selbstverständnis der Religionsgemeinschaft dafür zuständigen Personen oder Organe als auch der Zustimmung der Mehrheit der Glieder der Religionsgemeinschaft. Erstere gewährleistet das Selbstbestimmungsrecht, letztere trägt dem Demokratieprinzip Rechnung.⁶⁴ Allein schon diese Problematik, aber auch die übrigen hohen Ansprüche an die Selbstorganisation einer Religionsgemeinschaft, welche die öffentlichrechtliche Anerkennung anstrebt, spricht dafür, das Anerkennungsrecht zweistufig auszugestalten: Mit einer «einfachen» oder «kleinen» staatlichen Anerkennung als erstem, und einer «qualifizierten» Anerkennung und öffentlichrechtlichen Organisation als zweitem Schritt.⁶⁵

7 Anforderungen an anerkannte und anerkennungswillige Religionsgemeinschaften

Die öffentlichrechtlich anerkannte bzw. Anerkennung wünschende Religionsgemeinschaft benötigt erstens ein positives Verhältnis zur liberal-demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung, sowie zweitens zu den Auswirkungen der öffentlichrechtlichen Organisation auf das Selbstverständnis der Angehörigen der Religionsgemeinschaft und zur Übertragung von administrativen und finanziellen Entscheidungskompetenzen an die bei der Anerkennung entstehende Selbstverwaltungskörperschaft der Religionsangehörigen. Die Anforderungen an öffentlichrechtlich anerkannte oder an öffentlichrechtlicher Anerkennung interessierte Religionsgemeinschaften lassen sich wie folgt konkretisieren:

Geltung des öffentlichen Rechts als Chance wahrnehmen

Sie müssen die Geltung des öffentlichen Rechts bezüglich der administrativen Belange (Finanzen, Anstellungen etc.) primär als Chance beurteilen. Nehmen sie diese hauptsächlich als Einschränkung ihrer Freiheit wahr, werden sie mit dem öffentlichrechtlichen Status nicht gut umgehen können.

⁶² Aus diesem Grund ist m. E. für die katholische Kirche zu prüfen, ob das entsprechende Ziel, nämlich ein verbindliches staatskirchenrechtliches Gegenüber für die Diözese und eine ausreichende finanzielle Unterstützung der diözesanen Ebene, nicht schneller auf anderem Wege zu erreichen ist: durch zweckverbandsähnliche Vereinbarungen zwischen den kantonalkirchlichen Organisationen. Dazu läge die Entscheidungskompetenz bei den kirchlichen Körperschaften und es bräuchte keine Änderungen der Bundesverfassung und der Kantonsverfassungen, sondern allenfalls der Verfassungen bzw. Organisationsstatute der kantonalkirchlichen Organisationen.

⁶³ Friederich, Selbstbestimmungsrecht 78.

⁶⁴ Friederich, Selbstbestimmungsrecht 78f., weist darauf hin, dass das «Dilemma» kaum aufgelöst werden kann, wenn über «Hierarchie» und «Basis» diesbezüglich keine Einigkeit bestehe.

⁶⁵ Vgl. dazu bes. Nay, Selbstverständnis 117–120.

Verknüpfung der Zugehörigkeit zur Religionsgemeinschaft und zur Religionskörperschaft

Sie müssen die körperschaftliche Organisation ihrer Mitglieder als mit ihrem Selbstverständnis vereinbar erachten sowie die Verleihung des Steuerrechts an diese begrüssen. Konkret äussert sich diese Haltung darin, dass die Religionsgemeinschaft die Zugehörigkeit zur Religionsgemeinschaft und die Zugehörigkeit zur öffentlichrechtlich organisierten Körperschaft verknüpft und nicht zulässt, dass Mitglieder der Religionsgemeinschaft aus der Körperschaft austreten können, ohne damit auch die Zugehörigkeit zur Religionsgemeinschaft zu verlieren. An diesem Nexus ist nicht nur aufgrund der damit verbundenen finanziellen Solidarität festzuhalten, sondern auch aus grundsätzlichen Überlegungen: Wenn die Religionsgemeinschaft bzw. deren Verantwortliche die körperschaftliche Organisation gemäss öffentlichem Recht für sinnvoll und mit ihrem Selbstverständnis vereinbar erachten, ist es nicht einzusehen, weshalb es den Mitgliedern frei gestellt wird, ob sie dieser Religionskörperschaft angehören wollen oder nicht. Dies gilt unabhängig von der umstrittenen Frage, ob der Staat seinerseits diese Verknüpfung vornehmen darf⁶⁶ oder ob er die Entscheidung – aufgrund der Religionsfreiheit – dem Einzelnen bzw. der Religionsgemeinschaft (die sie als «Mitgliedschaftsbedingung» formulieren kann) überlassen muss.⁶⁷

Partnerschaftliches Zusammenwirken mit den Organen der Religionskörperschaft

Sie müssen die Zuständigkeit der Organe der Körperschaft für die finanziellen und administrativen Belange anerkennen und die damit verbundene Mitbeteiligung der «Basis» der eigenen Mitglieder begrüssen.⁶⁸ Dies äussert sich konkret in einem partnerschaftlichen und auf Einvernehmlichkeit ausgerichteten Zusammenwirken, bei dem die jeweiligen Verantwortlichkeiten respektiert werden und für die gemischten Belange sowie für Konfliktsituationen entsprechende Regelungen bestehen, z. B. in Form von Vereinbarungen oder Verträgen.

Ob eine Religionsgemeinschaft und insbesondere deren Verantwortliche diese Anforderungen, die mit einer Art «Gewaltenteilung» verbunden sind, als «Chance» oder als «notwendiges Übel» beurteilt, hängt von verschiedenen Faktoren ab:

- von ihrem Verhältnis zum freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaat,
- von ihrem Interesse an gesellschaftlicher Präsenz und öffentlicher Wirkung,
- von ihrem Organisationsgrad und der Bedeutung, die sie äusseren Fragen wie Organisation und Finanzierung im Verhältnis zu ihren religiösen und spirituellen Absichten zumisst,
- aber vor allem von der Frage, inwieweit sie daran interessiert ist, dass ihre Mitglieder sich aktiv, solidarisch und verantwortlich an der Gestaltung jener Aspekte des Lebens der Religionsgemeinschaft beteiligen, für die in der öffentlichrechtlichen Organisation alle zuständig sind.

⁶⁶ So das Bundesgericht in seinem Entscheid aus dem Jahr 2003 (BGE 129 I 68).

⁶⁷ Vgl. dazu die Diskussion um die Praxisänderung von BGE 134 I 75 (vom 16.11.2007) gegenüber BGE 129 I 68 (vom 18.12.2002), Lit. s. o. Anm. 5. Grundsätzlich *Hangartner*, Grundrahmen 100f: «Problematisch ist hingegen die Pflichtmitgliedschaft aller Personen, die formell der betreffenden Religionsgemeinschaft angehören. Teils wird mit ihr auf eine lediglich rechtlich-formale Zugehörigkeit abgestellt und teils werden Personen in einen staatlich verfassten Verband gezwungen, welche dort geäusserte religiöse Auffassungen und Zielsetzungen trotz grundsätzlicher Verbundenheit mit der betreffenden Religionsgemeinschaft ablehnen. Beide Aspekte sind unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu hinterfragen.»

⁶⁸ *Brunschwiler*, Modelle 42f., formuliert die Problematik bezogen auf die kath. Kirche wie folgt: «Was gelegentlich von kirchlicher Seite gegen die bestehende Verbindung von Staat und Kirche vorgebracht wird, richtet sich eigentlich gegen die Freiheit, welche die staatskirchenrechtliche Körperschaftsorganisation den Kirchenmitgliedern einräumt. [...] In einem unverkrampften Kirchenverständnis, das zu unterscheiden weiss, was im geltenden Kirchenrecht göttlichen Rechts ist und was nicht, kann die staatskirchenrechtliche Körperschaftsorganisation als Korrektur [für das immer noch bestehende Demokratiedefizit, Anm. d. Verf.] gesehen werden, die zwar organisationsmässig nicht die Religionsfreiheit der Kirche, aber der diese Religionsgemeinschaft bildenden Konfessionsgenossen schützt.»

8 Ausblick

Eine erfolgreiche Öffnung und Weiterentwicklung der öffentlichrechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften ist politisch gesehen von drei Voraussetzungen abhängig:

Engagement der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften

Die bereits öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften müssen sich an dieser Weiterentwicklung aktiv beteiligen und dabei auch den Abschied von gewissen Privilegien in Kauf nehmen. Zu denken ist dabei z. B. daran, dass die Kirchensteuern juristischer Personen entweder auf alle anerkannten Religionsgemeinschaften verteilt oder generell überdacht werden müssen. Aber auch manche Formen von Staatsbeiträgen oder die Privilegierung der Kirchen bei der Seelsorge in Sonderstatusverhältnissen (Schule, Spital, Gefängnis) oder bei der Errichtung oder Unterstützung theologischer Fakultäten müssten mit der Öffnung des Anerkennungssystems neu konzipiert werden. Dabei ist in erster Linie an den gesamtgesellschaftlichen Nutzen der Leistungen anzuknüpfen, die eine Religionsgemeinschaft erbringt.

Interesse anerkennungswilliger Religionsgemeinschaften

An staatlicher Anerkennung und öffentlichrechtlicher Organisation interessierte Religionsgemeinschaften müssen deren Voraussetzungen und Wirkungen tatsächlich bejahen und sich nicht nur pro forma oder in der Hoffnung auf praktische oder finanzielle Vorteile zur Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen verpflichten. Diese innere Zustimmung muss ihren Niederschlag in der Grundhaltung der Verantwortlichen und der Angehörigen der Religionsgemeinschaft, im Bereich der Selbstorganisation und -finanzierung sowie im Dialog mit staatlichen Autoritäten und der Zivilgesellschaft finden.

Würdigung der Chancen der gesellschaftlichen Einbindung von Religionsgemeinschaften

Zivilgesellschaftliche und politische Kräfte müssen sich aktiv mit der Rolle der Religionen in unserer Gesellschaft befassen und dabei die Überzeugung entwickeln, dass die Bereitschaft, diese anzuerkennen und ihnen die Möglichkeit zur öffentlichrechtlichen Organisation zu gewähren, sofern sie dies wünschen, ein Beitrag zum Religionsfrieden und dazu ist, dass die Religionsgemeinschaften einen konstruktiven Beitrag zur Erhaltung und Weiterentwicklung unserer freiheitlichen und demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung in Zeiten des religiösen Pluralismus leisten.

Daniel Kosch, Dr. theol., geboren 1958, seit 2001 Generalsekretär der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz der Schweiz, Zürich (rkz@kath.ch)