

Daniel Kosch

## **Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz**

### **Vor-juristische Überlegungen eines römisch-katholischen Theologen**

---

Die Entwicklung von religionsrechtlichen Zukunftsperspektiven bedarf der Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Religiösen und der Religionslandschaft. Vor diesem Hintergrund formuliert der Beitrag Optionen für Religionsfreiheit, ein gemeinwohl-orientiertes Inkorporationsregime und die Schaffung gerechter Zugangsbedingungen zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung. Während auf Bundesebene kein gesetzgeberischer Bedarf geortet wird, werden für die kantonalen Gesetzgebungen Leitideen skizziert. Abschliessend wird eine gemeinsame Strategie der Kirchen zur Fortführung des Anerkennungssystems angeregt.

---

Beitragsarten: Wissenschaftliche Beiträge

Rechtsgebiete: Kirchen. Religionen; Gedankenfreiheit. Glaubens- und Gewissensfreiheit

Zitiervorschlag: Daniel Kosch, Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz, in: Jusletter 7. Juli 2014

## Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Eigenart des vorliegenden Beitrags
- III. Zum Phänomen «Religion»
- IV. Gesellschaft im Wandel – Religionslandschaft im Umbruch
  1. Allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen
  2. Allgemeine Rechtsentwicklung
  3. Religionssoziologische Entwicklungen
  4. Religionsrechtliche Entwicklungen
- V. Handlungsleitende Optionen
  1. Religionsfreiheit als Leitlinie
  2. Förderung der Solidarität und der gesellschaftlichen Bindekräfte als Kriterien für das Anerkennungsregime
  3. Schaffung gerechter Zugangsbedingungen zur körperschaftlichen Selbstorganisation, zum Steuerbezugsrecht und zu Beiträgen der öffentlichen Hand
- VI. Perspektiven für die Gesetzgebung
  1. Gesetzgeberischer Bedarf auf Bundesebene?
  2. Gesetzgeberischer Bedarf in den Kantonen
- VII. Und die anerkannten Kirchen?

### I. Einleitung

[Rz 1] Religion, das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften, gesetzliche Regelungen, welche die Religionsausübung, die Präsenz von Religion in der Öffentlichkeit oder die Organisation und Finanzierung von Religionsgemeinschaften betreffen, sowie das eigene Recht der Religionsgemeinschaften sind in die politische und öffentliche Diskussion zurückgekehrt. Die Erwartung, in aufgeklärten, wohlhabenden und demokratischen Gesellschaften werde Religion zunehmend unsichtbar, um vielleicht eines Tages ganz zu verschwinden, hat sich nicht bestätigt.<sup>1</sup>

[Rz 2] Dass Religionsdebatten wieder Hochkonjunktur haben, heisst nicht, dass dies auch auf die religiöse Praxis oder die Kirchen und institutionalisierten Religionsgemeinschaften zutrifft. Im Gegenteil: Kenner der Religionslandschaft sprechen von «Erosion», von «Kirchenkrise(n)» oder von «Religion im Umbau»<sup>2</sup>. Aber sie stellen auch fest, dass «Religiosität» und «Spiritualität» wesentlich weiter verbreitet sind als institutionalisierte Kirchlichkeit.

[Rz 3] Hinzu kommt, dass die «Rückkehr der Religion» auf die gesellschaftliche, politische und gesetzgeberische Agenda keinesfalls durchgehend auf Wertschätzung oder auf dem Willen beruht, die rechtliche Stellung der Religionsgemeinschaften zu verbessern. Darauf deuten schon die Leitbegriffe einschlägiger Forderungen hin: «Verbot» (z.B. für Minarette, Kopftücher, Burkas), «Abschaffung» (z.B. für Kirchensteuern von Unternehmen, religiöse Feiertage), «Überprüfung» (z.B. für religiöse Schulen) oder «Kürzung» (z.B. für Staatsbeiträge an die anerkannten Kirchen). Allerdings wäre es falsch, die anderslautenden Vorstösse zu übersehen: «Entflechtung und Stärkung der Autonomie» (für die anerkannten Kirchen und kirchlichen Körperschaften), «Anerkennung» (z.B. für jüdische Gemeinden, für Aleviten, in Diskussion auch für Muslime oder

---

<sup>1</sup> Aus der Fülle von Publikationen vgl. nur GRAF, F.W., Die Wiederkehr der Götter. Religion in der modernen Kultur, München, 2. Auflage

<sup>2</sup> Zur «Transformationskrise» der Kirchen in der Schweiz vgl. STOLZ, J./BALLIF, E., Die Zukunft der Reformierten. Gesellschaftliche Megatrends – kirchliche Reaktionen, Zürich 2010; SCHWEIZERISCHES PASTORALSOZIOLOGISCHES INSTITUT (Hg.), Katholische Kirche in der Schweiz: Kirchenstatistik 2013. Zahlen, Fakten, Entwicklungen; BAUMANN-NEUHAUS, E./AUS DER AU, C., Religion im Umbau, Inventar. Innovation. Investition, St. Gallen 2014.

orthodoxe Kirchen), «Einführung» (z.B. eines muslimischen Religionsunterrichts). Deutlich sind ferner die Signale, dass das bewährte Verhältnis zwischen Staat und Kirchen beibehalten und weiterentwickelt, nicht etwa abgeschafft werden soll. Das zeigen die einschlägigen Revisionen von Kantonsverfassungen und kantonalen Gesetzgebungen, aber auch die regelmässig deutliche Ablehnung von parlamentarischen Vorstössen oder Volksinitiativen zur Abschaffung der Kirchensteuern für Unternehmen.

[Rz 4] Was das interne Recht der Religionsgemeinschaften<sup>3</sup> betrifft, so geben in der Öffentlichkeit vor allem das muslimische Recht (Stichwort: Scharia) und das römisch-katholische Kirchenrecht (Stichworte: Stellung der Frauen, fehlende Mitwirkungsrechte der Gläubigen, Verhältnis zwischen kirchenrechtlichen und staatskirchenrechtlichen Strukturen) Anlass zu Diskussionen. Gefragt wird einerseits nach Vereinbarkeit des religionseigenen Rechts mit den Grundregeln von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, andererseits nach der Vereinbarkeit von öffentlich-rechtlicher Anerkennung mit der Tatsache, dass z.B. Gleichstellung und Diskriminierungsschutz innerhalb der Religionsgemeinschaft nicht gewährleistet sind.

[Rz 5] Schon diese Stichworte zur Situation zeigen, dass die Ausgangslage für die Entwicklung religionsrechtlicher und religionspolitischer Perspektiven für die Schweiz komplex und unübersichtlich ist. Berücksichtigt man zusätzlich, dass die staatskirchenrechtliche bzw. religionsverfassungsrechtliche, religionssoziologische und gesellschaftspolitische Ausgangslage nicht nur von Kanton zu Kanton verschieden, sondern auch durch Phänomene wie Verstädterung, Zuwanderung oder religiöse Durchmischung geprägt ist, wird noch deutlicher, dass es «die» Ausgangslage für die Weiterentwicklung der religionsrechtlichen Gesetzgebung im Singular nicht gibt.<sup>4</sup>

## II. Eigenart des vorliegenden Beitrags

[Rz 6] Die Feststellung des evangelischen Theologen DIETRICH BONHOEFFER, «dass eine Erkenntnis nicht getrennt werden kann von der Existenz, in der sie gewonnen ist»<sup>5</sup>, trifft nicht nur auf theologische Aussagen zu, sondern auch auf die Beantwortung der Frage nach weiterführenden Perspektiven des Staatskirchenrechts bzw. des Religionsverfassungsrechts in der Schweiz.

[Rz 7] So wäre es verwunderlich, wenn ein römisch-katholischer Theologe und Verantwortungsträger in den staatskirchenrechtlichen Strukturen aus der Deutschschweiz nicht der Auffassung wäre,

- Religion und Glaube, insbesondere der christliche, aber auch strukturierte Religionsgemeinschaften, insbesondere die Kirchen, seien für den Menschen wie für die Gesellschaft grundsätzlich etwas Wichtiges und Positives, und
- die Rahmenbedingungen, die das staatliche Religionsrecht durch die öffentlich-rechtliche Anerkennung demokratisch und rechtsstaatlich verfasster Körperschaften und die Verlei-

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu PAHUD DE MORTANGES, R. ET AL., Religionsrecht. Eine Einführung in das jüdische, christliche und islamische Recht (FVRR 23), Zürich 2010. Eine gut verständliche Einführung in das römisch-katholische Kirchenrecht und in das schweizerische Staatskirchenrecht bietet: BROSI, U., Recht, Strukturen, Freiräume (Studiengang Theologie 9), Zürich 2013.

<sup>4</sup> Den umfassendsten Überblick über die komplexe Ausgangslage für die Schweiz geben die Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms 58, «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft»; vgl. dazu BOCHINGER, C. (Hg.), Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich 2012, sowie [www.nfp58.ch/d\\_index.cfm](http://www.nfp58.ch/d_index.cfm) (alle Internetquellen zuletzt besucht am 3. Juli 2014).

<sup>5</sup> BONHOEFFER, D., Nachfolge, München 1976 (11. Auflage), 22.

hung der Steuerhoheit schaffe, seien sowohl für die Kirche(n) als auch für Staat und Gesellschaft von Nutzen.

[Rz 8] Dennoch soll der vorliegende Beitrag nicht «Parteigutachten» eines Interessenvertreters, sondern Denkanstoss eines aufmerksamen Beobachters der schweizerischen Religionslandschaft zur Weiterentwicklung des Religionsrechts sein. Als Nicht-Jurist beschränke ich mich auf «vorjuristische» Überlegungen. Die Antwort auf die Frage, ob und wie diese bei der Formulierung von Verfassungs- und Gesetzes-Bestimmungen berücksichtigt werden können, überlasse ich den Fachleuten.<sup>6</sup>

### III. Zum Phänomen «Religion»

[Rz 9] In den letzten Jahren wird der Begriff des Staatskirchenrechts zunehmend durch jenen des staatlichen Religionsrechts bzw. Religionsverfassungsrechts abgelöst.<sup>7</sup> Parallel dazu spricht man weniger von «Glaubens- und Gewissensfreiheit» und öfter von «Religionsfreiheit»<sup>8</sup>. Grund ist der gesellschaftliche Wandel: Gehörten 1970 noch 95% der Schweizer Bevölkerung einer der beiden grossen Kirchen an, liegt dieser Anteil 2010 unter 70%. Zugenommen haben vor allem die Konfessionslosen, die Muslime und die religiöse Vielfalt insgesamt.<sup>9</sup>

[Rz 10] Die Verwendung des Begriffs «Religion» im juristischen Kontext wirft die Frage auf, was damit genau gemeint ist. So muss etwa die Frage geklärt werden: Was schützt der Staat, wenn er die Religionsfreiheit schützt? Und noch fundamentaler: Kann und darf der Staat überhaupt sagen, was Religion ist (und was nicht), wenn er doch «religiös neutral» sein soll? Diese Fragen und die komplexe religionswissenschaftliche Debatte über den Religionsbegriff können hier nicht diskutiert und beantwortet werden. Trotzdem ist es unerlässlich, sich etwas Klarheit über das Phänomen von Religion und Religiosität zu verschaffen und auf die Vielfalt der Erscheinungsbilder, Selbstverständnisse und lebenspraktischen Auswirkungen von «Religion» aufmerksam zu machen.

[Rz 11] Wer Religionen tendenziell für «gefährlich»<sup>10</sup> hält, wird sich ein Religionsrecht wünschen, das vor diesen Gefahren schützt. Wer Religionen tendenziell als sozial und gemeinschaftsfördernd beurteilt, wird deren Beitrag zum Gemeinwohl ins Zentrum seiner Überlegungen stellen.

---

<sup>6</sup> Auch die Aufarbeitung und Auswertung der umfangreichen Literatur erhebt keinen Anspruch auf Wissenschaftlichkeit, sondern dokumentiert, was ich im Laufe der Jahre «zusammen-gelesen» habe.

<sup>7</sup> Symptomatisch für diesen Übergang sind die Titel der Standardwerke von KRAUS, D., Schweizerisches Staatskirchenrecht (Jus Ecclesiasticum 45), Tübingen 1993, und WINZELER, C., Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz (FVRR 16), Zürich 2005.

<sup>8</sup> Die Literatur zum Thema ist uferlos. Eine gute Einführung bietet HEIMBACH-STEINS, M., Religionsfreiheit – ein Menschenrecht unter Druck, Paderborn 2012. Aus schweizerischer Sicht: EHRENZELLER, B., Glauben, Gewissen und Weltanschauung, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg und Zürich 2007, 301–314; BERNHARDT, R./KUHN, T.K. (Hg.), Religionsfreiheit. Schweizerische Perspektiven, Zürich 2007; WINZELER, C., Blickpunkt Religionsfreiheit, in: Religion im demokratischen Staat. Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur Religionsfreiheit (FVRR 27), Zürich 2012, 91–164.

<sup>9</sup> Vgl. dazu: BOVAY, C./BROQUET, R., Religionslandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000, Neuchâtel 2004; BAUMANN, M./STOLZ, J. (Hg.), Eine Schweiz – viele Religionen. Risiken und Chancen des Zusammenlebens, Bielefeld 2007; KÖNEMANN, J., Das Christentum in der Schweiz angesichts religiöser Pluralisierung, in: SKZ 175 (2007) 236–240; HUSISTEIN, R., Religionslandschaft 2010 – Erste Ergebnisse der neuen Volkszählung, in: SKZ 180 (2012) 587–590.

<sup>10</sup> Vgl. dazu SCHIEDER, R., Sind Religionen gefährlich?, Berlin 2008; CASANOVA, J., Europas Angst vor der Religion, Berlin 2009; VATTER, A., Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie, Zürich 2011.

Wer Religion primär als etwas versteht, das die Gesinnung und Lebenseinstellung des Individuums prägt, wird betonen, dass der Staat sich gerade darum nicht zu kümmern, sondern die persönliche Glaubensfreiheit zu respektieren habe. Wer hingegen davon ausgeht, dass Religion den gesamten Alltag durchdringt und z.B. eine bestimmte Staatsform für «gottgewollt» hält, wird sich der Frage stellen müssen, wie sich der weltliche Anspruch des Staates und der göttliche Anspruch der Religion zu einander verhalten. Meines Erachtens ist es im Zusammenhang mit der staatlichen Religionsgesetzgebung unmöglich, sich auf eine dieser Sichtweisen zu beschränken: denn es gibt sie nicht nur in der Theorie, sondern auch in der schweizerischen Wirklichkeit alle – und zweifellos liesse sich die Liste verlängern.

[Rz 12] Neben diesen unterschiedlichen Gesichtern von Religion ist auch auf die unterschiedlichen Intensitäten gelebter Religion hinzuweisen: Es gibt Menschen, für die ist Religion eine Art Freizeitbeschäftigung oder Kulturpflege. Man geht in den Gottesdienst ähnlich wie ins Konzert, man setzt sich mit dem Phänomen «Papst» und seiner Lehre ähnlich auseinander wie mit einer bedeutenden Denkerin oder einem grossen Staatsmann. Man ist «katholisch» und daneben wirtschaftsfreundlich oder sozial, musikalisch oder sportlich (...). Aber es gibt auch Menschen und Gemeinschaften, für die Religion der «Glutkern» ihres Lebens ist, eine Kraft, eine Verbundenheit oder eine Suche nach dem Geheimnis des Lebens, die alles trägt, prägt und durchdringt. Sie sind nicht «unter anderem» religiös und haben daneben andere Eigenheiten: Ob sie leben oder sterben, lieben oder arbeiten, beten oder tanzen, Familien gründen oder Unternehmen führen – in all dem trachten sie danach, sich von dem prägen und leiten zu lassen, was sie als Gott, als Urgrund des Lebens oder als Auftrag ihrer Religionsgemeinschaft erkennen. Es ist klar, dass für diese «starke», existenzbestimmende und -durchdringende Art von Religion viel mehr auf dem Spiel steht, wenn staatliche Gesetze, Inhalte des schulischen Lehrplans oder gesellschaftliche Konventionen mit dem kollidieren, was ihr «heilig» ist. Ein Religionsverständnis hingegen, das «Religion/Kirche» als einen Bereich neben anderen wie Sport, Arbeit, Politik etc. versteht, kann relativ locker damit umgehen, dass je nach Bereich unterschiedliche Regeln gelten.

[Rz 13] Schliesslich sei auf die unterschiedlichen Wirkungen von Religion hingewiesen. Von FRIEDRICH DÜRRENMATT stammt der beunruhigende Satz «Der Glaube bringt Märtyrer und Schlichter hervor». Mit dem gleichen Recht kann man sagen: Friedensstifter und heilige Krieger, Allversöhner und Spalter, Politiker und zurückgezogene Mystiker (...). Im Namen des Glaubens treten die einen dafür ein, dass alle Menschen als Söhne und Töchter des einen Gottes die gleiche Würde haben, andere beuten Menschen unter dem Deckmantel der Religion sexuell oder finanziell aus. Manche Religionsvertreter haben Diktatoren mit göttlicher Legitimität ausgestattet, andere haben sich im Widerstand gegen die Diktatur engagiert. Soziales und kulturelles Engagement können ebenso Frucht religiöser Überzeugungen sein wie Rückzug aus der Gesellschaft und Weltflucht. Glaube kann helfen, gesundheitliche und psychische Krisen zu überwinden, aber auch krank machen. Religion ist also ein zutiefst ambivalentes Phänomen, wobei es nicht «gute» und «schlechte» Religionen gibt. Die Ambivalenz tritt in ein- und derselben Religion zu Tage.

[Rz 14] Staatliches Religionsrecht muss dieser Vielgestaltigkeit des Phänomens Religion Rechnung tragen. Auch Vertreter von Kirchen und Religionsgemeinschaften können sich, sofern sie Religion samt ihrer eigenen Glaubenstradition und Kirche selbstkritisch und aufgeklärt betrachten, nicht darauf beschränken, für positive Religionsfreiheit einzutreten. Vielmehr gilt es zu anerkennen, dass Menschen auch vor gefährlichen Formen und Folgen des Religiösen geschützt werden müssen, und zwar selbst dann, wenn sie einer Religionsgemeinschaft «freiwillig» angehören.

## IV. Gesellschaft im Wandel – Religionslandschaft im Umbruch

[Rz 15] Gesamtgesellschaftlich betrachtet ist das Phänomen des Religiösen dem Wandel unterworfen. Gerade für den Bereich der Rechtsentwicklung, die im Vergleich mit dem sozialen Wandel oft langsamer und mit zum Teil erheblicher Verzögerung verläuft, ist es wichtig, diesen Wandel über einen längeren Zeitraum hinweg zu beobachten und zu beschreiben.<sup>11</sup> So ist z.B. die kantonale Zuständigkeit für die Regelung der Beziehungen zwischen Staat und Kirchen nicht nur Folge des typisch schweizerischen Föderalismus, sondern hängt damit zusammen, dass konfessionelle Fragen zur Zeit der Entstehung des Bundesstaates so konfliktiv waren, dass sie auf nationaler Ebene «ausgeklammert» werden mussten, um die staatliche Einheit überhaupt zu ermöglichen. Angesichts der konfessionellen Durchmischung der Bevölkerung, aber auch angesichts der wichtigen Entwicklungen im Bereich der Ökumene zwischen den christlichen Kirchen und des interreligiösen Dialogs besteht diese Notwendigkeit heute nicht mehr. Aber die Folgen dieser Grundsatzentscheidung auf die Rechtsentwicklung sind so tiefgreifend, dass die Beseitigung ihrer Ursachen keineswegs ausreicht, um eine Änderung der Zuständigkeiten zu begründen oder gar herbeizuführen. Das hat zur Folge, dass die religionsrechtliche Landschaft in der Schweiz heute vielgestaltiger ist als die religiöse Landschaft. Im Rahmen dieses Beitrags ist es nicht möglich, diese langfristigen Entwicklungen vertieft zu analysieren. Stichwortartige Hinweise auf die Umbrüche in der schweizerischen Religionslandschaft während der letzten Jahrzehnte müssen genügen.

### 1. Allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen

[Rz 16] Dass der Trend zur «Pluralisierung und Individualisierung»<sup>12</sup> auch vor der Religion nicht Halt macht, ist eine Binsenwahrheit. Die Religionssoziologie spricht von Patchwork-Religion, vom Glauben als Option, davon dass jede(r) ein Sonderfall ist, etc.<sup>13</sup> Auch im religiösen Kontext verhalten viele Menschen sich «marktförmig». Dass die Zugehörigkeit zu einer Glaubensgemeinschaft das Leben «von der Wiege bis zur Bahre» prägt, ist eher die Ausnahme als die Regel. Nähe und Distanz zur eigenen Religion(sgemeinschaft) können sich im Laufe eines Lebens mehrmals

---

<sup>11</sup> Zur Entwicklung in der Schweiz vgl. z.B.: DELGADO, M., Vom Kulturkampf zur Religionsfreiheit im Zeitalter der Ökumene, der religiösen Pluralisierung und der Wiederkehr der Religion, in: Bernhardt, R./Kuhn, T.K. (Hg.), Religionsfreiheit. Schweizerische Perspektiven, Zürich 2007, 37–68; MAISSEN, T., Die Bedeutung der Religion in der politischen Kultur der Schweiz. Ein historischer Überblick, in: Acklin Zimmermann, B. et al. (Hg.), Ist mit Religion ein Staat zu machen? Zu den Wechselbeziehungen von Religion und Politik, Zürich 2009, 13–28; SCHMID-TSCHIRREN, C., Von der Säkularisation zur Separation. Der Umgang des Staates mit den Kirchengütern in den evangelisch-reformierten und paritätischen Kantonen der Schweiz im 19. Jahrhundert (FVRR 26), Zürich 2012. Grössere Zusammenhänge thematisieren z.B.: GABRIEL, K., GÄRTNER, C., POLLACK, D. (Hg.), Umstrittene Säkularisierung, Berlin 2012; BISCHOF, F.X. ET AL. (Hg.), Einführung in die Geschichte des Christentums, Freiburg 2012, 171–328; RHONHEIMER, M., Christentum und säkularer Staat. Geschichte – Gegenwart – Zukunft, Freiburg 2012.

<sup>12</sup> GABRIEL, K., Pluralisierung und Individualisierung in Gesellschaft, Religion und Kirche, in: Münk, H.J./Durst, M. (Hg.), Christliche Identität in pluraler Gesellschaft, Freiburg 2005, 21–58.

<sup>13</sup> Vgl. die religionssoziologischen Studien zur Situation in der Schweiz: DUBACH, A./CAMPICHE, R.J. (Hg.), Jede(r) ein Sonderfall. Religion in der Schweiz, Zürich 1993; CAMPICHE, R.J., Die zwei Gesichter der Religion. Faszination und Entzauberung, Zürich 2004; DUBACH, A./FUCHS, B., Ein neues Modell von Religion. Zweite Sonderfallstudie – Herausforderung für die Kirchen, Zürich 2005; STOLZ, J., Religion und Individuum unter dem Vorzeichen religiöser Pluralisierung, in: Bochsinger, C. (Hg.), Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich 2012, 77–107. Erhellend sind auch die nicht spezifisch auf die Schweiz bezogenen, sondern grundsätzlicheren Analysen und Reflexionen von KAUFMANN, F.-X., Kirchenkrise. Wie überlebt das Christentum, Freiburg 2011; BUCHER, R., ... wenn nichts bleibt, wie es war. Zur prekären Zukunft der katholischen Kirche, Würzburg 2012; Joas, H., Glaube als Option, Freiburg 2013.

ändern.

[Rz 17] Eine zweite für die Religionslandschaft in der Schweiz relevante gesellschaftliche Entwicklung ist die Zuwanderung. «Andersgläubige» gibt es längst nicht mehr nur in der Ferne, sondern ganz in der Nähe. Vielfach treten religiöse und kulturelle Unterschiede gleichzeitig auf und es ist nicht ohne weiteres klar, was religiös, was kulturell bedingt ist. Klassisch für diese Problematik sind Kleidungs- und Speisevorschriften, Gender- und Familienmodelle. Die Zuwanderung hat aber nicht nur die Zahl der Religionsgemeinschaften vergrössert, sondern auch die konfessionelle Vielfalt (etwa im Zusammenhang mit den vielen afrikanischen Migrationskirchen). Und sie sorgt insbesondere in der katholischen Kirche für eine grosse interne kulturelle Vielfalt. In religionsrechtlicher Hinsicht heisst dies unter anderem: Viele Migrantinnen und Migranten sind mit der schweizerischen, bzw. mit der jeweiligen kantonalen Art und Weise, das Verhältnis von Staat und Kirche zu ordnen (inkl. Steuerpflicht) nicht vertraut. Weshalb es neben der Pfarrei eine Kirchgemeinde gibt, ist etwa für römisch-katholische Zuzüger aus Nachbarländern nicht ohne weiteres verständlich, geschweige denn selbstverständlich. Zusätzlicher religionsrechtlicher Regelungsbedarf entsteht im Zusammenhang mit dem Phänomen Migration auch bezüglich der Zulassung ausländischer religiöser Betreuungspersonen: Welche Anforderungen dürfen, welche müssen gestellt werden, welche verletzen die Religionsfreiheit?

[Rz 18] Als letzte Entwicklungen seien der technologische Wandel und die Forschungsentwicklung genannt. Sie haben zur Folge, dass der Mensch auf Dinge Einfluss nehmen kann, die aus der Sicht vieler religiöser Menschen bis vor kurzer Zeit in den alleinigen Zuständigkeitsbereich Gottes gehörten. Diese Entwicklung führt tendenziell zur Zunahme von Konflikten zwischen dem Menschenmöglichen und dem religiös Zulässigen. Rechtlich wird das relevant, wo Menschen, deren Gottesbild und Religionsverständnis mit den modernen Technologien und Erkenntnissen unvereinbar ist, gezwungen sind, sich mit diesen modernen Entwicklungen zu befassen: Weil sie an der öffentlichen Schule in die Lehrpläne einfließen oder weil sie – etwa im Gesundheitswesen – zum Standard gehören oder gar verpflichtend vorgeschrieben werden (vgl. z.B. die Diskussion um vorgeburtliche Tests).

## 2. Allgemeine Rechtsentwicklung

[Rz 19] Nicht nur gesellschaftliche Entwicklungen schaffen neue Rahmenbedingungen für das staatliche Religionsrecht. Auch die allgemeine Rechtsentwicklung trägt dazu bei.

[Rz 20] Die wachsende Bedeutung der Grund- und Menschenrechte führt nicht nur zu einer grösseren Sensibilität für die Religionsfreiheit des Individuums und der Religionsgemeinschaften, sondern schärft auch den Blick für Konflikte zwischen Grundrechten. Exemplarisch sei die Gleichstellung von Mann und Frau genannt<sup>14</sup>. Während es in früheren Zeiten nicht als Problem

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu: LORETAN, A., Gleichstellung der Geschlechter und die Kirchen aus religionsrechtlicher und rechtsphilosophischer Sicht, in: SJKR / ASDE 9 (2004) 11–38; ders., Religionsfreiheit und Gleichstellung aus religionsrechtlicher und religionsphilosophischer Sicht, in: Richli, P. (Hg.), Wo bleibt die Gerechtigkeit? (LBR 5), Zürich 2005, 87–112; ders., Impulse des staatlichen Gleichstellungsrechts für die Kirchen, in: Loretan-Saladin, A./Bernet-Strahm, T. (Hg.), Das Kreuz der Kirche mit der Demokratie. Zum Verhältnis von katholischer Kirche und Rechtsstaat, Zürich 2006, 49–67; WYTENBACH, J., Zwischen Gleichstellungsrechten und kulturell-religiöser Tradition. Grund- und Menschenrechte von Mädchen aus Einwanderungsfamilien, in: Frauenfrage 1.2006, 22–27; BÜCHLER, A., Religiöse und kulturelle Identität und Gleichstellung der Geschlechter insbesondere im familienrechtlichen Kontext. Oder: Islamisches Recht in der Schweiz?, in: Pahud de Mortanges, R. (Hg.), Religion und Integration aus der Sicht des Rechts (FVRR 24), Zürich 2010, 81–122; HEIMBACH-STEINS, M., Religionsfreiheit und Geschlechtergerechtigkeit, in: Religionsfrei-

empfunden wurde, dass eine öffentlich-rechtlich anerkannte römisch-katholische Körperschaft im Rahmen des Pfarrwahlrechts nur Männer wählen konnte, wird heute die Frage aufgeworfen, ob dies mit der Gleichstellung von Mann und Frau vereinbar sei, oder ob die katholische Kirche über kurz oder lang zwischen öffentlich-rechtlicher Anerkennung (unter Respektierung des Gleichstellungsartikels) und Ausschluss der Frauen vom Pfarramt (unter Verzicht auf den öffentlich-rechtlichen Status) wählen müssen.

[Rz 21] Für die Religionsgemeinschaften ebenfalls von Bedeutung ist die zunehmende Verlagerung von gesetzgeberischen Kompetenzen auf Bundesebene. Wenn die Gesetzgebung in Bereichen, die eng mit Werte-, Sinn- und grundsätzlichen Lebensfragen verbunden sind (z.B. Gesundheitswesen, Bildungswesen), zunehmend Sache des Bundes wird, wirft das die Frage auf, ob es noch genügt, die Zusammenarbeit zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nur kantonal zu regeln. Um nur ein Beispiel zu nennen: Der Bund entwickelt eine nationale Strategie für die Palliativ-Pflege. Aber die Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirchen im davon betroffenen Bereich der Spitalseelsorge findet auf kantonaler Ebene statt.

[Rz 22] Eine weitere für die Religionsausübung wichtige Entwicklung ist die zunehmende Regulungsdichte. Vor allem für jene Religionsgemeinschaften (bzw. für deren «strenggläubigen» Mitglieder), die der Einhaltung religiös begründeter Normen im Alltag eine hohe Bedeutung beimessen, nimmt damit das Risiko von Kollisionen zwischen staatlichem Recht und dem religiösen Recht der eigenen Glaubensgemeinschaft zu. Die Helmtragepflicht kann mit religiös vorgeschriebenen Kopfbedeckungen kollidieren, die Ausdehnung des schulischen Bildungsauftrags auf die Sexualkunde mit religiösen Normen in diesem Bereich, Nahrungsmittelgesetzgebung kann in Spannung zu religiösen Speisevorschriften geraten, das Ehe- und Familienrecht kann mit den religiösen Normen in diesem Bereich in Konflikt geraten (...). Je stärker der Staat auch jene Lebensbereiche reguliert bzw. dereguliert, die früher Privat-, Familien- oder eben Glaubenssache waren, desto häufiger stellt sich die Frage, ob diese Regelungen den Vorrang vor der Religionsfreiheit haben, oder ob man sich ihrer Befolgung unter Berufung auf die Religionsfreiheit entziehen kann.<sup>15</sup>

### 3. Religionssoziologische Entwicklungen

[Rz 23] Viele religionssoziologische Entwicklungen wurden bereits angesprochen, insbesondere die Trends zu Pluralisierung und Individualisierung. Zusätzlich Erinnerung zu rufen sind folgende Aspekte des Wandels:

[Rz 24] Der Anteil der Mitglieder anerkannter Religionsgemeinschaften an der Gesamtbevölkerung nimmt kontinuierlich ab. Quantitativ betrachtet verringert sich damit die Plausibilität der öffentlich-rechtlichen Anerkennung als Ausdruck der Bedeutsamkeit der Kirchen. Diese Feststellung gewinnt zusätzlich an Gewicht, wenn man berücksichtigt, dass rund zwei Drittel der Angehörigen der grossen, anerkannten Kirchen ein distanziertes Verhältnis zu ihnen haben.

[Rz 25] Der Pluralismus innerhalb der grossen Kirchen macht es unmöglich, die «offizielle Lehre»

---

heit. Ein Menschenrecht unter Druck, Paderborn 2012, 181–197; BUSER, D., Die unheilige Diskriminierung. Eine juristische Auslegeordnung für die Interessenabwägung zwischen Geschlechtergleichstellung und Religionsfreiheit beim Zugang zu religiösen Leitungssämtern (ReligionsRecht im Dialog 16), Zürich 2014.

<sup>15</sup> Wie vielfältig die Schnittstellen und Berührungspunkte zwischen Staat und Religionsgemeinschaften sind, dokumentiert eindrücklich PAHUD DE MORTANGES, R./TANNER, E. (Hg.), Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nach schweizerischem Recht (FVRR 15), Zürich 2005.



einer Kirche mit der Sichtweise der Kirchenmitglieder zu identifizieren. Der Staat sieht sich zunehmend damit konfrontiert, dass religionsgemeinschaftsintern unterschiedliche Auffassungen vertreten werden. Die religionsgemeinschaftsinterne Pluralisierung betrifft auch religionsrechtliche Fragen. Juristisch relevant könnte dies etwa in folgender Konstellation werden: Ein Diözesanbischof gelangt zur Überzeugung, dass es dem Selbstverständnis der römisch-katholischen Kirche besser entsprechen würde, sich im Privatrecht zu organisieren und folglich auf die öffentlich-rechtliche Anerkennung samt Kirchensteuerbezugsrecht zu verzichten. Die staatskirchenrechtliche Körperschaft aber kommt zu einem anderen Schluss und tritt für die Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung ein. Was, wenn dieser Konflikt auf die politische oder juristische Ebene gehoben wird?

[Rz 26] Mit der Individualisierung und Pluralisierung geht eine De-Institutionalisierung einher. Es gibt im Verhältnis zu den Kirchen nicht nur «*belonging without believing*», sondern auch «*believing without belonging*». Mit dem Relevanzverlust der institutionellen Verfassung der eigenen Religionsgemeinschaft (und von Religion überhaupt) verlieren das interne Recht und die rechtliche Ordnung des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften an Plausibilität und Bedeutung. Mit der «*Verflüssigung der Religion*» und dem Entstehen einer «*liquid church*» verlieren nicht nur dogmatische Positionen, sondern auch starre rechtliche Strukturen und Regelungen ihre Relevanz oder werden sogar als hinderlich für authentische Religiosität und Spiritualität empfunden.

[Rz 27] Bei dieser Beschreibung der religionssoziologischen Mega-Trends dürfen allerdings drei Dinge nicht übersehen werden:

1. Die Zuwanderung hat zur Folge, dass «neue» Religionsgemeinschaften und aus zugewanderten Mitgliedern der herkömmlichen Kirchen bestehende anderssprachige Gemeinden nicht von diesen spätmodernen religionssoziologischen Entwicklungen geprägt sind. Sie erwarten von ihrer Religionszugehörigkeit Identität, verbindliche Gemeinschaft und klare Werte und Normen in einer unübersichtlichen, fremden, bisweilen als feindlich erfahrenen Umwelt.
2. Die beschriebenen Modernisierungsprozesse verlaufen auch innerhalb der «einheimischen» Bevölkerung ungleichzeitig.
3. Zu jedem Trend entwickeln sich Gegen-Trends. In einer unübersichtlichen Welt und in einer Gesellschaft, in der vieles beliebig und unverbindlich erscheint, geht von starken, identitätsstiftenden und von klaren religiösen Hierarchien, Glaubensinhalten und Wertordnungen für manche eine grosse Faszination aus.

#### 4. Religionsrechtliche Entwicklungen

[Rz 28] Was die Entwicklung der religionsrechtlichen Gesetzgebungen und Diskussionen im Laufe der letzten Jahrzehnte betrifft, ist auf Folgendes hinzuweisen:

[Rz 29] Die Entwicklungen im Religionsverfassungsrecht der Kantone<sup>16</sup> sind von hoher Kontinuität geprägt. Die Vielfalt der kantonalen Modelle besteht unverändert. Ein Trend zur «Vereinheit-

---

<sup>16</sup> Vgl. dazu PAHUD DE MORTANGES, R., Kantonale Verfassungsrevision und Religionsrecht in der Westschweiz, in: Hänni, P. (Hg.), *Mensch und Staat – L'homme et l'Etat*, Freiburg 2003, 147–160; ders., *System und Entwicklungstendenzen des Religionsverfassungsrechts der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein*, in: *ZevKR* 52 (2007) 495–523; ders., *Im Laufe der Zeit. Vom Stand des kantonalen Religionsverfassungsrechts*, in: Flügge, T. et al. (Hg.), *Wo Gottes Wort ist. Die gesellschaftliche Relevanz von Kirche in der pluralen Welt* (FS T. Wipf), Zürich 2010, 141–155.

lichung» ist nicht feststellbar, Forderungen nach grösseren Paradigmenwechseln bleiben politisch chancenlos. Im Rahmen von Verfassungs- und Gesetzesrevisionen wurde die Gleichstellung der beiden grossen Kirchen/Konfessionen jedoch in allen Kantonen weitestgehend erreicht. Besonders zu erwähnen sind die entsprechenden Entwicklungen in den Kantonen Zürich und Waadt, wo bezüglich der Stellung der Kirchen, aber auch der Finanzierung der Pfarrer noch erhebliche Unterschiede bestanden. Mit der Aufhebung des Bistumsartikels in der Bundesverfassung wurde auch auf dieser Ebene die letzte konfessionelle Sonderregelung beseitigt. Gewisse Unterschiede und konfessionelle Prägungen bleiben allerdings bestehen: Die theologischen Fakultäten an staatlichen Universitäten bleiben konfessionell, auch wo die Zusammensetzung der Bevölkerung dies nicht mehr nahelegt. Und im Kanton Zürich regelt das staatliche Kirchengesetz, dass nur die evangelisch-reformierte Exekutivbehörde sich «Kirchenrat» nennen darf, für die Katholiken wird «Synodalrat» vorgeschrieben. Rechtlich korrekter wäre eine Regelung, die diese Frage dem Selbstbestimmungsrecht der Konfessionen überlässt.

[Rz 30] In mehreren Kantonen gibt es Ansätze zur Öffnung der staatlichen Anerkennung auf andere Religionsgemeinschaften.<sup>17</sup> In etlichen Kantonen ist diese Möglichkeit auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe gegeben, ohne dass davon bisher Gebrauch gemacht wurde. Mancherorts ist ein zweistufiges Anerkennungsregime vorgesehen: Die «öffentliche», sogenannt «kleine» Anerkennung (ohne Körperschaftsstatus und Steuerbezugsrecht) und die «öffentlich-rechtliche», sogenannt «grosse» Anerkennung mit Körperschaftsstatus, Steuerbezugsrecht und Vorgaben bezüglich demokratischer und rechtsstaatlicher Organisation und finanzieller Transparenz.<sup>18</sup> Im Kanton Basel-Stadt wurde mit den Aleviten erstmals eine Religionsgemeinschaft öffentlich anerkannt, die nicht Teil der jüdisch-christlichen Tradition ist.

[Rz 31] Anhaltende Debatten gibt es zur Frage der öffentlichen Finanzierung der Kirchen und Religionsgemeinschaften.<sup>19</sup> Allerdings dürften die deutlichen Ablehnungen von Volksinitiativen zur Abschaffung der Kirchensteuern für Unternehmen in den Kantonen Graubünden und Zürich

---

<sup>17</sup> Zum Thema der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften und der Frage der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften s. KARLEN, P., Zur öffentlichrechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften, in: SJKR/ASDE 1 (1996) 39-46; PAHUD DE MORTANGES, R./RUTZ, G.A./WINZELER, C. (Hg.), Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften (FVRR 8), Freiburg 2000; NAY, G., Selbstverständnis, Selbstbestimmungsrecht und öffentlich-rechtliche Anerkennung. Voraussetzungen der Anerkennung weiterer, auch islamischer Religionsgemeinschaften, in: Pahud de Mortanges, R./Tanner, E. (Hg.), Muslime und schweizerische Rechtsordnung (FVRR 13), Freiburg 2002, 111-128; LORETAN, A., Die öffentlich-rechtliche Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften – ein Instrument gesellschaftlicher Integration, in: Baumann, M./Behloul, S.M. (Hg.), Religiöser Pluralismus. Empirische Studien und analytische Perspektiven, Bielefeld 2005, 171-196; Kosch, D., Die Weiterentwicklung der öffentlichrechtlichen Anerkennung als Chance für Staat und Religionsgemeinschaften, in: Könemann, J./Loretan, A. (Hg.), Religiöse Vielfalt und der Religionsfrieden. Herausforderungen für die Kirchen (Beiträge zur Pastoralsoziologie 11), Zürich 2009, 179-205; HANGARTNER, Y., Zur Vereinbarkeit der öffentlichrechtlichen Organisation von Religionsgemeinschaften mit der Religionsfreiheit, in: SJKR 15, 2010, 63-84; LORETAN, A./WEBER, Q./MORAWA, A.H.E., Freiheit und Religion. Die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz (ReligionsRecht im Dialog 17), Zürich 2014.

<sup>18</sup> Zu den Voraussetzungen, zum Verfahren und zu den Auswirkungen der «kleinen» oder «öffentlichen» Anerkennung vgl. den konzisen Überblick bei WINZELER, C., Religion im demokratischen Staat. Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur Religionsfreiheit (FVRR 27), Zürich 2012, 26-30.

<sup>19</sup> Vgl. dazu: STREIFF, S., Kirchenfinanzen in der pluralistischen Gesellschaft. Die Einnahmen reformierter Kirchen in der Schweiz aus theologischer Perspektive (FVRR 22), Freiburg 2008; MARTI, M./KRAFT, E./WALTER, F., Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz. Synthese des Projektes FAKIR (Finanzanalyse Kirchen) im Rahmen des NFP 58 «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft», Glarus 2010; Kosch, D., Kirchenfinanzierung. Aktuelle Fakten und Debatten, in SKZ 179 (2011) 572-574, 579-580; ders., Die öffentliche Finanzierung der katholischen Kirche in der Schweiz. Zahlen, Zusammenhänge und Zukunftsperspektiven (FVRR 30), Zürich 2013; SÜESS, R./TAPPENBECK C.R./PAHUD DE MORTANGES, R., Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz. Eine Dokumentation (FVRR 28), Zürich 2013.

und der Rückzug der entsprechenden Initiative im Kanton Nidwalden im ersten Halbjahr 2014 zur Folge haben, dass diese umstrittenste Form der öffentlichen Kirchenfinanzierung vorderhand politisch nicht mehr unter Druck kommt, zumal auch die entsprechenden parlamentarischen Vorstösse in anderen Kantonen allesamt klar abgelehnt wurden. Denkbar ist jedoch, dass die Politik gemeinsam mit den Kirchen das Modell der (negativen) Zweckbindung<sup>20</sup> der Steuererträge noch in weiteren Kantonen einführt (bisher existiert es in den Kantonen Zürich und Luzern) und es weiter entwickelt, was die Handhabung der Zweckbindung betrifft.

[Rz 32] Ob gelegentliche Bestrebungen, die Kirchensteuer natürlicher Personen durch eine Mandatssteuer<sup>21</sup> zu ersetzen, weiter verfolgt werden, hängt vermutlich auch davon ab, ob sich in den Kirchen selbst angesichts des rückläufigen Anteils der Kirchenmitglieder an der Gesamtbevölkerung die Auffassung durchsetzt, dass eine Mandatssteuer langfristig die bessere Lösung wäre. Eine solche Mandatssteuer wäre von allen zu bezahlen, wobei der Steuerzahler selbst entscheiden kann, wem sie zugute kommt. Dabei müssten nicht nur Kirchen und Religionsgemeinschaften, sondern auch andere Institutionen mit sozialen und gemeinwohl-orientierten Zielen als Destinatäre ausgewählt werden können.

[Rz 33] Stärker dem Spardruck auf die kantonalen Finanzen als religionsrechtlichen Überlegungen geschuldet sind Entwicklungen, die zu einer Kürzung der Beiträge des Staates an die Kirchen aus allgemeinen Steuermitteln führen.

[Rz 34] Emotionaler als die Finanzdiskussion wird die Debatte um die Präsenz religiöser Symbole in der Öffentlichkeit geführt. An erster Stelle ist hier das Verbot des Baus von Minaretten zu nennen, mit dem wieder ein «konfessioneller Ausnahmetitel» in die Bundesverfassung aufgenommen wurde.<sup>22</sup> Ebenfalls zu erwähnen sind Diskussionen um Kopftuch und Kruzifix in der Schule, wobei für beide Symbole von manchen geltend gemacht wird, sie hätten keinen strikt religiösen, sondern primär kulturellen Charakter.<sup>23</sup> Weitere Diskussionen betreffen das Tragen der Burka oder das Geläute von Kirchenglocken, wobei auch diesbezüglich seitens der Kritiker oft nicht der religiöse Aspekt ins Feld geführt wird, sondern die Nicht-Erkennbarkeit der Person bzw. die Lärmimmissionen. Anhaltende Diskussionen und wiederkehrende Konflikte betreffen das Spannungsfeld zwischen Religionsfreiheit und Gleichstellung bzw. Chancengleichheit. Themen sind die Teilnahme am Schwimmunterricht und an Schullagern, aber auch am Sexualkundeunterricht.

---

<sup>20</sup> Vgl. KLEY, A./FELLER, R., Die negative Zweckbindung von Kirchensteuern juristischer Personen, in: SJKR/ASDE 9 (2004) 73–82.

<sup>21</sup> TANNER, E., Die Mandatssteuer – ein Januskopf, in: SKZ 169 (2001) 374–377; SAHLFELD, K./SAHLFELD, W., «Otto per mille» – Die italienische Variante der Kirchensteuer und der gescheiterte Versuch im Kanton Basel-Stadt, sie mittels einer Mandatssteuer zu kopieren, in: SJKR / ASDE 7 (2002) 103–120; KOSCH, D., Die Mandatssteuer – keine Lösung für die Schweiz, in: SKZ 180 (39/2012) 644 f.

<sup>22</sup> MÜLLER, J.P., Wie wird sich das Bundesgericht mit dem Minarettverbot der BV auseinandersetzen?, in: Jusletter 1. März 2010; KLEY, A./SCHAER, A., Gewährleistet die Religionsfreiheit einen Anspruch auf Minarett und Gebetsruf, in: Jusletter 1. März 2010; GROSS, A. et al., Von der Provokation zum Irrtum. Menschenrechte und Demokratie nach dem Minarett-Bauverbot, St. Ursanne 2010; VATTER, A. (Hg.), Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie, Zürich 2011; WINZELER, C., Das Minarettverbot – eine Nachlese, in: Religion im demokratischen Staat. Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur Religionsfreiheit (FVRR 27), Zürich 2012, 205–212.

<sup>23</sup> Vgl. LIENEMANN, W., KIPPA, Kruzifix, Kopftuch – Kulturkampf? Der Rechtsstaat als Herausforderung und Chance heutiger Religionen, in: Bernhardt, R./Kuhn, T.K. (Hg.), Religionsfreiheit. Schweizerische Perspektiven, Zürich 2007, 151–177; WINZELER, C., Die öffentliche Schule als Werkstatt der Integration (am Beispiel der Rechtsprechung zur Religionsfreiheit), in: Pahud de Mortanges, R. (Hg.), Religion und Integration aus der Sicht des Rechts (FVRR 24), Zürich 2012, 149–172; KLEY, A., KUTTEN, Kopftücher, Kreuze und Minarette – religiöse Symbole im öffentlichen Raum, in: Pahud de Mortanges, R. (Hg.), Religion und Integration aus der Sicht des Rechts (FVRR 24), Zürich 2010, 229–257.

[Rz 35] Als letzter Punkt sind kirchen- bzw. religionsgemeinschaftsinterne Debatten um die Ausgestaltung des staatlichen Religionsrechts bzw. seiner Vereinbarkeit mit dem Selbstverständnis und dem eigenen Recht der Religionsgemeinschaft zu erwähnen. Diese Diskussion findet insbesondere in der römisch-katholischen Kirche statt, etwa im Zusammenhang mit dem sogenannten «partiellen Kirchenaustritt» oder «Körperschaftsaustritt», aber auch mit dem «dualen System», d.h. der Doppelstruktur von hierarchisch und kanonisch-rechtlich verfasster Kirchenleitung und demokratisch rechtsstaatlich verfasster staatskirchenrechtlicher Körperschaft.<sup>24</sup> Kritiker dieses «Dualismus» vertreten die Auffassung, damit schaffe der Staat «der Kirche souverän gegenüberstehende (...) nicht-kirchliche Institutionen»<sup>25</sup>, was gegen die Religionsfreiheit verstosse und es den kirchlichen Amtsträgern verunmögliche, ihr Leitungsamt gemäss dem Selbstverständnis der römisch-katholischen Kirche auszuüben.

## V. Handlungsleitende Optionen

[Rz 36] Nach der Beschreibung des gesellschaftlichen, rechtlichen, religionssoziologischen und religionsrechtlichen Kontextes ist nach handlungsleitenden Optionen zu fragen: Von welchen Grundsätzen sollen sich Religionsgemeinschaften und andere Kreise leiten lassen, wenn sie Vorschläge zur Weiterentwicklung des Religionsrechts unterbreiten? Drei Aspekte scheinen mir zentral:

1. Religionsfreiheit und religiöse Neutralität des Staates als Leitlinie
2. Förderung der Solidarität und der gesellschaftlichen Bindekräfte als Kriterien für das Anerkennungsregime
3. Schaffung gerechter Zugangsbedingungen zur körperschaftlichen Selbstorganisation, zum Steuerbezugsrecht und zu Beiträgen der öffentlichen Hand

### 1. Religionsfreiheit als Leitlinie

[Rz 37] In den Diskussionen zum schweizerischen Staatskirchen- und Religionsrecht steht meist die Frage der öffentlich-rechtlichen Anerkennung und damit das Verhältnis zwischen Kirche(n) bzw. Religionsgemeinschaften und Staat im Zentrum. Aus rechtlicher Sicht wie aus Sicht der öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen muss aber das Grundrecht auf Religionsfreiheit und nicht das Anerkennungsregime der Kompass der Religionspolitik und der Gesetzgebung sein. Dies nicht nur, weil die Grund- und Menschenrechte das Fundament des Rechtsstaates bilden, sondern auch, weil Religion zuerst auf Freiheit angewiesen ist, während die staatliche Anerken-

---

<sup>24</sup> Vgl. insbesondere den Band zur Tagung, welche die Schweizer Bischofskonferenz 2008 zu Fragen rund um das Verhältnis von katholischer Kirche und Staat in der Schweiz durchführte: GEROSA, L./MÜLLER, L.(Hg.), *Katholische Kirche und Staat in der Schweiz* (Kirchenrechtliche Bibliothek 14), Wien 2010 (darin: NAY, G., *Strukturelle Entwicklungen in der staatlichen Rechtsprechung und Gesetzgebung in der Schweiz*, 53–63). Einblick in verschiedene Positionen gibt auch: KOSCH, D., *Demokratisch – solidarisch – unternehmerisch. Organisation, Finanzierung und Management in der katholischen Kirche in der Schweiz* (FVRR 19), Zürich 2007.

<sup>25</sup> So GRICHTING, M., *Die Bewertung des «Kirchenaustritts» im Bistum Chur und der Umgang mit «Austretenden»*. Der Primat der Ekklesiologie und der Pastoral, in: Bier, G. (Hg.), *Der Kirchenaustritt. Rechtliches Problem und pastorale Herausforderung*, Freiburg 2013, 189–199, Zitat 190.

nung zwar hilfreich ist, aber nicht die selbe Bedeutung hat wie die Religionsfreiheit.<sup>26</sup>

[Rz 38] Dass der Staat und die Religionsgemeinschaften selbst dieses Grundrecht anerkennen,<sup>27</sup> 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.»<sup>28</sup>

[Rz 39] 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. Er «muss die Religionsgemeinschaften als gesellschaftliche Kräfte bei seiner Tätigkeit berücksichtigen»<sup>29</sup>.

[Rz 40] Indem der Staat die Religionsfreiheit schützt, schafft er die Voraussetzungen dafür, dass Religion und Religionsgemeinschaften sich entfalten können. Darin kommt zum Ausdruck, dass der Staat sich nicht absolut setzt und sich seiner Grenzen bewusst ist, und dass es wertvoll, ja lebensnotwendig ist, dass die Mitglieder des Gemeinwesens die Möglichkeit haben, sich in Freiheit und ohne äusseren Zwang mit den fundamentalen Fragen nach Herkunft, Sinn und Ziel des Lebens und nach dem, «was die Welt im Innersten zusammenhält» zu stellen und darauf Antworten zu suchen und zu finden. Aber der Staat lebt auch davon, dass diese Antworten niemandem aufgezwungen werden.

[Rz 41] «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 auslö-

---

<sup>26</sup> Zum Durchbruch verholfen haben diesem Perspektivenwechsel namentlich die Studien von: HAFNER, F., Kirchen im Kontext der Grund- und Menschenrechte (Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiete von Kirche und Staat 36), Freiburg Schweiz 1992; FRIEDERICH, U., Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat. Zur Bedeutung der Religionsfreiheit im schweizerischen Staatskirchenrecht, Bern 1993.

<sup>27</sup> Die Anerkennung der Religionsfreiheit durch die römisch-katholische Kirche erfolgte im Zweiten Vatikanischen Konzil (1962–1965) mit der Erklärung «Dignitatis humanae». Zur katholischen Diskussion um die Religionsfreiheit s. MÜNK, H.J., Religionsfreiheit aus theologisch-ethischer Sicht, in: Richli, P. (Hg.), Wo bleibt die Gerechtigkeit? (LBR 5), Zürich 2005, 115–129; MÜLLER, H.M., Die christlichen Wurzeln und die theologische Dimension der Religionsfreiheit, in: ZevKR 52 (2007) 257–274; FÜRER, I., Religionsfreiheit im heutigen Verständnis der katholischen Kirche, in: Ehrenzeller, B. et al. (Hg.), Religionsfreiheit im Verfassungsstaat. Zweites Kolloquium der «Peter-Häberle-Stiftung» am der Universität St. Gallen, Zürich 2011, 21–26; HEIMBACH-STEINS, M., Religionsfreiheit – katholisch, in: Religionsfreiheit. Ein Menschenrecht unter Druck, Paderborn 2012, 51–77; GABRIEL, K./SPIESS, C./WINKLER, K., Die Anerkennung der Religionsfreiheit auf dem Zweiten Vatikanischen Konzil. Texte zur Interpretation eines Lernprozesses, Paderborn 2013.

<sup>28</sup> SCHMITHÜSEN, B., Religionsfreiheit und Glaubenserfahrung dargestellt am Beispiel entheogener Glaubensgemeinschaften (LBR 22), Zürich 2007, 110.

<sup>29</sup> PAHUD DE MORTANGES, R., Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung, in: Böchinger, C. (Hg.), Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich 2012, 145–173, 167.

senden 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.»<sup>30</sup>

[Rz 42] 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 hat.<sup>31</sup> Religionsfreiheit ist keine isolierte oder absolute Grösse – es gibt sie nur im Kontext der Grund- und Menschenrechte.<sup>32</sup> Religionsgemeinschaften welche die Religionsfreiheit, bzw. ihre eigene Freiheit verabsolutieren, gefährden damit nicht nur das friedliche Zusammenleben in der Gesellschaft, sondern letztlich die Religionsfreiheit selbst. Dass das staatliche Recht die Religionsgemeinschaften und aus religiösen Überzeugungen handelnde Menschen verpflichtet, die Grund- und Menschenrechte einzuhalten, trägt wesentlich dazu bei, die gefährlichen, ja zerstörerischen Auswirkungen des ambivalenten Phänomens «Religion» zu begrenzen – und ist daher auch aus Sicht jener zu begrüssen, die grundsätzlich davon ausgehen, dass Religion eine kostbare Ressource für Mensch und Gesellschaft ist.

## 2. Förderung der Solidarität und der gesellschaftlichen Bindekräfte als Kriterien für das Anerkennungsregime

[Rz 43] Angesichts der Tatsache, dass die geistigen und ethischen Gehalte der Religionen, die inneren Überzeugungen und Suchbewegungen von Menschen, aber auch die Beiträge der Religionsgemeinschaften zum Leben und Zusammenleben in der Gesellschaft nicht nur unsere eigene Kultur, sondern die gesamte Menschheitsgeschichte tiefgreifend prägen, ist es auch heute noch naheliegend, dass der Staat Beziehungen zu Religionsgemeinschaften pflegt und diese nicht nur duldet, sondern gute Voraussetzungen dafür schafft, dass sie sich entfalten können.

[Rz 44] In unserem «postsäkularen» Zeitalter wird dies auch von «religiös Unmusikalischen» wieder zunehmend anerkannt. Bekanntestes Beispiel im deutschen Sprachraum ist JÜRGEN HABERMAS, der angesichts der Risiken einer «entgleisende(n) Modernisierung» im Dialog mit dem damaligen Kardinal Joseph Ratzinger festhielt, «in heiligen Schriften und religiösen Überlieferungen (seien) Intuitionen von Verfehlung und Erlösung, vom rettenden Ausgang aus einem als heillos erfahrenen Leben artikuliert, über Jahrtausende hinweg subtil ausbuchstabiert und hermeneutisch wachgehalten worden. Deshalb kann im Gemeindeleben der Religionsgemeinschaften, sofern sie nur Dogmatismus und Gewissenszwang vermeiden, etwas intakt bleiben, was andernorts verloren gegangen ist (...). So liegt es auch im eigenen Interesse des Verfassungsstaates, mit allen den kulturellen Quellen schonend umzugehen, aus denen sich das Normbewusstsein und die Solidarität von Bürgern speist.»<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> RHINOW, R. A.: Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, 239, zit. in: Winzeler, C., Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz (FVRR 16), Zürich 2005, 22.

<sup>31</sup> Dazu z.B. DE NÈVE, D., Grenzen der Religionsfreiheit, in: Loretan A. (Hg.), Religionsfreiheit im Kontexte der Grundrechte. Religionsrechtliche Studien 2, Zürich 2011, 163–187.

<sup>32</sup> So die Titel der beiden Bände mit religionsrechtlichen Studien: LORETAN, A. (Hg.), Religionen im Kontext der Menschenrechte. Religionsrechtliche Studien 1, Zürich 2010; LORETAN A. (Hg.), Religionsfreiheit im Kontexte der Grundrechte. Religionsrechtliche Studien 2, Zürich 2011, sowie den Beitrag von HAFNER, F., Religionsfreiheit im Kontext der Menschenrechte im zweiten der genannten Bände (121–161).

<sup>33</sup> HABERMAS, J., Vorpolitische Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates?, in: ders./Ratzinger, J., Dialektik der Säkularisierung. Über Vernunft und Religion, Freiburg 2005, Zitate: 26.31–33; vgl. auch ders., Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze, Frankfurt 2005; ders., Nachmetaphysisches Denken II, Aufsätze und Repli-

[Rz 45] Das Rechtsinstitut, mit dessen Hilfe der Staat gute Voraussetzungen dafür schafft, dass die Kirchen und Religionsgemeinschaften ihren Beitrag zum gesellschaftlichen Leben leisten, ist in den meisten Kantonen jenes der öffentlichen, bzw. öffentlich-rechtlichen Anerkennung. Wie es das Verb «an-erkennen» besagt, «schafft» der Staat damit keine «Staatskirchen» oder gar eine «Staatsreligion», sondern «erkennt» die Existenz und das Wirken der Religionsgemeinschaft als etwas grundsätzlich Positives, ohne materiell zu ihrem religiösen Fundament Stellung zu nehmen. Sofern der Staat bei diesem Vorgang die Religionsfreiheit respektiert, indem er auf unnötige Eingriffe in deren internes Funktionieren verzichtet, zwingt er der anerkannten Religionsgemeinschaft nichts auf, was mit ihrem Selbstverständnis nicht vereinbar wäre. Dementsprechend hat die öffentliche bzw. öffentlich-rechtliche Anerkennung grundsätzlich den Charakter eines Angebotes, das die Religionsgemeinschaft annehmen oder ablehnen kann.<sup>34</sup>

[Rz 46] Die historische Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von christlichen Kirchen und jüdischen Gemeinden braucht hier nicht nachgezeichnet zu werden. Wichtig ist in unserem Zusammenhang jedoch die Feststellung, dass sich die Ausgestaltung und Begründung dieses Rechtsinstituts im Laufe der Zeit stark gewandelt haben: Stand im Geist des Staatskirchentums des 19. Jahrhunderts die staatliche Aufsicht über das Kirchenwesen noch im Vordergrund, so hat in den letzten Jahrzehnten im Zeichen der wachsenden Bedeutung der Religionsfreiheit und der Autonomie der staatskirchenrechtlichen Körperschaften vielerorts eine Entflechtung stattgefunden, die allerdings mancherorts noch nicht weit genug geht.

[Rz 47] Orientiert man sich gemäss dem heutigen Verständnis an der Religionsfreiheit als Fixpunkt des Anerkennungs- bzw. «rechtliche(n) Inkorporationsregime(s) für Religionsgemeinschaften»<sup>35</sup>, ist selbstverständlich, dass historische Gründe allein für die Anerkennung oder Nicht-Anerkennung einer Religionsgemeinschaft nicht ausreichen. Angesichts des gewachsenen religiösen Pluralismus stellt sich folglich die Frage nach Anerkennungskriterien.

[Rz 48] Dass der Staat die Erfüllung gewisser äusserer Voraussetzungen verlangt (eine gewisse Grösse, Präsenz im Kantonsgebiet während einer längeren Zeit, gefestigte organisatorische Strukturen), ist ohne Schwierigkeiten begründbar. Sensibler ist die Frage nach sachlichen Kriterien für die öffentliche (sogenannt «kleine») Anerkennung oder die öffentlich-rechtliche (sogenannt «grosse») Anerkennung samt Verleihung des Körperschaftsstatus. Angesichts der religiösen Neutralität kommen religiöse oder theologische Kriterien nicht in Betracht. Der Staat kann nicht zwischen «wahrer» und «falscher» Religion, zwischen «guten» und «gefährlichen» Gottesbildern etc. unterscheiden. Auch die Beschränkung auf christliche und jüdische Religionsgemeinschaften ist nicht mehr zulässig.

[Rz 49] Gleichzeitig besagt «Anerkennung», dass der Staat sich in ein positives Verhältnis zur entsprechenden Religionsgemeinschaft setzt und sie für «bedeutsam erklärt».<sup>36</sup> Dass das rech-

---

ken, Berlin 2012.

<sup>34</sup> Auf diesen Angebots-Charakter der öffentlich-rechtlichen Anerkennung hat in den letzten Jahren vor allem GIUSEPPE NAY aufmerksam gemacht, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der innerkatholischen Debatte um die Verträglichkeit des «dualen Systems» mit dem Selbstverständnis der römisch-katholischen Kirche, vgl. z.B. NAY, G., Kirche und Staat im Lichte der Religionsfreiheit. Die schweizerische Lösung des Dualismus, in: Loretan, A./Luzatto, F. (Hg.), Gesellschaftliche Ängste als theologische Herausforderung. Kontext Europa, Münster 2004, 65–78.

<sup>35</sup> So PAHUD DE MORTANGES, R., Das rechtliche Inkorporationsregime für Religionsgemeinschaften. Eine neue Betrachtungsweise des schweizerischen Religionsverfassungsrechts unter Einbezug des NFP 58, in: Arens, E. et al., Integration durch Religion (Religion – Wirtschaft – Politik 10), Zürich 2014, 179–212.

<sup>36</sup> Vgl. FAMOS, C.R., Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Lichte des Rechtsgleichheitsprinzips (FVRR 6), Zürich 1999, 9–11.

tens ist, kann er angesichts der Ambivalenz von Religion nicht unbesehen für jede Religionsgemeinschaft voraussetzen. Auch die Einhaltung von Verfassung und Gesetzen genügt als Kriterium nicht, denn das ist ohnehin geboten. Andererseits darf Anerkennung nicht zu einer Belohnung für Wohlverhalten oder gar für «religiöse Legitimation der Politik» verkommen. Denn zur Bedeutung von Religion für den Staat gehört auch, dass sie staatliches Handeln, Sachzwänge und Absolutheitsansprüche jeder Art kritisch hinterfragt und an ihrem eigenen Menschenbild sowie ihren ethischen Massstäben misst. Die kirchliche Tradition nennt dies das «Wächteramt» der Kirche(n), heute ist eher von der prophetischen Rolle von Exponenten der Religionsgemeinschaften oder kirchennahen Institutionen die Rede. Sie halten der Gesellschaft den Spiegel vor, etwa indem sie daran erinnern, dass die Präambel Schweizerische Bundesverfassung in gut biblischer Tradition festhält, «dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen».

[Rz 50] Als sachliches Kriterium für die «Anerkennungswürdigkeit» einer Religionsgemeinschaft kann daher lediglich die Antwort auf die Frage dienen, ob sie einen Beitrag zur Förderung der Solidarität und des Gemeinwohls leistet und die gesellschaftlichen Bindekräfte stärkt.<sup>37</sup> Während sich der Staat eines Urteils über die religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen enthalten muss, ist er berechtigt und in der Lage, den gesamtgesellschaftlichen Nutzen einer Religionsgemeinschaft zu prüfen.

[Rz 51] Für diese Orientierung am tatsächlichen Verhalten (und nicht an der Lehre oder Überzeugung) einer Religionsgemeinschaft gibt es in der Geschichte der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften mit der katholischen Kirche im Kanton Zürich<sup>38</sup> ein prominentes Beispiel. Sie erfolgte, obwohl die römisch-katholische Kirche im Jahr 1963 (also während des Konzils) die Religionsfreiheit noch nicht lehramtlich anerkannt hatte. Aber die Katholiken im Kanton Zürich entsprachen den Anforderungen durch ihr Verhalten und durch ihren Beitrag zum gedeihlichen Zusammenleben. Dieses Beispiel ist insbesondere mit Blick auf die Diskussion um die öffentlich-rechtliche Anerkennung muslimischer Gemeinschaften<sup>39</sup> von Interesse: Diese erfordert «kein Bekenntnis (...) zur politischen Ordnung im Sinne eines eigenen säkularen Weltbildes oder Glaubenssystems. Vielmehr setzt es als Minimum «nur» die praktische Anerkennung oder doch wenigstens die Hinnahme der Andersartigkeit unterschiedlicher Personen und gesellschaftlicher Gruppen unter dem Dach einer gemeinsamen, freiheitlichen Ordnung voraus – eine Ordnung, die das Personsein eines jeden Gesellschaftsmitglieds und einen für alle gleichermaßen geltenden Grundrechtskatalog schützt und fördert.»<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Religion wird in diesen Diskussionen sehr oft mit Integration verknüpft, einerseits in dem Sinne, dass es sich um eine Integrationsressource handelt, andererseits aber mit der Befürchtung möglicher Desintegrationstendenzen von Religion. Vgl. dazu die beiden Sammelbände: PAHUD DE MORTANGES, R. (Hg.), Religion und Integration aus der Sicht des Rechts (FVRR 24), Zürich 2010; ARENS, E. et al., Integration durch Religion (Religion – Wirtschaft – Politik 10), Zürich 2014; sowie: LORETAN, A., Die öffentlich-rechtliche Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften – ein Instrument gesellschaftlicher Integration, in: Baumann, M./Behloul, S.M. (Hg.), Religiöser Pluralismus. Empirische Studien und analytische Perspektiven, Bielefeld 2005, 171–196.

<sup>38</sup> Vgl. dazu BORTER, A. et al., Katholiken im Kanton Zürich. Eingewandert, anerkannt, gefordert, Zürich 2014. Zum Zürcher Staatskirchenrecht s. NOTTER, M., Staat, Kirchen und Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich, in: SKZ 180 (2012) 134–137.

<sup>39</sup> S. dazu das in Buchform publizierte Gutachten von LORETAN, A./WEBER, Q./MORAWA, A.H.E., Freiheit und Religion. Die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz (ReligionsRecht im Dialog 17), Zürich 2014; sowie PAHUD DE MORTANGES, R./TANNER, E. (Hg.), Muslime und schweizerische Rechtsordnung (FVRR 13), Freiburg 2002.

<sup>40</sup> LIEDHEGENER, A., Religion, Bürgergesellschaft und Pluralismus. Gesellschaftliche und politische Integration aus der Perspektive demokratischer politischer Systeme, in: Arens, E. et al., Integration durch Religion (Religion – Wirtschaft – Politik 10), Zürich 2014, 63–84, Zitat: 76.



### 3. Schaffung gerechter Zugangsbedingungen zur körperschaftlichen Selbstorganisation, zum Steuerbezugsrecht und zu Beiträgen der öffentlichen Hand

[Rz 52] Versteht man das Institut der öffentlich-rechtlichen Anerkennung nicht als überholten Restbestand des Staatskirchentums und auch nicht als der veränderten Religionslandschaft nicht mehr angemessene Privilegierung der etablierten Landeskirchen, sondern als eine mögliche Form, in postsäkularer Zeit gute Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Religionsgemeinschaften ihren Beitrag zum Gemeinwohl leisten können und gleichzeitig gut in das gesellschaftliche Gefüge eingebettet sind, hat dies Konsequenzen für die Zugangsbedingungen zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung. Und weil mit dieser Anerkennung in den meisten Kantonen die körperschaftliche Organisation der Mitglieder der Religionsgemeinschaft und die Verleihung des Steuerbezugsrechts, mancherorts zudem Staatsbeiträge einhergehen, ist in diesem Zusammenhang auch davon zu sprechen.

[Rz 53] Wie bereits erwähnt, ist es legitim, dass das staatliche Recht gewisse äussere Voraussetzungen für den Zugang zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung definiert (zahlenmässige Grösse, Präsenz im Kantonsgebiet während einer längeren Zeit, gefestigte organisatorische Strukturen). Zudem erfordert die Organisation als öffentlich-rechtliche Körperschaft demokratische und rechtsstaatliche Strukturen und finanzielle Transparenz.<sup>41</sup> Bei der Konkretisierung dieser Auflagen ist der Ermessensspielraum erheblich: Wann die Religionsgemeinschaft gross genug und lang genug da ist, wann ihre organisatorischen Strukturen genügen, wie umfassend die Anerkennung der Grund- und Menschenrechte (auch für die interne Organisation) sein muss, kann unterschiedlich definiert werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung muss dabei allerdings der Tatsache Rechnung getragen werden, dass z.B. die anerkannten christkatholischen und jüdischen Gemeinschaften zahlenmässig klein sind, und dass z.B. das Gleichstellungsprinzip nicht nur in muslimischen Gemeinschaften nicht konsequent respektiert wird, sondern auch in der trotzdem öffentlich-rechtlich anerkannten römisch-katholischen Kirche. Unter eher religionspolitischen als streng religionsrechtlichen Gesichtspunkten ist zur Grundrechtsthematik anzumerken, dass die Aussichten auf eine wachsende religionsgemeinschaftsinterne Respektierung der Grund- und Menschenrechte mit der öffentlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Anerkennung eher zunehmen. Hingegen wird während einer Verweigerung der Anerkennung tendenziell einer Sichtweise Auftrieb geben, welche die umgebende Gesellschaftsordnung ihrerseits als «religionsfeindlich» ablehnt und daher kaum bereit ist, sich konstruktiv mit deren Rechtsordnung auseinanderzusetzen und dies als «Lernchance»<sup>42</sup> zu sehen.

[Rz 54] Neben den Anerkennungsvoraussetzungen prägen auch die Zugangsbedingungen bzw. das Anerkennungsverfahren das «rechtliche Inkorporationsregime für Religionsgemeinschaften» (RENÉ PAHUD DE MORTANGES). Bisher gilt, dass es keinen Rechtsanspruch auf Anerkennung gibt. Und je nach kantonaler Verfassungs- und Gesetzesgrundlage ist auch der Anerkennungsprozess unterschiedlich geregelt: Entscheidet der Regierungsrat, das Parlament oder das Volk? Angesichts

---

<sup>41</sup> Vgl. dazu ausführlicher: KOSCH, D., Die Weiterentwicklung der öffentlichrechtlichen Anerkennung als Chance für Staat und Religionsgemeinschaften, in: Könemann, J./Loretan, A. (Hg.), Religiöse Vielfalt und der Religionsfrieden. Herausforderungen für die Kirchen (Beiträge zur Pastoralsoziologie 11), Zürich 2009, 179–205.

<sup>42</sup> Vgl. dazu im Hinblick auf die katholische Kirche: KOSCH, D., Das Miteinander von kirchenrechtlichen und öffentlichrechtlichen Strukturen als Lernchance, in: Das Kreuz der Kirche mit der Demokratie. Zum Verhältnis von katholischer Kirche und Rechtsstaat, Zürich 2006, 69–87.

der Migrationsprozesse und der gesteigerten Sensibilität für die gesellschaftliche Ambivalenz von Religion werden gerade religiöse Freiheitsrechte «leichter als zuvor (nicht selten in populistischer Vereinfachung) gegen Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung ausgespielt. Die gesteigerte Sensibilität für die gesellschaftliche Ambivalenz von Religion schlägt leicht in generelle Skepsis oder gar in aggressive Ablehnung von öffentlich gelebter Religion um, wo nicht sorgfältig genug zwischen friedlichen und aggressiv-fundamentalistischen Formen der Beanspruchung religiöser Tradition und Autorität unterschieden wird.»<sup>43</sup>

[Rz 55] Die Tatsache, dass nicht nur Individuen, sondern auch Religionsgemeinschaften einen Anspruch auf Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung haben, spricht für eine rechtliche Regelung des Zugangs zur Anerkennung auf der Basis eines Gesetzes, das ein Recht auf Anerkennung voraussetzt, sofern die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Damit entstünde – auch unter «integrationspolitischer» Perspektive – eine gewisse Parallele zur Rechtsentwicklung im Bereich der Einbürgerungen. Angesichts der Tatsache, dass ein Anerkennungsgesetz dem Referendum untersteht, bedarf es schon für eine solche grundsätzliche Öffnung in unserer direkten Demokratie der Zustimmung der Mehrheit.

[Rz 56] Für den konkreten Prozess der Anerkennung einzelner Religionsgemeinschaften ist es zweifellos von Vorteil, dass in den neueren Gesetzgebungen sehr oft die zwei Stufen von öffentlicher (= kleiner) und öffentlich-rechtlicher (= grosser) Anerkennung vorgesehen sind. Für viele Religionsgemeinschaften ist das Hauptziel nicht das Steuerbezugsrecht, sondern die Tatsache, dass der Staat die Präsenz und das Wirken der Religionsgemeinschaft ausdrücklich anerkennt und bereit ist, mit den Verantwortlichen bei Bedarf im Gespräch zu sein.<sup>44</sup>

[Rz 57] Was die Zugangsbedingungen zum Steuerbezugsrecht und zu Beiträgen der öffentlichen Hand betrifft, so ist unbestritten, dass das Recht, Kirchen- bzw. religiöse Körperschaftssteuern zu erheben, an den Körperschaftsstatus gebunden ist, demokratische und rechtsstaatliche Strukturen, finanzieller Transparenz sowie ein Minimum an staatlicher Aufsicht (etwa in Form der Genehmigung des körperschaftlichen Organisationsstatuts durch das Kantonsparlament) verlangt.

[Rz 58] Für andere Formen der finanziellen Unterstützung der Kirchen und Religionsgemeinschaften soll – analog zur Frage der Anerkennung – der Grundsatz gelten, dass es sich nicht um historische Privilegien handelt, sondern um ein Instrument des Staates, den gesellschaftlichen Beitrag der Kirchen und Religionsgemeinschaften zu anerkennen und zu fördern. Dass er damit die Nichtreligiösen diskriminiere, ist insofern unzutreffend, als den finanziellen Beiträgen effektive Leistungen der Religionsgemeinschaften entsprechen, die gemäss neueren Gesetzgebungen auch in Form von Konventionen, Tätigkeitsprogrammen, Rechenschaftsberichten etc. vereinbart und dokumentiert werden. Zudem ist daran zu erinnern, dass die öffentliche Hand über Förderinstrumente für verschiedenartigste gesellschaftlich relevante Tätigkeiten verfügt: Sport, Kultur, Gesundheitsprävention u.v.a.

[Rz 59] Für staatliche Beiträge an das gesellschaftliche Wirken von Religionsgemeinschaften ist deren öffentlich-rechtliche Organisation keine zwingende Voraussetzung, zumal der Staat in an-

---

<sup>43</sup> HEIMBACH-STEINS, M., Religionsfreiheit – Kriterium moderner Religionspolitik, in: Bogner, D./Heimbach-Steins, M., Freiheit – Gleichheit – Religion. Orientierungen moderner Religionspolitik (Religion und Politik 4), Würzburg 2012, 11–26.

<sup>44</sup> Vgl. dazu den anschaulichen Beitrag von MAIZAR, H., «Die andere Wirklichkeit». Zur Lage der Religionen in der modernen und trans-kulturellen Gesellschaft der Schweiz, in: Baumann-Neuhaus, E./Aus der Au, C., Religion im Umbau, Inventar. Innovation. Investition, St. Gallen 2014, 181–188.

deren Bereichen ebenfalls Vereine und andere privatrechtliche Organisationen unterstützt. Die Kriterien für die Mittelvergabe dürften jedoch nicht weniger streng, aber auch nicht strenger sein als sie es für die anerkannten Kirchen selbst sind: Klar definierte Ziele, finanzielle Transparenz, überprüfbare Wirkung, Offenheit für die gesamte Bevölkerung etc. In diesem Sinn empfiehlt RENÉ PAHUD DE MORTANGES, die neueren Religionsgemeinschaften sollten «für ihre soziale und kulturelle Arbeit im Interesse der Allgemeinheit mehr als bisher vom Staat finanziell und administrativ unterstützt werden. In Kantonen, in denen eine Kirchensteuer von juristischen Personen erhoben wird, könnte z.B. der Verteilmodus so geändert werden, dass auch Religionsgemeinschaften, die nicht öffentlich oder öffentlich-rechtlich anerkannt sind, für ihre Leistungen im Interesse der Allgemeinheit partizipieren.»<sup>45</sup>

## VI. Perspektiven für die Gesetzgebung

[Rz 60] Während Diskussionen zum Verhältnis von «Religionen, Staat und Gesellschaft»<sup>46</sup> oder zu «Religion und Öffentlichkeit»<sup>47</sup> bzw. «Politik und Religion»<sup>48</sup> sich darauf beschränken können, grundsätzliche Anforderungen zur Ausgestaltung des staatlichen Religionsrechts zu formulieren, stellt sich für den Praktiker die Frage, was auf gesetzgeberischer Ebene konkret geschehen soll. Dazu seien einige Überlegungen formuliert, die zwar der konkreten Ausgangslage (z.B. der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen) Rechnung tragen, aber nicht nach der unmittelbaren politischen Umsetzbarkeit bzw. Mehrheitsfähigkeit fragen. Nicht aufgeworfen werden allerdings Fragen, die derzeit rein theoretischer Natur sind. So könnte z.B. überlegt werden, die kantonale Zuständigkeit für die Beziehungen von Staat und Kirche durch eine Zuständigkeit des Bundes zu ersetzen, da Religion und Religionsgemeinschaften kein kantonales, sondern längst ein nationales, ja globales Thema sind.<sup>49</sup> Ausgeklammert bleiben auch Fragen, die zwar für das Religionsrecht von erheblicher Bedeutung sind, aber in einem grösseren Zusammenhang diskutiert und gelöst werden müssen. Dies ist z.B. für die Frage der Ungültigerklärung von Volksinitiativen (vgl. Minarettinitiative), für das Erfordernis einer stärker ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit oder für die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen der Fall.

### 1. Gesetzgeberischer Bedarf auf Bundesebene?

[Rz 61] Auf Bundesebene stehen drei mögliche Weiterentwicklungen der Verfassungs- und Gesetzgebung zur Diskussion:

---

<sup>45</sup> PAHUD DE MORTANGES, R., Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung, in: BOCHINGER, C. (Hg.), Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich 2012, 145–173, Zitat: 172.

<sup>46</sup> So der Titel des Ergebnisbandes zum Nationalen Forschungsprogramm 58 «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft»: BOCHINGER, C. (Hg.), Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich 2012.

<sup>47</sup> So der instruktive Tagungsband von MENDIETA, E./VAN ANTWERPEN, J. (Hg.), Religion und Öffentlichkeit, Berlin 2012.

<sup>48</sup> So der Sammelband von GRAF, F.W./MEIER, H., Politik und Religion. Zur Diagnose der Gegenwart, München 2013.

<sup>49</sup> S. GRAF, F.W., Götter global. Wie die Welt zum Supermarkt der Religionen wird. München 2014.

1. Die Einführung eines allgemeinen Religionsartikels in der Bundesverfassung, auf dessen Grundlage z.B. eine gesetzliche Regelung der Beziehungspflege zwischen den Bundesbehörden und Vertretern der Religionsgemeinschaften auf nationaler Ebene möglich würde.<sup>50</sup>
2. Die Einführung eines Religionsartikels in der Bundesverfassung, auf dessen Grundlage der Bund – ergänzend zu den Kantonen – Religionsgemeinschaften anerkennen könnte, die zu klein bzw. in der Schweiz zu stark verteilt sind, um unter die kantonalen Inkorporationsregime zu fallen.
3. Die Einführung eines «Toleranzartikels», auf dessen Grundlage eine stärkere Rücksichtnahme der Religionsgemeinschaften und ihrer Mitglieder auf das religiöse Empfinden anderer und somit eine zurückhaltende Präsenz im öffentlichen Raum vorgeschrieben werden könnte.<sup>51</sup>

[Rz 62] Ohne auf diese oder andere konkrete Vorschläge näher einzugehen, ist RENÉ PAHUD DE MORTANGES der Auffassung, es wäre «von Nutzen, wenn der Bund eine Religionspolitik für seinen Bereich formulieren würde». Er weist darauf hin, dass das Thema Religion «dem Bund in den unterschiedlichsten Bereichen seiner Tätigkeiten (begegnet)». Er empfiehlt deshalb «gleich wie in den Kantonen, ein modernes Verständnis der Kooperation mit den Religionsgemeinschaften, dies in Bereichen, die beide angehen».<sup>52</sup>

[Rz 63] Die auf den ersten Blick interessant klingende Idee, ein die kantonalen Regelungen ergänzendes Anerkennungsregime des Bundes einzuführen, wirft viele Fragen auf, wenn man sich dessen Konkretisierung vorzustellen versucht: Was wären die konkreten rechtlichen und praktischen Folgen einer solchen Bundes-Anerkennung? Ist es denkbar, dass die grösseren Kirchen und Religionsgemeinschaften wegen der kantonalen Zuständigkeit für ihre Anerkennung z.B. in den Kantonen Genf und Neuenburg privatrechtlich organisiert sind, während kleinere Religionsgemeinschaften schweizweit öffentlich-rechtlich anerkannt sind?

[Rz 64] Was die Einführung eines «Toleranzartikels» betrifft, wie er im Anschluss an die Annahme der Minarett-Initiative und angesichts weiterer Forderungen nach Verboten religiös motivierter Bekleidungsformen in der Öffentlichkeit («Burka-Verbot») in die Diskussion gebracht wurde, stellen sich juristisch einerseits die Frage nach der Vereinbarkeit mit der Religionsfreiheit, andererseits die Frage, ob bestehende rechtliche Grundlagen nicht ausreichen, um wirklich störenden Verhaltensweisen Grenzen zu setzen. Angesichts einer offenen und pluralistischen Gesellschaft stellt sich zudem die Frage, warum ausgerechnet sicht- oder hörbare religiöse Präsenz in der Öffentlichkeit als Zumutung empfunden und daher verboten werden soll, während andere gesellschaftliche Kräfte, namentlich die Werbung, die Konsum- und Vergnügungsangebote in einer bisweilen aufdringlichen Art präsent sein dürfen, die gerade stark religiös geprägte Menschen als Angriff auf ihre Werte und Traditionen empfinden. Diesbezüglich ist JOCELYN MACLURE und CHARLES TAYLOR zuzustimmen, die sich kritisch zu Beschränkungen der freien Religionsausübung äussern und in ihrem Gutachten zu Händen der Regierung Quebecs festhalten: «In durch Vielfalt geprägten Gesellschaften, in denen eine Vielzahl von Religionen und Verhältnissen zur Religion nebeneinander bestehen, müssen wir uns vielmehr dafür einsetzen, ein Zusammenleben

---

<sup>50</sup> FRIEDERICH, U./CAMPICHE, R.J./PAHUD DE MORTANGES, R./WINZELER, C., Bundesstaat und Religionsgemeinschaften (SJKR/ASDE Beiheft 4), 2003.

<sup>51</sup> MÜLLER, J.P./THÜRER, Toleranzartikel, in: Gross, A. et al., Von der Provokation zum Irrtum. Menschenrechte und Demokratie nach dem Minarett-Bauverbot, St. Ursanne 2010, 277–291.

<sup>52</sup> PAHUD DE MORTANGES, R., Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung, in: Böchinger, C. (Hg.), Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich 2012, 145–173.

zu erlernen, das Verständnis und wechselseitigen Respekt fördert» und dazu befähigt, sich «an für die Mehrheit unvertraute religiöse Symbole (zu) gewöhnen.»<sup>53</sup>

[Rz 65] Beziehungspflege zwischen staatlichen Instanzen und Religionsgemeinschaften auf Bundesebene, ihr Einbezug bei Themen, zu denen sie einen Beitrag leisten können oder die für sie bedeutsam sind, sowie Anstrengungen zur Verbreitung von Kenntnissen und zum Abbau von Vorurteilen betreffend Religionsgemeinschaften sind auch ohne zusätzliche Verfassungsartikel oder Gesetzgebungen möglich, sofern beiderseits ein Wille dazu besteht. Im Sinne der handlungsleitenden Option, der Religionsfreiheit den Vorrang vor ihrer Einschränkung durch Gesetze zu geben, aber auch im Sinne einer Option für eine gute, d.h. nicht übereilte und von Übereifer geprägte Gesetzgebung<sup>54</sup> sehe ich derzeit auf Bundesebene keinen eindeutig identifizierbaren Gesetzgebungsbedarf.

[Rz 66] Das gilt auch im Hinblick auf die «gefährlichen» Seiten des Phänomens Religion: Religiöser Extremismus bis hin zum religiös begründeten Terrorismus, Ausbeutung und Unterdrückung von Personen, die mit religiösem Druck gefügig gemacht und abhängig gehalten werden, Gehirnwäsche in Psychosekten, Abschottung von der Mehrheitsgesellschaft, Überordnung der religiösen Normen über das staatliche Gesetz, insbesondere im Familienrecht. Sofern es sich bei all dem um echte Gefahren und nicht um Vorurteile handelt, die bisweilen den Charakter von Verschwörungstheorien anzunehmen scheinen, stehen sie im Widerspruch zu in der Verfassung garantierten Grundrechten, zu staatlichen Gesetzen, insbesondere zum Strafrecht. Daher braucht es keine «religionspolizeilichen» Gesetze. Es reicht aus, festzuhalten und durchzusetzen, dass der Binnenraum religiöser Gemeinschaften, Familien oder Organisationen kein rechtsfreier Raum ist, in dem nur noch die religiösen Normen gälten, und dass die Berufung auf die Religionsfreiheit kein «Freipass» ist, der von der Einhaltung des staatlichen Rechts dispensiert.

## 2. Gesetzgeberischer Bedarf in den Kantonen

[Rz 67] Bekanntlich sind die Unterschiede bezüglich des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften zwischen den Kantonen sehr gross.<sup>55</sup> Dasselbe gilt für die Modelle der Finanzierung. Zweifellos wäre ein grosser Erkenntnisgewinn mit einem Vorgehen verbunden, das aus den vorgeschlagenen «handlungsleitenden Optionen» eine Art Kriterien-Raster für die Beurteilung der Kantonsverfassungen und der einschlägigen Gesetze ableitet und diesen auf sämtliche Kantone und Halbkantone anwendet. Im vorliegenden Beitrag muss es bei einigen allgemeinen Thesen bleiben. Diese sind bewusst so formuliert, dass sie Diskussion eher anstossen als abschliessen – zumal schon ihre juristisch präzise Formulierung viele Fragen aufwirft.

[Rz 68] 1. Historisch gesehen, verläuft der Weg zu einer immer konsequenteren Beachtung der Religionsfreiheit für die etablierten Kirchen in der Schweiz nicht von der Unterdrückung durch den Staat in die Freiheit, sondern von einer zu engen Verbindung und zu grossen Einflussnahme zu einer zunehmenden Entflechtung. Dieser Prozess ist weitgehend erfolgt, aber noch nicht vollständig abgeschlossen. Er ist für die betroffenen Kirchen – zumal in finanzieller Hinsicht – nicht

---

<sup>53</sup> MACLURE, J./TAYLOR, C., *Laizität und Gewissensfreiheit*, Berlin 2011, 60.

<sup>54</sup> Vgl. dazu die lesenswerten Beiträge in: Griffel, A. (Hg.), *Vom Wert einer guten Gesetzgebung*, 16 Essays, Bern 2014.

<sup>55</sup> Im Einzelnen s. KRAUS, D., *Schweizerisches Staatskirchenrecht (Jus Ecclesiasticum 45)*, Tübingen 1993; WINZELER, C., *Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz (FVRR 16)*, Zürich 2005.

nur mit wachsender Autonomie, sondern auch mit höherer Eigenverantwortung verbunden. Wo z.B. öffentliche Mittel auf kommunaler Ebene die Pfarreifinanzen ergänzen, wo die öffentliche Hand für die Besoldung von Seelsorgenden aufkommt oder für den Unterhalt von Kirchen, bedeutet Entflechtung, dass die Kirchenangehörigen selbst dafür Verantwortung übernehmen müssen, die entsprechenden Mittel aufzubringen. Mit der grösseren Verantwortung ist ein Zuwachs an Autonomie verbunden: Während mit kommunalen Beiträgen der öffentlichen Hand nur der Aufwand auf lokaler Ebene gedeckt werden kann, können Kirchensteuern bzw. Beiträge der Kirchenmitglieder auch für überregionale oder nationale Aufgaben eingesetzt werden und eröffnen der Religionsgemeinschaft so neue Handlungsmöglichkeiten.

[Rz 69] 2. In Verbindung mit der zunehmenden religiösen Pluralisierung erheischt die Religionsfreiheit und religiöse Neutralität eine grundsätzliche Gleichberechtigung der Religionsgemeinschaften. Gemäss dem Prinzip, dass Gleiches gleich, Ungleiches aber ungleich zu behandeln ist, führt das keineswegs zu einer faktischen Gleichbehandlung aller Religionsgemeinschaften, wohl aber dazu, dass Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, welche Sonderrechte für einzelne Kirchen und Religionsgemeinschaften vorsehen, so anzupassen sind, dass sie auch für andere Religionsgemeinschaften Geltung erlangen, sofern diese den entsprechenden Anforderungen genügen. Wie erwähnt, könnte dieses Ziel mittels eines Anerkennungsgesetzes erreicht werden.

[Rz 70] 3. Die Religionsfreiheit setzt den Regulierungs- und Eingriffsmöglichkeiten des Staates auch bei jenen Kirchen und Religionsgemeinschaften Grenzen, die im öffentlichen Recht organisiert sind. Die öffentlich-rechtliche Organisation, namentlich das Demokratieprinzip, kann der Gesetzgeber einer öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft nur für jene Belange verbindlich auferlegen, die für die Wahrnehmung hoheitlich verliehener Rechte, namentlich des Steuerbezugsrechts von Bedeutung sind. Wo das staatliche Recht weitergehende Vorschriften macht, die das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften unnötig einschränken, ist der Gesetzgeber gehalten, seinen Einfluss zurückzunehmen.

[Rz 71] 4. Je konsequenter das staatliche Religionsrecht sich darauf beschränkt, für die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionskörperschaften ein Minimum zu regeln (etwa indem kantonale Verfassungsbestimmungen das Entscheidende festhalten und gar kein Kirchen- oder Religionsgemeinschaften-Gesetz erlassen wird), nimmt die Autonomie der religionsrechtlichen Körperschaften zu. Für jene Kirchen und Religionsgemeinschaften, in denen die Leitungsorgane der Körperschaft mit der geistlichen Leitung der Religionsgemeinschaft nicht identisch sind, und es deshalb zu einem «dualen System» oder einer «Doppelstruktur» kommt, hat diese Entwicklung zur Folge, dass die relativ autonome Religionskörperschaft (mit ihrem eigenen, religionskörperschaftlichen Recht) zwischen «Staat» (und staatlichem Recht) und «Religionsgemeinschaft» (und religiösem Recht, wie z.B. dem Codex Iuris Canonici) tritt. Dieses kirchlich-körperschaftliche Recht muss einerseits der Tatsache Rechnung tragen, dass es das Recht einer öffentlich-rechtlichen Organisation ist und somit den Ansprüchen des öffentlichen Rechts genügen muss. Andererseits muss und kann es (besser als staatliches Religionsrecht) darauf Rücksicht nehmen, dass es sich um eine Körperschaft mit kirchlicher bzw. religiöser Zweckausrichtung handelt.<sup>56</sup> Je weiter die Entflechtung von Staat und Kirchen/Religionsgemeinschaften gediehen ist, und je zahlreicher diese religionskörperschafts-eigenen Rechtsordnungen (durch Anerkennung weiterer auf ein «dua-

---

<sup>56</sup> Vgl. dazu am Beispiel des römisch-katholischen «Dualismus» Kosch, D., Mitwirkungsrechte und Mitverantwortung der Angehörigen staatskirchenrechtlicher Körperschaften, in: Pahud de Mortanges, R. (Hg.), Mitgestaltungsmöglichkeiten für Laien in der katholischen Kirche. Rechtslage und pastorale Perspektiven (FVRR 29), Zürich 2013, 89–107.

les System» angewiesener Religionsgemeinschaften) werden, desto mehr Aufmerksamkeit wird dieser Art von Recht geschenkt werden müssen. Da die höchsten Rechtserlasse dieses religionskörperschaftlichen Rechts («landeskirchliche Verfassungen», «Kirchenordnungen», «Organisationsstatute») in der Regel der Genehmigung durch eine staatliche Behörde (Regierungsrat oder Kantonsparlament) bedürfen, werden die staatlichen Behörden nicht umhin kommen, sich näher damit zu befassen. Die innerkatholischen Debatten der letzten Jahre und Jahrzehnte zeigen, dass hier noch Diskussions- und Klärungsbedarf besteht. Heikle Fragen können z.B. dort entstehen, wo das religionskörperschaftliche Recht aus Respekt vor der religiös-seelsorgerlichen Zuständigkeit der geistlichen Leitungsorgane gewisse Entscheidungen von deren Zustimmung abhängig macht.<sup>57</sup>

[Rz 72] 5. Die Rechtsentwicklung in jenen Bereichen, wo das staatliche Recht Auswirkungen auf die Finanzierung der Kirchen und Religionsgemeinschaft hat (Gewährung des Rechts auf Besteuerung der natürlichen Personen, die der Religionskörperschaft angehören, Gewährung des Rechts auf die Besteuerung von juristischen Personen, Gewährung von Staatsbeiträgen oder Erbringung von geldwerten Leistungen für die Kirchen z.B. durch Unterhalt von Kirchengebäuden), ist einerseits eng mit dem Anerkennungsregime verbunden und hängt andererseits stark von der jeweiligen Ausgangslage ab:

- Das Recht, Religionssteuern von den eigenen Mitgliedern zu erheben, ist an die öffentlich-rechtliche Anerkennung und körperschaftliche Organisation gebunden.
- Das Recht, Religionssteuern von juristischen Personen zu erheben, ist mit einer positiven oder negativen Zweckbindung zu verknüpfen, wie dies in den Kantonen Zürich und Luzern bereits der Fall ist. Denkbar ist die Beschränkung auf die Bereiche Bildung, Soziales und Kultur, der Ausschluss kultischer Leistungen oder die Zweckbindung an überlokale Aufgaben wie den Finanzausgleich oder gesamtgesellschaftlich ausgerichtete Tätigkeiten auf kantonaler Ebene.
- Wo das Recht, Kirchensteuern von juristischen Personen zu erheben, bei den anerkannten Kirchen liegt und diese auch für die Festsetzung des Steuerfusses zuständig sind, ist im Fall einer Öffnung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung auf weitere Religionsgemeinschaften die Frage zu prüfen, ob die Kompetenz zur Festsetzung dieses Steuerfusses nicht an die kantonale Politik zu übertragen ist. Wenn unterschiedliche Kirchen und Religionsgemeinschaften je unterschiedliche Steuerfüsse für Unternehmen festsetzen, schadet dies der Glaubwürdigkeit dieser Form der Kirchenfinanzierung.
- Beiträge der öffentlichen Hand sollen nicht nur an öffentlich-rechtlich anerkannte, sondern auch an andere Religionsgemeinschaften (insbesondere öffentlich anerkannte) ausgerichtet werden, sofern sie dieselben Kriterien erfüllen: demokratische oder zumindest partizipative Entscheidungsprozesse, Transparenz und Rechenschaftspflicht bezüglich Mittelverwendung, Zweckausrichtung auf Tätigkeiten, die der ganzen Gesellschaft zu Gute kommen.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Dass es sich bei solchen Fragen nicht um blosse Gedankenspiele handelt, zeigt die Diskussion um das sogenannte «Vademecum für die Zusammenarbeit von katholischer Kirche und staatskirchenrechtlichen Körperschaften in der Schweiz», das eine Fachkommission der Bischofskonferenz erarbeitet hat und dessen Empfehlungen sich die Schweizer Bischofskonferenz zu eigen gemacht hat (<http://www.bischoefe.ch/dokumente/anordnungen/vademecum>). Es fordert u.a. Vereinbarungen zwischen Körperschaften und Diözesanbischof, die seine «Mitwirkung bei Entscheidungen (...) gewährleisten». Zu den kirchenrechtlichen (und staatskirchenrechtlichen) Hintergründen der Empfehlungen des «Vademecum» s. den wissenschaftlichen Bericht der Fachkommission: GEROSA, L.(Hg.), Staatskirchenrechtliche Körperschaften im Dienst an der kirchlichen Sendung der Katholischen Kirche in der Schweiz (Kirchenrechtliche Bibliothek Band 15), Münster 2014.

<sup>58</sup> Vgl. dazu: KOSCH, D., Die öffentliche Finanzierung der katholischen Kirche in der Schweiz. Zahlen, Zusammenhänge und Zukunftsperspektiven (FVRR 30), Zürich 2013, bes. 37–42.

## VII. Und die anerkannten Kirchen?

[Rz 73] Die grossen Kirchen in der Schweiz sind derzeit stark mit sich selbst beschäftigt:

- mit Umbau und Restrukturierungsprozessen auf lokaler und regionaler Ebene wegen demographischen Entwicklungen, schwierigen finanziellen Perspektiven, Mangel an qualifizierten Seelsorgenden und/oder Gläubigen (Stichwort: Kirchengemeinde-Fusionen, Aufbau grösserer Seelsorgeräume);
- mit dem Binnenverhältnis zwischen Bischöfen und kantonalkirchlichen Behörden auf römisch-katholischer Seite (Stichwort «Vademecum»);
- mit dem Verhältnis zwischen Kantonalkirchen und gesamtschweizerischer Ebene auf evangelisch-reformierter Seite (Stichwort «Verfassungsrevision des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes»).

[Rz 74] Was das Verhältnis von Kirchen und Staat betrifft, entsteht der Eindruck, man bemühe sich, das Bestehende zu erhalten und bei Bedarf zu verteidigen, wie jüngst erfolgreich geschehen im Zusammenhang mit den Initiativen zur Abschaffung der Kirchensteuern für juristische Personen in drei Kantonen. Was die Weiterentwicklung des staatlichen Religionsrechts im Sinne einer Öffnung betrifft, sind die Kirchenleitungen in einem gewissen Dilemma: Auf Leitungsebene sind viele der Auffassung, die Öffnung wäre sachlich geboten, engagiert man sich doch in vielen Kantonen an runden Tischen für den interreligiösen Dialog und für den religiösen Frieden. Gleichzeitig sind die Vorbehalte in der Bevölkerung und an der Basis der Kirchen gegenüber einer Öffnung der Anerkennung für den muslimischen Bevölkerungsteil unübersehbar, weshalb grosse Sorgfalt geboten ist.

[Rz 75] Wo das geltende Staatskirchenrecht zu erheblichen finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand auf kantonaler oder auch kommunaler Ebene führt, ist es für die Kirchen verständlicher Weise schwierig, offensiv für Veränderungen einzutreten, in denen die öffentliche Hand entlastet würde, die Kirchenmitglieder im Gegenzug aber mehr finanzielle Verantwortung und Belastung übernehmen müssten. Und nicht grundlos haben die Kirchen bei all diesen Fragen grossen Respekt vor der Aufgabe, entsprechenden Vorlagen politisch zum Erfolg zu verhelfen: Regierungen und Parlamente dafür interessieren, Verfassungs- und/oder Gesetzesänderungen vors Volk bringen, Mehrheiten erringen, die Beschlüsse intelligent umsetzen etc. Kommt hinzu, dass die Ausgangslage von Kanton zu Kanton verschieden ist und jeweils «massgeschneiderte» Lösungen erfordert. Eine gesamtschweizerische und wenn möglich noch ökumenisch abgestützte oder gar mit den muslimischen Verbänden abgestimmte Strategie zu entwickeln, wäre gewiss anspruchsvoll.

[Rz 76] In den nächsten Jahren droht wohl (noch) keine Gefahr, wenn die anerkannten Kirchen nicht aktiv werden. Aber angesichts der religionssoziologischen Befunde, der Fixierung der Religionsdebatten in den Medien auf negative Aspekte und auf eher bedrohliche Seiten von Religion sowie angesichts der kirchlichen Erosionsprozesse und der absehbar schwindenden Kirchenbindung der Politikerinnen und Politiker stellt sich die Frage, ob es nicht ratsam wäre, sich der Frage der Beziehungen zwischen Staat und Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften aktiv und offensiv zu stellen. Die Kirchen könnten das derzeit noch hohe Vertrauen, das sie in der Bevölkerung geniessen, als «Kapital» für eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Gesetzgebung in die Waagschale werfen und einen solchen Prozess anstossen (und finanzieren). Ziel wäre, auf der Basis eines gemeinsam erarbeiteten «Zielzustandes» in den Kantonen Entwicklungen in ähnliche Richtungen anzustossen. Die angestrebten Mindest- bzw. Idealanforderungen müssten so formu-



liert sein, dass sie ausgehend von den unterschiedlichen religionsrechtlichen Konzeptionen und historischen Erfahrungen in den Kantonen realisiert werden können.

[Rz 77] Um einen solchen Prozess anzustossen, ginge es in einem ersten Schritt darum, innerhalb der Kirchen die Sensibilität dafür zu wecken, dass einem staatlichen Religionsrecht, welches der effektiven religiösen Wirklichkeit nicht mehr gerecht wird, die Gefahr droht, aufgeweicht zu werden, zu erodieren um schliesslich als unzeitgemäss aufgehoben zu werden, wie es z.B. dem Konkubinatsverbot, dem Sonntagsschutz oder Feiertagsregelungen ergangen ist. Für die Umsetzung bedürfte es eines schweizweiten und überkonfessionellen bzw. überreligiösen Konsenses. Zu dessen Erarbeitung müssten sich die relevanten kirchlichen und religiösen Kräfte<sup>59</sup> zusammenfinden und eine interdisziplinäre Plattform unter Einbezug von Politik, Recht und Zivilgesellschaftlichen Akteuren aufbauen.

[Rz 78] Von einem Aufbruch zu solchen neuen Ufern ist in den Kirchen derzeit wenig zu spüren. Die kantonale Autonomie wird stark betont und bezüglich der Verständigung und Zusammenarbeit über die Konfessionsgrenzen hinaus spricht man auf Leitungsebene in jüngerer Zeit gar von der «Ökumene des Stillstandes». In diesem Sinne stelle ich die nachdenklichen Worte von RENÉ PAHUD DE MORTANGES zum «Stand des kantonalen Religionsverfassungsrechts» an den Schluss: «Man fragt sich gleichwohl, ob nicht schon jetzt eine Art Schwelbrand im 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 Individualisierung und Säkularisierung. Sie führen wohl dazu, dass das Verständnis für diese Form der Verknüpfung von Staat und Religionsgemeinschaften abnimmt. (...) es wird weitere Argumente und Begründungsstrategien brauchen, um den politischen Willen zur Fortführung des Anerkennungssystems (...) zu erhalten. Diese Begründungsstrategien sollten (...) den Beitrag der Kirchen und der anderen Religionsgemeinschaften für die Wertevermittlung und die soziale Kohäsion in einer zunehmend disparateren Gesellschaft in den Vordergrund rücken.»<sup>60</sup>

---

DANIEL KOSCH, Dr. theol., ist seit 2001 Generalsekretär der Römisch-katholischen Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ). Einschlägige Publikationen: Demokratisch – solidarisch – unternehmerisch. Organisation, Finanzierung und Management in der katholischen Kirche in der Schweiz (FVRR 19), Zürich 2007; Die öffentliche Finanzierung der katholischen Kirche in der Schweiz. Zahlen, Zusammenhänge und Zukunftsperspektiven (FVRR 30), Zürich 2013.

---

<sup>59</sup> Zu denken ist an den Schweizerischen Rat der Religionen (SCR), die Arbeitsgemeinschaft der christlichen Kirchen (AGCK), den Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund (SEK), die Schweizer Bischofskonferenz (SBK), die Römisch-katholische Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ), die muslimischen Dachverbände und die Interreligiöse Arbeitsgemeinschaft in der Schweiz (IRAS-COTIS).

<sup>60</sup> PAHUD DE MORTANGES, R., Im Laufe der Zeit. Vom Stand des kantonalen Religionsverfassungsrechts, in: Flügge, T. et al. (Hg.), Wo Gottes Wort ist. Die gesellschaftliche Relevanz von Kirche in der pluralen Welt (FS T. Wipf), Zürich 2010, 141–155, Zitat: 154 f.