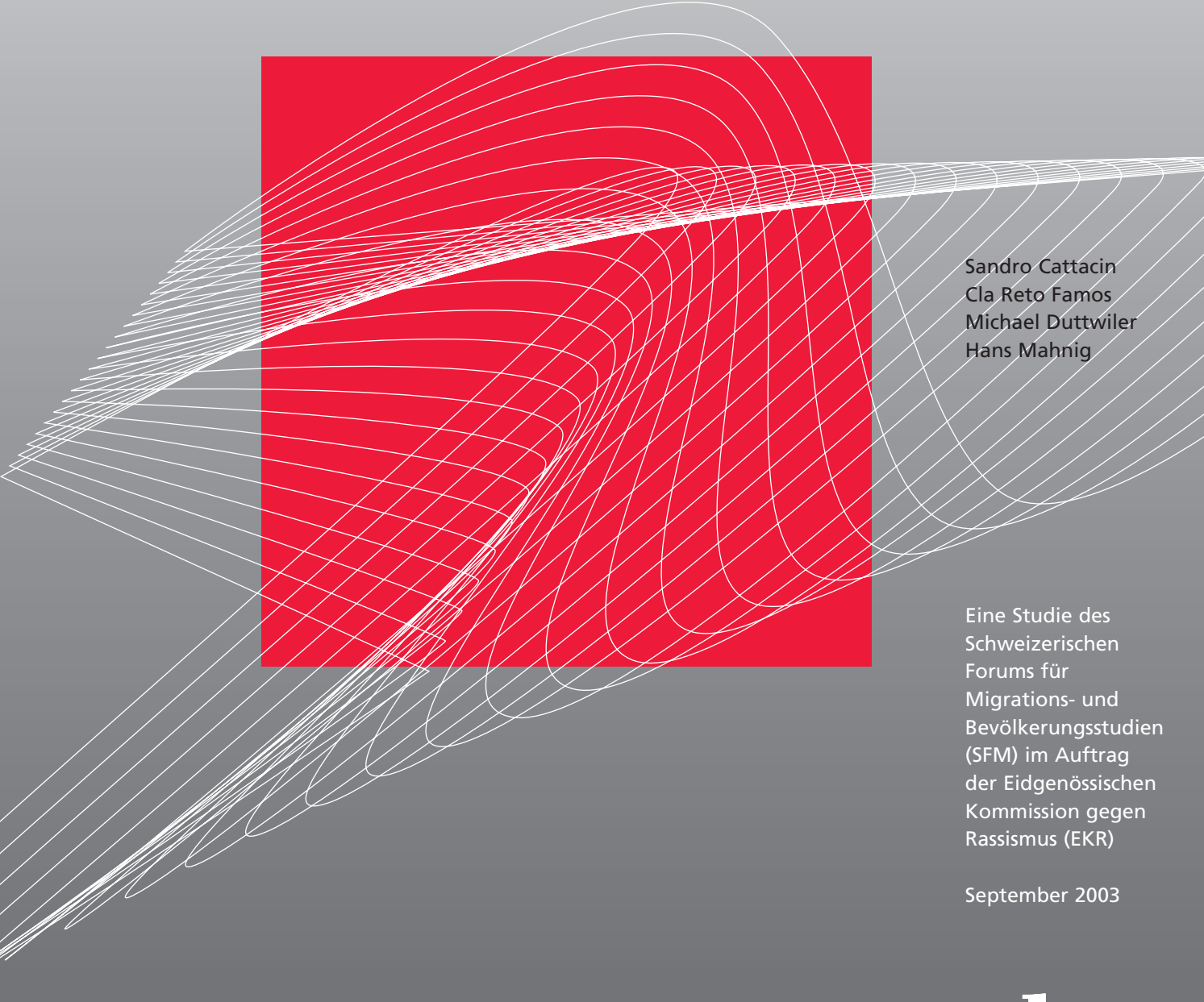


# Staat und Religion in der Schweiz

Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen



Sandro Cattacin  
Cla Reto Famos  
Michael Duttwiler  
Hans Mahnig

Eine Studie des  
Schweizerischen  
Forums für  
Migrations- und  
Bevölkerungsstudien  
(SFM) im Auftrag  
der Eidgenössischen  
Kommission gegen  
Rassismus (EKR)

September 2003

ek  
cf

Sandro Cattacin, Cla Reto Famos, Michael Duttwiler und  
Hans Mahnig

# **Staat und Religion in der Schweiz – Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen**

Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations-  
und Bevölkerungsstudien (SFM) im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)

Bern, September 2003

## **Staat und Religion in der Schweiz – Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen**

Sandro Cattacin, Cla Reto Famos, Michael Duttwiler und Hans Mahnig

Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM)  
im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)

© EKR/CFR 2003

Herausgeber Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)  
GS EDI, 3003 Bern  
Koordination: Gioia Weber

Grafische Gestaltung Monique Kummer, Unterägeri

Übersetzungen Erik Verkooyen (Französisch)  
Antonella Ferrari (Italienisch)

Internetversion <http://www.ekr-cfr.ch/d/publikationen.htm>

Bestellung eines ausgedruck-  
ten Exemplars (broschiert)

Sekretariat EKR, GS-EDI  
3003 Bern  
Tel. 031 324 12 93  
Fax 031 322 44 37  
[ekr-cfr@gs-edi.admin.ch](mailto:ekr-cfr@gs-edi.admin.ch)  
<http://www.ekr-cfr.ch>

Preis CHF 10.–

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Zusammenfassung	7
Einleitung – Staat und Religion auf der Suche nach Modernität	9
Die Anerkennung religiöser Gemeinschaften	11
Modus vivendi und Staatskirche: analytische Unterscheidungen	12
Die rechtliche Ausgestaltung der Anerkennung in der Schweiz	14
Voraussetzungen der Anerkennung	17
Begründung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung: Gesetzliche Elemente	18
Zusammenfassende Bewertung der Kriterien	23
Welche Form der Anerkennung?	25
Die Vielfalt der Regelungsinstrumente	27
Religiöser Pluralismus und gesellschaftliche Integration – Fazit	29
Anhang I: Problemfelder und deren Diskussion – Beispiele in Bezug auf die muslimische Gemeinschaft	33
Glaubensfreiheit – ein Recht, das Platz braucht	33
Frieden nach dem Tod – die Friedhofsfrage	34
Hilft mir jemand? Seelsorge in institutionellen Kontexten	40
Religion muss gelernt werden – Religionsunterricht in den Schulen	41

Anhang II: Übersicht über die kantonalen Rechtsgrundlagen betreffend die öffentlich-rechtliche Anerkennung nichtchristlicher Religionsgemeinschaften	43
Aargau	47
Appenzell-Ausserrhoden	49
Appenzell-Innerrhoden	51
Basel-Land	53
Basel-Stadt	55
Bern	57
Freiburg	61
Genf	65
Glarus	67
Graubünden	69
Jura	71
Luzern	73
Neuenburg	75
Nidwalden	77
Obwalden	79
Sankt Gallen	81
Schaffhausen	83
Schwyz	85
Solothurn	87
Tessin	89
Thurgau	91
Uri	93
Waadt	95
Wallis	97
Zug	99
Zürich	101
Bibliographie	105

# Vorwort

Längst ist die Schweiz kein „rein“ christliches Land mehr. Auch wenn sich gemäss Eidgenössischer Volkszählung vom Jahr 2000 nach wie vor knapp drei Viertel der schweizerischen Wohnbevölkerung der römisch-katholischen oder der evangelisch-protestantischen Kirche – das heisst einer der beiden Landeskirchen – zugehörig fühlt, sind fast 10 % der hier lebenden Menschen Angehörige einer andern Religionsgemeinschaft. Das sind rund 700'000 Menschen. Da stellt sich die Frage, welchen Platz sie in der schweizerischen Gesellschaft einnehmen oder einnehmen sollten, welchen Platz ihnen die schweizerische Gesellschaft zuweist oder zugesteht.

Es sind die Kantone, die das Verhältnis zwischen den Religionsgemeinschaften bzw. der Kirche und dem Staat regeln. Das bedeutet, dass in der Schweiz 26 verschiedene Ausprägungen dieses Verhältnisses existieren. Die Übersicht über die Regelungen in den einzelnen Kantonen in Anhang II zeigen dies auf eindruckliche Weise. Jeder Kanton hat auf der Grundlage seiner eigenen, ganz speziellen Geschichte diese Beziehung definiert und in seiner Verfassung oder in besonderen Gesetzen festgeschrieben; sie kann von einer völligen Trennung zwischen Kirche und Staat (Genf und Neuenburg) bis hin zur Existenz einer Staatskirche (z.B. Zürich) reichen. Im Zuge der Revisionen diverser Kantonsverfassungen, die da und dort im Gange sind, wird die Beziehung zwischen Religionsgemeinschaften und Staat einer Prüfung unterzogen. Dabei rückt die Frage, welchen gesellschaftlichen Status neu etablierte, mehrheitlich nicht-christliche Religionsgemeinschaften – beispielsweise die muslimischen Gemeinschaften – künftig haben sollen, immer stärker in den Vordergrund.

Aus Sicht der betroffenen Religionsgemeinschaft wird oft argumentiert, dass nur eine öffentlich-rechtliche Anerkennung Gewähr für eine gleichberechtigte Position in der schweizerischen Gesellschaft biete. Doch was impliziert eine öffentlich-rechtliche Anerkennung? Was für Rechte, aber auch Pflichten sind damit verbunden? Welche Voraussetzungen und Kriterien müssen erfüllt sein, damit eine Religionsgemeinschaft öffentlich-rechtlich anerkannt wird? Auf diese und weitere Fragen sucht die vorliegende Studie Antwort zu geben.

Es ist Aufgabe der EKR, jede Form von direkter oder indirekter Rassendiskriminierung zu bekämpfen – auch solche, denen Menschen wegen ihrer Religionszugehörigkeit ausgesetzt sind. Angesichts der Tatsache, dass zur Zeit in einzelnen Kantonen die Frage der Anerkennung von Religionsgemeinschaften neu gestellt wird, haben die Autoren im Auftrag der EKR versucht, verallgemeinerbare und vor allem *nicht diskriminierende* Kriterien zu entwickeln, die als Orientierung bei künftigen rechtlichen Regelungen dienen könnten.

Georg Kreis, Präsident der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)

## **Vorwort der Autoren**

Dieser Bericht baut auf einer von Cla Reto Famos für den Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund verfassten Kurzstudie (Anhang II) und auf Voruntersuchungen auf, die von Michael Duttwiler unter Leitung von Hans Mahning durchgeführt wurden. Nach dem völlig unerwarteten Tod von Hans Mahning habe ich die Vorarbeiten gesichtet und die Abfassung des Berichtes an seiner Stelle übernommen. Dies hatte vor allem eine grosse Verzögerung der Arbeiten zur Folge. Doch musste auch die Systematik der Arbeit neu erfunden werden, da dazu von Hans keine Richtlinien hinterlassen wurden. Ich bezweifle sehr, dass diese nun übernommene Studie die gleiche Tiefe haben wird, wie wenn sie von Hans realisiert worden wäre, der sich schon seit Längerem mit dem Thema auseinandergesetzt hatte und als Spezialist galt.

Ich hoffe dennoch, insbesondere auch dank der Unterstützung des Juristen und Theologen Cla Reto Famos, so weit wie möglich den Auftrag zur Zufriedenheit der Mandantin – der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus – durchgeführt zu haben.

Ich möchte mich hier ganz herzlich bei den Personen, die sich für die Kurzinterviews und die Durchsicht von Teilen der Studie zur Verfügung gestellt haben, sowie bei Gioia Weber, Urs Köppel, Thomas Lyssy, Samia Osman Hussein und Markus Sahli bedanken, die beratend die Studie begleitet haben.

Ich konnte während der Abfassung dieser Arbeit auch auf das Wissen eines ausgewiesenen Spezialisten auf dem Gebiet der Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften – Alessandro Ferrari von der Universität Mailand – zurückgreifen, der auch meine naivsten Fragen geduldig und konstruktiv beantwortet hat. Ihm sei besonders gedankt.

Neuenburg, September 2003

Sandro Cattacin

# Zusammenfassung

Im folgenden Text wird auf die Frage der rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz eingegangen. Dabei wird zuerst die Frage analytisch diskutiert und anhand der Schweizer Praxis kantonaler Anerkennungen differenziert. Die kantonale Praxis erlaubt dabei, die bestehenden Anerkennungskriterien zu diskutieren. Diese ergeben ein uneinheitliches und systematisch schwer anwendbares Bild von Kriterien. Die Autoren folgern daraus, dass insbesondere folgende Kriterien als Orientierung in zukünftige Gesetzgebungen Einzug halten sollten:

- Dauerhaftigkeit der Organisation im betreffenden Kanton (eventuell verbunden mit dem Kriterium der Dauer der Präsenz)
- Kompatibilität mit den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats
- Gemeinnützige Ausrichtung
- Demokratische interne Verfassung.
- Eventuell: Mitgliederzahl

Die Diskussion der Anerkennungskriterien führt direkt über zur Frage der Anerkennungsformen, wobei darauf hingewiesen wird, dass diese Diskussion vor dem Hintergrund einer föderalen Regelungsvielfalt stattfinden muss. Diese Analyse dieser Vielfalt erlaubt es, drei mögliche Wege der Anerkennung zu unterscheiden.

- *Der Weg über eine Verfassungsänderung.* Verschiedene Kantone verlangen eine Verfassungsänderung, um eine Religionsgemeinschaft anzuerkennen.
- *Der Weg über die Erfüllung von Kriterien.* Einige Kantone geben mehr oder weniger vage Kriterien vor, welche Bedingungen erfüllt sein sollten, um eine Anerkennung zu erreichen.
- *Der Weg über eine privat-rechtliche Anerkennung.* In gewissen Kantonen besteht die Möglichkeit, eine privat-rechtliche Anerkennung durch die Exekutive oder das Parlament zu erlangen.

Angesichts dieser Unterschiede in den Anerkennungsmöglichkeiten empfiehlt die Studie, sich im Sinne eines pragmatischen Vorgehens an Teilanerkennungsmöglichkeiten und allgemeinen gesetzgeberischen Änderungen auf allen Stufen, welche eine ungehinderte Religionsausübung fördern (z.B. im Bestattungswesen), zu orientieren, die im Prinzip in allen Kantonen möglich sind.

Im Anhang I werden anhand der muslimischen Gemeinschaft einige Problemfelder beschrieben, die es erlauben, die Diskussion rund um die Anerkennungsfrage in einem gesell-



schaftlichen Kontext zu situieren. Im Anhang II werden die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in den Kantonen dargestellt, die die Beziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften regeln.

# Einleitung – Staat und Religion auf der Suche nach Modernität

Die Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften gingen in der christlichen Welt zwei unterschiedliche Wege. Im neuen pluralistischen Amerika brauchte es Lösungen für eine spezifische Anerkennung religiöser Gemeinschaften nach der Gründung des laizistischen Staates. Tocqueville fand dafür das Bild der Zivilgesellschaft, die sich als moralische Instanz vor den Staat stellte, der als neutrale Instanz Regelungen festschrieb, die diesen Pluralismus achteten. In Europa stellte sich die Frage aus dem Blickwinkel der Emanzipation des Staates von der Kirche und der Regelung der Beziehung in einem kontinuierlichen Kampf um die Hegemonie kultureller und politischer Werte (dazu klassisch Gramsci 1977).

Paradoxerweise erwies sich der Prozess der Anerkennung, den die Vereinigten Staaten durchliefen, als weitaus einfacher als der Prozess der Emanzipation und Erneuerung der Beziehung, wie er im europäischen Kontext vonstatten ging. Der Staat verhielt sich zu den religiösen Gemeinschaften als Partner, der auf deren Selbstorganisationsfähigkeiten aufbauen konnte. In den europäischen Staaten wurden dagegen Kompromisse eingegangen, die je nach Kontext und Ausgang von Hegemoniekämpfen zu verschiedenen Ausgestaltungen der Beziehung zwischen dem Staat und einzelnen christlichen Religionsgemeinschaften führte (Margiotta Broglio et al. 1997).

Die Schweiz ist im europäischen Kontext keine Ausnahme. Sie kann gar als Konzentration verschiedener Lösungen betrachtet werden, wo französischer Republikanismus im „Trennungskanton“ Genf neben Kantonen, die eine Religionsgemeinschaft zur Landeskirche erheben, im gleichen Staat ihren Platz haben. Dieses föderalistische Modell der kantonalen Regelung der Beziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften kann als eine Konsequenz des Sonderbundskriegs und der Gründung der modernen Schweiz betrachtet werden, die katholische und liberale, mehrheitlich reformierte Kantone zusammenführte.

Dieses Modell entsprach der Schweiz des 19. Jahrhunderts, stabilisierte ein Kräfteverhältnis und garantiert bis heute die traditionellen sprachlichen Minderheiten und religiösen Differenzen der Schweiz. Erst die religiöse Pluralisierung des 20. Jahrhunderts zeigt die Anpassungsschwierigkeiten dieses differenzierten, aber traditionsorientierten Modells, das Mühe hat, neue Minderheiten zu integrieren. Besonders in den letzten Jahren hat die Diskussion um die Beziehung von Staat und Religionsgemeinschaften deshalb eine neue Belebung erfahren. Verschiedene Gründe stehen dahinter, vor allem aber die Migrationsbewegungen,

welche zur Gründung einer islamischen Diaspora<sup>1</sup> in Europa und seit den 1980er Jahren in der Schweiz führten.<sup>2</sup>

Im Folgenden soll dieser Frage der Beziehung zwischen Staat und religiösen Gemeinschaften in einer pluralisierten, die Traditionen überschreitenden Schweiz nachgegangen werden. Wir werden dabei die Anerkennungsfrage historisch und praktisch diskutieren und kommentieren. In den Schlussüberlegungen stehen die aktuellen Tendenzen in der Entwicklung dieser Beziehung im Vordergrund. Es soll versucht werden, mögliche Regelungsperspektiven zu skizzieren, die sich vor allem seit dem verstärkten Auftreten der islamischen Gemeinschaft in der Schweiz stellen. Die Analyse bleibt jedoch generell angelegt. Erst im Anhang I wird kurz auf einige Problemfelder hingewiesen, die konkret die islamische Gemeinschaft in der Schweiz betreffen. Im Anhang II stellen kurze Fichen die aktuelle rechtliche Situation in den einzelnen Kantonen in Bezug auf die Anerkennungsfrage vor.

### **Kurze methodische Anmerkung**

Die hier vorgestellte Analyse, die interdisziplinär angelegt ist, beruht auf einer Sekundäranalyse der Literatur zum Thema und benutzt eine Reihe von ExpertInneninterviews, die im Jahre 2001 durchgeführt wurden, als wesentliches Material zur Strukturierung und Illustration der Fragestellungen. Auch hat der Austausch mit der von der EKR eingesetzten Arbeitsgruppe zur Frage des religiösen Pluralismus wesentlich zur Realisierung der Analyse beigetragen.

1 Wir beziehen uns auf die Verwendung des Begriffs bei Saint-Blancat 1997.

2 Die Migration des 20. Jahrhunderts bis in die 1970er Jahre war religiös relativ homogen. Die wichtigsten Herkunftsstaaten der MigrantInnen waren Italien, Spanien und Portugal. Damit wurde zwar Anschluss zu einer Kirche in der Schweiz gefunden, was die Frage der religiösen Zugehörigkeit der MigrantInnen in den Hintergrund stellte; trotzdem kann auch hier nicht von einer Migration gesprochen werden, die keine Wirkung auf die religiösen Zusammenhänge hatte, denn die Mehrheitsverhältnisse in „protestantischen“ Kantonen wie Genf und Zürich wurden zum Beispiel dadurch umgekrempelt.

# Die Anerkennung religiöser Gemeinschaften

Die Philosophie setzt sich seit Hegel mit der Frage der Anerkennung von Verschiedenheit auseinander. Für Georg F. Hegel ist die gegenseitige Anerkennung eine Kraft, die zur Durchsetzung demokratischer Institutionen führt, die Freiheit in der Verschiedenheit erlauben. Wenn in einer Gesellschaft sich Menschen trotz nicht reduzierbaren Unterschieden respektieren, müssen sie, um gemeinsame Probleme zu lösen, sich auf Prozesse einlassen, die säkularen Charakter haben (Rawls 1993). Dies sind typischerweise demokratische Prozeduren der Konsens- und Entscheidungsfindung. Damit wird die Analyse der Anerkennungsprozesse von Verschiedenheit der Schlüssel zum Verständnis der gesellschaftlichen Modernisierungsdynamik, die demokratische Freiheiten erweitert und damit Gesellschaften auf Frieden eicht, oder in Honneths Worten (Honneth 1994: 11f):

„Hegel vertritt in jener Zeit die Überzeugung, dass sich aus einem Kampf der Subjekte um die wechselseitige Anerkennung ihrer Identität ein innergesellschaftlicher Zwang zur praktisch-politischen Durchsetzung von freiheitsverbürgenden Institutionen ergibt; es ist der Anspruch der Individuen auf die intersubjektive Anerkennung ihrer Identität, der dem gesellschaftlichen Leben von Anfang an als eine moralische Spannung innewohnt, über das jeweils institutionalisierte Mass an sozialem Fortschritt wieder hinaustreibt und so auf dem negativen Weg eines sich stufenweise wiederholenden Konfliktes allmählich zu einem Zustand kommunikativ gelebter Freiheit führt.“

Die Theorierelevanz dieses Hegelschen Verständnisses wurde vor allem von Axel Honneth (Honneth 1994) und Charles Taylor (Taylor 1992) auf verschiedene Art und Weise systematisiert. Während ersterer Anerkennungskämpfe in positiven individuellen Rechten umgesetzt haben möchte, stellt sich Taylor – als Kommunitarier – die Perspektive kollektiver Rechte. Honneth unterstreicht dabei die individuelle Zurechnung von Werten, auch wenn diese kollektiv tradiert sind. Anerkennung bedeutet bei Honneth in Anlehnung an Hegel Anerkennung als emotionale Zuwendung, als kognitive Achtung und als soziale Wertschätzung.

Mit anderen Worten sind für Honneth (wie für Habermas, dessen Schüler Honneth ist) Rechte individuell festzulegen; damit können sie auch Kollektiven zugute kommen. Wenn zum Beispiel das Recht auf Religionsfreiheit als individuelles Recht festgeschrieben wird, kann es zur Verfestigung einer Religionsgemeinschaft führen, die sich auf Individuen stützt, die dieses Recht einklagen (Habermas 1993). Damit wird auch gesichert, dass überholte, von keinen Individuen mehr vertretene Werte nicht verewigt werden.

Taylor setzt dagegen auf die Anerkennung über kollektive Rechte und möchte dadurch eine demokratische Ausweitung der Rechte auf Gruppen erreichen. Wie begründet er diese Ebene der Anerkennung? Sein Hauptargument besteht in der Kritik der Individualrechte. Wenn Rechte als Individualrechte formuliert werden, so führt dies zur Homogenisierung

von Gesellschaften und zu Mehrheitskulturen. Deshalb müssen neben solchen Grundrechten auch bestimmte Gruppenrechte hinzukommen, die es erlauben, eine Politik der Anerkennung von Differenz zu entwickeln. Erst durch Gruppenrechte können zum Beispiel auch Minderheiten längerfristig Schutz finden. Sprachen wie das Rätoromanische, zum Beispiel, müssten aussterben, würde nicht eine Sprachpolitik entwickelt, die eine Sprachgemeinschaft insgesamt und nicht Individuen fördert.

Taylor begründet die Notwendigkeit von Gruppenrechten am Beispiel Kanada (in der Beziehung zwischen dem Quebec und dem Rest-Kanada). Dabei unterstreicht er, dass die Unabhängigkeit von Quebec zwar immer wieder gefordert, jedoch nie umgesetzt wurde. Vielmehr als Distanz in Form von Unabhängigkeit wollte die Bevölkerung Quebecs, dass der „Rest of Canada“ Quebec als kulturelle Realität anerkennt. Der Kampf um Anerkennung, so argumentiert Taylor, endet, wenn die Mehrheit der Minderheit Gleichberechtigung, kulturelle Identität und politisches Gewicht zugesteht.

Hinter dieser Analyse der Anerkennungsprozesse kann auch die theoretische Basis des Verständnisses der Anerkennungsdynamik von verschiedenen Religionen im Staat gesehen werden. Denn es muss davon ausgegangen werden, dass mit der Forderung nach der rechtlichen Anerkennung religiöser Identität nicht Abschottung gesucht wird, sondern das ambitionöse, gemeinsame Projekt einer (religiös) pluralisierten Gesellschaft.

Die rechtliche Anerkennung (die Verrechtlichung) religiöser Verschiedenheit ist mit anderen Worten eine Antwort auf Anerkennungskämpfe moderner Gesellschaften und, mit Hegel und Honneth, ein Zeichen für eine Demokratisierungsdynamik – für Taylor ein Hinweis, dass sich moderne Gesellschaften pluralisiert haben und nach würdigen Formen des Zusammenlebens von Verschiedenem suchen.

### ***Modus vivendi* und Staatskirche: analytische Unterscheidungen**

Es bestehen verschiedene Varianten, solche Gruppenrechte im Zusammenhang mit der Anerkennung von Religionen zu erteilen. *Analytisch* kann von einer Minimalsituation eines *modus vivendi* ausgegangen werden, in der die Organisation von Verschiedenheit erlaubt ist. Diese baut auf der Organisationsfreiheit (Vereinsbildung) auf und bedarf keiner formellen Anerkennung einer Religion, sondern einfach der Möglichkeit, Ideologien, Interessen und Religionen zu assoziieren. Die Freiheit zur Vereinsbildung besteht in der Schweiz und ist nur wenigen formalen Regeln unterstellt. Besonders erwähnenswert ist dabei, dass es in der Schweiz keine direkte staatliche Kontrolle über dieses Vereinswesen gibt, dass aber gewisse demokratische Formen durch das bundesrechtliche Zivilrecht vorgegeben sind, welche von allen Vereinen – und so auch von den als Vereine organisierten Religionsgemeinschaften – beachtet werden müssen.

Weitreichender ist die Anerkennung von statutarischen Organisationen (Organisationen mit Statuten wie Vereine) in ihrer Eigenart als religiöse Gemeinschaft. Diese Anerkennung muss keine Privilegien mit sich bringen, hat jedoch eine symbolisch wichtige Bedeutung. Eine Rechtsgemeinschaft müsste nämlich eine Religion als solche von anderen Assoziationen, wie zum Beispiel ideologisch konstituierten Vereinen (wie Parteien), unterscheiden und

damit eine religiöse Besonderheit als gesellschaftsrelevant anerkennen. Solche Anerkennungsformen existieren in verschiedenen Kantonen der Schweiz, beispielsweise in Freiburg, wo neben der öffentlich-rechtlichen die privatrechtliche Anerkennungen in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen sind. Die so anerkannten Religionen bekommen dadurch eine ausdrückliche gesellschaftliche Bestätigung ihrer Existenz, bleiben jedoch in ihrer juristischen Form Vereine.

Relevanter ist die öffentlich-rechtliche Anerkennung, die religiösen Gruppen einen besonderen Status verleiht und in öffentlich-rechtliche Organisationen (etwa Universitäten vergleichbar) verwandelt. Damit können auch bestimmte Rechte verbunden werden (zum Beispiel steuerliche Hilfen oder das Recht auf Kultstätten). In der Schweiz ist diese öffentlich-rechtliche Anerkennung in vielen Kantonen die Regel. Den anerkannten Religionsgemeinschaften werden damit herausragende Möglichkeiten geschaffen, an die Bildung von Werten in der Gesellschaft ihren Beitrag zu leisten. Denn der konfessionell-neutrale Staat kann sich als Institution, die von den Werten seiner BürgerInnen abhängt, seine Wertegrundlagen nicht systematisch selbst schaffen; er ist dazu auf die Beiträge anderer gesellschaftlicher Institutionen und Kräfte angewiesen.

Schliesslich ist noch eine besondere Anerkennung einer Religion als „Staatskirche“ möglich, wobei nicht ausgeschlossen ist, dass verschiedene Religionen als Staats-„Kirchen“ anerkannt sind. Damit wird eine herausragende Rolle einer Religionsgemeinschaft verfassungsmässig verankert. Der Staat organisiert damit den äusseren Bereich der Glaubensgemeinschaft und vertritt sie durch seine Instanzen nach aussen.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, dass nebst diesen Anerkennungsformen gegenüber Religionen auch Verfolgungen oder explizite Nichtanerkennungsformen möglich sind. Dies kann zum Beispiel durch das rechtliche Verbot der Organisation einer religiösen Gruppe stattfinden, in dem diese etwa in ein Sektenregister aufgenommen wird oder einer speziellen Regelung gegenüber Sekten unterstellt wird (Sektenverbote).

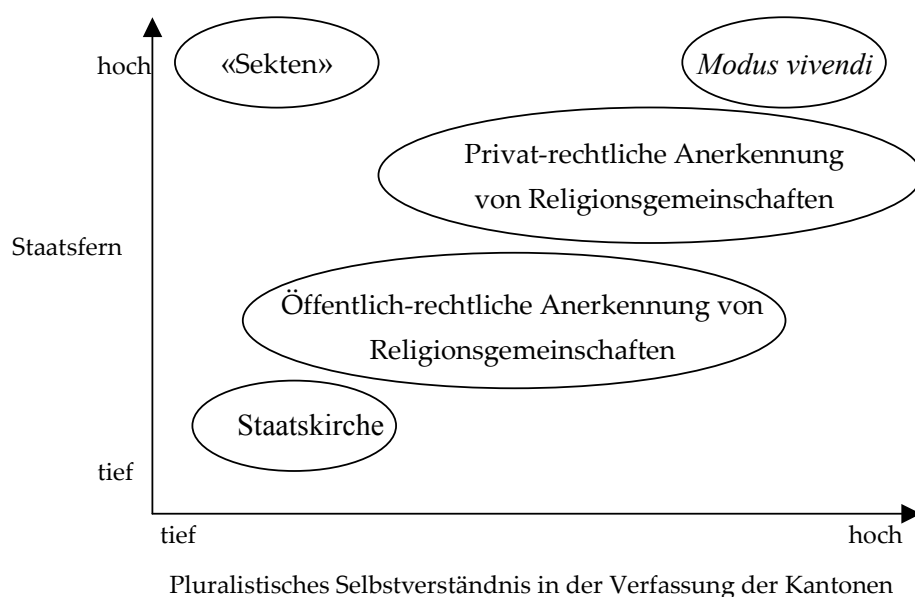
Diese verschiedenen analytischen Unterscheidungen von Anerkennungsformen erlauben es, eine doppelte Perspektive einzuführen, die die Staatsnähe durch die Ebenen der Anerkennung (von der Vereinsfreiheit bis zur Staatskirche) vom *gesellschaftlichen Selbstverständnis in den je spezifischen Verfassungen der Kantone* unterscheidet (Unterscheidung von Landeskirche und anderen Religionsgemeinschaften zum Beispiel). Analytisch kann der *modus vivendi* als Kooperationsform gelten, welche die pluralisierte und säkularisierte Gesellschaft am Besten abbildet. Dies bedeutet nicht, wie wir schon erwähnt haben, dass eine pluralistische Gesellschaft nicht auch auf religiösen Gemeinschaften aufbauen kann. Wie es die Vereinigten Staaten zeigen, ist es ganz im Gegensatz möglich, in solchen Gesellschaften kommunitaristische Politiken zu entwickeln, die auch auf religiöse Verschiedenheit setzen (siehe Figur 1). Dem religiös-neutralen Staat verbietet sich zwar die Identifikation mit einer Religion. Eigentliche Staatskirchen sind deshalb nach heutigem Verständnis obsolet. In der Definition der Beziehungen, die der Staat zu den Religionsgemeinschaften setzt, zeigt sich allerdings ein gewisser Spielraum. Eine daraus resultierende Ungleichbehandlung muss sich aber immer auf sachliche Kriterien stützen können.

Die verschiedenen Möglichkeiten der Anerkennung schliessen sich nicht aus. Doch kann davon ausgegangen werden, dass, wenn verschiedene Formen der Anerkennung koexistie-

ren, dies als Diskriminierung wahrgenommen werden könnte, und zwar von religiösen Gruppen, die eine stärkere Form der Anerkennung wünschen. So ist etwa im Kanton Aargau die in der Verfassung festgeschriebene Unterscheidung zwischen Landeskirchen und anderen religiösen Gemeinschaften eine Form der Abstufung der Anerkennung, die für Religionen, die den Status der Landeskirche nicht erhalten (und dadurch in diesem Fall auch nicht gewisse Rechte), diskriminierend wirken kann.

Dies wird besonders deutlich, wenn Problemfelder unterschiedlicher Behandlung von ähnlichen Fragen wie zum Beispiel die Friedhofsfrage bestehen (siehe dazu den Anhang I).

Figur 1: Anerkennungsformen religiöser Gemeinschaften – ein analytisches Schema



### Die rechtliche Ausgestaltung der Anerkennung in der Schweiz<sup>3</sup>

Die Analyse der Beziehung zwischen Staat und Religion in der Schweiz zeigt, dass verschiedene Anerkennungsformen gleichzeitig existieren können. Traditionellerweise erklärt sich die Stellung der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften aus einer Bewegung, die zum Ziel die *Distanzierung* der Religionsgemeinschaften vom Staat hatte. Bis ins 19. Jahrhundert herrschte in der Schweiz das Staatskirchensystem vor, das sich vor allem in den protestantischen Kantonen dadurch auszeichnete, dass die Kirchen organisatorisch in den Staatsapparat integriert waren. Die Kirchen waren quasi Staatsämter. Die Distanzierung wurde schliesslich von den Kirchen angestrebt und in unterschiedlichem Ausmass in allen

<sup>3</sup> Siehe zu diesem Kapitel vor allem Famos 1999; Fuchs 1985; Grotefeld 2000.

Kantone in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts politisch vollzogen, um den Kirchen mehr Autonomie und Freiheit zuzugestehen, aber auch, um dem religiösen Pluralismus der Schweiz Rechnung zu tragen. Der Kompromiss zwischen Staatsnähe (und Autonomie beschneidendem Staatskirchentum) und Staatsferne (und Verlust von Privilegien) bedingte eine rechtliche Konstruktion, die die privilegierte Stellung in der Gesellschaft garantierte. Der Weg dazu war in den meisten Kantonen die öffentlich-rechtliche Anerkennung. Die religiösen Gemeinschaften standen nicht mehr in organischer Verbindung zum Staat, sondern wurden zu eigenständigen Körperschaften öffentlich-rechtlicher Natur. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung ist also als Mittelweg zwischen dem Staatskirchentum und der völligen Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften zu sehen.

Diese im 19. Jahrhundert vollzogene Distanzierung von Kirche und Staat stand deshalb in einem anderen Licht als die aktuelle Diskussion rund um die Anerkennung religiöser Gemeinschaften, die sich in den letzten Jahren vor allem in Anbetracht von Forderungen islamischer Gemeinschaften stellte. Ging es zuerst um die Frage der Distanz, wird heute die Frage der Gleichberechtigung verschiedener religiöser Gemeinschaften und damit die Frage der Anerkennung in den Vordergrund gestellt. Die aktuelle Diskussion ist eher als Bemühung zu sehen, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Stellungen von anerkannten und nicht-erkannten Religionsgemeinschaften herzustellen. Hier findet also eine Bewegung zum Staat hin statt, indem die zu anerkennenden Gemeinschaften wünschen, aus dem Privatrecht herausgehoben und mit öffentlicher Rechtspersönlichkeit ausgestattet zu werden.

Dass diese Diskussion rund um die Anerkennung weiterhin relativ undifferenziert stattfindet, hat damit zu tun, dass in der Schweiz nach wie vor kein einheitlicher Begriff der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften existiert. Die Bundesverfassung überlässt die Regelung des Verhältnisses zwischen dem Staat und religiösen Institutionen den Kantonen. So stösst man bei der Annäherung an das Phänomen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung auf föderalistische Vielfalt in Form von 26 verschiedenen Antworten auf ein- und dieselbe Fragestellung (siehe Anhang II). Trotz aller Unterschiede lässt sich jedoch ein gemeinsamer Kern heraus schälen, der dem Verständnis aller Kantone von der öffentlich-rechtlichen Anerkennung zugrunde zu liegen scheint (Famos 1999: 9).

Dieser Kern weist zwei Facetten auf: Er umfasst einmal – wie der Wortlaut nahe legt – die Anerkennung im Sinne einer Wertschätzung, die der Staat einer religiösen Gemeinschaft entgegenbringt. Andererseits deutet das Adjektiv „öffentlich-rechtlich“ an, dass diesem Aspekt der Anerkennung in der Regel ein Organisationsakt folgt, nämlich die Konstituierung der Gemeinschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts (Kraus 1993: 430), wobei die Form der Körperschaft, d.h. der Personenvereinigung, im Vordergrund steht.

Diese beiden Facetten sind jedoch nicht zwingend miteinander verbunden. In der Schweiz werden die Kantone Genf und Neuenburg üblicherweise als Trennungskantone bezeichnet, weil sie ihren Religionsgemeinschaften keine Rechtspersönlichkeit öffentlicher Natur zugestehen. Beide Kantone anerkennen jedoch explizit gewisse Religionsgemeinschaften im Sinne der Wertschätzung und gewähren ihnen überdies materielle Vorteile.

Die Verleihung öffentlicher Rechtspersönlichkeit sagt für sich genommen deshalb noch nichts über die Kompetenzen und Pflichten der Körperschaft aus. Ihr kommt zwar gegen-



über den Mitgliedern Hoheitsgewalt zu (Häfelin und Müller 1998: 1023); wozu sie diese gebrauchen darf, und wozu sie sonst noch befugt ist, kann von Kanton zu Kanton variieren und kann zwischen Staat und Religionsgemeinschaften auch ausgehandelt werden.

Kompetenzen (was darf die Körperschaft tun) oder Privilegien (was ist ihr zugestanden) – aber auch Pflichten (wozu ist die Körperschaft verpflichtet) – müssen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung mit anderen Worten nicht zwingend folgen: sie sind „akzidenteller Natur“ (Cavelti 1954: 28). Dabei kann es sich um Steuerrechte handeln (Recht auf Steuererhebung unter den Mitgliedern), aber auch um die Integration des Religionsunterrichts in den Schulunterricht oder bestimmte Vorrechte im Zugang zu Personen in Strafanstalten (Gefangenenseelsorge) oder Spitälern (Spitalseelsorge) – siehe Tabelle 1.

Es ist zwar ein Ziel der Anerkennung, die Stellung der Religionsgemeinschaften durch die Verleihung von Vorrechten zu verbessern, aus dem ganzen Spektrum möglicher Privilegien werden jedoch zum Teil nur einzelne gewährt. So wird den meisten anerkannten Religionsgemeinschaften das Recht zur Steuererhebung unter ihren Mitgliedern zugestanden; das Beispiel der israelitischen Gemeinden im Kanton Bern zeigt jedoch, dass dies nicht zwingend ist: In ihrem Fall umfasst die öffentlich-rechtliche Anerkennung das Recht zur Steuererhebung nicht.<sup>4</sup>

Die Umschreibung der Beziehung und deren Folgen in Form von Privilegien und Pflichten kann im Gründungsakt des Kantons selber (in der Verfassung), oder an einer anderen geeigneten Stelle der Rechtsordnung stattfinden. Soll die betreffende Religionsgemeinschaft zum Beispiel das Recht zur Steuererhebung haben, muss dies nach der Grundrechtslehre zwingend in einem Gesetz festgelegt werden, weil nur so die nötige demokratische Legitimation erreicht wird. Ob dies aber in einem Spezialgesetz oder im Steuergesetz geschieht, spielt inhaltlich keine Rolle.

Wichtig erscheint uns dabei auch, dass nicht alle Kompetenzen und Privilegien (Handlungsbefugnisse) die öffentliche Rechtspersonlichkeit voraussetzen (vgl. Karlen 1996: 43). Einige Befugnisse, wie zum Beispiel das Recht zur Seelsorge, können ohne weiteres auch privatrechtlichen Vereinigungen zugestanden werden. Typischerweise werden sie jedoch in erster Linie den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften zuerkannt.

Auf der Seite der Pflichten geht mit der Anerkennung vor allem der Zwang zur demokratischen Organisation einher. Die Religionsgemeinschaft wird zu partnerschaftlichem Umgang mit dem Staat verpflichtet. Dies bedeutet die Anerkennung der Rechtsordnung, die Anerkennung anderer Religionen und die Beteiligung an Problemlösungen. Sie verliert da-

<sup>4</sup> Das Gesetz über die jüdischen Gemeinden stellt eine interessante Zwischenstufe zwischen der Anerkennung, wie sie den christlichen Kirchen in Bern zukommt, und der völligen Trennung dar. Die Jüdischen Gemeinden werden bereits auf Verfassungsstufe anerkannt; es werden ihnen jedoch nicht alle Privilegien der christlichen Kirchen zuteil (kein Recht auf Steuererhebung zum Beispiel). Dieses Gesetz könnte übrigens einen tauglichen Prototyp für die Anerkennung anderer nichtchristlicher Religionsgemeinschaften abgeben. Die zentralen Punkte, die unseres Wissens zum Beispiel für die Vertreter des Islams in der Schweiz die brennendsten Fragen darstellen, sind geregelt: eigener Friedhof, Religionsunterricht, Anstaltsseelsorge.

durch an organisatorischer Autonomie und bewegt sich hin zu einer staatlichen Instanz. Damit zeigt das Instrument der öffentlich-rechtlichen Anerkennung auch ihre Folgen im Einbezug der religiösen Gemeinschaften in den demokratisch, föderal organisierten Rechtsstaat. Mit anderen Worten: Anerkennung bedeutet, Gemeinsamkeiten zwischen Gruppen und gemeinsame Problemlösung unter Respekt des Anderen in der differenzierten Gesellschaft zu stärken.

*Tabelle 1: Anerkennung von religiösen Gemeinschaften –Pflichten und Rechte*

Mögliche Pflichten	Mögliche Rechte
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokratische Konstituierung</li> <li>• Organisation in Kirchengemeinden</li> <li>• Respektierung der Glaubensfreiheit anderer</li> <li>• Respektierung der Rechtsordnung</li> <li>• Unterstellung der internen steuerlichen Bestimmungen der Exekutive oder dem Parlament des Kantons</li> <li>• Unterstellung der organisatorischen Regeln der Exekutive oder dem Parlament des Kantons</li> <li>• Vertretung der Religion gegenüber dem Staat (Kanton)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bildung einer theologischen Fakultät</li> <li>• Gefängnisseelsorge</li> <li>• Religionsunterricht und Benutzung von Schullokalen für Religionsunterricht</li> <li>• Schutz durch den Staat (Kanton)</li> <li>• Spitalseelsorge</li> <li>• Steuerbefreiung (etwa bei Handänderungs-, Grundpfand-, Erbschafts- und Schenkungssteuern)</li> <li>• Steuerhoheit (Steuererhebung unter den Mitgliedern)</li> </ul>

## Voraussetzungen der Anerkennung

Die Ausdehnung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung auf Religionsgemeinschaften, die erst seit kurzem in der Schweiz an Gewicht gewonnen haben wie die hinduistische, islamische oder buddhistische, könnte die einseitige Bevorzugung der traditionellen Landeskirchen in Frage stellen. Diese historisch gewachsene Bevorzugung der Landeskirchen könnte aber auch durch die komplette Trennung von Religionsgemeinschaften und Staat relativiert werden, die alle Religionsgemeinschaften in die gleiche Distanz zum Staat stellen würde. Der Staat könnte dann eventuelle Privilegien und Pflichten mit jeder Gemeinschaft aushandeln, je nach Dienstleistung, die von einer Religionsgemeinschaft angeboten würde. Zwei Initiativen<sup>5</sup>, eine auf nationaler, die andere auf kantonalzürcherischer Ebene, sind jedoch mit

<sup>5</sup> Die eidgenössische Volksinitiative für eine vollständige Trennung von Kirche und Staat wurde 1980 mit einer 78,9% Nein-Stimmen-Mehrheit in allen Kantonen verworfen; im Kanton Zürich

diesem Bestreben gescheitert. Der Konsens unter den Stimmberechtigten scheint also dahin zu gehen, zumindest den bereits anerkannten Religionsgemeinschaften weiterhin die hervorragende Stellung im Staat zuzugestehen. Das Scheitern der Initiativen gab auch anderen Anerkennungsbemühungen spürbaren Auftrieb. So stammen die meisten Regelungen, welche die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften ermöglichen, aus der Zeit nach den Initiativen. Anerkennung und Trennung stellen also zwei verschiedene Richtungen dar, die die künftige Entwicklung einschlagen könnte.

Im Folgenden soll spezifisch auf die gesetzlichen Voraussetzungen der Anerkennung eingegangen werden, wie diese sich aus der kantonalen Praxis ableiten lassen.

### *Begründung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung: Gesetzliche Elemente*

Die öffentlich-rechtliche Anerkennung basiert immer auf *Freiwilligkeit*. Keine Religionsgemeinschaft kann zur Anerkennung gezwungen werden. Erste Voraussetzung ist deshalb, dass sich eine bestimmte Religionsgemeinschaft um die Anerkennung bewirbt. Weiter ist unbestritten, dass nur *rechtstreue* Gemeinschaften anerkannt werden können. Vom Staat kann nicht verlangt werden, einer Vereinigung Rechte zu verleihen, die selber die Rechtsordnung missachtet. Trotz der Selbstverständlichkeit dieser Bedingung wird sie immer wieder ausdrücklich unterstrichen. Hier scheinen diffuse Ängste vorzuherrschen, die sich in Aussagen wie etwa dieser niederschlagen, dass

„Bemühungen, israelitische Gemeinden [im Kanton Zürich] öffentlich-rechtlich zu anerkennen, sehr zu unterstützen“ seien, dass aber die Anerkennung „weiterer Religionsgemeinschaften“ nur dann angezeigt sei, „wenn sie mit dem ‚ordre public‘ des Kantons und der Eidgenossenschaft übereinstimmen [...]“ (Trauffer 2000: 125).

Diese Ängste stehen im Gegensatz zur Tatsache, dass seit Jahren in der ganzen Schweiz unzählige religiöse privatrechtliche Körperschaften wie zum Beispiel Moschee- oder Tempelvereine in durchaus friedlicher Manier existieren und unseres Wissens zu keinen Beschwerden wegen Rechtsverstössen Anlass gegeben haben. Zudem verbietet bereits Art. 52 Abs. 3 ZGB die Bildung von Vereinen mit rechts- oder sittenwidrigem Zweck.

Die Verleihung öffentlicher Rechtspersönlichkeit und damit oft von Privilegien und Kompetenzen an bestimmte Religionsgemeinschaften in einem Staat, ist zweifelsohne eine Massnahme, die in doppelter Hinsicht besonderer Begründung bedarf:

- Es stellt sich einerseits die Frage, weshalb der Staat die religiösen Gemeinschaften sich nicht im Privatrecht konstituieren lässt, sondern sie vielmehr in eine Sonderbeziehung zu sich setzt. Diese Frage spielt in die Trennungsdiskussion hinein und wird hier deshalb nicht abgehandelt.
- Andererseits ist zu begründen, weshalb der Staat nur *bestimmte* und nicht alle Religionsgemeinschaften mit öffentlich-rechtlich anerkennt und mit staatlich garantierten

wurde eine ähnliche Initiative für eine Trennung von Kirche und Staat 1995 mit Zweidrittelmehrheit abgelehnt.

Privilegien und Kompetenzen ausstattet. Diese Frage führt zur Problematik der Rechtsgleichheit.

Die Tatsache, dass in den Kantonen nicht alle religiösen Gemeinschaften gleich behandelt werden, führt zu einem direkten Spannungsverhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht. Das Gebot der Rechtsgleichheit ist in der Bundesverfassung verankert, während die Anerkennungen in der Regel in den Kantonsverfassungen ausgesprochen werden. Sollte sich herausstellen, dass die Anerkennungspraxis in den Kantonen dem Rechtsgleichheitsgebot widerspricht, so verstiesse die Kantonsverfassungen gegen die Bundesverfassung.

Die Frage der rechtlichen Gleichbehandlung wird unter dem Stichwort des allgemeinen Gleichheitssatzes abgehandelt. Die Bundesverfassung garantiert mit Art. 8 Abs. 1 nach herrschender Ansicht die sogenannte relative Gleichbehandlung<sup>6</sup>, was bedeutet, dass zwei Fälle nur soweit gleich zu behandeln sind, als sie auch in den wesentlichen tatsächlichen Begebenheiten gleich liegen (Gleichheitsgebot). Andernfalls müssen sie unterschiedlich behandelt werden (Differenzierungsgebot, vgl. Müller 1999: 397). Eine Ungleichbehandlung im Recht muss also aufgrund von Unterschieden in den wesentlichen Tatsachen vernünftig begründet werden können. Schwierigkeiten bereitet die Frage danach, welche Tatsachen aus rechtlicher Sicht „wesentlich“ sind, denn irgendwelche Unterschiede bestehen natürlich immer; sie dürfen aber bei weitem nicht alle als ausschlaggebend betrachtet werden. Diese Frage ist gemäss der Formel des Bundesgerichts nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen zu beurteilen, was folgerichtig dazu führt, dass die Frage zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden kann<sup>7</sup>.

Hier wird die Schwachstelle des allgemeinen Gleichheitssatzes deutlich: Er stellt für sich genommen bloss eine erst noch auszufüllende Formel dar, denn er enthält weder einen Massstab für die Bestimmung der Gleichheit oder Ungleichheit, noch beschreibt er, wie ungleiche Fälle unterschiedlich zu behandeln sind, dass immer noch ein gerechtes Ergebnis resultiert (Tobler 1999: 101). Die Problematik des Gleichheitssatzes wird offenkundig, wenn man sich vor Augen führt, dass er in der Schweiz jahrzehntelang dazu dienen konnte, unter Hinweis auf das unterschiedliche Geschlecht und die davon abgeleiteten angeblichen Unterschiede die rechtliche Schlechterstellung der Frau zu rechtfertigen (Tobler 1999: 99ff.).

Auf das hier interessierende Problem bezogen stellt sich die Frage, welche Kriterien zu rechtfertigen vermögen, dass in den Kantonen nur eine Minderheit von bestimmten religiösen Gemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkannt wird, während die grosse Mehrheit der Gruppierungen aufs Privatrecht verwiesen wird. Dass islamische und viele andere Religionsgemeinschaften nirgends anerkannt sind, bedarf nach dem Gleichheitssatz einer Begründung, die darzulegen vermag, dass diese Gemeinschaften sich in tatsächlicher Hinsicht von den anerkannten Gemeinschaften so unterscheiden, dass dies aus rechtlicher Sicht die Nichtanerkennung zu rechtfertigen vermag.

<sup>6</sup> Art. 8 Abs. 1 BV lautet: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“; gemeint sind jedoch nicht nur alle Menschen, sondern ebenso die juristischen Personen.

<sup>7</sup> Zum Beispiel BGE 125 I 173, 178.

Auszugehen ist davon, dass der *Inhalt des Bekenntnisses* einer religiösen Gemeinschaft aufgrund der staatlichen Neutralitätspflicht keine Rolle spielen darf. Dies ist auch der Grund, weshalb die entsprechende Bestimmung im basellandschaftlichen Kirchengesetz, welche die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften auf christliche und jüdische Bekenntnisse beschränkt<sup>8</sup>, gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit verstösst (Famos 1999: 158; Fischli-Giesser 1995: 165; Karlen 1996: 45). Die Gleich- oder Ungleichbehandlung muss „weltliche“ Gründe haben, die auch objektiv überprüfbar sind (Famos 1999: 118f).

In der Literatur werden dazu verschiedene Kriterien erwogen, die sich praktisch alle auf die Frage nach der Bedeutung einer bestimmten Religionsgemeinschaft für die Gesellschaft zuspitzen lassen. Unter diesem Aspekt werden etwa genannt: Die Grösse der Religionsgemeinschaft (im Sinne der Mitgliederzahl), die Dauer ihres Wirkens in der Schweiz (Famos 1999: 125f.), ihr soziales Engagement, ihre integrierende Wirkung, ihre Vermittlung von Werten und ihre kulturelle Bedeutung. Daneben wird vor allem gegenüber der muslimischen Gemeinschaft noch über die Anforderungen an den organisatorischen Aufbau diskutiert, die eine Religionsgemeinschaft erfüllen müsse (siehe zum Beispiel Rutz 2000: 67f.; Famos 1999: 143f). Ein weiteres Kriterium, das in der Regel nicht ausdrücklich als entscheidendes Kriterium genannt, sondern eher als sekundierendes Argument verwendet wird, ist der geschichtliche Hintergrund.

Im Folgenden sollen diese Kriterien näher vorgestellt werden und kurz bewertet werden.

### **Der „geschichtliche Hintergrund“ als Kriterium**

Gerade im staatlichen Religionsrecht ist die Historie mit ihrem enormen Gewicht allgegenwärtig. Das heute geltende Religionsrecht ist über Jahrhunderte gewachsen und weist dementsprechend hochkomplexe Züge auf. Gleichzeitig widerspiegelt es naturgemäss in den meisten Kantonen die Mehrheitsverhältnisse, wie sie vor Ort seit Jahrhunderten herrschten und zum Teil heute noch herrschen. Das will heissen, dass traditionellerweise jene Religionsgemeinschaften anerkannt sind, deren Mitglieder von alters her die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung ausmachen.

Dies führt zur Frage, ob einer weiteren Religionsgemeinschaft die Anerkennung versagt werden darf, weil sie in der Schweiz keine historische Verwurzelung aufweist, die jener der Landeskirchen vergleichbar ist (Famos 1999: 123). Zu Recht herrscht die Meinung vor, dass das Gewicht der Geschichte nicht überbewertet werden darf<sup>9</sup>. Die Geschichte an sich liefert mit wenigen speziellen Ausnahmen keine juristischen Argumente, welche die heutige Lage rechtfertigen könnten. Sie ist allenfalls ein politisches Kriterium.

<sup>8</sup> § 1a Abs. 1 Kirchengesetz des Kantons Baselland vom 3. April 1950.

<sup>9</sup> Geschichtliche Argumente können nur zur Geltung kommen, wenn die „daran geknüpften Massnahmen auch unter einer zeitgeschichtlichen Perspektive gerechtfertigt werden kann“ (Famos 1999: 124).

Es lässt sich wohl sagen, dass sich die Bevölkerung in ihrer religiösen Heterogenität schneller entwickelt hat als die Rechtsordnung in Bezug auf „neue“ Religionsgemeinschaften. Es ist wahrscheinlich, dass diese zwei Geschwindigkeiten in Zukunft vermehrt vor Gericht thematisiert werden. In der Bevölkerung setzen sich neue Traditionen fest, denen die Bundesverfassung möglicherweise Rechte zugesteht, die ihnen die Kantonsverfassungen versagen.

### **Die Grösse als Kriterium**

Die Grösse einer Gemeinschaft hat einen direkten Bezug zu ihrer gesellschaftlichen Relevanz, denn je mehr Mitglieder ihr angehören, desto grösser ist ihre Bedeutung. Auch wenn die gesellschaftliche Bedeutung einer Religionsgemeinschaft nur schwerlich quantifizierbar ist (Famos 1999: 128), wird in der Literatur davon ausgegangen, dass die Schweizer Grosskirchen über diese Eigenschaft verfügen (Famos 1999: 130)<sup>10</sup>.

Die Grösse als Kriterium wird auch mit der Befürchtung angeführt, der Staat würde mit unverhältnismässig grossem Aufwand belastet, müsste er allen Religionsgemeinschaften die mit der Anerkennung verbundenen Dienstleistungen anbieten (Famos 1999: 131). Das Kriterium der Grösse scheint somit als Instrument zu dienen, um die aus administrativen Gründen als notwendig empfundene Trennung einer grossen Zahl von kleinen Religionsgemeinschaften von den wenigen grossen machen zu können.

Die Praxis offenbart allerdings einige Widersprüchlichkeiten. Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche stellen die mit Abstand mitgliederstärksten Gemeinschaften dar. Die nächst kleineren religiösen Gemeinschaften, die in gewissen Kantonen anerkannt sind, sind die christkatholischen und die israelitischen Gemeinschaften, die je nach Kanton zahlenmässig nahe beieinander liegen. Im Kanton St. Gallen zum Beispiel zählten die beiden Gemeinschaften 1990 319 (christkatholische) bzw. 210 (israelitische) Mitglieder. Beide sind dort heute öffentlichrechtlich anerkannt. Vom Mitgliederbestand her weit überlegen war schon damals die – nicht anerkannte – muslimische Gemeinschaft mit 13'218 Personen (vgl. dazu Famos 1999: 132).

Die Anerkennung durch den Staat nur auf die grössten Religionsgemeinschaften zu beschränken, läuft auch der schweizerischen Tradition entgegen, Minderheiten möglichst weit ins staatliche Geschehen einzubeziehen. Wenn das Kriterium der Grösse nur noch dazu dient, den *status quo* zu zementieren, wird der Gerechtigkeitsgedanke, der dem Gleichheitssatz unmittelbar zugrunde liegt, in sein Gegenteil verkehrt. Das Kriterium der Grösse müsste deshalb konsequenter gehandhabt werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit bietet sich, falls dieses Kriterium Gewicht haben sollte, eine Fixierung der Grösse in einem Erlass an.

<sup>10</sup> Der Begriff der gesellschaftlichen Bedeutung scheint uns jedoch ambivalent zu sein. Wenn man davon ausgeht, dass eine Religionsgemeinschaft in erster Linie ihren Mitgliedern „etwas bedeutet“, ist konsequenterweise nur die zahlenmässig bedeutende Gemeinschaft auch gesellschaftlich bedeutend, ganz einfach, weil sie von der Mitgliederstärke her eine soziale Potenz darstellt.

### **Die Wirkungsdauer als Kriterium**

Mit der Wirkungsdauer wird die Beständigkeit der Religionsgemeinschaft bewertet. Der Einbezug des Kriteriums der Wirkungsdauer zur Erlangung der Anerkennung hat unseres Erachtens aber keine eigenständige Bedeutung<sup>11</sup>; sie kann jedoch als Element im Kriterienkatalog durchaus ihre Rolle spielen. Es wäre zwar nicht sinnvoll, eine Religionsgemeinschaft, die offensichtlich kurz vor ihrer Auflösung steht, öffentlich-rechtlich zu anerkennen, nur weil sie lange Zeit in der Schweiz gewirkt hat. Doch kann die Wirkungsdauer unserer Ansicht nach mit als Indiz, nicht jedoch als ausschlaggebendes Kriterium, für die künftig zu erwartende Beständigkeit der Gemeinschaft und deren Rolle im Kanton beziehungsweise in der Schweiz gelten.

### **Die gemeinnützige Ausrichtung als Kriterium**

Die gemeinnützige Ausrichtung ist nicht nur die Voraussetzung der Steuerbefreiung von Vereinen und anderen privatrechtlichen Organisationen, sondern gilt auch oft als Kriterium für eine öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften. (Famos 1999: 133ff). Eine Religionsgemeinschaft müsste sich dann dieser Ausrichtung anpassen.

### **Die kulturelle Bedeutung als Kriterium**

Die kulturelle Bedeutung einer Religion ist zweifelsohne schwer festzulegen und nicht quantifizierbar (Famos 1999: 128f). Als Anerkennungskriterium kann deshalb kaum auf eine Diskussion dieses Kriteriums zurückgegriffen werden. Auch wäre es nicht vernünftig, Religionen in ihrer kulturellen Bedeutung gegeneinander auszuspielen.

### **Die Vermittlung von Werten als Kriterium**

Gesellschaftliche Selbstorganisation zeichnet sich dadurch aus, dass sie Interessen und Werte bündelt. Bei zweckrational orientierten Organisationen wie Arbeitgeberverbänden bilden sich Werte indirekt über die gemeinsame Aktion, bei wertorientierten Organisationen wie religiöse Gemeinschaften ist die Produktion von Werten *per definitionem* vorhanden. Ob diese Werte gesellschaftlich relevant sind, kann zwar diskutiert, nicht jedoch von religionsexternen Instanzen entschieden werden. Sicherlich sind Grundwerte, wie sie etwa in internationalen Vertragswerken festgeschrieben werden, eine Mindestorientierung von religiösen Gemeinschaften. Auch muss, wie oben argumentiert wurde, eine Orientierung an Werten der Demokratie aus rechtsstaatlichen Gründen vorausgesetzt werden. Eine theologische Diskussion über die innere Wertorganisation einer Religion kann jedoch nicht von staatlichen Instanzen geführt werden. Damit kann die Vermittlung von Werten zwar inhaltlich minimal gefüllt – Menschenrechte, Respekt vor Verschiedenheit, gewaltlose Problemlösung; eine Ausdehnung auf andere Werte kann dagegen von der Perspektive des Staates, der Anerkennungskriterien sucht, kaum glaubwürdig stattfinden, wie etwa die Diskussion um die Rolle der Frau im Katholizismus oder im Islam zeigt.

<sup>11</sup> So auch für das Alter einer Religionsgemeinschaft: siehe Famos (1999: 125).

## Der Organisationsgrad als Kriterium

Der Organisationsgrad ist als Anerkennungsgrund relevant, da die Anerkennung auch eine Beziehung zwischen kollektiven Akteuren herstellt, die auf organisatorischen Strukturen aufbauen muss, damit verbindliche Entscheide gefällt und Regeln durchgesetzt werden können. Besonders wenn mit der Anerkennung auch Transfers von Wissen und Ressourcen einhergehen, ist eine Strukturierung der religiösen Gemeinschaft Vorbedingung, die intern eine systematische Informationsvermittlung und einen effizienten und transparenten Ressourcengebrauch garantieren muss.

Die Form der Organisation (wie wird entschieden, wer hat Wahlrecht usw.), will sie als Anerkennungsgrund dienen, muss von den kompetenten Stellen vorgegeben werden. Diese Bedingung führte unter anderem auch dazu, dass sich die katholische Kirche in der Schweiz kantonsspezifische Strukturen geben musste und damit ihre interne Organisationslogik anpasste (Famos 1999: 142ff.). In bezug auf den Islam zum Beispiel ist dieser Punkt durchaus relevant. Dieser ist in der Schweiz stark intern und territorial differenziert, so dass eine kantonale oder nationale Organisation vorderhand kaum zu einer stabilen, für die Anerkennung notwendigen Strukturierung führen kann (Mahnig 2000). Doch kann die Schweiz in diesem Zusammenhang auch die Chance der kantonalen Regelung in den Vordergrund stellen, die die interne Komplexität des Islams, die sich auch territorial widerspiegelt, abbauen helfen könnte. Die Anerkennung auf kantonaler Ebene könnte dann nämlich durch klare Vorgaben eine Dynamik der demokratischen Organisation auslösen, indem Kantone mit einer starken islamischer Präsenz – wie etwa Basel-Stadt – als Vorreiterkantone dienen könnten. Über kantonale Erfahrungen könnte so eine organisatorische „Verschweizerung“ stattfinden, wie sie etwa Tariq Ramadan für Europa vorschwebt (Ramadan 1999; Pahud de Mortanges und Tanner 2002, 31ff.).

## *Zusammenfassende Bewertung der Kriterien*

Die in der Schweiz von den Kantonen in der einen oder anderen Ausführung angewandten und diskutierten Kriterien sind kaum systematisch als Orientierung zu übernehmen. Grundsätzlich ist einzig die Orientierung am demokratischen Rechtsstaat Schweiz und den Verfassungsgrundsätzen des betreffenden Kantons als Kriterium für die Organisation aufgeführt zu werden.

Ein weiteres Element, das insbesondere im deutschen staatlichen Religionsrecht eine zentrale Stellung einnimmt, scheint sich uns auch im Schweizerischen Kontext aufzudrängen: Die Gewähr der Dauer<sup>12</sup>. Eine Anerkennung würde somit anhand des Argumentes der Dauerhaftigkeit der Gemeinschaft ausgesprochen (siehe etwa Pagels 1996, aber auch die Kantonsverfassung Solothurn).

<sup>12</sup> Art. 140 Grundgesetz i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 Weimarer Verfassung lautet: „Anderen Religionsgesellschaften sind auf ihren Antrag gleiche Rechte zu gewähren, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten.“



Das Kriterium der Dauerhaftigkeit stellt erstens auf die Verfassung der Gemeinschaft ab, wobei hier sowohl der Gründungsakt wie auch die organisatorische „Verfassung“ (zum Beispiel die Statuten) der Gemeinschaft als Orientierung dienen. Zweitens bemisst sich die Gewähr der Dauer nach der Mitgliederzahl. Hier müssten sinnvolle Grenzen festgelegt werden. Das Element der Dauer ihrer bisherigen Wirkung (seit wann?) kann in die Beurteilung der Dauerhaftigkeit (wird die Organisation in Zukunft weiterhin relevant sein?) ebenfalls einbezogen werden, sollte aber unseres Erachtens nicht über die Spanne von einigen Jahrzehnten ausgedehnt werden.

Auch andere Voraussetzungen können durchaus noch erwähnt werden, doch lassen sich diese auch nach der Anerkennung realisieren, wie beispielsweise die Organisierung nach kantonalem Recht oder die Konstituierung als Nonprofit-Organisation. Dagegen sind Kriterien wie die „Wertvermittlung“, die „Geschichtsträchtigkeit“ oder die kulturelle Bedeutung kaum als Voraussetzung anzubringen, da die Kriterien zur Festlegung des Gewichtes dieser Dimensionen nicht ohne arbiträre Entscheidung identifizierbar sind. Diese Aspekte können in der gesellschaftlichen Beurteilung einer Religionsgemeinschaft durchaus eine Rolle spielen, sie sind aber als Kriterien für eine Anerkennung nicht objektiv erfassbar.

Offen bleibt die Frage, inwieweit die Grösse als Kriterium angeführt werden sollte. Diese Dimension könnte durchaus als filterndes Element dienen, obschon auch Anerkennungen durchaus in ihrer symbolischen Wirkung zu beurteilen sind. So wurde in der Diskussion rund um die Erneuerung der Verfassung des Kantons Waadt dargelegt, dass die Anerkennung der (kleinen) israelitischen Gemeinschaft vor allem symbolisch wertvoll ist, oder, wie es Pierre Farron, Mitglied der Constituante Vaudoise, in einem Interview ausdrückt:

„D'une part, on accorde ainsi une reconnaissance officielle à cette communauté qui fait partie de l'histoire et de la culture de ce pays. D'autre part, et c'est très fort du point de vue symbolique, [...], je considère qu'on lui offre ainsi une sécurité. On ne pourrait plus jamais leur dire qu'ils n'ont rien à faire dans ce canton“ (24heures, 8. Juni 2001).

Hinzuweisen ist weiter auf den Umstand, dass nicht nur die absolute Anzahl der Mitglieder, sondern auch die Konstanz des Mitgliederbestandes eine Rolle in der Beurteilung spielen sollte.

Eine Kriterienliste könnte so folgende Elemente beinhalten:

- Gewähr der Dauer aufgrund von Mitgliederbestand, Organisation und einer mindestens einige Jahrzehnte andauernden Präsenz im betreffenden Kanton;
- Kompatibilität mit den Grundsätzen liberaler Demokratien;
- zudem müsste wohl die gemeinnützige Ausrichtung und die demokratische interne Verfassung als Bedingung für die Anerkennung verlangt werden.

Die Tabelle 2 fasst diese Kriterien zusammen und fügt beispielhaft die kantonale Regelung von Solothurn, Basel-Land und Zürich an, die konkretisierbare Kriterien aufführen. Andere Kantone bleiben diesbezüglich sehr vage, wenn sie vom Gewicht einer Religionsgemeinschaft und der Dauerhaftigkeit sprechen, es jedoch den Exekutiven (zum Beispiel Basel-

Stadt) oder dem Parlament (Freiburg, Jura oder Solothurn) überlassen, diese Kriterien zu konkretisieren.

*Tabelle 2: Kriterien der Anerkennung einer religiösen Gemeinschaft*

Kriterium	Beispiel
Dauerhaftigkeit	Gewähr der Dauer (SO); 20jähriges Wirken (BL); 30jähriges Wirken (ZH)
Rechtsstaatlichkeit	Respektierung der Rechtsordnung (BL, ZH)
Mitgliederzahl	Mehr als 3000 Mitglieder im Kanton Zürich
Demokratische Organisation	Demokratische Konstituierung (BL, ZH)

## Welche Form der Anerkennung?

Auf die öffentlich-rechtliche Anerkennung besteht nach Interpretation der heutigen Rechtslage kein durchsetzbarer Rechtsanspruch (Famos 1999: 161f), genauso wenig wie auf eine bestimmte Ausgestaltung der Form der Anerkennung (zum Beispiel mit Steuerbezugsrecht; vgl. Kraus 1993: 11).

Wie wir dargelegt haben, besteht die öffentlich-rechtliche Anerkennung in der Bildung einer Körperschaft öffentlich-rechtlicher Natur, die auch zu diversen Privilegien und Kompetenzen führen kann. Diese zusätzlichen Befugnisse müssen dabei keineswegs durch die Verfassung verliehen werden, sondern finden sich in der Regel verteilt auf den anderen Stufen der kantonalen Rechtsordnung.

Die Kompetenz, öffentlich-rechtliche Körperschaften zu bilden, steht sowohl dem Bund wie den Kantonen zu. Das Personenrecht des Bundes behält in Art. 59 Abs. 1 ZGB ausdrücklich das öffentliche Recht dieser beiden Gemeinwesen (Bund und Kanton) vor<sup>13</sup>. Das bedeutet aber noch nicht, dass jede beliebige kantonale Behörde nach freiem Ermessen kantonale öffentlich-rechtliche Körperschaften bilden könnte. Das Bundesgericht verlangt, dass diese „auf eine dem Wesen des demokratischen Staates entsprechende Weise gebildet werden.“<sup>14</sup> Aus diesem Erfordernis leitet es ab, dass die Gründung einer juristischen Person des öffentli-

<sup>13</sup> Selbstverständlich müssen sie bei der Definition des Aufgabenbereichs der Körperschaft die verfassungsmässige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen berücksichtigen. Die Gesetzgebungskompetenz betreffend das Verhältnis zwischen Religion und Staat kommt, wie erwähnt, den Kantonen zu. Der Bund darf also keine Kirchgemeinden begründen, die Kantone hingegen schon.

<sup>14</sup> BGE 104 Ia 440, 445.

chen Rechts durch die Legislative und in Form eines Gesetzes vorgenommen werden muss<sup>15</sup>. Verlangt wird also ein Gesetz, nicht jedoch eine Verfassungsbestimmung.

Die Verleihung der Rechtsfähigkeit öffentlicher Natur kann demnach auf der einfachen Gesetzesstufe erfolgen. Nun wird aber in den meisten Kantonen die Anerkennung der traditionellen Landeskirchen auf Verfassungsebene ausgesprochen. In der Tat ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen Religionsgemeinschaften und Staat eine Grundsatzfrage, die durchaus verfassungswürdig ist und deshalb zu Recht auf dieser Stufe geregelt wird. Die Frage ist nur, ob die Anerkennung der traditionellen Landeskirchen auf Verfassungsebene die Anerkennung anderer Religionsgemeinschaften auf Gesetzesstufe ausschliesst, wenn die Verfassung diese Frage nicht regelt. Aus Gründen der Parität muss man wohl davon ausgehen, dass mangels anders lautenden Anerkennungsmechanismen weitere Religionsgemeinschaften auf derselben Stufe wie die traditionellen Gemeinschaften anerkannt werden müssen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen ist ferner festzuhalten, dass religiöse Gemeinschaften, und nicht Religionen an sich, anerkannt werden. Das Christentum zum Beispiel ist genauso wenig eine Religionsgemeinschaft wie der Islam. Erst die Personenvereinigungen, die sich dem gemeinsamen Bekenntnis zu dieser oder jener Religion verschreiben, sind Religionsgemeinschaften in diesem Sinn.

Somit wird klar, dass es mehrere Religionsgemeinschaften geben kann, die sich – je auf ihre Weise – demselben Glauben widmen. Ebenso wird aber auch klar, dass der Staat eine Anerkennung nicht ins Leere hinaus aussprechen kann, wenn er sich zum Beispiel entschliesst, „den Islam“ öffentlich-rechtlich zu anerkennen. Er kann nur eine Mehrheit von natürlichen Personen anerkennen, die sich von anderen Personenkreisen unterscheiden und deshalb irgendwie organisieren muss.

Zu letzterem Zweck bestehen zwei verschiedene Vorgehensweisen: Entweder greift der Staat nur auf Personen zurück, die sich bereits selbst im Privatrecht (z.B. als Verein) konstituiert haben, oder er fasst zusätzlich über das Instrument der „Mitgliedschaftspräsumtion“ die Gesamtheit aller betreffenden Gläubigen zu einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zusammen (indem man etwa davon ausgeht, dass alle BürgerInnen Algeriens sich zum Islam bekennen).

Der erste Weg ist derjenige, von dem in der Regel ausgegangen wird. Der zweite ist insofern auch bekannt, als er der Kirchgemeinde entspricht, die ja nichts anderes darstellt, als eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, bestehend aus der Gesamtheit aller Mitglieder einer Konfession auf einem bestimmten Territorium. Dieser zweite Weg ist nach heutigem Verständnis der Entwicklung von Religionsgemeinschaften jedoch auszuschliessen, weil er der individuellen Religionsfreiheit als Grundbestimmung widersprechen würde. Vorstellbar ist aber, dass nach einer Anerkennung eines vorbestehenden Vereins eine Generalisierung über die Mitgliedschaftspräsumtion eintreten kann. Dies bedeutet, dass alle Personen, die sich der betreffenden Religion zugehörig erklären, erfasst würden.

<sup>15</sup> BGE 104 Ia 440, 445.

## Die Vielfalt der Regelungsinstrumente

Der Vielfalt der möglichen Formen hin zur Anerkennung steht eine Vielfalt an verschiedenen Regelungsinstrumenten gegenüber (Verfassung oder Gesetz), welche die jeweils notwendige Rechtsgrundlage darstellen. Üblicherweise stehen die Bestimmungen in der Kantonsverfassung, doch finden sich auch Regelungsinstrumente auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Eine Übersicht der kantonalen Vielfalt zeigt dabei, dass kantonal auch unterschiedliche Möglichkeiten bestehen, überhaupt eine Anerkennung zu finden (Tabelle 3).

Tabelle 3: Anerkennungen und Anerkennungsmöglichkeiten

	Kantone*
Weitere öffentlich-rechtliche Anerkennungen durch Gesetz möglich	AG (c, k, r); AR (k, r); AI (k, r); BL (c, k, r), BE (c, i, k, r), FR (k, r, i), GL (k, r), JU (k, r), LU (c, k, r), NW (k, r), OW (k, r), SH (c, k, r), SO (c, k, r), SG (c, i, k, r), TI (k, r), VS (k, r)
Privat-rechtliche Anerkennung als Religionsgemeinschaft möglich	FR (k, r, i), GE (c, k, r); NE (c, k, r), JU (k, r), OW (k, r), VD (k, r, i)
Weitere öffentlich-rechtliche Anerkennungen nur über Verfassungsänderung möglich	BS (c, i, k, r), GR (k, r), SZ (k, r), TG (k, r), UR (k, r), VD (k, r, i), ZG (k, r), ZH (c, k, r)

\* In Klammern: anerkannte Religionen – k = Römisch-katholisch, r = Evangelisch-reformiert, c = Christkatholisch, i = Israelitisch

So ist die öffentlich-rechtliche Anerkennung in sechzehn Kantonen vorgesehen, während sechs Kantone privat-rechtliche Anerkennungen von Religionsgemeinschaften vorsehen oder neben der öffentlich-rechtlichen Anerkennung erlauben (dies erklärt die Mehrfachauführungen in der Tabelle 3). Schliesslich sind in acht Kantonen keine Bestimmungen erlassen worden, die einen Weg zur Anerkennung vorzeichnen würden. Dort bedarf es einer Verfassungsänderung, um eine Anerkennung zu erreichen.

Auch sind die Wege selbst sehr schwer miteinander vergleichbar. Wenn man beispielsweise davon ausgeht, dass die Anerkennung im Kanton Waadt eine starke Inpflichtnahme der Religionsgemeinschaft bedeutet, während im Kanton Neuenburg etwa eine solche Anerkennung auch ohne besondere Wirkungen auf die Religionsgemeinschaft vollzogen werden könnte, zeigt sich für die Schweiz die ganze Vielfalt, wie wir sie in der Figur 1 bereits dargestellt haben. Soll trotzdem eine Auflistung der Wege zur Anerkennung versucht werden, kann von drei Varianten ausgegangen werden.

- *Der Weg über eine Verfassungsänderung.* Verschiedene Kantone verlangen eine Verfassungsänderung, um eine Religionsgemeinschaft anzuerkennen. Die anerkannten Gemeinschaften sind in der Verfassung aufgeführt, und es besteht keine Prozedur ausserhalb der Verfassungsänderung. Sucht eine Religionsgemeinschaft eine rechtliche Anerkennung in diesen Kantonen, empfiehlt es sich vertragliche oder andere Lö-

sungen im Sinne von Teilanerkennungen in einer mittelfristigen Strategie zu wählen (Kantone: BS, GR, SZ, TG, UR, VD, ZG, ZH). Der Weg über eine Verfassungsänderung verlangt erfahrungsgemäss eine lange Vorbereitungsphase.

- *Der Weg über die Erfüllung von Kriterien.* Einige Kantone geben mehr oder weniger vage Kriterien vor, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um eine Anerkennung zu erreichen. In diesen Kantonen scheint zwar eine Strategie vorgegeben, doch gibt der Überblick, den wir im Anhang II zusammengestellt haben, den Eindruck, dass die Hürden relativ hoch sind. Auch in diesen Kantonen kann davon ausgegangen werden, dass eine öffentlich-rechtliche Anerkennung (die in der Regel durch das Parlament stattfindet) kaum als direkter Weg anvisierbar ist; vielmehr empfiehlt es sich auch in diesen Kantonen, über eine politische Sensibilisierungsarbeit Teilanerkennungen zu erlangen, die bestimmte Fragen betreffen (Friedhof, Schule usw.). Eine interessante Ausnahme ist der Kanton Bern, der ebenfalls eine öffentlich-rechtliche Anerkennung vorsieht, diese jedoch abstufen kann; damit ist es möglich, verschiedene Rechte und Pflichten nach Religionsgemeinschaft differenziert über die Anerkennung zuzugestehen (Kantone: AR, AG, AI, BL, BE, GL, FR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, SG, TI, VS).
- *Der Weg über eine privat-rechtliche Anerkennung.* In gewissen Kantonen besteht die Möglichkeit, eine privat-rechtliche Anerkennung durch die Exekutive oder das Parlament zu erlangen. Damit wird eine Möglichkeit eröffnet, die weniger kompliziert und auf den ersten Blick weniger politisiert ist. Dieser Weg eröffnet auch die Möglichkeit, zu Teilrechten zu gelangen, die in Verträgen an bestimmte Pflichten gekoppelt werden können. Hier kann eine Strategie zum Tragen kommen, die eine kontinuierliche Integration bedeuten könnte (Kantone: GE, FR, JU, NE, OW, VD).

Angesichts dieser Unterschiede in den Anerkennungsmöglichkeiten empfiehlt sich, im Sinne eines pragmatischen Vorgehens, die Befolgung des Subsidiaritätsprinzips: Was man auf unterer Stufe erreichen kann, soll man nicht auf höherer Stufe zu erstreiten versuchen.

Je höher ein Regelungsinstrument in der Hierarchie der Rechtsnormen steht, desto aufwendiger ist naturgemäss dessen Erlass oder Änderung. Verfassungsänderungen und Gesetze werden vom Parlament verabschiedet, worauf im ersten Fall obligatorisch, im zweiten üblicherweise fakultativ das Referendum folgt. Vollzugsverordnungen werden von der Exekutive erlassen, und sie ist es auch, die Verträge abzuschliessen befugt ist. Selbst in Kantonen ohne Anerkennungsprozedere stehen Wege offen, über Verträge Teilanerkennungen zu erzielen. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass das Verfahren im Parlament eine höhere demokratische Legitimation und grösseren Symbolgehalt des „Endproduktes“ zur Folge hat, jedoch viel mehr Zeitaufwand mit sich bringt als die Behandlung eines Geschäftes durch die Exekutive.

Nicht anerkannte Religionsgemeinschaften könnten aufgrund ökonomischer Gesichtspunkte Verbesserungen ihrer Stellung beispielsweise nicht über eine Verfassungsänderung anstreben, wenn sie auch durch Vertrag herbeigeführt werden können. Allerdings besteht für vertragliche Regelungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaft in der Schweiz keine ausgeprägte Tradition.

# Religiöser Pluralismus und gesellschaftliche Integration – Fazit

Die Beziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften in der Schweiz geht seit Jahren keinen einheitlichen Weg (wie auch unsere Fichen im Anhang II zeigen). Der bestehende „Kulturföderalismus“ stärkt, wie wir unterstrichen haben, eher die traditionell gewachsenen Identitäten (Paccillo 2001). Trotzdem lassen sich einige kontextuelle Tendenzen festhalten, die zur Behandlung der Frage der Anerkennung religiöser Gemeinschaften relevant sind.

So sind in einer Reihe von kantonalen Verfassungsänderungen der letzten Jahre individuelle Rechte vor Gemeinschaftsrechte gestellt worden, was zu einer Relativierung der Position der Religionsgemeinschaften insgesamt geführt hat (etwa im Thurgau, in Solothurn, Bern, Appenzell Ausserrhoden, dem Tessin oder in Sankt Gallen). Obschon dies nicht eine Trennung von Religionsgemeinschaften und Staat bedeutet (wie in Neuchâtel und in Genf), sind diese Kantone doch potentiell in der Lage, ein neues Beziehungssystem aufzubauen, das religiösen Gemeinschaften eine spezifisch auszuhandelnde Rolle zuteilt (Kälin 2000). Dieser Weg, der Problem orientiert ist, verlangt die öffentliche Thematisierung von spezifischen Fragen, die das Zusammenleben von verschiedenen Wertgemeinschaften erlaubt.<sup>16</sup> Die Analyse der Anerkennungswege weist deshalb darauf hin, diese pragmatische Position als zukunftssträchtig zu bezeichnen (Pfaff-Czarnecka 2002; dies wird übrigens auch im internationalen Vergleich vermehrt unterstrichen: vgl. etwa Bastenier 1992)

Eine weitere Tendenz kann wohl in der Schwächung der religiösen Parteien in der Schweiz (und in Europa insgesamt) gesehen werden. Diese Schwächung öffnet einen neuen Handlungsspielraum für die Anerkennung von Religionen, die nicht politisch repräsentiert sind. Es besteht aber auch ein Risiko darin. Die Gefahr der fehlenden religiösen Parteireferenz kann dazu führen, dass sich religiöse Gemeinschaften als politische Lobby konstituieren müssen, um ihre Interessen zu wahren. Dieser Tendenz – die sich auf europäischer Ebene bereits zeigt – entgegenzuwirken, ohne die spirituelle Welt an sich zu gefährden, verlangt nach anderen Formen geregelter Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, die auf Kontinuität beruhen und die bestehende (Teil-)Anerkennungsformen durchaus liefern könnten.

Drittens soll auch auf die aktuelle Diskussion rund um die Diskriminierungsverbote hingewiesen werden, die auf nationaler Ebene stattfindet. Diese Diskussion könnte zu Interventionsmöglichkeiten führen, um die Kantone dazu zu verpflichten, rechtliche Wege der

<sup>16</sup> Ein solches Problem orientiertes Vorgehen wird im Anhang I anhand der muslimischen Gemeinschaft in der Schweiz dargestellt.

Anerkennung von religiöser Verschiedenheit vorzusehen, ohne deren Ausgestaltung vorzuschreiben.<sup>17</sup>

Viertens kann aus der Sicht der Religionsgemeinschaften sicherlich in Zukunft auch vermehrt auf die schweizerische Verwurzelung der neuen Religionen aufgebaut werden. Vermehrt sind Schweizerinnen und Schweizer nicht christlicher Religionszugehörigkeit. Diese Personen können mit guten Gründen gegen das Assimilierungsargument auftreten und eine eigenständige Rolle ihrer Religion in der Schweizer Gesellschaft verlangen.

Die Diskussion der Anerkennungsmöglichkeiten zeigt, dass sich durchaus ein Weg denken lässt, der religiöse Gemeinschaften zu Partnern in den Kantonen werden lässt. Der Hauptgrund, einen solchen Weg zu suchen, ist wohl auf den Eindruck von nicht anerkannten Religionsgemeinschaften der ungleichen Behandlung in der Schweiz zurückzuführen. Doch kann auch hinzugefügt werden, dass den Risiken (wie Anomie und Entwurzelung), die mit der radikalen Entfaltung der individualisierten Gesellschaft einhergehen, durch eine Verbesserung der Stellung von Werte generierenden Gruppen entgegengewirkt werden kann (Habermas 2001). Sicherlich ist dieser Weg – der unserer Ansicht nach subsidiär zu verfolgen ist – der öffentlich-rechtlichen Anerkennung mit der symbolischen und potentiell auch materiellen Bedeutung dem Weg der Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften vorzuziehen, solange es Religionsgemeinschaften gibt, die eine besondere Stellung einnehmen. Der assoziative Weg (*modus vivendi* und privat-rechtliche Lösungen), der zwar auf europäischer Ebene als Tendenz erkennbar ist, hat den Nachteil der Schaffung von Intransparenzen. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung dagegen erlaubt einen anderen Weg einzuschlagen, der Religionen in ihrer spirituellen Welt (und ihrem identitäts-stabilisierenden Wert) belässt. Trotzdem soll nicht von privat-rechtlichen Lösungen abgeraten werden. Wie oben ausgeführt, kann dieser privat-rechtliche Weg zu einer schrittweisen Integration führen, die mittelfristig entweder in eine öffentlich-rechtliche Anerkennung münden könnte oder zum Abbau von Differenzen durch die rechtliche Gleichstellung aller Religionsgemeinschaften.

Dieser Weg bedarf nicht nur einer Senkung der Schwellen zur Anerkennung und einer Sensibilisierung der schweizerischen politischen Öffentlichkeit (Mahnig 2002), sondern auch einer Öffnung der neuen Religionsgemeinschaften gegenüber der Schweiz. Eine solche Öffnung würde auch eine Auseinandersetzung und damit eine verstärkte Integration der Verschiedenheit bewirken. Dass dazu nicht nur guter Wille nötig ist, sondern auch Organisationsleistungen und Diskussionskontinuität, zeigen französische und nun auch deutsche Mus-

<sup>17</sup> Das schweizerische Verfassungsrecht ist „für den sachgerechten Umgang mit aktuellen Diskriminierungsproblemen im Bereich von Rasse, ethnischer Herkunft und Religion, wie sie sich v.a. (aber nicht nur) im Gefolge der Migrationsbewegungen der letzten Jahrzehnte ergeben, grundsätzlich gerüstet. Einen deutlichen Ausdruck findet dies prominent in der *neuen Bundesverfassung*. Diese verankert in ihrem Grundrechtekatalog (Art. 7–36 BV) neben wichtigen Grundrechten wie etwa dem Recht auf Leben und persönliche Freiheit, in den Bestimmungen von Artikel 7 (Wahrung der Menschenwürde) und 8 (allgemeines Diskriminierungsverbot) wichtige verfassungsrechtliche Grundlagen für den Kampf gegen den Rassismus. Allerdings ist die Rechtsprechung des Bundesgerichtes in den Bereichen der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und der *indirekten Diskriminierung* noch kaum entwickelt“ (Spénlé 2002: 16).

lime, die es über eine Reorganisation ihrer Gemeinschaft und der Definition einer Charta geschafft haben, als Ansprechpartner aufzutreten, die Ernst genommen werden müssen.





# **Anhang I: Problemfelder und deren Diskussion – Beispiele in Bezug auf die muslimische Gemeinschaft**

Die muslimische Glaubensgemeinschaft ist in der Schweiz mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert, deren Lösung nur schwierig oder gar nicht zu bewerkstelligen ist. Manche Probleme, wie zum Beispiel die fehlende Möglichkeit muslimischer Bestattungen, betreffen zentrale Aspekte des religiösen Lebens der Muslime. daraus resultiert ein allgemeines Gefühl der Diskriminierung (Muckel 1995).

Das Gefühl der muslimischen Gemeinschaft, ungleich bzw. ungerecht behandelt zu werden, korreliert vielfach mit dem Gefühl auf der Seite der Mehrheitsgesellschaft, dass die muslimische Gemeinschaft, insbesondere in der Bestattungsfrage und in jüngster Zeit auch in der Frage der rituellen Schlachtung (Krauthammer), ungerechtfertigte Sonderleistungen fordere (Herzog 1999: 112). Sinngemäss wird von ihr verlangt, sich vermehrt den hiesigen Verhältnissen anzupassen (was, wie Hottinger zur Relativierung des Reziprozitätsargumentes bemerkt, von Schweizern im Ausland kaum verlangt wird – vgl. Hottinger 1997).

Auf muslimischer Seite wird die öffentlich-rechtliche Anerkennung als Mittel betrachtet, diese institutionellen Probleme mit einem Schlag, oder zumindest teilweise zu lösen. Bei näherer Betrachtung erweist sich die Lage jedoch als nicht so einfach. Je nach Problem, die es zu lösen gilt, ist die Anerkennung möglicherweise nur ein erster Schritt oder angesichts der Hürden ein zu hoch gestecktes Ziel. Von daher erscheint es uns unerlässlich, hier die wichtigsten Felder darzustellen, bevor geprüft werden kann, inwiefern die Anerkennung als Mittel zur Besserung taugt.

## **Glaubensfreiheit – ein Recht, das Platz braucht**

Ein häufig geschildertes Problem betrifft den Mangel an Räumlichkeiten für die Ausübung des Glaubens bzw. an allgemeiner Infrastruktur. Die islamische Gemeinschaft baut, soweit ersichtlich, selber wenig, und mietet – soweit möglich – geeignete Räumlichkeiten, um zum Beispiel eine Moschee einzurichten. Auch die hinduistische Gemeinschaft ist in der Regel darauf angewiesen, für ihre Tempel Räume zu mieten. Es kam aber schon vor, dass Moscheen oder Tempel bei den Nachbarn oder Vermietern Unmut hervorriefen, weil sie zu bestimmten Zeiten oder Anlässen sehr stark besucht sind. Die muslimischen oder hinduistischen Vereine stellen deshalb immer wieder fest, dass ihnen manche Eigentümer gar keine Räume vermieten wollen.

Dieses Problem ist allerdings kein institutionelles Problem im Verhältnis der Religionsgemeinschaft zum Kanton. Die privaten Anbieter von Mieträumen dürfen im Rahmen der sogenannten Privatautonomie tatsächlich wählerisch sein und dabei nach Kriterien vorgehen, die sich dem Staat verbieten würden. Es kann jedoch auch sein, dass der Kanton oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften als Vermieter auftreten. Insbesondere Kirchengemeinden verfügen in der Regel über grössere Mehrzweckräume, die im Grunde genommen für bestimmte Anlässe problemlos an nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften vermietet werden könnten. Alle grundsätzlichen Fragen (wie nach der Versicherung) könnten in einem Rahmenvertrag geregelt werden, damit im Einzelfall nur noch knappe Absprachen nötig sind. Da sich diese Möglichkeit vielerorts bieten dürfte, könnte ein Modellvertrag ausgearbeitet werden, der schliesslich mit den nötigen Änderungen in verschiedenen Gemeinden eingesetzt werden könnte. Allerdings kann eine Kirchengemeinde nicht gezwungen werden, ihre Räumlichkeiten anderen Konfessionen oder sogar Religionen zu öffnen. Im Sinne einer Übergangslösung wäre eine solche freiwillige Kooperation aber durchaus wünschbar und könnte sogar zu einem besseren gegenseitigen Verständnis zwischen den religiösen Gemeinschaften beitragen.

## **Frieden nach dem Tod – die Friedhofsfrage**

Die Frage der Begräbnisstätten ist die wohl dringlichste Frage für die in der Schweiz lebenden Muslime<sup>18</sup>. Es ist eine Tatsache, dass es heute nur in wenigen Gemeinden möglich ist, sich nach islamischem Ritus beerdigen zu lassen, nämlich nur in Bern, Basel, in der Genfer Vorortgemeinde Petit-Saconnex und seit kurzem in Zürich-Witikon. In allen Gemeinden darf sich nur begraben lassen, wer dort gewohnt hat, oder dort, zum Beispiel während eines Spitalaufenthaltes, gestorben ist.

Die meisten Muslime legen wert auf ein islamisches Begräbnis, auch wenn nicht alle ihr Leben streng nach den religiösen Regeln ausrichten (Baumann 2000: 447). Da in der Schweiz die Bestattung nach islamischem Ritus noch praktisch nirgends möglich ist, werden die meisten Toten, die aus der Migration stammen, in ihre Heimat gesandt, was mit hohem administrativem und finanziellem Aufwand verbunden ist.

Die rituellen Begräbnisvorschriften des Islam kollidieren (in den meisten Fällen) mit den weltlichen Regelwerken (den bestehenden Gesetzen) über das Bestattungswesen in der Schweiz. Die daraus resultierenden Widersprüche können allerdings zum Teil schon mittels unbürokratischen Entgegenkommens seitens der Behörden relativ leicht gelöst werden – zum Beispiel durch das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten für die rituelle Waschung. Auch die architektonische Besonderheit der muslimischen Gräber stellte auf den neu eröffneten muslimischen Grabfeldern ein geringes Problem dar.

Soweit ersichtlich, ist einzig das von gewissen muslimischen Gruppen formulierte Erfordernis der „ewigen Grabesruhe“ mit den hiesigen Bestattungssitten insofern unvereinbar, als sie in ihrer reinen Form nicht verwirklicht werden kann. Wie jedoch die muslimischen

<sup>18</sup> Siehe dazu auch Pahud de Mortanges und Tanner 2002, 243ff.

Gemeinschaften in Basel und Bern bewiesen haben, sind die religiösen Vorschriften des Islam flexibel genug, um eine weitgehende Kompromissbereitschaft zu ermöglichen.

Das Bestattungswesen ist in der Schweiz in der Regel auf kantonaler und gemeindlicher Ebene geregelt. Die Verstorbenen werden unbesehen ihrer Person und Religion in der Reihenfolge ihres Todes nebeneinander beerdigt. Diese Regel hatte ursprünglich, vor dem Hintergrund des Kulturkampfes, den Zweck, die Diskriminierung Angehöriger anderer Konfessionen etwa durch örtliche Aussonderung des Grabes zu verhindern. Üblicherweise gilt ein Gräberturnus zwischen 20 und 40 Jahren, was bedeutet, dass nach dieser Zeitspanne der Grabschmuck abgeräumt und das Grab neu belegt wird, entweder mit oder ohne vorherige Ausräumung noch vorhandener menschlicher Überreste. Diese Begräbnisregel hat denn auch massgeblich zum konfessionellen Frieden beigetragen und soll in ihrer Bedeutung durchaus gewürdigt werden. Die notwendigen Anpassungen haben diesen Aspekt im Auge zu behalten.

Darüber, wie die Verstorbenen islamischen Glaubens zu bestatten sind, sagt der Koran als primäre Quelle religiöser Vorschriften wenig aus. Immerhin ist ihm zu entnehmen, dass einzig die Erdbestattung zulässig ist<sup>19</sup>. Die eigentliche Fülle der Regeln zum Bestattungsritual ist jedoch in den *hadith*, der Sammlung der überlieferten Taten und Aussagen des Propheten, enthalten. Diese schreiben unter anderem das Totengebet, die rituelle Waschung und die Ausrichtung des Grabes vor: Die Toten sind so zu bestatten, dass sie, auf ihrer rechten Seite ruhend, das Gesicht der Kaaba in Mekka zuwenden. Der Leichnam ist zudem traditionellerweise der Erde bar zu übergeben, ohne Sarg, und nur in ein einfaches Tuch eingewickelt. Die in Europa übliche Sargbestattung ist den Muslimen jedoch kraft religiösen Dekrets ebenso erlaubt (Abdullah 1996a: 25). Die Verstorbenen sollten ausserdem spätestens am Tag nach ihrem Tod bestattet werden (Abdullah 1996b).

Die räumliche Abtrennung der muslimischen Gräber von anderen Grabstätten, die teilweise gefordert wird, ergibt sich in erster Linie aus den Zwängen der architektonischen Besonderheiten islamischer Gräber und somit bloss indirekt aus religiösen Vorschriften<sup>20</sup>, die eben die Ausrichtung nach Mekka vorschreiben.

Der Glaube an die körperliche Auferstehung führt im Islam zur Forderung, die Körper der Verstorbenen mit grösster Sorgfalt zu behandeln. Um unnötige Verletzungen zu vermeiden, wird der Leichnam manchmal in eine seitlich des Grabschachtes ausgehobene Nische gebettet, damit die Erde bei der Schliessung des Grabes nicht direkt auf ihn fällt. Die Exhumierung ist aus demselben Grund verboten, genauso wie jede andere Art der Bestattung, insbesondere die Kremation (Burkhalter 1999: 50).

Das Verbot der Exhumierung kommt daher, dass Muslime aufgrund der rituellen Vorschriften „ewiger“ Grabesruhe bedürfen. Es besagt aber nicht, dass ein islamisches Grab unter keinen Umständen wiederbelegt werden darf: Die sogenannte „Verdichtung“ islamischer

<sup>19</sup> Dies wird u.a. daraus abgeleitet, dass Gott seinen Propheten in Sure 77: 25-26 rezitieren lässt: „Haben wir die Erde nicht gemacht, zu halten die Lebenden und die Toten?“; vgl. Burkhalter (1999: 49).

<sup>20</sup> Tages Anzeiger vom 26. Februar 1999, S. 29 (Leserbrief Ismail Amin); Abdullah 1996a: 25.

Gräber ist zulässig (Abdullah 1996a: 25). Sie stellt allerdings Notrecht dar, das nur in begründeten Ausnahmefällen angewendet werden darf, und auch nur, wenn man anhand gesicherter Erfahrung davon ausgehen kann, dass sich in der Erde keine menschlichen Überreste mehr befinden<sup>21</sup>. Zudem dürfen nur Personen muslimischen Glaubens und desselben Geschlechts in einem vorbelegten Grab bestattet werden. Werden dennoch kleinere Reste menschlicher Gebeine offen gelegt, verlangt der islamische Ritus, dass diese pietätvoll etwas tiefer oder seitlich wieder begraben werden (Abdullah 1996a: 25). Die Bedingung der Notwendigkeit erfüllen auch Fälle akuten Platzmangels. Man muss sich nur die enormen Dimensionen von Millionenstädten wie Teheran, Kairo oder Istanbul vor Augen führen, um zu begreifen, dass die Muslime in vielen Regionen einen pragmatischen Weg befolgen müssen. Auch für die Schweiz kann man davon ausgehen, dass aufgrund knapper Platzverhältnisse die Notwendigkeit der Wiederbelegung gegeben ist (Schatz 1998).

Auch wenn die Wiederbelegung islamischer Gräber auf Schweizer Friedhöfen aus islamischer Sicht durchaus zulässig ist, bleibt sie insofern problematisch, als von einer Kompromisslösung ausgegangen wird und so im Grunde genommen Ausnahmerecht zur Regel erhoben wird.

### *Entscheid des Bundesgerichts i.S. Meyers gegen Regierungsrat Zürich*

Das Bundesgericht wies 1999 die Beschwerde eines Schweizer Muslims ab<sup>22</sup>, der verlangte, dass ihm auf dem Friedhof seiner Heimatgemeinde dereinst „ewige Todesruhe“ nach islamischem Ritus gewährt werde. Das Bundesgericht hielt fest, dass die Gewährung ewiger Grabesruhe für einzelne Gräber einer „permanenten Sondernutzung“ gleichkäme, die das zuständige Gemeinwesen in seinem Verfügungsrecht übermässig einschränkte<sup>23</sup>. Mit der Zeit würde ein wachsender Teil der Friedhofsfläche der ordentlichen, turnusgemässen Nutzung entzogen, was mit dem Konzept der öffentlichen Friedhöfe nicht vereinbar wäre, selbst dann nicht, wenn die Gräber in mehreren horizontalen Schichten angelegt würden, wie der Beschwerdeführer selber angeregt hatte<sup>24</sup>. Die Gewährung von Sonderrechten oder Sonderleistungen in öffentlichen Friedhöfen zugunsten bestimmter Konfessionen oder Religionen widerspreche als solche gerade dem Gebot der Gleichbehandlung. Die entsprechenden Anliegen müssten folglich im Rahmen eines privaten Sonderfriedhofs realisiert werden<sup>25</sup>.

21 Stellungnahme des Zentralrates der Muslime in Deutschland anlässlich der Diskussion um eine geplante Einebnung von muslimischen Gräbern in Köln im November 1995.

22 BGE 125 I 300.

23 BGE 125 I 300, 308.

24 BGE 125 I 300.

25 BGE 125 I 300, 309.

## *Die Problematik der Privatfriedhöfe*

Dieser Verweis auf die Möglichkeit der Muslime, private Friedhöfe zu errichten, die sie nach ihrem eigenen Gutdünken gestalten könnten, bleibt jedoch problematisch. Die Religionsfreiheit ist ein Individualrecht, und die Menschenwürde ist ein individuelles Gut. Jeder Einzelne hat das Recht, deren Schutz für sich vom Staat einzuklagen. Allein schon von daher taugt das Argument, Muslime könnten gemeinsam ein Grundstück erstehen, nicht. Ein Grundrecht kann nicht mit dem Argument verweigert werden, der Kläger könne sich mit anderen Privatpersonen zusammenschliessen und sich anderweitig Abhilfe verschaffen.

Die Politisierung der Friedhofsfrage bietet auch immer Gelegenheit zur Polemisierung, und zwar vor allem jenen politischen Akteuren, die ihre Argumentation stark auf der zur Kampfzone hochstilisierten Beziehung zwischen Schweizer Bürgern und Ausländern aufbauen. Dies ist der gebotenen Sachlichkeit abträglich und verstellt nur zu leicht den Blick darauf, dass es im Grunde genommen um zutiefst menschliche und durchaus harmlose Bedürfnisse geht, wenn die Muslime in Zürich ein Grabfeld für ihre Toten errichten wollen.

So bezeichnet etwa die Zürcher SVP den Islam an sich als „Integrationshemmnis“<sup>26</sup>. Von der Religion, einem zentralen Element der Identität vieler Menschen –ähnlich der sozialen Herkunft, der Hautfarbe oder des Geschlechts – wird somit pauschal auf eine negative Eigenschaft geschlossen, die sich nach Meinung der Partei unversehens als „Integrationsunfähigkeit gewisser Einwanderergruppen“ entpuppt. Diese Argumentationskette überzeugt nicht und ist wenig geeignet, zu sachlichen Diskussionen beizutragen.

## *Exkurs: Die Begräbnisriten des Hinduismus*

Wie wir bei unseren Untersuchungen feststellten, ist auch die hinduistische Glaubensgemeinschaft in der Schweiz mit Problemen hinsichtlich ihres Bestattungsrituals konfrontiert.

Für Hindus stellt es ein rituelles Gebot dar, die Asche der Verstorbenen in ein fließendes Gewässer zu streuen. Dieses Gebot widerspricht jedoch – zumindest nach Meinung eines Juristen des Berner kantonalen Gewässerschutzamtes – der schweizerischen Gewässerschutzordnung<sup>27</sup>, die es verbietet, Stoffe ins Wasser zu geben, die es verunreinigen können<sup>28</sup>. Nach der Definition des Gewässerschutzgesetzes stellt jede „nachteilige physikalische,

<sup>26</sup> Vernehmlassung der SVP des Kantons Zürich zum Entwurf für ein „Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich“ vom 28. August 1998, unter Punkt „Multikultur fördert die Ausländerfeindlichkeit“.

<sup>27</sup> Vgl. Der Bund, Nr. 263 v. 10. November 1999, S. 27: „Keine Asche ins Wasser – für Hindus ein schmerzhaftes Problem“.

<sup>28</sup> Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz - GSchG; SR 814.20) lautet: „Es ist untersagt, Stoffe, die das Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen“.

chemische oder biologische Veränderung des Wassers“<sup>29</sup> eine Verunreinigung dar. Auf Zuwiderhandlung gegen das Verbot steht Gefängnis oder Busse<sup>30</sup>.

Dieser Konflikt zwischen rituellem Gebot und weltlichem Verbot führt zu einem klassischen Gewissenskonflikt. Die Hindus entscheiden sich Berichten zufolge zumeist dafür, dem rituellen Gebot Folge zu leisten. Allerdings wird diese Zwangslage als unwürdig begriffen. In der Tat sind die Hindus in einer schweren Stunde – der Verlust einer nahe stehenden Person lastet auf der Gemeinschaft – aufgrund ihrer rituellen Tradition gezwungen, eine Gesetzesübertretung zu begehen und sich sprichwörtlich bei Nacht und Nebel an den Fluss zu begeben, um die Asche der Verstorbenen dem fliessenden Wasser anzuvertrauen.

Es kann darüber diskutiert werden, ob die geringen Mengen, um die es sich hier im Einzelfall wie auch insgesamt handelt, eine nachteilige Veränderung des Wassers im Sinne des Gewässerschutzgesetzes zur Folge haben. Das Beispiel veranschaulicht die praktischen Probleme, welchen sich Anhänger fremder Religionen unversehens gegenübersehen können.

Aus der hinduistischen Gemeinschaft ist auch bekannt, dass Kondolenzbesuche oder Besuche an Abdankungsfeiern oft von Hunderten von Personen vorgenommen werden. Zumindest in Bern und in Basel wurden die Behörden bereits mit enormen Besucherzahlen konfrontiert, was jeweils die Anforderungen an eine ausreichende Infrastruktur unterstrich.

### *Zusammenfassende Bewertung*

Die Rückführung der Leichname in die Heimat stellt die Hinterbliebenen vor enorme Probleme. Rund 90% der in der Schweiz verstorbenen Muslime ausländischer Nationalität<sup>31</sup> werden in ihr Heimatland überführt, weil sie in der Schweiz nicht adäquat bestattet werden können.

Die administrativen Kosten der Rückführung nach Bosnien, Kosovo oder in die Türkei belaufen sich auf rund 5000 Franken, Transporte in weiter entfernte Länder kosten bis zu 10'000 Franken<sup>32</sup>, jeweils nicht gerechnet die Reisekosten für die Hinterbliebenen, die an der Bestattung teilnehmen wollen. Zur Linderung dieser finanziellen Bürden werden in den muslimischen Gemeinschaften oft sog. Sterbekassen eingerichtet, die wie Versicherungen funktionieren: Die Mitglieder zahlen jährliche Beiträge, und im Todesfall übernimmt die Kasse die Kosten für die Rückführung (Baumann 2000: 447). Es existieren auch karitative Vereine oder sogar Reisebüros, die sich der Organisation der „Luftbrücke der Toten“ (Abdullah 1996a: 26) annehmen<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Art. 4 lit. d GSchG.

<sup>30</sup> Art. 70 Abs. 1 lit. a GSchG.

<sup>31</sup> Tages Anzeiger vom 15. März 1999, S. 15.

<sup>32</sup> Tages Anzeiger vom 15. März 1999, S. 15.

<sup>33</sup> Tages Anzeiger vom 15. März 1999, S. 15.

Eine Vielzahl von amtlichen Dokumenten wird benötigt, darunter die Bestätigung der Todesursache, der Leichenpass, der internationale Todesschein, Transitvisa für die Hinterbliebenen und nicht zuletzt das Verlötprotokoll für den Sarg, damit er nicht am Zoll wegen Verdachts auf Schmuggel geöffnet wird.

Die administrativen Hürden sind jedoch nicht die einzigen: Krieg oder die allgemeine politische Lage in der Heimat können die Rückführung zusätzlich erschweren oder gar verunmöglichen. Es kam schon vor, dass die Leichname albanischer Muslime kurz vor dem Eintreffen am Bestimmungsort in Kosovo zurück in die Schweiz transportiert werden mussten, weil die Behörden vor Ort den Zugang zum Dorf versperrten<sup>34</sup>. In Bosnien stellte sich verschiedentlich das zusätzliche Problem, dass während des Krieges islamische Friedhöfe zerstört worden waren oder die zugehörigen Dörfer heute nicht mehr von Muslimen bewohnt werden.

Gelingt trotz aller Schwierigkeiten die Rückführung in die Heimat, so nimmt der ganze Aufwand vom Zeitpunkt des Todes bis zur Beerdigung in der Regel rund eine Woche in Anspruch, was offensichtlich dem islamischen Gebot widerspricht, die Verstorbenen spätestens am Tag nach ihrem Tod zu begraben.

Dies alles stellt eine enorme psychische Belastung für die Hinterbliebenen dar. Hinzu kommt, dass der Besuch des Grabes im Ausland nur unter erschwerten Bedingungen oder gar nicht möglich ist. Besonders hart sind natürlich Muslime schweizerischer Nationalität betroffen, deren Bestattung im Ausland ohnehin noch schwieriger, wenn nicht gänzlich unmöglich zu bewerkstelligen sein dürfte. Der Schweizer Bürger Abd'ullah Meyers, dessen Klage auf glaubenskonforme Bestattung 1999 vom Bundesgericht abgewiesen wurde, sieht die Konsequenz der heutigen Lage darin, dass er und seine Familie „als Tote des Landes verwiesen“<sup>35</sup> werden.

Ebenfalls verschärft dürfte sich das Problem für anerkannte Flüchtlinge oder Asylsuchende muslimischen Glaubens darstellen, die in der Schweiz sterben. Der Heimatstaat, der den lebenden Menschen verfolgt hat, ist womöglich nicht bereit, dessen Leichnam aufzunehmen. Für die Hinterbliebenen könnte es wegen drohender Reflexverfolgung unter Umständen zu gefährlich sein, ihre Verstorbenen in die Heimat zu geleiten.

Das Bundesgericht hätte wohl im Fall Meyers mit dem Gleichbehandlungsgebot argumentieren müssen, um eine Lösung vorzuzeichnen. Noch stärker wäre das Argument des Diskriminierungsverbots gewesen, das eine Schlechterstellung aufgrund der Religion als indirekte Diskriminierung nicht erlaubt. Bleibt zu erwähnen, dass die Forderungen von Meyers der herrschenden Strömung der Muslime in der Schweiz, welche zu grösseren Kompromissen bereit sind, entgegenläuft.

Die Verweigerung der Bestattung nach den einschlägigen religiösen Riten wird von Betroffenen offensichtlich als Zurückweisung ihrer Person und als menschenunwürdig empfunden, eine Einschätzung, die auch objektiv zutrifft. Unter hier lebenden Muslimen existiert

<sup>34</sup> Tages Anzeiger vom 15. März 1999, S. 15.

<sup>35</sup> Abd'ullah Meyers, zit. in: Tages Anzeiger vom 15. März 1999, S. 15.



das Gefühl, als Arbeitskräfte, aber nicht als Tote willkommen zu sein<sup>36</sup>. Man kann mit Kälin feststellen, dass

„... die Verweigerung religionsadäquater Bestattungsmöglichkeiten eine besonders drastische Form von Ausgrenzung und Herabsetzung darstellt“ (Kälin 2000: 130).

## **Hilft mir jemand? Seelsorge in institutionellen Kontexten**

Den Religionsgemeinschaften, die ausdrücklich zur Seelsorge in Spital, Gefängnis oder Militär zugelassen sind, wird üblicherweise mitgeteilt, wenn Personen der entsprechenden Religion neu eintreffen, damit die Seelsorge sinnvoll organisiert werden kann. Angehörige anderer Religionen müssen sich entweder von denselben (in der Regel christlichen) Seelsorgern betreuen lassen, oder die Seelsorge im Rahmen des Besuchsrechts selber organisieren.

Da die Seelsorge üblicherweise den traditionell im Kanton vertretenen Landeskirchen vorbehalten ist, erweist sich dieses System nicht immer als angemessen, was vor allem im Rahmen der ausländerrechtlichen Administrativhaft deutlich wird: Die Ausschaffungshaft muss zum Teil in Gefängnissen ausgestanden werden, die bereits seit längerer Zeit als Strafvollzugsanstalten gedient haben und dementsprechend über ältere Hausordnungen verfügen. In der Ausschaffungshaft dürfte jedoch die Mehrheit der Personen nicht-christlicher Religion sein. Ausserdem sind Menschen in Gefangenschaft den Umständen entsprechend in der Schweiz nicht derart sozial verwurzelt, dass sie sich ohne weiteres auf eigene Faust eine seelsorgerische Betreuung organisieren können. Hierin ist eine Benachteiligung dieser Personen zu sehen. Zwar dürfte aufgrund der Bundesverfassung ein Anspruch auf seelsorgerische Betreuung gegeben sein<sup>37</sup>; doch sollte eine allgemeingültige Regelung erlassen werden, die es nicht jedem Einzelfall aufs Neue überlässt, dieses Recht zu erstreiten.

Um die Spitalseelsorge mangels offiziellen Status behelfsmässig zu ermöglichen, werden in der muslimischen Gemeinschaft in manchen Moscheen Aushänge angebracht, die die Besucher darüber informieren, wer wo im Spital liegt und eventuell Hilfe braucht (Baumann 2000: 451).

<sup>36</sup> Tages Anzeiger vom 15. März 1999, S. 15.

<sup>37</sup> Das Bundesgericht hat in BGE 113 IA 304 festgestellt, dass Muslimen im Gefängnis der Gottesdienst ermöglicht werden muss. Man kann daraus ableiten, dass auch ein Anspruch auf individuelle Seelsorge besteht.

## Religion muss gelernt werden – Religionsunterricht in den Schulen<sup>38</sup>

Heute wird der islamische Religionsunterricht für Schulkinder durchwegs in deren Freizeit und auf privater Basis angeboten. Als Lehrer werden oft Imame aus dem Ausland engagiert, weil in der Schweiz Fachkräfte fehlen. Die Imame werden teils aus eigener Kasse, teils aus ausländischer Quelle entlohnt. Dass die muslimische Gemeinschaft auf Geistliche aus dem Ausland zurückgreifen muss, wird wegen der damit verbundenen Probleme als äusserst unbefriedigend empfunden.

Einmal benötigen die Imame eine Arbeitsbewilligung, die der im Ausländerrecht üblichen Kontingentierung unterliegt. So besteht in der Schweiz zum Beispiel ein Kontingent für zwanzig türkische Imame pro Jahr.

Doch noch schwerer als die administrativen Probleme wiegen die Schwierigkeiten, die sich aus den kulturellen und sprachlichen Unterschieden ergeben: Die Unterrichtssprache ist üblicherweise nicht eine Landessprache, was aber für eine Integration der verschiedenen religiösen Vereine unter sich und in die Gesellschaft wünschbar wäre. Die Vereine organisieren sich ohnehin schon oft nach Sprachgruppen und engagieren entsprechend Imame aus ihrem Sprach- und Kulturraum. Diese Vielfalt wiederum führt dazu, dass im Unterricht kein einheitliches Niveau herrscht, und bestehende Spaltungen zwischen den verschiedenen Vereinen zementiert werden. Für Muslime, die weder türkisch noch arabisch sprechen, dürfte es, weil sie zahlenmässig in der Minderheit sind, besonders schwierig sein, an bestehende Koranschulen Anschluss zu finden.

Ein Imam aus dem Ausland ist mit den hiesigen Verhältnissen meist wenig vertraut, kennt die Alltagsprobleme der Kinder und deren Eltern kaum. Ein weiteres Problem liegt darin, dass die privaten Koranschulen meist nur in den Städten angeboten werden. Familien auf dem Land sind benachteiligt. Vor allem in Deutschland ist zudem seit längerem eine Diskussion über den sog. „Hinterhof-Fundamentalismus“ im Gange, die daher rührt, dass Berichten zufolge in manchen Koranschulen extremistisches Gedankengut verbreitet werde<sup>39</sup>. Auch in der Schweiz wurde schon ein diesbezüglicher Verdacht geäussert<sup>40</sup>.

Die ideale Lösung wird somit darin gesehen, den Religionsunterricht an öffentlichen Schulen anzubieten, wie es für die christlichen Gemeinschaften üblich ist. Dieser Unterricht müsste sich an alle muslimischen Kinder richten und deshalb – auch zu integrativen Zwecken – in der Sprache des Kantons stattfinden.

Ein weiteres Ziel wird deshalb auch darin gesehen, in der Schweiz selber islamische Geistliche auszubilden, die die Landessprachen sprechen und die hiesigen Verhältnisse bestens kennen. Dies wiederum setzt voraus, dass die Lehrkräfte selber an geeigneten Ausbildungsstätten ausgebildet werden können. Die Errichtung eines universitären islamischen

<sup>38</sup> Siehe dazu auch: Pahud de Mortanges und Tanner 2002, 167ff.

<sup>39</sup> Tageszeitung vom 26. Oktober 1999, S. 17: „Zwischen Aufklärung und Fundamentalismus“.

<sup>40</sup> Basler Zeitung vom 20. Januar 2000, „Der gelebte Islam in Basel: vielschichtig und vielgesichtig“.

Lehrstuhles oder noch besser einer islamischen Fakultät wird deshalb als langfristiges Anliegen genannt.

# **Anhang II: Übersicht über die kantonalen Rechtsgrundlagen betreffend die öffentlich- rechtliche Anerkennung nichtchristlicher Religionsgemeinschaften**

Zusammengestellt und kommentiert von Cla Reto Famos



Die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat fällt in der Schweiz in die Zuständigkeit der Kantone. So besagt es Art. 72 Abs. 1 BV. Das ergibt sich auch aus der subsidiären Generalklausel zugunsten der kantonale Zuständigkeit in Art. 3 BV. Dieser Grundsatz überlässt den Kantonen alle Bereiche, für welche der Bund keine Kompetenz erhält. Damit sind die Kantone grundsätzlich frei, wie sie ihr Verhältnis zu den verschiedenen Religionsgemeinschaften regeln wollen. Die Kantone müssen allerdings die Rahmenbedingungen beachten, welche ihnen das Bundesrecht vorgibt. Dazu zählen insbesondere die Freiheitsrechte – in unserem Fall steht wohl die Religionsfreiheit im Vordergrund – und das Rechtsgleichheitsgebot. Der Bund gewährleistet in Art. 15 BV die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Diese gibt dem Einzelnen das Recht, seine Religion und seine weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und auszuüben. In Art. 8 BV ist die Rechtsgleichheit geregelt, welche auch die Kantone in ihrem Handeln bindet. Die Kantone sind zu konfessioneller Neutralität verpflichtet, sie dürfen nicht für eine bestimmte Konfession oder Religion Stellung beziehen. Sie dürfen aber einzelnen Religionsgemeinschaften durch die öffentlichrechtliche Anerkennung einen Sonderstatus zugestehen, wenn es sachliche Gründe dafür gibt. Eine unterschiedliche Behandlung von Religionsgemeinschaften ist nicht rechtswidrig, wenn sie an tatsächliche Unterschiede anknüpft, welche rechtlich erheblich sind (Famos 1999).

Im Folgenden sollen diese kantonalen Regelungen kurz vorgestellt und die wichtigsten kantonalrechtlichen Normen aufgeführt werden, welche die öffentlichrechtliche Anerkennung regeln. Allerdings enthält diese Zusammenstellung nur die verfassungsrechtlichen, gesetzlichen oder auf Verordnung oder durch Verfügung bestehenden Grundlagen der Anerkennung.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Eine umfassende Sammlung aller Normen, welche die konkrete Ausgestaltung der kantonalen öffentlichrechtlichen Körperschaften regeln, findet sich in Frei (1999).



# Aargau

Die Aargauer Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980<sup>42</sup> anerkennt in § 109 Abs. 1 die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche als „Landeskirchen mit öffentlichrechtlicher Selbständigkeit und eigener Rechtspersönlichkeit“. Die Kirchgemeinden werden in § 112 Abs. 2 als „selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit“ anerkannt.

§ 109 Abs. 2 KV AG gibt dem Grossen Rat die Kompetenz, weitere Kirchen oder Religionsgemeinschaften zu anerkennen. Bei einer solchen Anerkennung kommen die übrigen verfassungsrechtlichen Vorschriften, die für die Landeskirchen gelten, sinngemäss zur Anwendung. Damit wird materiell eine Gleichstellung zu den in § 109 Abs. 1 aufgeführten Landeskirchen hergestellt. Formell und verfahrensrechtlich allerdings befänden sich solchermaßen anerkannte Religionsgemeinschaften in einer etwas schwächeren Stellung. Denn ein aufhebender Entscheid wäre ebenfalls durch eine Parlamentsakte möglich, es wäre keine Verfassungsänderung notwendig wie bei den Landeskirchen (Eichenberger 1986: 372).

## Grundlagen Aargau

### *Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SR 131.227)*

- |       |        |  |
|-------|--------|--|
| § 109 | Abs. 1 | Die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche werden als Landeskirchen mit öffentlichrechtlicher Selbständigkeit und eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt. |
|       | Abs. 2 | Der Grosse Rat kann weitere Kirchen und Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkennen, womit für sie die nachfolgenden Vorschriften sinngemäss zur Anwendung kommen.                       |
|       | Abs. 3 | Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht.   |
| § 110 | Abs. 1 | Die Landeskirchen organisieren sich im Rahmen dieser Verfassung nach demokratischen Grundsätzen selbständig.   |
|       | Abs. 2 | Sie geben sich ein Organisationsstatut, dessen Erlass und Änderung der Genehmigung des Grossen Rates unterliegt. Diese ist zu erteilen, wenn das Organisationsstatut weder Bundesrecht noch          |

<sup>42</sup> SR 131.227.



kantonalem Recht widerspricht.

Abs. 3 Oberstes Organ jeder Landeskirche ist die Synode. Diese wählt das vollziehende Organ und erlässt das Organisationsstatut.

§ 112 Abs. 1 Die Landeskirchen setzen sich nach den Bestimmungen ihres Organisationsstatuts aus Kirchgemeinden zusammen.

Abs. 2 Die Kirchgemeinden sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Jede Kirchgemeinde wählt eine Kirchenpflege als vollziehendes Organ, ihre Abgeordneten in die Synode und ihre Pfarrer.

# Appenzell-Ausserrhoden

Die Kantonsverfassung vom 30. April 1995<sup>43</sup> anerkennt in Art. 109 Abs. 1 die ev.-ref. und die röm.-kath. Kirche als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit weitgehender Autonomie. Gemäss Art. 111 KV können auch andere Religionsgemeinschaften vom Kantonsrat als öffentlichrechtliche Körperschaften anerkannt werden. Als Voraussetzung wird einzig genannt, dass ihre Verfassung dem kantonalen und dem Bundesrecht nicht widersprechen darf. Nach *Jörg Schoch* ist darunter „insbesondere zu verstehen, dass demokratische Mitwirkungsformen in organisatorischen Fragen innerhalb der Kirche vorgesehen sein müssen“ (Schoch 1996: 166). Dies ergibt sich allerdings weder direkt aus dem Wortlaut des Verfassungstexts noch indirekt aus Vorschriften des kantonalen oder Bundesrechts. Es finden sich keine Normen des kantonalen oder Bundesrechts, die demokratische Mitwirkungsformen in allen öffentlichrechtlichen Körperschaften fordern.

Über weitere Voraussetzungen der öffentlichrechtlichen Anerkennung schweigt sich diese kurze und dem pragmatischen Geist der Appenzeller Demokratietradition verpflichtete Verfassung aus. Es stellt sich deshalb die Frage, ob dadurch dem Kantonsrat in einer politisch heiklen Frage ein grosser Handlungsspielraum gewährt werden soll oder die Verfassung durch implizite Voraussetzungen ergänzt werden muss.

Den zweiten Weg geht Jörg Schoch. Er nennt eine gewisse gesellschaftliche Bedeutung als weitere Voraussetzung, die zwar nicht erwähnt,

„aber aufgrund der Verfassungssystematik vorausgesetzt ist ... Erst wenn erhebliche Teile der Bevölkerung einer bestimmten Kirche zugehören, ist deren Anerkennung als öffentlichrechtliche Körperschaft sinnvoll. In anderen, nicht kirchlichen Bereichen ist diese Anerkennung nur dann möglich, wenn sich die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ‘an den Bedürfnissen und der Wohlfahrt aller’ orientiert (Art. 27 Abs. 1 KV)“ (Schoch 1996: 167).<sup>44</sup>

Sicherlich stimmen diese Überlegungen in einer grundsätzlichen Perspektive. Es ist allerdings heikel, eine gerade erst revidierte Verfassung so frei zu interpretieren. Eine planwidrige Unvollständigkeit der Verfassung ist nur dann anzunehmen, wenn man sonst zu keinem sinnvollen Resultat fände. Hier handelt es sich aber eher um ein qualifiziertes Schweigen. Der Verfassungsgeber überlässt es bewusst dem Gesetzgeber, welche Voraussetzungen er an eine öffentlichrechtliche Anerkennung knüpfen will und stellt selbst keine weiteren Anforderungen (Ähnlich: Kley 1996: 121).

<sup>43</sup> SR 131.224.1.

<sup>44</sup> Siehe auch: Verfassungskommission, Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen der Totalrevision der Kantonsverfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Herisau 1994: 47.

## Grundlagen Appenzell Ausserrhoden

*Verfassung des Kantons Appenzell A. Rh. vom 30. April 1995 (SR 131.224.1)*

- |      |     |        |   |
|------|-----|--------|---|
| Art. | 109 | Abs. 1 | Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.  |
|      |     | Abs. 2 | Die kirchlichen Körperschaften regeln ihre inneren Angelegenheiten selbständig. Sie sind befugt, von ihren Mitgliedern Steuern zu erheben.  |
|      |     | Abs. 3 | Beschlüsse und Verfügungen kirchlicher Organe können nicht an staatliche Stellen weitergezogen werden.  |
| Art. | 111 |        | Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen dem zivilen Recht. Sie können vom Kantonsrat als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt werden, wenn ihre Verfassung dem kantonalen und dem Bundesrecht nicht widerspricht. |

# Appenzell-Innerrhoden

Im Kanton Appenzell-Innerrhoden geniessen die röm.-kath. und die ev.-ref. Konfession einen öffentlichrechtlichen Status, allerdings beide in einer eher unüblichen Organisationsform. Nach Art. 3 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 24. November 1872<sup>45</sup> geniessst die römisch-katholische Religion „als die Religion des Volkes Gewährleistung und Schutz seitens des Staates.“ Die Anerkennung der röm.-kath. Kirchgemeinden als öffentlichrechtliche Körperschaften ergibt sich aus Art. 46 und 47 KV. Eine öffentlichrechtliche kantonalkirchliche Organisation besteht nicht, sondern nur ein Verein „Katholische Kirchgemeinden Innerrhodens“, dem sich die Kirchgemeinden anschliessen können<sup>46</sup>.

Die ev.-ref. Kirchgemeinde Innerrhoden wurde 1925 öffentlichrechtlich anerkannt<sup>47</sup>. Sie umfasst allerdings nur den inneren Landesteil von Appenzell-Innerrhoden. Die übrigen Evangelischen im Kanton gehören entweder zu ev.-ref. Kirchgemeinden des Kantons Appenzell-Ausserrhoden oder St. Gallen.

Es existiert keine Verfassungsbestimmung, welche die Möglichkeit der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften regelt.

## Grundlagen Appenzell Innerrhoden

*Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872 (SR 131.224.2)*

Art. 3 Abs. 1 Die römisch-katholische Religion geniessst als die Religion des Volkes Gewährleistung und Schutz seitens des Staates.

<sup>45</sup> SR 131.224.2.

<sup>46</sup> Art. 3 des Statuts des Vereins „Katholische Kirchgemeinden Innerrhodens“ vom 14. März 1983.

<sup>47</sup> Beschluss vom 30. November 1925 über die Anerkennung der ev.-ref. Gemeinde Appenzell als Körperschaft öffentlichen Rechts, in: Appenzeller Volksfreund. Amtliches Publikationsorgan für den Kanton Appenzell I.-Rh., Nr. 143 vom 1. Dezember 1925.

*Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 für den Kanton Appenzell I.Rh., vom 30. April 1911 (GS 201)*

Art. 30 Abs. 1 Die im Kanton bestehenden Religionsgenossenschaften sowie die Korporationen mit öffentlichen Wohlfahrtszwecken, wie Holz-, Gemeinmerks-, Hydranten-, Mendle-, Forren- und Riedkorporationen usw. können vom Grossen Rate als Körperschaften des öffentlichen Rechts erklärt werden. Gesuche sind, unter Einsendung der Statuten und Reglemente, an die Standeskommission zu richten und von dieser an den Grossen Rat zu bringen. Mit der Anerkennung durch den Grossen Rat erhalten diese Körperschaften die juristische Persönlichkeit, sowie die Rechtsverbindlichkeit der Statuten und Reglemente gegenüber den Korporationsmitglieder (Art. 59 ZGB).

# Basel-Land

§ 136 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984<sup>48</sup> anerkennt in Abs. 1 die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche als Landeskirchen. Abs. 2 erklärt sie zu öffentlichrechtlichen Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es zeigt sich damit in dieser kantonalen Regelung eine klare Differenzierung zwischen der Anerkennung im Sinne der Wichtigerklärung und dem öffentlichrechtlichen Organisationsakt.

Die Kantonsverfassung sieht vor, dass auch andere Religionsgemeinschaften die kantonale Anerkennung erlangen können (§ 136 Abs. 3 KV BL). Voraussetzungen, Inhalt und Verfahren werden im Kirchengesetz (KiG) vom 3. April 1950<sup>49</sup> geregelt. Zuständig für die Anerkennung - aber auch für die Aberkennung, falls die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt werden - ist der Landrat, die kantonale Legislative (§ 1b Abs. 3 und 4 KiG). § 1a Abs. 2 KiG bestätigt explizit, was sich schon aus der Verfassungsbestimmung ergibt: Es besteht kein Rechtsanspruch auf kantonale Anerkennung.

Zur Erlangung der kantonalen Anerkennung müssen gewisse Voraussetzungen durch die das Begehren stellende Religionsgemeinschaft erfüllt sein, die sich in § 1a Abs. 1 KiG finden: Sie muss (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, darunter insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit Andersgläubiger, respektieren und schliesslich (d) den Nachweis erbringen, dass die Mehrheit der stimmenden Angehörigen der Ordnung dieser Religionsgemeinschaft zugestimmt hat<sup>50</sup>.

## Grundlagen Basel-Landschaft

*Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SR 131.222.2)*

§	136	Abs. 1	Die Evangelisch-reformierte, die Römisch-katholische und die Christkatholische Kirche werden als Landeskirchen anerkannt.
		Abs. 2	Sie sind öffentlichrechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.
		Abs. 3	Andere Religionsgemeinschaften können die kantonale Anerken-

<sup>48</sup> SR 131.222.2.

<sup>49</sup> Kant. GSlg. 20.131.

<sup>50</sup> §§ 1a und 1b wurden am 9. März 1989 in das Kirchengesetz eingefügt.

nung erlangen. Das Gesetz regelt Voraussetzungen, Inhalt und Verfahren.

*Kirchengesetz vom 3. April 1950<sup>51</sup> (SGS 191)*

- § 1a Abs. 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.
- Abs. 2 Ein Rechtsanspruch auf kantonale Anerkennung besteht nicht.
- § 1b Abs. 1 Der Regierungsrat stellt auf Gesuch der privatrechtlichen Religionsgemeinschaft hin fest, ob die Voraussetzungen für die kantonale Anerkennung erfüllt sind.
- Abs. 2 Sind die Voraussetzungen erfüllt, leitet der Regierungsrat das Gesuch an den Landrat weiter und stellt Antrag.
- Abs. 3 Der Landrat ist zuständig, einer Religionsgemeinschaft die kantonale Anerkennung zu erteilen.
- Abs. 4 Erfüllt eine kantonale anerkannte Religionsgemeinschaft die Anerkennungsvoraussetzungen nicht mehr, oder ist ihre Erfüllung zweifelhaft geworden, kann der Regierungsrat dem Landrat die Aberkennung beantragen.
- § 1c Abs. 1 Kantonal anerkannte Religionsgemeinschaften sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.
- Abs. 2 Erlass und Änderung ihrer Ordnung bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Angehörigen des betreffenden Bekenntnisses und unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates. Die Voraussetzungen für die Genehmigung richten sich nach § 2.

<sup>51</sup> Zum grossen Teil revidiert am 9. März 1989.

# Basel-Stadt

Art. 19 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889 i.d.F. vom 3. Dezember 1972<sup>52</sup> spricht der evangelisch-reformierten, der römisch-katholischen und der christkatholischen Kirche sowie der Israelitischen Gemeinde öffentlichrechtliche Persönlichkeit zu. Damit ist für diese vier Religionsgemeinschaften die öffentlichrechtliche Anerkennung ausgesprochen. Die Organisation der Gemeinschaften fällt gemäss Art. 19 Abs. 2 KV weitgehend in den Bereich ihrer Autonomie. Die Kantonsverfassung schreibt für Änderungen der Verfassungen der Religionsgemeinschaften das Mehrheitsprinzip der stimmenden Mitglieder vor und behält dem Regierungsrat das Recht zur Genehmigung vor.

Die Möglichkeit zur Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften ist in der Kantonsverfassung nicht vorgesehen. Eine Ausweitung der Anerkennung würde deshalb eine Verfassungsänderung nötig machen.

Eine Verfassungsrevision ist im Gang.

## Grundlagen Basel-Stadt

### *Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 (SR 131.222.1)*

- § 19<sup>53</sup> Abs. 1 Die Evangelisch-reformierte, die Römisch-katholische und die Christ-katholische Kirche haben öffentlich-rechtliche Persönlichkeit. Die Israelitische Gemeinde ist ihnen gleichgestellt; die nachstehenden Bestimmungen gelten sinngemäss auch für sie.
- Abs. 2 Die Kirchen und die Israelitische Gemeinde ordnen ihre Verhältnisse selbständig. Erlass und Änderung ihrer Kirchenverfassung bedürfen der Zustimmung durch die Mehrheit der stimmenden Kirchenglieder sowie der Genehmigung durch den Regierungsrat.

<sup>52</sup> SR 131.222.1.

<sup>53</sup> Angenommen in der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972.





# Bern

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993<sup>54</sup> anerkennt in Art. 121 die ev.-ref., die röm.-kath. und die christ-kath. Kirche als Landeskirchen mit öffentlichrechtlicher Rechtspersönlichkeit und in Art. 126 Abs. 1 die israelitischen Gemeinden. Art. 107 Abs. 2 lit. d KV nennt die Kirchgemeinden als Gemeindearten des kantonalen öffentlichen Rechts.

Das Gesetz über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997<sup>55</sup> spricht in Art. 2. Abs. 1 der Jüdischen Gemeinde Bern und der Israelitischen Gemeinde Biel die Qualität einer öffentlichrechtlichen Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit zu und regelt die Wirkungen der Anerkennung. Bemerkenswert ist das Fehlen der Steuerhoheit (Frey 1997: 144f).

Art. 126 Abs. 2 KV regelt die Möglichkeit der Anerkennungsausweitung und gibt einen Gesetzgebungsauftrag zur Regelung von Voraussetzungen, Verfahren und Wirkungen. Es handelt sich um einen weniger weitreichenden Status als den der bisher anerkannten Landeskirchen. Das Ausführungsgesetz ist allerdings noch nicht ergangen. Ein Gesetz über Voraussetzungen und Wirkungen der öffentlichrechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften, das der Grosse Rat aufgrund des Art. 84 Abs. 8 i.d.F. vom 2. Dez. 1979 der KV vom 4. Juni 1893 verabschiedet hatte, wurde von den Stimmberechtigten in der Referendumsabstimmung vom 10. Juni 1990 - also noch unter der alten Verfassung - abgelehnt (Kälin und Bolz 1995: 215).

## Grundlagen Bern

### *Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (SR 131.212)*

Art.	121	Abs. 1	Die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche sind die vom Kanton anerkannten Landeskirchen.
		Abs. 2	Sie sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.
Art.	123	Abs. 1	Die Landeskirchen bestellen ihre Behörden nach demokratischen Grundsätzen.

<sup>54</sup> SR 131.212.

<sup>55</sup> Kant. GSlg. 410.51.

		Abs. 2	Sie gliedern sich in Kirchgemeinden.
Art.	125	Abs. 1	Jeder Kirchgemeinde gehören die in ihrem Gebiet wohnhaften Mitglieder der betreffenden Landeskirche an.
		Abs. 2	Die Kirchgemeinden wählen ihre Geistlichen.
		Abs. 3	Sie sind zur Erhebung einer Kirchensteuer befugt.
Art.	126	Abs. 1	Die israelitischen Gemeinden sind öffentlich-rechtlich anerkannt. Das Gesetz regelt die Wirkungen
		Abs. 2	Weitere Religionsgemeinschaften können öffentlichrechtlich anerkannt werden. Das Gesetz regelt die Voraussetzungen, das Verfahren und die Wirkungen.

*Gesetz über die Jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997 (BSG 410.51)*

Art.	2	Abs. 1	Die Jüdische Gemeinde Bern und die israelitische Gemeinde Biel sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.
		Abs. 2	Die jüdischen Gemeinden sind in der Interessengemeinschaft der jüdischen Gemeinden des Kantons Bern zusammengeschlossen.
		Abs. 3	Weitere Gemeinden können durch die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion anerkannt werden, wenn das Bekenntnis den Grundsätzen der Interessengemeinschaft entspricht.
Art.	3	Abs. 1	Die jüdischen Gemeinden geben sich je ein Statut.
		Abs. 2	Dieses hat demokratischen Grundsätzen sowie den Bestimmungen der Kantonsverfassung und des zwingenden öffentlichen Rechts zu entsprechen.
Art.	5	Abs. 1	Die Mitglieder der jüdischen Gemeinden sind natürliche Personen mit Aufenthalt oder Wohnsitz im Kanton Bern
		Abs. 2	Die Zugehörigkeit zu einer jüdischen Gemeinde richtet sich im übrigen nach deren Statut.
		Abs. 3	Der Austritt ist jederzeit durch schriftliche Erklärung möglich.
Art.	6	Abs. 1	Die Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden melden der zuständigen jüdischen Gemeinde die zugezogenen Personen jüdischen Glaubens.
Art.	7		Die jüdischen Gemeinden können für den religiösen Jugendunterricht im Rahmen der Volksschulgesetzgebung Schulräumlichkeiten benützen.

- Art. 8 Geistliche Amtsträgerinnen und Amtsträger der jüdischen Gemeinden werden zur Seelsorge und zu Gottesdiensten in Strafanstalten, Untersuchungsgefängnissen, psychiatrischen Kliniken und Spitälern sowie in den anderen Anstalten des Kantons, der Einwohnergemeinden und der gemischten Gemeinden zugelassen.
- Art. 9 Der Regierungsrat kann durch Verordnung festlegen, dass der Kanton die Gehälter der jüdischen Geistlichen ganz oder teilweise übernimmt.
- Art. 10 Die jüdischen Gemeinden dürfen ihre Verstorbenen auf einem eigenen Friedhof beerdigen.



# Freiburg

Die Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857<sup>56</sup> erkennt der römisch-katholischen Kirche und der evangelisch-reformierten Kirche eine öffentlichrechtliche Stellung zu (Art. 2 Abs. 2 i.d.F.v. 7. März 1982). Das Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 26. Sept. 1990 regelt die Einzelheiten. Im Unterschied zu anderen Kantonen wird im Kanton Freiburg die römisch-katholische Kirche „als solche“<sup>57</sup> - neben einer Reihe von Rechtspersonen des kanonischen Kirchenrechts (Art. 4 KiG) und den staatskirchenrechtlichen Organisationsformen (Art. 3 KiG) - öffentlichrechtlich anerkannt (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 KiG). Gemäss der Botschaft anerkennt Art. 2 „in erster Linie schlicht und einfach die Existenz der beiden Kirchen sowie deren eigene Organisationsform“<sup>58</sup>. Die Errichtung von zusätzlichen kantonalen öffentlichrechtlichen Körperschaften wird vor allem durch das Demokratieerfordernis zur Erhebung von Steuern notwendig<sup>59</sup>.

Art. 2 Abs. 3 KV regelt die Möglichkeit der weiteren Anerkennungen. Er legt ein zweistufiges Anerkennungssystem fest. Es können einer Religionsgemeinschaft entsprechend ihrer gesellschaftlichen Bedeutung entweder gewisse Vorrechte des öffentlichen Rechts oder durch Gesetz eine öffentlichrechtliche Stellung zuerkannt werden. Im ersten Fall bleibt die Religionsgemeinschaft privatrechtlich organisiert, erhält aber gewisse Vorrechte des öffentlichen Rechts. Im zweiten Fall wird die Religionsgemeinschaft zu einer öffentlichrechtlichen Körperschaft.

Die erste der beiden erwähnten Möglichkeiten wird in Art. 28-30 KiG konkretisiert. Demnach können einer Religionsgemeinschaft folgende Vorrechte gewährt werden (Art. 29): Mitteilung der Gemeinden über den Zu- oder Wegzug ihrer Mitglieder, Benützung der Schullokale für den Religionsunterricht während der obligatorischen Schulzeit, Ausübung der Anstaltsseelsorge, und eine Reihe von Steuerbefreiungen.

<sup>56</sup> SR 131.219.

<sup>57</sup> Botschaft des Staatsrates des Kantons Freiburg zum Gesetzesentwurf über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 4. Juli 1989, 11.

<sup>58</sup> Botschaft des Staatsrates des Kantons Freiburg zum Gesetzesentwurf über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 4. Juli 1989, 10.

<sup>59</sup> Botschaft des Staatsrates des Kantons Freiburg zum Gesetzesentwurf über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 4. Juli 1989, 10: „Es muss schliesslich hervorgehoben werden, dass die Bildung von kirchlichen Körperschaften notwendig ist, ... Im übrigen sind nur sie, dem demokratischen System dieses Landes entsprechend, unmittelbar berechtigt, Steuern zu erheben.“

Die Gewährung dieser Vorrechte sind aber an die Erfüllung von folgenden Bedingungen gebunden (Art. 28): Die Religionsgemeinschaft muss sich auf eine in der Schweiz überlieferte oder auf eine weltweit bedeutende religiöse Bewegung berufen können, sie muss entweder dem Ökumenischen Rat der Kirchen angehören oder seit dreissig Jahren im Kanton zugegen sein, im Kanton mindestens hundert Mitglieder zählen, als Verein mit Sitz und Kultusstätte im Kanton organisiert sein und die Grundsätze der schweizerischen Rechtsordnung respektieren.

Mit dem Gesetz über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg vom 3. Oktober 1990 erkannte der Staat der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg - auf deren mehrfach geäusserten Wunsch hin<sup>60</sup> - eine öffentlichrechtliche Stellung zu. Diese bildet eine kantonale Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 1). Damit sind im Kanton Freiburg drei Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich anerkannt.

## Grundlagen Freiburg

### *Verfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 (SR 131.219)*

- |      |   |        |   |
|------|---|--------|---|
| Art. | 2 | Abs. 1 | Die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Kultusfreiheit sind gewährleistet.  |
|      |   | Abs. 2 | Der Staat erkennt der römisch-katholischen Kirche und der evangelisch-reformierten Kirche eine öffentlich-rechtliche Stellung zu. Die anerkannten Kirchen organisieren sich selbständig.  |
|      |   | Abs. 3 | Die anderen Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht. Wenn ihre gesellschaftliche Bedeutung dies rechtfertigt, können ihnen, entsprechend dieser Bedeutung, gewisse Vorrechte eingeräumt oder durch Gesetz eine öffentlich-rechtliche Stellung zuerkannt werden. |
|      |   | Abs. 4 | Das Gesetz regelt die Anwendung dieser Bestimmungen.  |

### *Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 26. September 1990 (SGF 190.1)*

- |      |    |        |   |
|------|----|--------|---|
| Art. | 28 | Abs. 1 | Auf Ersuchen kann der Staatsrat einer konfessionellen Gemeinschaft des Privatrechts Vorrechte im Sinne von Artikel 29 gewähren, wenn die Gemeinschaft:<br><br>a. sich auf eine in der Schweiz überlieferte religiöse Bewegung |
|------|----|--------|---|

<sup>60</sup> Botschaft des Staatsrats des Kantons Freiburg zum Gesetzesentwurf über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg vom 12. Juni 1990, 2.

- oder auf eine solche von weltweiter Bedeutung beruft, und
- b. dem Ökumenischen Rat der Kirchen angehört oder seit dreissig Jahren im Kanton zugegen ist, und
- c. im Kanton mindestens hundert Mitglieder zählt, und
- d. in Form eines Vereins mit Sitz und Kultusstätte im Kanton organisiert ist, und
- e. die Grundsätze der schweizerischen Rechtsordnung respektiert.

Abs. 2 Die Gemeinschaft legt ihrem Gesuch ein Exemplar ihrer Statuten sowie alle übrigen zur Überprüfung der Voraussetzungen der Gewährung erforderlichen Dokumente bei.

- Art. 29 Abs. 1 Folgende Vorrechte können gewährt werden:
- a. die Gemeinden teilen den Zu- oder Wegzug aller Personen mit, die angegeben habe, der Konfession der betreffenden Gemeinschaft anzugehören;
  - b. für den Religionsunterricht der Mitglieder der Gemeinschaft während der obligatorischen Schulzeit können Schullokale benützt werden;
  - c. in den Anstalten des Staates und der Gemeinden, insbesondere in den Spitälern, Schulen und Gefängnissen, kann die Seelsorge für die Mitglieder der Gemeinschaft ausgeübt werden;
  - d. die Steuerbefreiung im Sinne von Artikel 21 Buchstaben c und f des Gesetzes über die Kantonssteuern;
  - e. Steuerbefreiungen, wie sie den anerkannten Kirchen bei den Handänderungs-, Grundpfand-, Erbschafts- und Schenkungssteuern gewährt werden.
- Abs. 2 Die Ausübung der Vorrechte wird durch den Gewährungsbeschluss oder durch Vereinbarung geregelt.

*Gesetz über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde vom 3. Oktober 1990 (SGF 193.1)*

- Art. 1 Abs. 1 Der Staat erkennt der israelitischen Kultusgemeinde eine öffentlich-rechtliche Stellung zu.
- Abs. 2 Die israelitische Kultusgemeinde bildet eine kantonale Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit.





# Genf

Im Kanton Genf ist keine Religionsgemeinschaft öffentlichrechtlich organisiert. Art. 165 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 24. Mai 1847 i.d.F. vom 15. Juni 1907<sup>61</sup> erlaubt den Kirchen nur die Organisation und Erlangung der Rechtspersönlichkeit im Rahmen des Zivilrechts.

Der Conseil d'État sprach am 16. Mai 1944 die *öffentliche* (nicht aber die öffentlichrechtliche) Anerkennung der ev.-ref., der röm.-kath. und der christ.-kath. Kirche aus<sup>62</sup>. Die anerkannten Kirchen sind berechtigt, vom Kanton gegen Entschädigung die Erhebung eines kirchlichen Beitrages (contribution ecclésiastique) zu verlangen<sup>63</sup>.

Eine Ausweitung der öffentlichen Anerkennung ist durch Gesetzesänderung möglich, da auch die bestehenden Anerkennungen auf Gesetzesstufe geregelt sind. Allerdings stammt diese Regelung aus den vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts, zudem sind die Auswirkungen einer öffentlichen Anerkennung vornehmlich in der symbolischen Bedeutung zu suchen.

## Grundlagen Genf

### *Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 24. Mai 1847 (RS 131.234)*

Art.	164 <sup>64</sup>	al. 1	La liberté des cultes est garantie.
		al. 2	L'Etat et les communes ne salarient ni ne subventionnent aucun culte.
		al. 3	Nul ne peut être tenu de contribuer par l'impôt aux dépenses d'un culte.

<sup>61</sup> SR 131.234.

<sup>62</sup> Règlement déclarant que trois Églises sont reconnues publiques vom 16. Mai 1944, Kant. GSlg. C-4-3.

<sup>63</sup> Loi autorisant le Conseil d'État à percevoir pour les Églises reconnues qui lui en font la demande une contribution ecclésiastique vom 7. Juli 1945 und Règlement relatif aux frais de perception de la contribution ecclésiastique vom 16. September 1958 (Kant. GSlg. D-3-14)

<sup>64</sup> Inséré le 15 juin 1907.

*Règlement déclarant que trois Eglises sont reconnues publiques du 16 mai 1944 (RSG C 4 15.03)*

Art. unique      Les Eglises ci-après dénommées :

                    Eglise nationale protestante,  
                    Eglise catholique romaine,  
                    Eglise catholique chrétienne,  
                    sont reconnues publiques, à l'exclusion de toute autre communauté religieuse.

# Glarus

Im Kanton Glarus sind die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche als Landeskirchen öffentlichrechtlich anerkannt (Art. 135 Abs. 1 KV GL vom 1. Mai 1988<sup>65</sup>). Dem Landrat - also der Legislative - wird in Art. 135 Abs. 2 KV die Kompetenz zur Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften übertragen. Diesem Artikel ist allerdings die praktische Relevanz bisher versagt geblieben. Denn mangels Anfragen hat der Landrat von seiner Befugnis noch keinen Gebrauch machen können. Alle anderen Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht.

## Grundlagen Glarus

### *Verfassung des Kantons Glarus vom 1. mai 1988 (SR 131.217)*

Art.	135	Abs. 1	Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Landeskirche und ihre Kirchgemeinden sind staatlich anerkannte, selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts..
		Abs. 2	Der Landrat kann auch andere Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkennen.
		Abs. 3	Für die öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Gemeinschaften gilt das Privatrecht.

<sup>65</sup> SR 131.217.



# Graubünden

Art. 11 Abs. 2 der Bündner Kantonsverfassung vom 2. Oktober 1892<sup>66</sup> anerkennt die beiden vorbestehenden Landeskirchen (die ev.-ref. und die röm.-kath.) als öffentliche Religionsgenossenschaften. Die beiden Landeskirchen bilden damit Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die öffentlichrechtliche Stellung auch der Kirchgemeinden wird zwar nicht eigens erwähnt, ergibt sich aber aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung, wie er sich z.B. in Art. 11 Abs. 5 KV zeigt.

Die Möglichkeit der Ausweitung der öffentlichrechtlichen Anerkennung auf weitere Religionsgemeinschaften ist in der Verfassung nicht vorgesehen.

Eine Verfassungstotalrevision ist zur Zeit im Gange. Die Volksabstimmung über die neue Verfassung ist im September 2003 – genau 200 Jahre nach dem Beitritt des Kantons zur Schweizerischen Eidgenossenschaft – geplant.

## Grundlagen Graubünden

### *Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1892 (SR 131.226)*

Art.	11	Abs. 1	Die Gewissens-, Glaubens- und Kultusfreiheit ist gewährleistet.
		Abs. 2	Die bisher bestandenen zwei Landeskirchen werden als öffentliche Religionsgenossenschaften anerkannt.
		Abs. 3	Die Bildung neuer Religionsgenossenschaften ist zulässig, insofern solche nicht der öffentlichen Ordnung und der Sittlichkeit widerstreiten. Mit Rücksicht auf dieses Erfordernis kann die Staatsbehörde ihre Genossenschaftsstatuten zur Einsicht und Prüfung abfordern. [Abs. 4-8:...]

<sup>66</sup> SR 131.226.



# Jura

Die Kantonsverfassung vom 20. März 1977<sup>67</sup> anerkennt in Art. 130 Abs. 1 und in Art. 133 Abs. 2 die röm.-kath. und die ev.-ref. Kirche und ihre Kirchgemeinden als öffentlichrechtliche Körperschaften. Damit ist sowohl die Anerkennung als auch die Organisation im öffentlichen Recht<sup>68</sup> vollzogen.

Art. 130 Abs. 2 regelt die Möglichkeit der Ausweitung der Anerkennung. Demnach kann das Parlament auch andere wichtige und dauerhafte *Kirchen* (und in bundesrechtskonformer Auslegung wohl auch andere Religionsgemeinschaften) anerkennen. Kriterien für die Anerkennung sind demnach die Wichtigkeit und die Dauerhaftigkeit einer Religionsgemeinschaft.

## Grundlagen Jura

### *Verfassung Republik und Kanton Jura vom 20. Mars 1977 (RS 131.235)*

Art.	130	al. 1	L'Eglise catholique romaine et l'Eglise réformée évangélique du canton sont reconnues collectivités de droit public.
		al. 2	Le Parlement peut reconnaître comme telles d'autres Eglises importantes et durables.
		al. 3	Les autres collectivités religieuses sont soumises au droit privé.

<sup>67</sup> SR 131.235.

<sup>68</sup> In organisationsrechtlichen Fragen geniessen die öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen gemäss Art. 131 Abs. 1 KV Autonomie.





## Luzern

In der Luzerner Staatsverfassung<sup>69</sup> fehlt im Vergleich zu anderen Kantonsverfassungen eine Verfassungsnorm, die bestimmt, welche Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich anerkannt sind (Hafner 1996: 211). Explizit verfassungsrechtlich gewährleistet sind nur die Kirchgemeinden „einer Konfession“<sup>70</sup>, nicht aber die kantonalkirchlichen Organisationen selbst. § 92 KV LU sieht zwar die Möglichkeit der Schaffung kantonaler Kirchenverfassungen vor. Es handelt sich aber um eine an den Gesetzgeber und an die Konfessionsangehörigen gerichtete Kompetenznorm und nicht um eine materiell-rechtliche Verfassungsnorm (Hafner 1991: 213). Insbesondere ist auch die rechtliche Natur einer solchen kantonalkirchlichen Organisation nicht verfassungsrechtlich geregelt. Die Verleihung des Status einer öffentlichrechtlichen Körperschaft an die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Konfession wird denn auch erst auf Gesetzesstufe, nämlich in § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Kirchenverfassung vom 21. Dezember 1964<sup>71</sup> ausgesprochen. Andere übergeordnete kantonale Religionsorganisationen sind nicht öffentlichrechtlich anerkannt. Die christkatholische Kirchgemeinde Luzern, die sich seit 1971 auf das ganze Kantonsgebiet erstreckt, ist seit 1931 als öffentlichrechtliche Körperschaft anerkannt (Hafner 1991: 100f).

Da sich in der Verfassung keine Aufzählung der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften - weder auf Gemeinde- noch auf Kantonsebene - findet, ist die Anerkennung von weiteren Religionsgemeinschaften grundsätzlich ohne Verfassungsrevision möglich. Allerdings sind auch hier einige Besonderheiten zu beachten. Die verfassungsrechtliche Definition der Kirchgemeinde in § 91 Abs. 1 KV LU ist auf Konfessionen begrenzt<sup>72</sup>. Der frühere Hinweis auf „nicht christliche Gemeinden“ in § a92 der Verfassung wurde in der Revision von 1958 diskussionslos gestrichen (Hafner 1996: 212). Damit ist die weitere Anerkennung von Kirchgemeinden durch Beschluss des Grossen Rates, die gemäss § 94bis Abs. 2 KV LU<sup>73</sup> möglich ist, nach Meinung von Pius Hafner auf (christliche) Konfessionen beschränkt (Hafner 1996: 212). Die Anerkennung als öffentlichrechtliche Kirchgemeinde durch die kantonale Legislative ist also möglich. Pius Hafner stellt fest, dass bis anhin im Luzerner

<sup>69</sup> SR 131.213.

<sup>70</sup> § 91 Abs. 1 KV LU besagt: „Die Kirchgemeinden sind die vom Staate anerkannten Körperschaften der Angehörigen einer Konfession.“

<sup>71</sup> G XVI 604. Fassung gemäss Änderung vom 1. Juli 1969, in Kraft seit dem 1. September 1969 (G XVII 516).

<sup>72</sup> § 91 Abs. 1 KV LU besagt: „Die Kirchgemeinden sind die vom Staate anerkannten Körperschaften der Angehörigen einer Konfession.“

<sup>73</sup> § 94bis Abs. 2 KV LU besagt: „Die Neuumschreibung bestehender und die Errichtung neuer Kirchgemeinden aller Konfessionen obliegen dem Grossen Rat.“

Recht materielle Kriterien für die Beurteilung allfälliger Gesuche fehlen, erwähnt aber den Paritätsgrundsatz des Bundesrechts (Hafner 1996: 213). Ist die öffentlichrechtliche Anerkennung als Kirchgemeinde einmal ausgesprochen, ist die Genehmigung zum Erlass einer kantonalen Kirchenverfassung nach § 92 KV LU durch den Grossen Rat nur noch ein Verwaltungsakt, bei dem lediglich geprüft werden muss, ob die fragliche Verfassung den ihr vom kantonalen Recht zugewiesenen Kompetenzbereich nicht überschreitet und ob - sinnvollerweise - mehrere öffentlichrechtliche Kirchgemeinden im Kanton existieren (Hafner 1996: 214).

Eine Verfassungsrevision wird in den nächsten Jahren in Angriff genommen.

## Grundlagen Luzern

### *Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 (SR 131.213)*

- |   |                     |        |  |
|---|---------------------|--------|--|
| § | 91                  | Abs. 1 | Die Kirchgemeinden sind die vom Staate anerkannten Körperschaften der Angehörigen einer Konfession.                  |
| § | 94bis <sup>74</sup> | Abs. 2 | Die Neuumschreibung bestehender und die Errichtung neuer Kirchgemeinden aller Konfessionen obliegen dem Grossen Rat. |

### *Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962 (SRL Nr. 150)*

- |   |    |        |  |
|---|----|--------|--|
| § | 26 | Abs. 1 | Im Kanton Luzern bestehen folgende Kirchgemeinden:<br>1. Römisch-katholische [...]<br>2. Evangelisch-reformierte [...]<br>3. Christkatholische [...] |
|   |    | Abs. 2 | Änderungen erfolgen im Einvernehmen mit den zuständigen kirchlichen Oberbehörden der betreffenden Konfession durch Dekret des Grossen Rates.         |

<sup>74</sup> Angenommen in der Volksabstimmung vom 5. Dezember 1976.

# Neuenburg

Der Kanton Neuenburg nimmt Anerkennungen vor, ohne die betroffenen Religionsgemeinschaften in das öffentliche Recht zu erheben. Art. 98 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 20. September 2000<sup>75</sup> anerkennt die ev.-ref. Kirche, die röm.-kath. Kirche und die christkath. Kirche des Kantons Neuenburg als Institutionen des öffentlichen *Interesses*, welche die christlichen Traditionen des Landes repräsentieren. Es handelt sich hier also um die reine Form der öffentlichen Anerkennung im Sinne der Wertschätzung - abgetrennt von einem öffentlichrechtlichen Organisationsakt. Allerdings knüpfen sich auch an diese Anerkennung gewisse Rechte. Die Beziehungen des Staates zu den anerkannten Kirchen sind neu in einem einzigen Konkordat (Kirchenvertrag) geregelt, das zusammen mit der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2002 in Kraft trat<sup>76</sup>.

Die neue Kantonsverfassung gibt in Art. 99 auch anderen Religionsgemeinschaften die Möglichkeit, sich anerkennen zu lassen und erlässt einen Gesetzgebungsauftrag zur Festlegung des Vorgehens und der Bedingungen der Anerkennung.

## Grundlagen Neuenburg

### *Verfassung Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000 (RS 131.233)*

- |      |    |       |   |
|------|----|-------|---|
| Art. | 98 | al. 1 | L'Etat reconnaît L'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel et les paroisses neuchâteloises de l'Eglise catholique romaine et de l'Eglise catholique chrétienne comme institutions d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays et travaillant à son développement religieux. |
| Art. | 99 |       | D'autres communautés religieuses peuvent demander à être reconnues d'intérêt public. La loi fixe les conditions et la procédure de la reconnaissance. Elle en règle également les effets, à moins que ceux-ci ne fassent l'objet d'un concordat.  |

<sup>75</sup> SR 131.233.

<sup>76</sup> Concordat du 2 mai 2001 entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne.



# Nidwalden

Die Nidwaldner Kantonsverfassung vom 10. Oktober 1965<sup>77</sup> spricht zwei Anerkennungen aus. Art. 34 Abs. 1 KV besagt: „Die römisch-katholische Kirche ist Landeskirche.“ Damit wird die öffentlichrechtliche Anerkennung nicht explizit ausgesprochen, sie ist aber im Begriff der Landeskirche enthalten (Kraus 1993: 200). Öffentlichrechtlich anerkannt ist somit eine landeskirchliche Organisation der Katholiken des Kantons, die sich hauptsächlich um verwaltungs- und vermögentechnische - nicht aber um die seelsorgerlichen Fragen kümmert (Kraus 1996: 172). Für die evangelisch-reformierte Kirche ist die öffentlichrechtliche Anerkennung in Art. 35 KV ausgesprochen.

Alle anderen Religionsgemeinschaften sind privatrechtlich organisiert. Art. 36 KV sieht die Möglichkeit der Anerkennung durch Gesetz vor.

## Grundlagen Nidwalden

*Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 10. Oktober 1965  
(SR 131.216.2)*

Art.	34	Abs. 1	Die römisch-katholische Kirche ist Landeskirche.
Art.	35		Die evangelisch-reformierte Kirche ist öffentlich-rechtlich anerkannt.
Art.	36		Alle übrigen Religionsgemeinschaften stehen unter den Grundsätzen des Privatrechts, soweit sie nicht durch das Gesetz öffentlichrechtlich anerkannt werden.

<sup>77</sup> SR 131.216.2.



# Obwalden

Art. 3 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968<sup>78</sup> anerkennt die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Konfession als „Kirchen mit öffentlichrechtlicher Selbständigkeit und eigener Rechtspersönlichkeit“<sup>79</sup>. Es werden damit keine öffentlichrechtlichen Körperschaften errichtet, sondern lediglich „die Bereitschaft des Kantons zu Kooperation und Kommunikation zum Ausdruck gebracht“ (Kraus 1993: 196 und 403). Pius Hafner meint im Zusammenhang damit, dass im Kanton Luzern die römisch-katholische Kirche als solche höchstens kraft Gewohnheitsrecht anerkannt ist: „Im Unterschied dazu ist im Kanton Obwalden (Art. 3 der Obwaldner Verfassung) die röm.-kath. Kirche als solche öffentlichrechtlich anerkannt, wodurch die Pfarrei zu einer öffentlichrechtlichen juristischen Person wird“ (Hafner 1996: 218).

Die Kirchgemeinden der beiden Konfessionen werden durch Art. 90 i.V.m. Art. 82 KV OW öffentlichrechtlich anerkannt, wobei Art. 101-106 die Einzelheiten regeln. Alle anderen Religionsgemeinschaften bleiben gemäss Art. 3 Abs. 2 KV OW dem Privatrecht unterstellt, soweit sie nicht durch Gesetz öffentlichrechtlich anerkannt werden. Damit sind zwar nur die zwei christlichen Hauptkonfessionen verfassungsrechtlich öffentlichrechtlich anerkannt. Es besteht aber die Möglichkeit, auf Gesetzesstufe weitere Anerkennungen auszusprechen. Über mögliche Kriterien dieser Anerkennung schweigt die Verfassung. Grundsätzlich ist daher das Tor offen für eine Ausweitung der Anerkennungen.

## Grundlagen Obwalden

### *Verfassung des Kantons Unterwalden ob dem Wald vom 19. Mai 1968 (SR 131.216.1)*

- |      |   |        |  |
|------|---|--------|--|
| Art. | 3 | Abs. 1 | Die römisch-katholische Konfession als Mehrheitsbekenntnis und die evangelisch-reformierte Konfession werden als Kirchen mit öffentlich-rechtlicher Selbständigkeit und eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt und geniessen den Schutz des Staates. |
|      |   | Abs. 2 | Alle übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen den Grundsätzen des Privatrechts, soweit sie nicht durch Gesetz öffentlichrechtlich anerkannt werden.   |

<sup>78</sup> SR 131.216.1. Die neue Kantonsverfassung wird erst im Jahre 2003 in Kraft gesetzt.

<sup>79</sup> Art. 3 Abs. 1 KV OW.





# Sankt Gallen

Die Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 nennt in Art. 109 die öffentlichrechtlich anerkannten Körperschaften: den Katholischen Konfessionsteil und seine Kirchgemeinden, die Evangelische Kirche und ihre Kirchgemeinden, die Christkatholische Kirchgemeinde und die Jüdische Gemeinde. Die Ausweitung der Anerkennung wird weiterhin nicht geregelt.

Eine verfassungsrechtliche Bestimmung, welche die Möglichkeit der Ausdehnung der Anerkennung auf weitere Religionsgemeinschaften regelt, existiert also nicht. Dennoch hat der Grosse Rat 1899 die christkatholische Genossenschaft in St. Gallen - allerdings erst auf Geheiss des eidgenössischen Bundesgerichts<sup>80</sup> - als öffentlichrechtliche kirchliche Korporation anerkannt<sup>81</sup>. Am 16. August 1982 ersuchte die Israelitische Gemeinde St. Gallen den Regierungsrat formell um öffentlichrechtliche Anerkennung. Der Regierungsrat war der Meinung, dass eine Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften staatsrechtlich zulässig sei. „Die Regelung von Art. 24 KV<sup>82</sup> scheint auf den ersten Blick abschliessend zu sein. Die st.gallische Kantonsverfassung zeichnet sich jedoch nach bewährter Praxis auch dort, wo kein ausdrücklicher Vorbehalt zugunsten der Gesetzgebung gemacht wurde, durch eine gewisse Offenheit aus, indem der Gesetzgeber Vorschriften und Institute der Verfassung ergänzt.“<sup>83</sup> 1993 anerkannte der Grosse Rat auch die Israelitische Gemeinde St. Gallen als öffentlichrechtliche Körperschaft<sup>84</sup>. Eine Ausdehnung der öffentlichrechtlichen Anerkennung auf weitere Religionsgemeinschaften würde deshalb wohl auch unter der neuen Kantonsverfassung als zulässig erachtet. Nach Art. 111 müssen Stimmrecht und Organisation der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften nach demokratischen Grundsätzen geregelt sein.

<sup>80</sup> BGE 24 I 632.

<sup>81</sup> Grossratsbeschluss betreffend Anerkennung der christkatholischen Genossenschaft in St.Gallen als öffentlich-rechtliche kirchliche Korporation vom 17. Mai 1899, GSlg. 171.3.

<sup>82</sup> Vom 16. November 1890.

<sup>83</sup> Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 17. Dezember 1991 betreffend den Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St.Gallen, ABl. 1992, 360.

<sup>84</sup> Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St.Gallen vom 14. Januar 1993, GSlg. 171.2.

## Grundlagen St. Gallen

### *Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001*

- Art. 109      Abs. 1      Als öffentlich-rechtliche Körperschaften sind folgende Religionsgemeinschaften anerkannt:
- a) der Katholische Konfessionsteil und seine Kirchgemeinden;
  - b) die Evangelische Kirche und ihre Kirchgemeinden;
  - c) die Christkatholische Kirchgemeinde;
  - d) die Jüdische Gemeinde.
- Abs. 2      Das Bistum St. Gallen, die Evangelische Kirche, die Christkatholische Kirche und die Jüdische Gemeinde bestehen nach ihrem Selbstverständnis.
- Art. 110      Abs. 1      Die Religionsgemeinschaften sind autonom.
- Abs. 2      Das Gesetz kann ihnen Steuerhoheit gewähren und den Steuerbezug durch den Staat vorsehen.
- Art. 111      Abs. 1      Die Religionsgemeinschaften regeln die Grundzüge ihrer Organisation in einem Erlass, der ihren Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen ist.
- Abs. 2      Die Regierung genehmigt den Erlass, wenn:
- a) Stimmrecht und staatskirchenrechtliche Organisation demokratischen Grundsätzen entsprechen;
  - b) der Finanzhaushalt den Grundsätzen von Transparenz und Öffentlichkeit entspricht;
  - c) kein Widerspruch zu Bundes- und kantonalem Recht besteht.

# Schaffhausen

Im Kanton Schaffhausen sind drei christliche Konfessionen anerkannt: Die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche werden in Art. 108 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002 als öffentlichrechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit aufgeführt.

Weitere Religionsgemeinschaften können durch den Kantonsrat auf Gesetzesstufe öffentlichrechtlich anerkannt werden. In einem solchen Falle gelten die Artikel 109-113 sinngemäss. Es gelten somit relativ weitreichende Pflichten bezüglich demokratischer Ordnung und Rechtsschutzvorschriften. Auf der anderen Seite erhalten auf diesem Weg öffentlichrechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften die gleichen Rechte wie die bisher anerkannten Kirchen, insbesondere das Besteuerungsrecht (Art. 112 Abs. 1) und unter Umständen auch kantonale Zuwendungen (Art. 112 Abs. 3).

## Grundlagen Schaffhausen

### *Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002*

- Art. 108 1 Die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt.
- 2 Der Kantonsrat kann weitere Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkennen. Die Voraussetzungen und Auswirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung richten sich sinngemäss nach Art. 109 bis 113.
- Art. 109 1 Die anerkannten Kirchen organisieren sich nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen selbständig.
- 2 Sie geben sich ein Organisationsstatut, das vom Regierungsrat genehmigt werden muss.
- Art. 110 1 Die Mitgliedschaft in einer anerkannten Kirche richtet sich nach deren Organisationsstatut.
- 2 Der Austritt kann jederzeit durch schriftliche Erklärung erfolgen.
- Art. 111 1 Die anerkannten Kirchen können sich in Kirchgemeinden mit eigener Rechtspersönlichkeit gliedern.
- 2 Sie regeln in ihrem Organisationsstatut die Aufsicht über die Kirchgemein-

den und deren Finanzhaushalt sowie die Wahl ihrer Geistlichen.

- Art. 112 1 Die anerkannten Kirchen können von ihren Mitgliedern Steuern erheben.  
2 Die Steuerpflicht richtet sich nach der kantonalen Steuergesetzgebung und Veranlagung.  
3 Das Gesetz regelt die Leistungen des Kantons an die anerkannten Kirchen.
- Art. 113 1 Die anerkannten Kirchen sorgen für einen genügenden Rechtsschutz ihrer Mitglieder und der Kirchgemeinden.  
2 Entscheide der obersten kirchlichen Rechtsschutzinstanzen können beim Obergericht angefochten werden.

# Schwyz

§ 91 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. September 1992<sup>85</sup> anerkennt die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche als Kantonalkirchen. Sie sind damit öffentlichrechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. Auch die Kirchgemeinden der beiden Kantonalkirchen werden in § 94 Abs. 2 als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt.

Die anderen Religionsgemeinschaften werden auf das Privatrecht verwiesen<sup>86</sup>. Die Möglichkeit weiterer öffentlichrechtlicher Anerkennungen ist somit nur über eine Verfassungsrevision gegeben.

## Grundlagen Schwyz

*Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898 (SR 131.215)*

- |   |                  |        |   |
|---|------------------|--------|---|
| § | 91 <sup>87</sup> | Abs. 1 | Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche werden als Kantonalkirchen anerkannt. Sie sind öffentlichrechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. |
|   |                  | Abs. 2 | Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht.  |

<sup>85</sup> SR 131.215.

<sup>86</sup> KV SZ § 91 Abs. 2.

<sup>87</sup> Angenommen in der Volksabstimmung vom 27. September 1992.



# Solothurn

Die Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986<sup>88</sup> anerkennt in Art. 53 Abs. 1 die römisch-katholische, die evangelisch-reformierte und die christkatholische Kirche als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Als Organisationsformen werden in Art. 54 die Kirchgemeinde und die Synode als übergeordneter Verband zur Verfügung gestellt.

Art. 53 Abs. 2 sieht die Möglichkeit vor, auch weitere Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich zu anerkennen, wenn sie die Gewähr der Dauer bieten. Damit lehnt man sich im Kanton Solothurn in Teilen an die Formulierung des deutschen Grundgesetzes an.

## Grundlagen Solothurn

### *Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (SR 131.221)*

Art.	53	Abs. 1	Die römisch-katholische, die evangelisch-reformierte und die christkatholische Kirche sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt.
		Abs. 2	Der Kantonsrat kann andere Religionsgemeinschaften, die Gewähr der Dauer bieten, öffentlich-rechtlich anerkennen.





# Tessin

Die Verfassung des Kantons Tessin vom 14. Dezember 1997<sup>89</sup> anerkennt in Art. 24 Abs. 1 die röm.-kath. und die ev.-ref. Kirche als öffentlichrechtliche Körperschaften. Abs. 2 sieht die Möglichkeit vor, die öffentlichrechtliche Persönlichkeit durch Gesetz auch anderen Religionsgemeinschaften<sup>90</sup> zuzuerkennen, ohne genauer auf Voraussetzungen und Prozedere einzugehen.

## Grundlagen Tessin

*Verfassung Republik und Kanton Tessin vom 14. Dezember 1997 (RS 131.229)*

Art.	24	Cpv. 1	La Chiesa cattolica apostolica romana e la Chiesa evangelica riformata hanno la personalità di diritto pubblico e si organizzano liberamente.
		Cpv. 2	La legge può conferire la personalità di diritto pubblico ad altre comunità religiose.

<sup>89</sup> SR 131.229.

<sup>90</sup> Die Verfassung vom 4. Juli 1830 sprach in Art. 1 Abs. 3 i.d.F. vom 26. Oktober 1975 noch von sozial bedeutenden Religionsgemeinschaften.



# Thurgau

§ 91 der Kantonsverfassung vom 16. März 1987<sup>91</sup> anerkennt die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche als Landeskirchen des öffentlichen Rechts. Die Möglichkeit der öffentlichrechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften ist in der Kantonsverfassung nicht vorgesehen.

## Grundlagen Thurgau

### *Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (SR 131.228)*

- |   |    |        |  |
|---|----|--------|--|
| § | 91 |        | Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Religionsgemeinschaft sind anerkannte Landeskirchen des öffentlichen Rechts. |
| § | 93 | Abs. 1 | Die Landeskirchen gliedern sich in Kirchgemeinden mit eigener Rechtspersönlichkeit.  |

<sup>91</sup> SR 131.228.



# Uri

Die Urner Kantonsverfassung vom 28. Oktober 1984<sup>92</sup> spricht in Art. 7 die öffentlich-rechtliche Anerkennung als Landeskirche aus. Sie gilt der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche. Ihre Gemeinden werden in Art. 64 Abs. 1 lit. b als öffentlich-rechtliche Gemeinden anerkannt.

Andere Religionsgemeinschaften sind auf das Privatrecht verwiesen.

## Grundlagen Uri

### *Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (SR 131.214)*

- |      |   |        |  |
|------|---|--------|--|
| Art. | 7 | Abs. 1 | Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche werden als Landeskirchen anerkannt. |
|      |   | Abs. 2 | Die Landeskirchen sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.                        |

<sup>92</sup> SR 131.214.



# Waadt

Im Kanton Waadt tritt die neue Kantonsverfassung vom 22. September 2002 auf den 14. April 2003 in Kraft. Sie anerkennt in Art. 170 Abs. 1 die evangelisch-reformierte Kirche und die römisch-katholische Kirche in der Form, in welcher sie im Kanton auftreten, als öffentlichrechtliche Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Damit wird die bisher privatrechtlich organisierte Fédération vaudoise des paroisses catholiques ins öffentliche Recht gehoben. Die ev.-ref. Kirche erhält neu eigene Rechtspersönlichkeit, nachdem sie bisher als „institution nationale“ eine unselbständige staatliche Anstalt war. Der Kanton unterstützt diese beiden Kirchen mit den nötigen finanziellen Mitteln, um ihre Mission im Dienst an allen Einwohnerinnen und Einwohnern erfüllen zu können (Art. 170 Abs. 2). Ein Gesetz soll die Beiträge von Kanton und Gemeinden festschreiben (Art. 170 Abs. 3). Damit ist wie bis anhin kein Besteuerungsrecht der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften vorgesehen. Diese werden direkt durch Kanton und Gemeinden finanziert.

Die Israelitische Gemeinschaft wird in Art. 171 als Institution des öffentlichen Interesses anerkannt. Sie verbleibt damit im Privatrecht. Eine finanzielle Unterstützung ist mit dieser Anerkennung als Institution des öffentlichen Interesses nicht verbunden.

Andere religiöse Gemeinschaften können auf Gesuch ebenfalls als Institutionen des öffentlichen Interesses anerkannt werden. Die Dauer ihres Bestands und ihre Rolle im Kanton werden berücksichtigt. Art. 172 Abs. 3 nennt neben diesen beiden Kriterien die Verpflichtung zur demokratischen Organisation und zur finanziellen Transparenz, an welche die Anerkennung gebunden ist.

Eine Ausdehnung der öffentlichrechtlichen Anerkennung auf andere religiöse Gemeinschaften ist in der Kantonsverfassung nicht geregelt und deshalb wohl nur über eine Verfassungsänderung möglich.

Für jede anerkannte Religionsgemeinschaft soll ein auf ihre Verhältnisse angepasstes Gesetz erlassen werden (Art. 172 Abs. 1), das damit sowohl die Besonderheiten dieser Gemeinschaft als auch die Art ihres Dienstes an der Bevölkerung berücksichtigt.

## Grundlagen Waadt

### *Verfassung des Kantons Waadt vom 22 September 2002 (RS 131.231)*

Art.	169	al .1	L'Etat tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine.
		al. 2	Il prend en considération la contribution des Eglises et commu-



- nautés religieuses au lien social et à la transmission de valeurs fondamentales.
- Art. 170 al. 1 L'Eglise évangélique réformée et l'Eglise catholique romaine, telles qu'elles sont établies dans le Canton, sont reconnues comme institutions de droit public dotées de la personnalité morale.
- al. 2 L'Etat leur assure les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission au service de tous dans le Canton.
- al. 3 La loi fixe les prestations de l'Etat et des communes.
- Art. 171 La communauté israélite, telle qu'elle est établie dans le Canton, est reconnue comme institution d'intérêt public. A leur demande, l'Etat peut reconnaître le même statut à d'autres communautés religieuses; il tient compte de la durée de leur établissement et de leur rôle dans le Canton.
- Art. 172 al. 1 Chaque Eglise ou communauté reconnue fait l'objet d'une loi qui lui est propre.
- al. 2 Les Eglises et communautés reconnues jouissent de l'indépendance spirituelle et s'organisent librement dans le respect de l'ordre juridique et de la paix confessionnelle.
- al. 3 La reconnaissance est liée notamment au respect des principes démocratiques et à la transparence financière.

# Wallis

Art. 2 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 i.d.F. vom 10. Juni 1990<sup>93</sup> regelt die öffentlichrechtliche Anerkennung. Demnach werden die röm.-kath. und die ev.-ref. Kirche als öffentlichrechtliche Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt. Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes über das Verhältnis zwischen Kirchen und Staat im Kanton Wallis vom 13. November 1991 anerkennt im Anschluss daran die Rechtspersönlichkeit der röm.-kath. Teilkirchen auf Kantonsgebiet und deren röm.-kath. Pfarreien<sup>94</sup> sowie der ev.-ref. Kirche des Wallis samt ihren Kirchgemeinden.

Eine Ausweitung der Anerkennung ist verfassungsrechtlich sanktioniert. Andere Religionsgemeinschaften können „nach Massgabe ihrer Bedeutung im Kanton durch Gesetz öffentlichrechtlich anerkannt werden.“<sup>95</sup>

## Grundlagen Wallis

### *Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (SR 131.232)*

Art.	2 <sup>96</sup>	Abs. 3	Die römisch-katholische Kirche und die evangelisch-reformierte Kirche werden als öffentlich-rechtliche Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt. Die anderen Konfessionen unterstehen den Vorschriften des Privatrechts, können aber nach Massgabe ihrer Bedeutung im Kanton durch Gesetz öffentlichrechtlich anerkannt werden.
------	-----------------	--------	---

<sup>93</sup> SR 131.232.

<sup>94</sup> Hier werden also direkt Institutionen des kanonischen Rechts im kantonalen öffentlichen Recht anerkannt. Damit entspricht das Staatskirchenrecht des Kantons Wallis nicht dem für die meisten Kantone typischen Dualismus von kanonischer und staatskirchenrechtlicher Institution im Bereich der röm.-kath. Konfession.

<sup>95</sup> Art. 2 Abs. 3 KV.

<sup>96</sup> Angenommen in der Volksabstimmung vom 17. März 1974.



# Zug

Im Unterschied zu den meisten anderen Kantonen findet sich in der Zuger Verfassung vom 31. Januar 1894<sup>97</sup> keine explizite öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften. Auch ein kantonales Kirchengesetz gibt es nicht. Neben der Gewährleistung der Religionsfreiheit in § 3 KV behandeln die §§ 72 und 74-76 die Kirchgemeinden, ohne aber deren Zahl und Namen genauer zu bestimmen. Dies wird erst auf Gesetzesstufe getan. § 127 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt; GemG) vom 4. September 1980 nennt die 10 katholischen und die eine reformierte Gemeinde, die damit als öffentlichrechtliche Körperschaften anerkannt sind. Eine öffentlichrechtliche kantonalkirchliche Struktur ist im Zuger Staatskirchenrecht nicht explizit vorgesehen. Die Kirchgemeinden haben allerdings nach §§ 40ff. GemG die Möglichkeit, Zweckverbände zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Aufgaben zu gründen. Diese Zweckverbände sind als öffentlichrechtliche Körperschaften mit eigener Rechtssubjektivität organisiert (§ 44 Abs. 1 GemG), deren Recht demjenigen der Gemeinde vorgeht (Abs. 3).

Die Möglichkeit der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften ist weder verfassungsrechtlich noch auf Gesetzesstufe ausdrücklich vorgesehen. Somit steht einer Ausweitung der Anerkennung über den Weg einer Revision des Gemeindegeseztz rechtlich grundsätzlich nichts im Wege.

## Grundlagen Zug

### *Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (SR 131.218)*

§ 72<sup>98</sup> Abs. 1 Die Kirchgemeinde umfasst die in ihrem Gebiet wohnhaften Personen gleicher Konfession.

### *Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (BGS 171.1)*

§ 127 Abs. 1 Die im Kanton wohnhaften Angehörigen der römisch-katholischen Kirche bilden folgende Kirchgemeinden: Zug, Obe-

<sup>97</sup> SR 131.218.

<sup>98</sup> Angenommen in der Volksabstimmung vom 30. November 1980.

rägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham-Hünenberg, Steinhau-  
sen, Risch, Walchwil und Neuheim.

Abs. 2 Die im Kanton wohnhaften Angehörigen der evangelisch-  
reformierten Kirche bilden eine Kirchgemeinde.

# Zürich

Art. 64 Abs. 2 i.d.F. vom 7. Juli 1963 der Kantonsverfassung vom 18. April 1869<sup>99</sup> anerkennt die ev.-ref. Landeskirche und ihre Kirchgemeinden mitsamt den französischen Kirchgemeinschaften, die röm.-kath. Körperschaft und ihre Kirchgemeinden und die christ-kath. Kirchgemeinde Zürich als Personen des öffentlichen Rechts. Eine Ausweitung der Anerkennung ist beim heutigen Stand des Verfassungsrechts nicht vorgesehen.

Eine Verfassungsänderung, welche in Art. 64 Abs. 4 KV die Möglichkeit vorgesehen hätte, auch andere religiöse Gemeinschaften staatlich zu anerkennen und einen diesbezüglichen Gesetzgebungsauftrag enthielt, wurde in der Volksabstimmung vom 26. September 1982 verworfen<sup>100</sup>. Ein schon ausgearbeiteter Entwurf für ein Gesetz über die staatliche Anerkennung religiöser Gemeinschaften, das getrennt von der Verfassungsänderung zur Abstimmung kommen sollte, wurde nicht mehr weiter behandelt<sup>101</sup>. Er dient allerdings als Vorlage für das zurzeit diskutierte Anerkennungsgesetz aufgrund der Behandlung der Parlamentarischen Initiative Dürr/Werner vom 22. März 1993. Nach einem Antrag mit erläuterndem Bericht der vorberatenden Kommission an den Regierungsrat vom 10. April 1997<sup>102</sup> wurde vom Regierungsrat eine Vernehmlassungsfrist auf den 30. September 1997 angesetzt. Der Antrag der vorberatenden Kommission sieht vor, dass Art. 64 Abs. 5 KV geändert wird. Die Möglichkeit der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften soll darin verankert werden. Vorgesehen sind zwei Anerkennungsfolgen: Entweder werden die religiösen Gemeinschaften zu öffentlichrechtlichen Körperschaften oder sie erlangen als privatrechtliche Vereine besondere Rechte. In einem Ausführungsgesetz sollen Voraussetzungen, Formen und Wirkungen der Anerkennung geregelt werden.

Die vorgesehene Verfassungsänderung und der Gesetzeserlass werden in den grösseren Zusammenhang einer Neuregelung des Verhältnisses von Staat und Kirchen gestellt<sup>103</sup>. In einer ersten Phase wird aber über die Verfassungsrevision und das neue Kirchengesetz abgestimmt, welches nur die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christ-

<sup>99</sup> SR 131.211.

<sup>100</sup> Verfassungsgesetz über das Verhältnis zwischen Staat, Kirchen und religiösen Gemeinschaften (Änderung von Art. 16 und 64 der Kantonsverfassung), Zürcher Amtsblatt 1982, S. 33; S. 1069; S. 1256.

<sup>101</sup> Antrag des Regierungsrates vom 29. Oktober 1980, Zürcher Amtsblatt 1980, 1441-1456; vgl. Johannes Georg Fuchs, Öffentlich-rechtliche Anerkennung, 107f.

<sup>102</sup> KR-Nr. 74b/1993.

<sup>103</sup> Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich an den Kantonsrat vom 6. Jan. 1999, 20.

katholische Kirche betrifft. Art. 64 Abs. 5 KV schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für ein Gesetz zur Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften, welches in einem späteren Zeitpunkt zur Abstimmung gelangen wird. Seit September 2000 arbeitet ein hundertköpfiger Verfassungsrat an der Totalrevision der Kantonsverfassung<sup>104</sup>. Die politischen Diskussionen sind zur Zeit noch nicht abgeschlossen, und die Meinungen gehen zum Teil beträchtlich auseinander.

## Grundlagen Zürich

### *Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (SR 131.211)*

- |         |        |  |
|---------|--------|--|
| Art. 64 | Abs. 1 | Die Glaubens- und Kultusfreiheit ist nach Massgabe des Bundesrechtes gewährleistet.  |
|         | Abs. 2 | Die evangelisch-reformierte Landeskirche und ihre Kirchgemeinden, eingeschlossen die französischen Kirchgemeinschaften, die römisch-katholische Körperschaft und ihre Kirchgemeinden sowie die christ-katholische Kirchgemeinde Zürich sind staatlich anerkannte Personen des öffentlichen Rechts. |
|         | Abs. 5 | Für die öffentlich-rechtlich nicht anerkannten religiösen Gemeinschaften gelten die Bestimmungen des Privatrechts.   |

### *Vorschlag Verfassungsrevision<sup>105</sup>*

- |         |        |   |
|---------|--------|---|
| Art. 64 | Abs. 1 | Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.  |
|         | Abs. 2 | Die evangelisch-reformierte Kirche, die römisch-katholische Kirche und die christkatholische Kirche sind staatlich anerkannt. Die evangelisch-reformierte Landeskirche und ihre Kirchgemeinden, die römisch-katholische Körperschaft und ihre Kirchgemeinden sowie die christkatholische Kirchgemeinde sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. |
|         | Abs. 3 | Die kirchlichen Körperschaften sind im Rahmen des kantonalen  |

<sup>104</sup> Einen Diskussionsbeitrag bietet Gregor A. Rutz, Zürcher Staatskirchenrecht im Lichte der Verfassungsreform, Fribourg 2001. Gregor A. Rutz ist Mitglied des Zürcher Verfassungsrates (Fraktion der SVP).

<sup>105</sup> Vernehmlassungsentwurf der Verfassungsänderungen vom 13. Dezember 2000 und des Kirchengesetzes vom 13. Dezember 2000 mit Weisung (erläuternder Kommentar).

Rechts autonom. Das Kirchengesetz regelt die Grundzüge ihrer Organisation, ihr Besteuerungsrecht gegenüber natürlichen und juristischen Personen sowie die staatlichen Beiträge. Die Oberaufsicht des Staates bleibt vorbehalten.

- Abs. 4 Die Stimmberechtigten der Kirchgemeinde wählen ihre Pfarrer und Pfarrerinnen auf Amtsdauer.
- Abs. 5 Weitere Religionsgemeinschaften können staatlich anerkannt werden. Sie werden dadurch zu Körperschaften des öffentlichen Rechts oder erlangen andere Rechte. Das Gesetz regelt die Voraussetzungen, Formen und Wirkungen der Anerkennung.
- Abs. 6 Für staatlich nicht anerkannte Religionsgemeinschaften gelten die Bestimmungen des Privatrechts.





# Bibliographie

- Abdullah, M. Salim (1996a). "Gutachten zum islamischen Bestattungsritual auf kommunalen Friedhöfen", in Zentralinstitut und Museum für Sepulkralkultur (Hg.), *Nach Mekka gewandt - zum Umgang türkischer Muslime mit ihren Verstorbenen in der Türkei und in Deutschland*. Kassel.
- Abdullah, M. Salim (1996b). "Islamische Bestattungsriten und Friedhofskultur", in Zentralinstitut und Museum für Sepulkralkultur (Hg.), *Nach Mekka gewandt - zum Umgang türkischer Muslime mit ihren Verstorbenen in der Türkei und in Deutschland*. Kassel.
- Bastienier, Albert (1992). "La question sociologique: la régulation étatique de l'Islam dans trois contextes européens (Grande-Bretagne, R.F.A., France)", in Albert et al. Bastenier (Hg.), *Le statut personnel des musulmans*. Bruxelles: Bruylant, S. 13-20.
- Baumann, Christoph Peter (2000) (Hg.). *Religionen in Basel-Stadt und Basel-Landschaft*. Basel.
- Brunschwiler, Carl Hans (1999). "Modelle des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche", in: Herbert Wille und Georges Baur (Hg.), *Staat und Kirche. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Vaduz, S. 29-52.
- Burkhalter, Sarah (1999). *La question du cimetière musulman en Suisse*. Genf.
- Campenhausen, Axel Frhr von (1996). *Staatskirchenrecht. Ein Studienbuch, 3. Auflage*, München 1996.
- Cavelti, Urs Josef (1954). *Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im schweizerischen Staatskirchenrecht*. Freiburg i.Ue.: Diss. Universität Freiburg i. Ue.
- Eichenberger, Kurt (1986). *Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, Textausgabe mit Kommentar*. Aarau u.a.
- Famos, Cla Reto (1999). *Die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Lichte des Rechtsgleichheitsprinzips*. Freiburg i.Ue.: Presses universitaires de Fribourg.
- Fischli-Giesser, Liz (1995). "Die öffentlich-rechtliche Stellung "anderer" Religionsgemeinschaften", in Adrian Loretan (Hg.), *Kirche-Staat im Umbruch – Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*. Zürich: NZN Buchverlag, S. 160-168.
- Fischli-Giesser, Liz (1997). "Anforderungen des Staates an die Religionsgemeinschaften für eine öffentlich-rechtliche Anerkennung", *SKZ* 6/1997: 89-92.
- Frey, Jakob (Hg.) (1999). *Schweizerische Kirchenrechtsquellen. I: Kantonales Recht*, SJKR Beiheft 2, Bern.
- Frey, Jakob (1997). "Bericht aus dem Kanton Bern", *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht*, 27/1997: 140-143.

- Friederich, Ueli (1995), "Einführung in das schweizerische Staatskirchenrecht", in: Adrian Loretan (Hg.), *Kirche - Staat im Umbruch. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*, Zürich 1995: 19-32.
- Friederich, Ueli (1993). *Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat*, Bern.
- Friesenhahn, Ernst (1975). "Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts? Die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland mit vergleichenden Ausblicken auf die Schweiz", *ZSR* I:94: 1-33.
- Fuchs, Johannes Georg (1985). "Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften nach dem neueren schweizerischen Staatskirchenrecht", in (Hg.), *Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1985*. Basel/ Frankfurt a.M., S. 93-112.
- Fuchs, Johannes Georg (1979). "Zum Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz", in: ders., *Aus der Praxis eines Kirchenjuristen in der Zeit ökumenischer Begegnung*, Zürich.
- Gramsci, Antonio (1977). *Gli intellettuali*. Roma: Editori riuniti.
- Grotefeld, Stefan (2000). "Politische Integration und rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften - Überlegungen aus sozialetischer Sicht", *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht* (1999): 107-143.
- Habermas, Jürgen (1993). "Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat", in Amy Gutmann (Hg.), *Charles Taylor. Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*. Stuttgart: Fischer, S. 147-196.
- Habermas, Jürgen (2001). *Glauben und Wissen*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Häfelin, Ulrich und Haller, Walter (2001). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl.*, Zürich 2001.
- Häfelin, Ulrich und Georg Müller (1998). *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts. 3. Auflage*. Zürich.
- Hafner, Felix (1995). "'Hinkende Trennung' von Kirche und Staat im Kanton Basel-Stadt", in (Hg.), *Kirche-Staat im Umbruch - Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*. Zürich, S. 213ff.
- Hafner, Felix (1985), *Die Beteiligung der Kirchen an der politischen Gestaltung des pluralistischen Gemeinwesens*, Basel, Basel/Frankfurt a.M.
- Hafner, Felix (1992), *Kirchen im Kontext der Grund- und Menschenrechte*, Freiburg.
- Hafner, Felix (1996), "Trennung von Kirche und Staat: Anspruch und Wirklichkeit", *BJM* 1996, 225ff.
- Hafner, Pius (1981), "Im Dienst am gleichen Menschen. Gedanken zum Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz", in: Müller, Joachim (Hg.), *Katholische Kirche Schweiz heute*, Freiburg i.Ü./ Konstanz, S. 69-95.
- Hafner, Pius (1991), *Staat und Kirche im Kanton Luzern. Historische und rechtliche Grundlagen*, Fribourg.
- Hangartner, Yvo (1982), *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd. 2: Grundrechte*, Zürich.
- Herzog, Niklaus (1999). "Muslimische Grabfelder auf öffentlichen Friedhöfen?" in (Hg.), *Festschrift für Louis Carlen zum 70. Geburtstag*. Freiburg, S. 105 ff.

- Honneth, Axel (1994). *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Hottinger, Arnold (1997). "Wieviel Anpassung für Europas Muslime? – Die erbitterte Diskussion um Kopftücher, Friedhöfe und Moscheen", *Neue Zürcher Zeitung* (22. März 1997).
- Kälin, Walter (2000). *Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft*. Zürich: NZZ Verlag.
- Kälin, Walter und Urs Bolz (Hg.) (1995), *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern 1995.
- Karlen, Peter (1996). "Zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften", *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht* 1996: 39-46.
- Karlen, Peter (1988). *Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz*, Zürich.
- Karlen, Peter (2001), "Die korporative religiöse Freiheit in der Schweiz. Von der Kirchenautonomie zum Selbstbestimmungsrecht", in: René Pahud de Mortanges (Hg.), *Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung*, Fribourg, S. 33-49.
- Kellerhals, Adolf Christoph (1991). *Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kanton Solothurn*, Bern, Fribourg.
- Kley, Andreas (1996). "Bericht aus dem Kanton Appenzell-Ausserrhoden", *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht*, 1(1996): 121.
- Kraus, Dieter (1993). *Schweizerisches Staatskirchenrecht. Hauptlinien des Verhältnisses von Staat und Kirche auf eidgenössischer und kantonaler Ebene*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Kraus, Dieter (1996). "Kirche und Demokratie im schweizerischen Staatskirchenrecht. Zum Verhältnis kanonischer und kantonaler Prinzipien in der römisch-katholischen Kirchenorganisation der Schweiz", *IKZ Communio* 25(1996): 169-179.
- Krauthammer, Pascal *Das Schächtverbot in der Schweiz, 1854-2000: die Schächtfrage zwischen Tierschutz, Politik und Fremdenfeindlichkeit*. Zürich: Schulthess.
- Landert, Charles/IPSO Sozialforschung (1995). *Die sozialen und kulturellen Leistungen der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich. Sozialbilanz im Auftrag des Kirchenrates der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich*, Dübendorf.
- Loretan, Adrian (Hg.) (1995). *Kirche - Staat im Umbruch. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*, Zürich 1995.
- Mahnig, Hans (2000). "Vers un Islam suisse ?" *Choisir* (486): 18-21.
- Mahnig, Hans (2002). "Islam in Switzerland: Fragmented Accommodation in a Federal Country", in Yvonne Yazbeck Haddad (Hg.), *Muslims in the West: From Sojourners to Citizens*. Oxford: University Press, S. 72-87.
- Margiotta Broglio, Francesco, Cesare Mirabelli und Francesco Onida (1997). *Religioni e sistemi giuridici*. Bologna: il Mulino.
- Muckel, Stefan (1995). "Muslimische Gemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts", *Die Öffentliche Verwaltung* 95(8): 311-317
- Müller, Jörg Paul (1999). *Grundrechte in der Schweiz*. 3. Aufl. Bern: Stämpfli.

- Paccillo, Vincenzo (2001). "Stato, individui e fenomeno religioso nella nuova Costituzione federale e nelle più recenti Costituzioni cantonali svizzere", *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* (1): 233-273.
- Pagels, Carsten (1996). "Die Zuerkennung der Rechte einer öffentlichrechtlichen Körperschaft an eine Religionsgemeinschaft", *OVG Berlin, NVwZ* 478 1996(JuS 9): 790.
- Pahud de Mortanges, René (Hg.) (2001). *Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung*, Fribourg: Ed. universitaires.
- Pahud de Mortanges, René (Hg.) (2000), *Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften*, Fribourg: Ed. universitaires.
- Pahud de Mortanges, René und Tanner, Erwin (Hg.) (2002), *Muslime und schweizerische Rechtsordnung*, Fribourg: Ed. universitaires.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna (2002). "Migration et flexibilité. La recherche de solutions aux revendications des minorités religieuses en Suisse", *Ethnologie française* 2002(2): 263-268.
- Ramadan, Tariq (1999). *To Be a European Muslim*. Leicester: Islamic Foundation.
- Rawls, John (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rutz, Gregor A. (2000). "Die öffentlich-rechtliche Anerkennung in der Schweiz – Bestandaufnahme und Entwicklungstendenzen", in René Pahud de Mortanges (Hg.), *Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften*. Freiburg i.Ue.: Editions Universitaires Fribourg, S. 5-12.
- Rutz, Gregor A. (2001). *Zürcher Staatskirchenrecht im Lichte der Verfassungsreform*, Fribourg.
- Saint-Blancat, Chantal (1997). *L'islam de la diaspora*. Paris: Bayard.
- Saladin, Peter und Fischli-Giesser, Liz (1995). "Kirchen und Religionsgemeinschaften", in: Walter Kälin und Urs Bolz (Hg.), *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern 1995, S. 211-221.
- Saladin, Peter (1981). *Bericht und Entwurf zu einem Gesetz über die Voraussetzungen und Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung religiöser Gemeinschaften*, Bern (Manuskript).
- Saladin, Peter (1975). "Das Verfassungsprinzip der Fairness", in: *Erhaltung und Entfaltung des Rechts in der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts: Festgabe der schweizerischen Rechtsfakultäten zur Hundertjahrfeier des Bundesgerichts*, Basel, S. 41-90.
- Schatz, Werner (1998). "Ein Friedhof für Balser Muslime?" *Basler Zeitung vom 25./ 26. April 1998*.
- Schoch, Jörg (1996). *Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995*, Herisau 1996.
- Spenlé, Christoph A. (2002), *Der Beitrag des Völkerrechts und der nationalen Grundrechte zur Integration in der Einwanderungsgesellschaft - insbesondere das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung*, Manuskript.
- Taylor, Charles (1992). *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"*. Princeton: Princeton University Press.

- Tobler, Christa (1999). "Von der Geschlechter- zur Rassendiskriminierung: Lehren aus Art. 4 Abs. 2 BV", in Walter Kälin (Hg.), *Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung – verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 95-113.
- Trauffer, Roland-B. (2000). "Überlegungen aus römisch-katholischer Sicht", in René Pahud de Mortanges (Hg.), *Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften*. Freiburg i.Ue.: Editions Universitaires Fribourg, S. 115-125.

*Synthese:*

Im vorliegenden Text wird der Frage der Anerkennung religiöser Gemeinschaften durch den Staat in der Schweiz nachgegangen. Dabei wird vor allem auf die föderale Struktur hingewiesen; ferner werden die relativ hohen Hürden beschrieben, die in den aktuellen Gesetzgebungen bestehen. Von den Autoren wird eine pragmatische Haltung in bezug auf diese Frage, die auch Teilanerkennungen als Schritte hin zu einer besseren Integration von nicht anerkannten Religionsgemeinschaften sieht, vertreten.

*Autoren:*

**Sandro Cattacin** ist Professor für Sozialpolitik am IDHEAP in Lausanne und Direktor des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien.

**Reto Famos** ist Jurist und Theologe und ist Oberassistent an der Theologischen Fakultät der Universität Zürich.

**Michael Duttwiler** ist Doktorand an der Universität Freiburg und absolviert z.Zt. ein Nachdiplomstudium (LL.M.) an der Universität Essex (GB).

**Hans Mahnig** war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.