

Beziehungen zwischen Staaten und Religionsgemeinschaften in der Schweiz

von

Prof. Dr. iur. Felix Hafner

und

Dr. iur. Georg Gremmelspacher, Rechtsanwalt

*Erschienen in: Buser, Denise/Berger, Natalie/Hafner, Felix/Mund, Claudia/
Speiser, Béatrice (Hrsg.), Menschenrechte konkret – Integration im Alltag,
Basel 2005, S. 67ff.*

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| I. Einleitung..... | 3 |
| II. Staat und Religion im Überblick | 3 |
| III. Lage in der Schweiz | 6 |
| A. Vielfalt der Zuordnungstypen von Staat und Religionsgemeinschaften in der Schweiz .. | 6 |
| B. Öffentliche Anerkennung | 7 |
| C. Öffentlichrechtliche Anerkennung | 8 |
| D. Enge und lockere Verbindung von Staat und Religionsgemeinschaften in den einzelnen Kantonen | 9 |
| IV. Öffentlichrechtliche Anerkennung im multikulturellen Kontext..... | 12 |
| A. „Magisches Dreieck“ der Rechte und Interessen bei der öffentlichrechtlichen Anerkennung | 12 |
| B. Öffentlichrechtliche Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften..... | 17 |
| 1. Anspruch auf öffentlichrechtliche Anerkennung aufgrund der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbotes? | 17 |
| 2. Religionspolitische Optik..... | 20 |
| C. Zwei Forderungen an das Gemeinwesen..... | 21 |
| 1. Unterstützung nicht öffentlichrechtlich anerkannter Religionsgemeinschaften | 21 |
| 2. Aufklärungsarbeit in den und über die nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften | 24 |
| 2.1 Aufklärungsarbeit in den nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften | 24 |
| 2.2 Aufklärungsarbeit über die nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften | 26 |
| V. Schlussbemerkung..... | 27 |

I. Einleitung

Bekanntlich ist die Schweiz traditionellerweise christlich-kirchlich geprägt. Der Staat musste sich deshalb bisher vor allem um die Regelung seines Verhältnisses zu den christlichen Kirchen – allenfalls auch noch zu den Israelitischen Gemeinden – kümmern. Heute steht der Staat vor der Aufgabe, wie er sein Verhältnis zu neu in der Schweiz wirkenden Religionsgemeinschaften regeln soll. Bei diesen handelt es sich vor allem um muslimische, aber auch um christliche Gemeinschaften wie etwa orthodoxe Kirchen. Diese neu in der Schweiz wirkenden Religionsgemeinschaften widerspiegeln die vor allem in städtischen Agglomerationen entstandene Multikultur. Diese Multikultur ist ihrerseits eine Folge der Einwanderung von Menschen aus anderen, der Schweiz bis vor kurzem fremden Kulturkreisen.

Dem Staat stellt sich also die Frage, ob und wie er mit seinem Religionsrecht auf die neu entstandene multikulturelle und multireligiöse Ausgangslage reagieren soll. Die Beantwortung dieser Frage setzt aber das Wissen voraus, wie das religionsrechtliche System des Staates heute aussieht. Im Folgenden soll das bestehende System und seine Probleme dargestellt und anschliessend auf die möglichen staatlichen Reaktionen auf die multireligiöse Situation eingegangen werden.

II. Staat und Religion im Überblick

Bei einer näheren Betrachtung des Verhältnisses von Staat und Religion fällt zunächst auf, dass es kein allgemeingültiges Zuordnungsmodell gibt. Staat und Religion waren zu allen Zeiten und an allen Orten verschieden verbunden oder

getrennt. Auch heute gibt es sowohl weltweit als auch in der Schweiz eine Vielfalt von religionsrechtlichen Systemen, die von der Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften bis hin zur engen Verbindung beider Grössen reichen. Aus diesem Grund kann man auch nicht ein Modell als ideal bezeichnen. Es gibt kein allgemeingültiges Muster oder Vorbild, wie der Staat sein Verhältnis zu den Religionsgemeinschaften organisieren soll.

Im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat schliessen sich freilich zwei Extrempositionen aus:

Einerseits ist es dem Staat untersagt, Religionsgemeinschaften zu verbieten oder gar zu verfolgen. Der Staat darf sie aufgrund der Religionsfreiheit grundsätzlich nicht verbieten. Es ist aber bekannt, dass es Staaten gab und gibt, die einzelne Religionsgemeinschaften oder gar das Religionswesen als Ganzes verboten haben oder immer noch verbieten. Andererseits darf der Staat, der die Religionsfreiheit garantiert, keine verbindliche Staatsreligion vorschreiben. Staaten mit einer verbindlichen Staatsreligion verletzen dadurch die Religionsfreiheit, dass sie auch denjenigen die Ausübung einer bestimmten Religion vorschreiben, die dieser Religionsgemeinschaft nicht angehören wollen.

In der Regel treffen sich die beiden Extremsituationen: Der Staat, der die Religionsausübung verbietet, schreibt zugleich die Ausübung einer anderen Religion vor. Der heidnische römische Kaiser verbot die Ausübung der christlichen Religion und schrieb zugleich die antike römische Religion vor.¹

Wie erwähnt dürfen im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat solche Verbote oder Gebote nicht mehr vorkommen. Im Rahmen der rechtsstaatlich

¹ Dazu beispielsweise *Richard Klein* (Hrsg.), *Das frühe Christentum bis zum Ende der Verfolgung. Eine Dokumentation*, Band 1: Die Christen im heidnischen Staat, Darmstadt 1993, S. 301 ff.

gewährleisteten Religionsfreiheit gilt sowohl die *positive Religionsfreiheit*, d.h. man darf die Religion grundsätzlich ohne staatliches Verbot ausüben, als auch die *negative Religionsfreiheit*, d.h. man darf vom Staat nicht gezwungen werden, eine bestimmte Religion auszuüben.² Innerhalb dieser Grenzen gibt es eine grosse Palette von möglichen Zuordnungen der Religionsgemeinschaften zum Staat. Erwähnt werden sollen hier nur zwei Modelle, die sowohl in der Schweiz als auch in anderen Ländern vorkommen, nämlich einerseits das Modell der Nationalreligion oder Landeskirche und andererseits das Modell der Trennung von Religionsgemeinschaften und Staat. Im Modell der Nationalreligion oder -kirche versteht sich der Staat als mit einer Religion oder Kirche besonders nah verbunden, ohne dass er jedoch eine Pflicht vorschreibt, dieser Religion oder Kirche anzugehören. Die Religionsgemeinschaften werden in diesem System in der Regel nach staatlichem Recht, d.h. öffentlichrechtlich organisiert. Sie heben sich damit vom privatrechtlichen Verbandswesen ab und haben dadurch eine gewisse Sonderstellung im Gemeinwesen. Erwähnenswert als Beispiel für eine derartige Nationalkirche ist etwa die anglikanische Kirche in England mit der englischen Königin als „defensor fidei“ – als „Verteidigerin des Glaubens“: Die Königin ist oberste Lenkerin der anglikanischen Kirche und besitzt auch das Recht der Bischofsernennung; das weltliche Parlament ist ebenfalls zuständig für die kirchlichen Angelegenheiten.³ In Staaten, in denen die orthodoxe Kirche dominant ist, bestehen ähnliche nationalkirchliche Systeme. Demgegenüber herrscht etwa in den USA und Frankreich mehr oder weniger eine Trennung von Religionsgemeinschaften und Staat. Die Religionsgemeinschaften werden in diesem System der Trennung als privatrechtliche Vereine behandelt. Da aber eine strikte Trennung faktisch nicht möglich ist, weil dieselben Bürger zugleich Religionsangehörige und Staatsbürger sind, bestehen auch in diesen Staaten Verbindungslinien. So werden in den USA den Religionsgemeinschaften

² Siehe *Peter Karlen*, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz, Diss. Zürich 1988, S. 214 ff. (positive Religionsfreiheit) und 216 ff. (negative Religionsfreiheit).

³ *Adolf Wilhelm Ziegler*, Das Verhältnis von Kirche und Staat in Europa, 2. Band des Handbuches: Religion, Kirche und Staat in Geschichte und Gegenwart, München 1972, S. 169 f.

Steuererleichterungen gewährt und in Frankreich kirchliche Privatschulen vom Staat subventioniert.⁴ Im vorliegenden Zusammenhang interessiert natürlich vor allem, wie das Verhältnis von Religionsgemeinschaften und Staat in der Schweiz organisiert ist.⁵

III. Lage in der Schweiz

A. Vielfalt der Zuordnungstypen von Staat und Religionsgemeinschaften in der Schweiz

Das religionsrechtliche System der Schweiz ist durch eine Vielfalt von Zuordnungstypen von Religionsgemeinschaften und Staat gekennzeichnet. Diese ist darauf zurückzuführen, dass die Bundesverfassung keine einheitliche Zuordnung für die ganze Schweiz vorschreibt, sondern die Regelung der Beziehungen des Staates zu den Kirchen aufgrund von Art. 3 und 72 Abs. 1 BV im Wesentlichen den Kantonen überlässt. Das Religionswesen ist nicht Bundes-, sondern Kantonsangelegenheit; primär besitzen also die Kantone die Kompetenz zur Regelung ihres Verhältnisses zu den Religionsgemeinschaften. Die Vorgaben der Bundesverfassung beschränken sich auf ein Minimum. Auch aus dem internationalen Recht, also aus Art. 9 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK)⁶ und aus Art. 18 des auch für die Schweiz geltenden Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPBPR) ergeben

⁴ Axel Freiherr von Campenhausen, Staatskirchenrecht. Ein Studienbuch, 3. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 1996, S. 393 ff.

⁵ Siehe dazu und zum Folgenden Felix Hafner, Trennung von Kirche und Staat: Anspruch und Wirklichkeit, in: BJM 1996, S. 230 ff.; Felix Hafner/Georg Gremmelspacher, Islam im Kontext des schweizerischen Verfassungsrechts, in: René Pahud de Mortanges/Erwin Tanner (Hrsg.), Muslime und schweizerische Rechtsordnung, Les musulmans et l'ordre juridique suisse, Freiburg (Schweiz) 2002 (Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht Bd. 13), S. 87 ff., 94 f.

⁶ Siehe dazu Carolyn Evans, Freedom of Religion under the European Convention on Human Rights, Oxford 2001.

sich keine zusätzlichen Anforderungen an die kantonalen religionsrechtlichen Systeme.⁷ Im Wesentlichen genügen die Kantone dem übergeordneten Religionsrecht, wenn sie die Religionsgemeinschaften nicht feindschaftlich behandeln. De facto ist denn auch das zwischen Staat und Kirche herrschende Verhältnis in allen Kantonen – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Ordnung – weder durch Feindschaft noch durch Indifferenz, sondern durch Partnerschaft gekennzeichnet.

B. Öffentliche Anerkennung

Ein zentrales Merkmal des Verhältnisses von Religion und Staat in der Schweiz ist die Tatsache, dass die traditionellen christlichen Kirchen in allen Kantonen vom Staat zumindest "öffentlich" anerkannt sind.⁸ Die Kantone machen dadurch deutlich, dass die Kirchen wichtige Funktionen für die Öffentlichkeit wahrnehmen. Auch in Genf und in Neuenburg – es handelt sich dabei um die einzigen Kantone, in denen die Kirchen nur als privatrechtliche Vereine ausgestaltet und nicht öffentlichrechtlich anerkannt sind – wird im staatlichen Recht festgehalten, dass ihre Tätigkeit im öffentlichen Interesse liegt.⁹ In diesem Zusammenhang sei auch auf die aktuelle Diskussion um die Neuordnung des

⁷ Im Zusammenhang mit dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht stellt sich allerdings die Frage, inwieweit sich aus Art. 9 EMRK Anforderungen an das kantonale religionsrechtliche System ergeben; siehe dazu Hasan und Chaush v. Bulgarien, ECHR 2000-XI, 117 ff. = ILM 40 (2001), 12 ff. und – unter Bezugnahme auf dieses Urteil – Hermann Weber, Die individuelle und kollektive Religionsfreiheit im europäischen Recht einschliesslich ihres Rechtsschutzes, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht, 47 (2002), S. 265 ff., 275 ff. Das Urteil betrifft vor allem die privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften, die in der Schweiz im Rahmen der zwingenden Normen des Privatrechts bereits über ein weitgehendes Selbstorganisationsrecht verfügen. Vgl. zum Ganzen auch das Urteil des EGMR Metropolitankirche von Bessarabien u.a. v. Moldawien, Urt. v. 13. Dezember 2001.

⁸ Hafner/Gremmelspacher, a.a.O., S. 94 f.

⁹ Siehe dazu Hafner, a.a.O., S. 242 ff.

Verhältnisses von Kirche bzw. Religionsgemeinschaften und Staat in Basel-Stadt hingewiesen.¹⁰

C. Öffentlichrechtliche Anerkennung

In den anderen Kantonen lässt der Staat die Kirchen darüber hinaus auch an seinem öffentlichen Recht partizipieren. In den Kantonen Basel-Stadt, Bern, Freiburg, St. Gallen und Waadt¹¹ ist auch die Israelitische Gemeinde öffentlichrechtlich anerkannt. Diese öffentlichrechtliche Anerkennung der Kirchen steht somit im Mittelpunkt des Religionsrechts in der Schweiz. Sie ist nach herrschender Lehre und Rechtsprechung verfassungsmässig, verstösst also weder gegen die Religionsfreiheit (Art. 15 BV) noch gegen die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV). Die Bundesverfassung lässt die öffentlichrechtliche Anerkennung zu, ohne sich zu deren Umfang, Inhalten und Grenzen zu äussern. Die öffentlichrechtliche Anerkennung hat zur Folge, dass die Kantone den staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften einen Teil ihrer Hoheitsgewalt zukommen lassen. Sie führt aber nicht zur Verstaatlichung der Kirchen; die besondere Eigenart der Kirchen und Religionsgemeinschaften bleibt somit erhalten. Das wichtigste Element bei der Übertragung staatlichen Rechts an die Religionsgemeinschaften ist die Möglichkeit, Kirchensteuern von ihren Mitgliedern erheben zu können; ohne diese wäre die öffentlichrechtliche Anerkennung für Kirchen und Religionsgemeinschaften wohl kaum erstrebenswert.

¹⁰ In Basel-Stadt wird die Einführung einer öffentlichen Anerkennung von privatrechtlichen Religionsgemeinschaften erwogen; siehe dazu die §§ 143 f. des Entwurfs der neuen Verfassung des Kantons Basel-Stadt für die Vernehmlassung vom 1. November 2003 bis zum 1. Januar 2004 (abrufbar unter www.verfassungsrat-bs.ch, 1. September 2004).

¹¹ Art. 171 der Kantonsverfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (Communautés religieuses d'intérêt public) hält fest: „La communauté israélite, telle qu'elle est établie dans le Canton, est reconnue comme institution d'intérêt public.“

D. Enge und lockere Verbindung von Staat und Religionsgemeinschaften in den einzelnen Kantonen

Die kantonalen religionsrechtlichen Ordnungen zeichnen sich dadurch aus, dass sich von der institutionellen Einheit bis hin zur partnerschaftlichen Trennung praktisch sämtliche Zuordnungen von Religionsgemeinschaften – d.h. vor allem von Kirchen – und Staat finden lassen.¹²

So gibt es Kantone, die – wie die evangelisch-reformiert geprägten und darunter vor allem die Kantone Bern und Zürich – aus historischen Gründen eine enge Verbindung mit den Kirchen eingegangen sind. Der Staat übernimmt hier im Rahmen der öffentlichrechtlichen Anerkennung der Kirchen eine weitergehende Rolle als in anderen Kantonen. In den Kantonen Bern und Zürich sind die Landeskirchen zwar selbständig und organisatorisch aus dem Staat ausgegliedert. Allerdings werden auch in diesen Kantonen wesentliche Elemente der Kirchenorganisation in staatlichen Gesetzen geregelt. Das bedeutet für die Zürcher Kirchen, dass unter anderem etwa die Organisation der Landeskirchen, die politischen Rechte ihrer Mitglieder sowie die Errichtung und Organisation der Kirchgemeinden und die Finanzordnung in für die reformierte und katholische Kirche getrennten staatlichen Kirchengesetzen festgelegt sind.¹³

Andererseits ist das Verhältnis von Religionsgemeinschaften und Staat in den ebenfalls ursprünglich evangelisch-reformiert geprägten Kantonen Genf und Neuenburg weitgehend entflochten. Diese Kantone stellen für die Organisation der Religionsgemeinschaften keine spezifischen öffentlichrechtlichen Formen zur Verfügung. In diesen Kantonen herrscht somit die so genannte Trennung

¹² Siehe dazu *Dieter Kraus*, Schweizerisches Staatskirchenrecht. Hauptlinien des Verhältnisses von Staat und Kirche auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, Tübingen 1993, S. 153 ff.

¹³ Siehe zum Kanton Zürich auch die Abstimmung vom 30. November 2003, bei der das Gesetz über die Anerkennung von Religionsgemeinschaften (Anerkennungsgesetz), das die Grundlage für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften gewesen wäre, sowie eine entsprechende Änderung der Kantonsverfassung und ein neues Kirchengesetz abgelehnt worden sind.

von Kirche und Staat. Die Religionsgemeinschaften sind privatrechtlich organisiert. Die Kirchen können von ihren Mitgliedern keine Steuern erheben, sondern nur vereinsrechtliche Mitgliederbeiträge verlangen. Trotzdem bestehen auch in diesen Kantonen Verbindungslinien zwischen Kirchen und Staat. So gibt es in beiden Kantonen staatlich finanzierte theologische Fakultäten an den jeweiligen Universitäten. Zudem hilft der Staat den Kirchen beim Einzug der Vereinsmitgliederbeiträge. So werden in Genf diese Beiträge im Sinne freiwilliger Kirchensteuern vom Staat berechnet „und allen Personen mitgeteilt, die auf der Steuererklärung ihre Konfession angegeben haben. Der Staat nimmt diese freiwillige Steuer ein und gibt sie an jede der drei anerkannten Kirchen weiter“.¹⁴

In denjenigen Kantonen, die – wie etwa Appenzell-Innerrhoden, Wallis, Tessin und die Innerschweizer Kantone – einen starken römisch-katholischen Bevölkerungsanteil aufweisen, hat der Staat bei der öffentlichrechtlichen Anerkennung in der Regel darauf Rücksicht genommen, dass die römisch-katholische Kirche eine eigene, sogar weltweit geltende Organisation besitzt.

Die katholisch geprägten Kantone machen den öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen in der Regel weniger organisatorische Vorschriften als die evangelisch-reformierten Kantone. In den konfessionell paritätisch zusammengesetzten Kantonen Graubünden, St. Gallen, Aargau und Thurgau schliesslich hat der Staat für die Kirchen Rahmenordnungen geschaffen, in denen sich diese mehr oder weniger autonom organisieren können.

Interessant ist das Modell von Basel-Stadt: Das religionsrechtliche System des Kantons Basel-Stadt kann als mittlere oder gemässigte Variante sowohl

¹⁴ *Nicole Fatio*, Eine Landeskirche, vom Staat getrennt seit 1907: Geschichte und heutiger Stand (deutsche Zusammenfassung), in: *Alfred Schindler* (Hrsg.), Kirche und Staat, Bindung – Trennung – Partnerschaft. Ringvorlesung der Theologischen Fakultät der Universität Zürich, Zürich 1994, S. 160.

gegenüber dem so genannten Landeskirchentum der Kantone Zürich und Bern als auch gegenüber der Trennung von Kirche und Staat in den Kantonen Genf und Neuenburg bezeichnet werden. In Basel-Stadt stellt der Kanton keine weitergehenden Vorschriften für die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften auf.¹⁵ Der staatliche Einfluss auf die Kirchen und die Israelitische Gemeinde beschränkt sich auf ein Minimum, zumal die Kantonsverfassung seit ihrer Partialrevision im Jahre 1972 nur noch verlangt, dass die Mehrheit der stimmenden Kirchenmitglieder (bzw. der Mitglieder der Israelitischen Gemeinde) Erlass und Änderung der Kirchenverfassung (bzw. der Verfassung der Israelitischen Gemeinde) zustimmt und dass der Regierungsrat die auf diese Weise erlassene oder geänderte Verfassung genehmigt. Der Regierungsrat muss die Genehmigung erteilen, wenn weder Bundesrecht noch kantonales Recht verletzt wird. Der grossen Autonomie der öffentlichrechtlichen Kirchen in Basel-Stadt entspricht es, dass die Kirchensteuern getrennt von den Staatssteuern von den Kirchen selbst eingezogen werden. Die juristischen Personen, d.h. die Wirtschaftsunternehmen, müssen gemäss baselstädtischem Staatskirchenrecht im Unterschied zu vielen anderen kantonalen Staatskirchensystemen keine Kirchensteuern bezahlen. Und schliesslich ist es gemäss § 19b. der Kantonsverfassung verboten, dass den Kirchen Subventionen für eigentliche Kultuszwecke ausbezahlt werden, es sei denn, es würde damit der Dienst von Geistlichen in öffentlichen Spitälern, Asylen, Gefängnissen, Waisen- und Zwangsfürsorgeanstalten unterstützt. Auch dieses Verbot staatlicher Subventionen zugunsten eigentlicher Kultuszwecke der Kirchen ist ein Element, das die weitgehende Entflechtung von Kirche und Staat im Kanton Basel-Stadt zum Ausdruck bringt. In gewissen Kantonen – beispielsweise im Kanton Zürich – existiert nämlich ein zum Teil auf historischen Rechtstiteln beruhendes Kultusbudget, aus dem auch eigentliche Kultuszwecke, d.h. etwa

¹⁵ Siehe zum Kanton Basel-Stadt *Felix Hafner*, „Hinkende Trennung“ von Kirche und Staat im Kanton Basel-Stadt, in: *Adrian Loretan* (Hrsg.), *Kirche – Staat im Umbruch. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*, Zürich 1995, S. 213 ff.; *Hafner*, a.a.O., S. 225 ff.

auch ein Anteil an die Besoldung des Seelsorgepersonals, bezahlt werden. Weil sich dieses Kultusbudget aus allgemeinen Steuermitteln zusammensetzt, tragen auch Nicht-Kirchenmitglieder mit ihren Steuern zur Finanzierung eigentlicher Kultuszwecke bei. Diese vom Bundesgericht auf Kantonsebene für zulässig befundene staatliche Finanzierung der Kirchen ist somit in Basel-Stadt durch das kantonale Verfassungsrecht verboten, soweit damit eigentliche Kultuszwecke finanziert werden; von diesem Verbot sind – wie erwähnt – lediglich Staatsbeiträge an den Dienst Geistlicher in den genannten Anstalten ausgenommen.¹⁶

IV. Öffentlichrechtliche Anerkennung im multikulturellen Kontext

A. „Magisches Dreieck“ der Rechte und Interessen bei der öffentlichrechtlichen Anerkennung

Genügt nun dieses System der öffentlichrechtlichen Anerkennung den Anforderungen, die sich aus der eingangs geschilderten Problematik der multikulturellen und multireligiösen Situation ergibt? Wie steht es mit einer allfälligen öffentlichrechtlichen Anerkennung weiterer, in der Schweiz nicht traditionellerweise tätigen Religionsgemeinschaften?

Wenn man diese Frage zu beantworten versucht, so hat man sich zunächst zu vergegenwärtigen, dass die öffentlichrechtliche Anerkennung mit Verleihung

¹⁶ Siehe die §§ 145 f. des Entwurfs der neuen Verfassung des Kantons Basel-Stadt für die Vernehmlassung vom 1. November 2003 bis zum 1. Januar 2004 (abrufbar unter www.verfassungsrat-bs.ch, 1. September 2004), die vorsehen, dass „alle Religionsgemeinschaften ... grundsätzlich selbst für die Kosten des Kultus“ aufkommen (§ 145) sowie dass der „Dienst von Geistlichen in Spitälern, Gefängnissen und anderen öffentlichen Einrichtungen ... vom Staat unterstützt werden“ kann (§ 146 Abs. 1) und dass der Staat an „die Erhaltung von Bau- und Kunstdenkmälern sowie an die Erfüllung anderer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben ... Beiträge leisten“ kann (§ 146 Abs. 2).

der Steuerhoheit an Religionsgemeinschaften in einem Spannungsfeld verschiedener Rechte und Interessen steht. Man könnte dabei von einem „magischen Dreieck“ sprechen.

Erstens sind die Bedürfnisse der Religionsgemeinschaften zu beachten, die sich dank der mit der öffentlichrechtlichen Anerkennung verbundenen Steuerhoheit eine bessere finanzielle Ausgangslage verschaffen können. Ihr Interesse ist dabei auch darauf ausgerichtet, dass ihnen der Kanton bei der öffentlichrechtlichen Anerkennung möglichst wenig organisatorische Vorschriften macht. So möchte etwa die römisch-katholische Kirche – jedenfalls die Vertreter der Universalkirche – nicht, dass der Kanton ihr vorschreibt, dass sie die Pfarrer von den Kirchenmitgliedern demokratisch wählen lassen muss. Die Bundesverfassung schützt zwar in einem gewissen Ausmass solche Rechte von Religionsgemeinschaften. Dieser Schutz reicht jedoch nur so weit, wie der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft vom Kanton Organisationsautonomie eingeräumt worden ist.

Zweitens sind die Interessen der Mitglieder der Religionsgemeinschaften zu beachten, die zum Teil von den organisatorischen Vorschriften des Staates profitieren. So haben sich die Religionsgemeinschaften, wenn sie Steuern erheben wollen, nach demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien zu organisieren. Das kantonale öffentliche Recht, das die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften bei der Steuerhebung anwenden, muss von Bundesrechts wegen auf demokratischen Grundlagen beruhen.¹⁷ Der Bund gewährleistet nämlich Kantonsverfassungen nur, wenn sich die Kantone demokratisch organisieren (Art. 51 Abs. 1 BV). Bei der Steuererhebung müssen die der Steuer zugrunde liegenden Rechtserlasse demokratisch legitimiert sein. Dies gilt auch für die nach kantonalem öffentlichem Recht organisierten

¹⁷ Siehe dazu und zum Folgenden: *Felix Hafner*, Kirche und Demokratie. Betrachtungen aus juristischer Sicht, in: Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht 1997, Bern 1998, S. 77 f.

öffentlichrechtlichen Religionsgemeinschaften. Dieses Erfordernis läuft zwar hierarchisch gegliederten Religionsgemeinschaften – wie etwa der römisch-katholischen Kirche – zuwider, nützt aber letztlich den Mitgliedern dieser Religionsgemeinschaften, weil ihnen damit ein demokratisches Mitspracherecht bei der Finanzierung ihrer Religionsgemeinschaft vermittelt wird. Die Bundesverfassung garantiert zudem den Individuen Schutz vor Eingriffen in ihre Grundrechte, namentlich wenn das kantonale Recht in ihre Rechte eingreift. Dies gilt auch gegenüber Eingriffen der von den Kantonen öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften in die Rechte ihrer Mitglieder. So besitzen die Mitglieder, aber etwa auch die Angestellten der öffentlichrechtlichen Religionsgemeinschaften einen Rechtsschutz gegen die mit staatlicher Hoheitsgewalt ausgestattete Religionsgemeinschaft.

Schliesslich sind *drittens* die Interessen der Kantone zu berücksichtigen. Diese wollen im Rahmen ihrer Kulturhoheit und Zuständigkeit über das Religionswesen selber bestimmen, welchen Religionsgemeinschaften sie in welchem Ausmass ihr kantonales öffentliches Recht vor allem im Hinblick auf die Einziehung von Kirchensteuern weitergeben. Die Bundesverfassung garantiert ihnen denn auch diese Freiheit im Rahmen der erwähnten bundesrechtlichen Kompetenzverteilung in den Artikeln 3 und 72 Abs. 1 der Bundesverfassung.

Konkrete Auswirkungen dieses Spannungsfeldes zeigen sich dabei vor allem bei der Frage, ob und inwieweit die Kantone bei der öffentlichrechtlichen Anerkennung das Selbstorganisationsrecht der Religionsgemeinschaften zu beachten haben. Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann davon ausgegangen werden, dass die kantonale Zuständigkeit in Religionsangelegenheiten vorgeht, die Kantone somit grundsätzlich nicht auf die

Organisation der Religionsgemeinschaften Rücksicht zu nehmen haben.¹⁸ In der Lehre wird jedoch gefordert, dass die Kantone bei der öffentlichrechtlichen Anerkennung der Kirchen und Religionsgemeinschaften das Selbstbestimmungsrecht – d.h. vor allem das Selbstorganisationsrecht – zu beachten haben. Zum Teil wird dabei davon ausgegangen, dass ein ungeschriebenes Verfassungsrecht der Glaubensgemeinschaften auf dieses Selbstbestimmungsrecht bestehe, das sich aus dem die Religionsfreiheit garantierenden Art. 9 der EMRK ergebe.¹⁹ Dieses Selbstbestimmungsrecht steht den privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften – also solchen, die als private Vereine organisiert sind – zu.²⁰

Fraglich ist allerdings, ob es auch für die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften gilt, da sie aufgrund der öffentlichrechtlichen Anerkennung zumindest teilweise selbst als Träger staatlicher Hoheitsgewalt in Erscheinung treten. Falls es auch ihnen zustünde, müsste beachtet werden, dass gemäss Lehre und Rechtsprechung zu Art. 9 EMRK von einem engen Begriffsverständnis des Selbstbestimmungsrechts auszugehen ist.²¹ Die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften der Schweiz dürften wohl deshalb daraus keine zusätzlichen Rechte ableiten können.

Aufgrund des skizzierten magischen Dreiecks wird das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften – selbst wenn es auch den öffentlichrechtlich anerkannten zustünde – auf jeden Fall beschränkt: Die Begrenzung ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen öffentlichen Recht, das der

¹⁸ Siehe BGE 120 Ia 194 ff. und (aus der älteren Praxis) BGE 55 I 129.

¹⁹ Ueli Friederich, Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat. Zur Bedeutung der Religionsfreiheit im schweizerischen Staatskirchenrecht, Bern 1993, insb. S. 373; siehe zum Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften auch Konrad Sahlfeld, Aspekte der Religionsfreiheit im Lichte der Rechtsprechung der EMRK-Organe, des UNO-Menschenrechtsausschusses und nationaler Gerichte, Diss. Zürich 2004, S. 170 ff.

²⁰ Siehe dazu auch Hasan und Chaush v. Bulgarien, ECHR 2000-XI, 117 ff. = ILM 40 (2001), 12 ff.

²¹ Dazu Hermann Weber, Die individuelle und kollektive Religionsfreiheit im europäischen Recht einschliesslich ihres Rechtsschutzes, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht, 47 (2002), S. 265 ff., 275 ff.

Religionsgemeinschaft verliehen wird. Sie besteht darin, dass das öffentliche Recht nur weitergegeben werden darf, wenn rechtsstaatliche Prinzipien beachtet werden, wozu namentlich die Berücksichtigung eines Minimalstandards von Grundrechten gehört. So haben etwa die Kirchen bei der Übernahme der staatlichen Steuerdaten den Datenschutz und bei der Steuererhebung die entsprechenden demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsätze zu beachten. Die römisch-katholische Kirche kann somit das Besteuerungsrecht nur erhalten, wenn sie sich entgegen dem weltweiten innerkirchlichen Recht auf kantonaler Ebene demokratisch organisiert. Ausserdem führt die Kirchenhoheit der Kantone dazu, dass die Religionsgemeinschaften ungleich behandelt werden: Solange nämlich die Bundesverfassung in dieser Hinsicht keine expliziten Vorschriften statuiert bzw. das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung keine absolute Gleichbehandlung verlangt, liegt es an den Kantonen zu bestimmen, welcher Religionsgemeinschaft sie in welchem Ausmass ihr kantonales öffentliches Recht zur Verfügung stellen wollen. Immerhin kann festgestellt werden, dass bezüglich der öffentlichrechtlichen Anerkennung in allen Kantonen die Parität zwischen den beiden grossen christlichen Konfessionen verwirklicht ist.²² Die Kantone Basel-Stadt, Freiburg, St. Gallen, Bern und Waadt²³ haben zudem auch die Israelitische Gemeinde öffentlichrechtlich anerkannt.

²² *Liz Fischli-Giesser*, Trennung von Kirchen und Staat? Bericht über ein interdisziplinäres Seminar an der Universität Bern, in: *Loretan* (Hrsg.), a.a.O., S. 68 ff., 71.

²³ Siehe Hinweis in Fn. 9.

B. Öffentlichrechtliche Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften

1. Anspruch auf öffentlichrechtliche Anerkennung aufgrund der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbotes?

Damit sind wir beim derzeitigen Kernproblem angelangt, der Frage nämlich, ob die Kantone angesichts der modernen multireligiösen Gesellschaft verpflichtet sind, auch andere Religionsgemeinschaften als nur die traditionellen christlichen Kirchen und die Israelitische Gemeinde öffentlichrechtlich zu anerkennen.

Bei deren Beantwortung ist festzuhalten, dass weder die Bundesverfassung noch die Europäische Menschenrechtskonvention die Kantone zur rechtsgleichen Behandlung und damit zur Herstellung der so genannten positiven Parität unter den Religionsgemeinschaften verpflichtet: Die Kantone sind daher nicht gehalten, sämtliche Religionsgemeinschaften, die darum nachsuchen, öffentlichrechtlich zu anerkennen.²⁴ Diese Rechtslage kann allerdings unter Umständen zu einem Spannungsverhältnis zum Rechtsgleichheitsgebot sowie zum Diskriminierungsverbot führen.

Das in Art. 8 BV festgehaltene Gleichheitsgebot verlangt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandelt ist.²⁵ Unterscheidungen sind aber dann zulässig, wenn sie auf einem sachlichen und vernünftigen Grund beruhen.²⁶

²⁴ Nach der geltenden Rechtslage ergibt sich somit weder aus Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) und Art. 15 BV (Glaubens- und Gewissensfreiheit) noch aus Art. 14 der EMRK (Diskriminierungsverbot) ein Rechtsanspruch auf öffentlichrechtliche Anerkennung (*Hafner*, a.a.O., S. 239).

²⁵ BGE 110 Ia 13.

²⁶ Siehe beispielsweise BGE 114 Ia 321.

Es ist davon auszugehen, dass "die öffentlichrechtliche Anerkennung grundsätzlich allen Religionsgemeinschaften mit einer gewissen Bedeutung"²⁷ offenzustehen hat. Eine unterschiedliche Behandlung von Religionsgemeinschaften ist nur dann gerechtfertigt, wenn dafür nicht-religiöse, sachliche Gründe bestehen.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob nicht die Kompetenz der Kantone in Religionsangelegenheiten prinzipiell einen sachlichen Grund darstellt, Religionsgemeinschaften hinsichtlich der öffentlichrechtlichen Anerkennung ungleich behandeln zu dürfen. Zwar hat es das Bundesgericht bislang abgelehnt, in der Verweigerung der öffentlichrechtlichen Anerkennung einen Verstoss gegen die Rechtsgleichheit zu erkennen.²⁸ Mit Blick auf die Entscheidungen des Bundesgerichtes zur Einbürgerungspraxis der Kantone²⁹ muss aber wohl davon ausgegangen werden, dass den Kantonen kein freies Ermessen zukommt, Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich zu anerkennen oder nicht. Vor allem das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), das „den Angehörigen bestimmter traditionell unterprivilegierter bzw. gefährdeter gesellschaftlicher Gruppen einen besonderen Schutz gegen Benachteiligung und Ausgrenzung gewähren“³⁰ soll, sowie das Willkürverbot (Art. 9 BV) haben bei der Beurteilung Beachtung zu finden. Die Vorschrift des Kantons Basel-Landschaft,

²⁷ Pius Hafner, Staat und Kirche im Kanton Luzern. Historische und rechtliche Grundlagen, Freiburg/Schweiz 1991, S. 197.

²⁸ BGE 103 Ia 245; 55 I 301 ff.; 43 I 160; siehe dazu auch *Cla Reto Famos*, Die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Lichte des Rechtsgleichheitsprinzips, Freiburg/Schweiz 1999, S. 110.

²⁹ Dazu BGE 129 I 217 ff.; 129 I 232 ff.; vgl. auch *Bianchi*, a.a.O., S. 155 ff.; *Doris Bianchi*, Paradigmenwechsel im Einbürgerungsrecht. Vom politischen Einbürgerungsentscheid zum Verwaltungsakt, in: ZBl 8/2004, S. 401 ff.; *Daniel Thürer/Michael Frei*, Einbürgerung im Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, in: ZSR I 2004, S. 205 ff.; *Yvo Hangartner*, Neupositionierung des Einbürgerungsrechts. Bemerkungen aus Anlass der Bundesgerichtsentscheide vom 9. Juli 2003, in: AJP/PJA 2004, S. 3 ff.; *René Wiederkehr*, Strukturelle Individualgerechtigkeit – eine Skizze. Dargestellt am Beispiel der Einbürgerungspraxis, in: AJP/PJA 2004, S. 23 ff.; *Yvo Hangartner*, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, in: AJP/PJA 2001, S. 949 ff.; *Andreas Auer/Nicolas von Arx*, Direkte Demokratie ohne Grenzen? Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk, in: AJP/PJA 2000, S. 923 ff.

³⁰ BGE 129 I 220.

wonach „privatrechtliche Religionsgemeinschaften die kantonale Anerkennung erlangen können, wenn sie ein christliches oder jüdisches Glaubensbekenntnis vertreten“³¹, müsste wohl als Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot³² betrachtet werden. Dadurch werden nichtchristliche und nichtjüdische Religionsgemeinschaften ausgegrenzt, ohne dass dafür sachliche Gründe angeführt werden können.

Aus der im Zusammenhang mit der Einbürgerungspraxis der Kantone eingeleiteten bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfte sich ergeben, dass Entscheide, mit denen eine öffentlichrechtliche Anerkennung verweigert werden, – analog zu den Einbürgerungsentscheiden – der rechtlichen Überprüfung im Hinblick auf die Beachtung des Diskriminierungsverbots zugänglich sein sollten.

³¹ § 1a des Kirchengesetzes des Kantons Basel-Land vom 3. April 1950 lautet wie folgt (SGS 191): „1 Privatrechtliche Religionsgemeinschaften können die kantonale Anerkennung erlangen, wenn sie
a. ein christliches oder jüdisches Glaubensbekenntnis vertreten;
b. in der Schweiz während mehr als zwanzig Jahren im Einklang mit der Rechtsordnung gewirkt haben;
c. die Rechtsordnung, insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit Andersgläubiger, respektieren;
d. nachweisen, dass die Mehrheit der stimmenden Angehörigen ihrer Ordnung zugestimmt hat.“

³² Siehe dazu die Definition des Diskriminierungsbegriffes in BGE 129 I 217 ff., 223: „Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht“ (m.w.H.).

2. Religionspolitische Optik

Die Frage der Anerkennung von Religionsgemeinschaften muss auch aus religionspolitischer Optik betrachtet werden. Vielleicht sind die Argumente aus dieser Sicht so gewichtig, dass sie das Bundesgericht zu einer Praxisänderung bewegen könnten. Zu erinnern ist dabei an den berühmten Frauenstimmrechtsentscheid, bei dem das Bundesgericht im Jahre 1990 den Kanton Appenzell-Innerrhoden aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung von Frau und Mann zur Einführung des Frauenstimm- und wahlrechts gezwungen hat.³³ Im Vordergrund einer religionspolitischen Optik steht heute nicht nur das Rechtsgleichheitsgebot und das Diskriminierungsverbot, sondern auch das Integrationsgebot. In Frage steht dabei vor allem die Integration von Menschen aus fremden Kulturen mit den unterschiedlichsten Religionszugehörigkeiten.³⁴ Aus dieser Sicht stellt sich nämlich die Frage, ob und inwiefern die Ausweitung der öffentlichrechtlichen Anerkennung im Sinne eines Rechtsanspruchs tatsächlich als Schritt zur Integration dient oder nicht.

Wäre es daher nicht sinnvoller, Religionsgemeinschaften und Staat zu trennen mit der Folge, dass der Staat sämtliche Religionsgemeinschaften in gleicher Weise nur als privatrechtliche Verbände behandelt? Läge es nicht näher, dass der Staat – statt sein Verhältnis zu bestimmten Religionsgemeinschaften positiv zu regeln – sich absolut indifferent und neutral verhält und insofern „negative Parität“, d.h. negative Gleichheit unter den Religionsgemeinschaften herstellt? Dies wäre aber wohl als problematisch zu erachten. Zum einen müsste auch die Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften demokratisch beschlossen, d.h. von einer Mehrheit des Stimmvolks oder dessen Repräsentanten gebilligt werden. Zum anderen ist das Problem nicht gelöst, wenn man den traditionellen

³³ BGE 116 Ia 359 ff.

³⁴ Weiterführend *Doris Bianchi*, Die Integration der ausländischen Bevölkerung. Der Integrationsprozess im Lichte des schweizerischen Verfassungsrechts, Diss. Zürich 2003.

Religionsgemeinschaften ihren öffentlichrechtlichen Status wegnimmt. Der richtige Weg liegt darin, dem Staat – also namentlich den Kantonen – eine aktive Religionspolitik im Sinne einer Integration der vielfältigen religiösen Bedürfnisse im multikulturellen Gemeinwesen aufzutragen. Dieses Vorgehen rüttelt nicht an den historisch gewachsenen religionsrechtlichen Strukturen der Schweiz, gibt aber dem Gemeinwesen auf, den neuen Religionsgemeinschaften den Weg frei zu machen, sich in diese traditionelle religionsrechtliche Ordnung einfügen, d.h. integrieren zu können. Am Ende des Weges stünde schliesslich die öffentlichrechtliche Anerkennung.³⁵

C. Zwei Forderungen an das Gemeinwesen

Konkret ergeben sich daraus vor allem zwei Forderungen an das Gemeinwesen, nämlich:

1. Unterstützung nicht öffentlichrechtlich anerkannter Religionsgemeinschaften und
2. Aufklärungsarbeit in den und über die nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften.

Im Folgenden soll auf diese zwei Postulate näher eingegangen werden.

1. Unterstützung nicht öffentlichrechtlich anerkannter Religionsgemeinschaften

Um das Verhältnis von Religionsgemeinschaften und Staat im multireligiösen Gemeinwesen gerecht, d.h. möglichst rechtsgleich und diskriminierungsfrei

³⁵ Siehe dazu auch *Hafner/Gremmelpacher*, a.a.O., S. 99 ff.

auszugestalten, hat der Staat auch diejenigen Religionsgemeinschaften zu unterstützen, die nicht öffentlichrechtlich anerkannt sind.³⁶ Diese Unterstützung besteht zunächst darin, diesen Religionsgemeinschaften dort entgegenzukommen, wo der Staat aus Gründen der Tradition an herkömmliche christliche Ausprägungen anknüpft.

So hat der Staat etwa im Rahmen der Schulpflicht Dispensationen zu gewähren, damit diese Religionsgemeinschaften ihre Feiertagsordnung im Einklang mit der christlichen festlegen und ausüben können.³⁷ Dasselbe sollte auch für das private,³⁸ aber insbesondere auch für das öffentliche Arbeits- und Dienstrecht gelten. Dieses ist so auszugestalten, dass anderen als nur christlichen Religionsgemeinschaften Rechnung getragen werden kann. Gebete während der Arbeitszeit sollten – sofern sie von der Arbeitsfunktion her vertretbar sind – nicht als Kündigungsgrund betrachtet werden dürfen. Ferner gehört zur Unterstützung der nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, dass ihren religiösen Bedürfnissen auch in anderer Hinsicht entgegengekommen wird. So sollte der Religionsunterricht an den Schulen zugelassen³⁹ und die religiöse Betreuung in Anstalten, d.h. Spitälern und Gefängnissen, gewährleistet werden.⁴⁰ Hinzu kommt auch die diskriminierungsfreie Behandlung von Religionsgemeinschaften im Begräbniswesen.⁴¹ Auch im Bewilligungswesen – etwa im Hinblick auf den Bau

³⁶ Vgl. das Beispiel des Kirchengesetzes des Kantons Freiburg (SGF 190.1), wonach gemäss Art. 28 auch konfessionellen Gemeinschaften des Privatrechts Vorrechte gewährt werden können (wie etwa die Benutzung der Schullokale während der obligatorischen Schulzeit, Art. 29 Abs. 1 lit. b).

³⁷ Dazu *Karlen*, a.a.O., S. 341 ff.

³⁸ Siehe zum privatrechtlichen Arbeitsverhältnis *Hafner/Gremmelspacher*, a.a.O., S. 89.

³⁹ *Hafner/Gremmelspacher*, a.a.O., S. 92.

⁴⁰ Gemäss BGE 113 Ia 304 ff. haben Musliminnen und Muslime im Gefängnis grundsätzlich ein Recht auf Durchführung des Freitagsgebetes; vgl. auch BGE vom 19. August 1997, 2P.126/1997 sowie *Peter Karlen*, Jüngste Entwicklung der Rechtsprechung zum Staatskirchenrecht, in: Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht, Band 4 (1999), Bern 2000, S. 81 ff.

⁴¹ Siehe dazu aber BGE 125 I 300 ff.; dazu auch: *Walter Kälin*, Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft, Zürich 2000, S. 129 f.; „Lösungen für die Bestattung von Muslimen. Tendenz zu Grabfeldern auf öffentlichen Friedhöfen“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. Februar 2002, Nr. 41, S. 12.

von Kultusgebäuden⁴² – kann der Staat den nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften entgegenkommen. Die Unterstützung nicht öffentlichrechtlich anerkannter Religionsgemeinschaften besteht aber auch darin, sie aktiv zu fördern, indem etwa soziale und integrative Leistungen solcher Religionsgemeinschaften anerkannt und unterstützt werden. Unter diesem Aspekt wären durchaus auch Subventionen an Religionsgemeinschaften ins Auge zu fassen. Zumindest könnte erwogen werden, dass der Staat den Religionsgemeinschaften wie in Genf und Neuenburg hilft, die Vereinsmitgliederbeiträge bei ihren Angehörigen einzuziehen. Schliesslich sind auch die Steuerabzugsmöglichkeiten für Religionsgemeinschaften beizubehalten oder je nachdem auch zu erweitern.

Zusammenfassend könnte man diese staatliche Unterstützung der Religionsgemeinschaften als öffentliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften bezeichnen. Der Staat gibt mit seiner Unterstützung zu erkennen, dass er das Wirken der Religionsgemeinschaften als im öffentlichen Interesse liegend erachtet. Er schafft dadurch eine Vorstufe, damit diese dann auch öffentlichrechtlich anerkannt werden können.

⁴² Siehe dazu *Regina Kiener/Mathias Kuhn*, Die bau- und planungsrechtliche Behandlung von Kultusbauten im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2003, S. 617 ff.

2. Aufklärungsarbeit in den und über die nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften

2.1 Aufklärungsarbeit in den nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften

Die Aufklärungsarbeit in den nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Gemeinwesen nur solche Religionsgemeinschaften unterstützen kann, welche die Grundwerte des Rechtsstaates anerkennen. Diese Feststellung mag prima vista als selbstverständlich erscheinen, ist aber letztlich für die Religionsgemeinschaften mit Konsequenzen verbunden. Staatliche Unterstützung und Förderung wird nämlich zwangsläufig mit rechtsstaatlich-demokratischen Elementen verknüpft sein. Je näher sich eine Religionsgemeinschaft mit dem Rechtsstaat einlässt, desto demokratischer und rechtsstaatlicher muss und wird sie sich selbst verhalten. Sie muss sich gewissermassen selbst ebenfalls einem Mindestmass an rechtsstaatlichen Bedingungen unterwerfen.

Eine Religionsgemeinschaft etwa, die Religionsunterricht an den Schulen erteilen will, muss sich den allgemeinen Rahmenbedingungen der staatlichen Schule unterwerfen, selbst wenn dies nicht ausdrücklich im staatlichen Gesetz vorgesehen ist. So kann die den Religionsunterricht erteilende Religionsgemeinschaft nicht verhindern, dass sie mit einer religiös neutralen Schulhausatmosphäre konfrontiert wird. Der Religionsunterricht findet nicht in einem sakralen, sondern in einem religiös neutralen, säkularen Umfeld statt. Eine Religionsgemeinschaft, die für ihr Sozialwerk Subventionen erhalten will, muss notwendigerweise das demokratische Ausgabenrecht des Staates akzeptieren. Sie muss damit hinnehmen, dass ihr Verhalten vom demokratischen

Diskurs erfasst wird, weil mit der Subventionierung eine demokratische Diskussion über die richtige Verwendung der staatlichen Finanzen einhergeht, und sie muss in Kauf nehmen, dass ihr Verhalten hinsichtlich der Verwendung der Subventionen einer öffentlichen Kontrolle unterworfen wird.

Der staatliche Dialogpartner der Religionsgemeinschaften ist der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Öffentlichkeit verpflichtet; solche Organisationsprinzipien gelten in der Regel nicht auch für die Religionsgemeinschaften. Dieser Dialog hat somit zwangsläufig vor allem auf die Ausgestaltung und das Verhalten derjenigen Religionsgemeinschaften Rückwirkungen, die selber hierarchisch strukturiert sind bzw. bislang nicht im demokratisch-rechtsstaatlichen Umfeld gewirkt haben. Man könnte daher diesen Kommunikationsprozess mit einem modernen Designer-Medikament vergleichen: Er vermittelt die Chance, dass die Religionsgemeinschaft im fremden Umfeld gesund bleibt, ja sich sogar zu stärken vermag; er birgt aber auch das Risiko in sich, dass sich die Religionsgemeinschaft schleichend verändert und an demokratische Grundsätze anpasst. Wenn man die Geschichte der Integration namentlich der römisch-katholischen Kirche in den demokratischen Rechtsstaat betrachtet, lässt sich diese Ambivalenz sehr gut aufzeigen: Die römisch-katholische Kirche hat in Basel-Stadt von der Integration bis hin zur öffentlichrechtlichen Anerkennung stark profitiert. Sie hat sich damit aber auch interne Probleme geschaffen, weil ein Teil der Gläubigen die Anpassung an den demokratisch-grundrechtlichen Kontext nicht zu akzeptieren vermochte.⁴³

Das rechtsstaatliche Gemeinwesen hat im Dialog mit den Religionsgemeinschaften auf diesen Umstand aufmerksam zu machen. Die nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften müssen sich somit der

⁴³ Felix Hafner/Simone Piali, Kirche und Staat in Basel, in: Licht und Schatten. 200 Jahre Römisch-Katholische Kirche Basel-Stadt, Basel 1997, S. 62 ff.

Konsequenzen des vermehrten Dialogs mit dem Rechtsstaat bewusst sein. Es gehört auch zu den religionspolitischen Aufgaben des Staates, die Religionsgemeinschaften auf diesen Umstand aufmerksam zu machen.

2.2 Aufklärungsarbeit über die nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften

Integration ist kein einseitiger Vorgang. Auch die traditionelle Bevölkerung muss sich auf neue Religionsgemeinschaften und Kulturen, die heute die Schweiz bereichern, hinbewegen. Dabei handelt es sich um einen Prozess, in dem das gegenseitige Wissen der Menschen über ihre Religion, ihre Herkunft, ihre Traditionen und Bräuche eine grosse Rolle spielt. Es ist deshalb wichtig, dass alle interessierten gesellschaftlichen Kräfte, namentlich auch herkömmliche Religionsgemeinschaften, aber auch der Staat öffentlich über neue, bisher fremde Religionen und Kulturen positive Aufklärungsarbeit betreiben. Nur so kann in der Gesamtbevölkerung die Akzeptanz gesteigert werden und etwa auch demokratische Mehrheiten im Hinblick auf eine öffentlichrechtliche Anerkennung von neu in der Schweiz wirkenden Religionsgemeinschaften gefunden werden. Dem Staat kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Er darf in dieser Hinsicht nicht neutral sein, sondern muss sich in positiver Weise an dieser Aufklärungsarbeit beteiligen. Hievor wurde auf die Entwicklung im Bereich der Geschlechtergleichstellung hingewiesen und das Beispiel des Frauenstimmrechts erwähnt. Die Rolle des Staates bei der Geschlechtergleichstellung könnte als Modell beigezogen werden. Aufgrund von Art. 8 Abs. 3 BV darf sich der Staat bei Geschlechtergleichstellungsfrage nicht einfach neutral zurückhalten, sondern muss eine aktive und positive Gleichstellungspolitik betreiben. Im Bund und in vielen Kantonen gibt es deshalb auch Gleichstellungsbüros und Gleichstellungskommissionen. Es wäre

vorstellbar, dass der Staat auch im Bereich des Religionswesens analoge Institutionen schaffen könnte, um die Bevölkerung über das Wirken von anderen Religionsgemeinschaften zu orientieren und sie gleichzeitig für deren Anliegen zu sensibilisieren. Der Staat muss ein Klima schaffen, damit demokratische Entscheide etwa in Richtung öffentlichrechtlicher Anerkennung von neu in der Schweiz wirkenden Religionsgemeinschaften möglich werden.

V. Schlussbemerkung

Religionsgemeinschaften wirken in der Schweiz in einem Rechtsstaat, der sich durch eine starke demokratische Prägung kennzeichnet. Diese Tatsache gilt es zu beachten, wenn es um die Ausgestaltung der Beziehungen der Religionsgemeinschaften zum Staat geht. Nötige Veränderungen am bestehenden Verhältnis von Religionsgemeinschaften und Staat lassen sich deshalb im Wesentlichen nur dadurch bewirken, dass für solche Korrekturen demokratische Mehrheiten gewonnen werden bzw. dass die Mehrheit der stimmberechtigten Bevölkerung von der Notwendigkeit solcher Veränderungen überzeugt wird.

Freilich ist der Rechtsstaat nicht nur der Demokratie, sondern auch der Friedensordnung, dem Recht und der Gerechtigkeit verpflichtet. Die Religionsgemeinschaften sind Kräfte, die diese rechtsstaatlichen Elemente zum Teil positiv mitgestalten, zum Teil aber auch strapazieren. Der Staat darf sich deshalb nicht einfach indifferent und abstinenter verhalten; er besitzt vielmehr einen religionspolitischen Auftrag. Dieser Auftrag bezieht sich namentlich auch darauf, dass die Religionsgemeinschaften, welche die Grundwerte des Rechtsstaates anerkennen, unterstützt werden. Im Gemeinwesen ist daher ein für solche Religionsgemeinschaften günstiges Klima zu schaffen. Nur so können die

erforderlichen religionsrechtlichen Systemveränderungen – wie etwa die Erweiterung der öffentlichrechtlichen Anerkennung oder auch die nötigen Korrekturen am in gewissen Kantonen überkommenen engen Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften – erreicht werden.