

# **DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHE ANERKENNUNG WEITERER RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN – EIN INSTRUMENT GESELLSCHAFTLICHER INTEGRATION?**

ADRIAN LORETAN-SALADIN

## **1. Integration durch Grundrechte**

Luzerner oder Berliner Türken sind Kinder türkischer Eltern, aufgewachsen in der Schweiz oder in Deutschland, die sich staatspolitisch als Bewohner der Schweiz oder Deutschlands empfinden, kulturell aber auch als Türken.

»In Europa ermöglicht dies eine Integrationspolitik von staatspolitischer Angleichung und kulturellem Fremdbleiben, die sich gegenseitig bedingen. Staatspolitische Integration ist möglich, weil im kulturellen [religiösen] Bereich das ›Fremdbleiben‹ gestattet ist und umgekehrt. Oder praktisch ausgedrückt: Das islamische Kulturhaus in einer westeuropäischen Stadt ist unbedenklich, wenn die Trägerschaft die lokale öffentliche Ordnung und die staatspolitisch definierten Menschenrechte in ihrer Identität integriert hat.« (Haller 2003: 85)

### **Rechtsphilosophische Überlegungen**

Der Amerikaner John Rawls unterscheidet zwischen den Prinzipien des demokratischen Staates (wie z.B. den Grundrechten) und ihren philosophischen und religiösen Begründungen. Die Vertreter des Laizismus dagegen machen eine angeblich unabhängige, rationale Ethik für alle Bürger verbindlich. Rawls sieht, dass in einem pluralistischen Gemeinwesen nur die politischen Prinzipien, nicht jedoch eine umfassende philosophische Lehre allgemeine Anerkennung finden können. Er schreibt:

»Auch umfassende philosophische und moralische Lehren können nicht von allen Bürgern bejaht werden, und so kann das Bekenntnis zu ihnen auch nicht mehr [...] als Grundlage der Gesellschaft dienen.« (Rawls 1998: 74)

Auch Ernst-Wolfgang Böckenförde plädiert für den religiös neutralen Staat:

»Eine politische Ordnung, welche allgemein Bekenntnisfreiheit als individuelles und korporatives Freiheitsrecht anerkennt, verhält sich zur Religion und zu

einem religiösen Bekenntnis nicht mehr als zu ihrem notwendigen Fundament [...]. Die darin liegende Freigabe der Religion aus dem Bereich aktiven staatlichen Handelns hat [...] einen doppelten Charakter.« (Böckenförde 2004: 41)

- Der Staat »vertritt kein Bekenntnis, er ist nicht mehr christlicher Staat« (ebd.: 41).<sup>1</sup>
- Religion und religiöses Bekenntnis sind zur Betätigung im Bereich individueller und gesellschaftlicher Freiheit positiv freigegeben. Sie vermögen durchaus »gesellschaftliche und politische Bedeutung zu erlangen, entbehren keineswegs des potentiellen öffentlichen Charakters« (ebd.: 41).

In einem demokratischen Staat herrscht Einigkeit über die politische Konzeption der Gerechtigkeit. Die Frage, warum die Bürgerinnen und Bürger dieser Konzeption zustimmen, wird nicht durch den Staat beantwortet.<sup>2</sup> In diesem Sinne stimmt die These von Böckenförde, dass der Staat von Voraussetzungen lebt, »die er selbst nicht garantieren kann« (ebd.: 112).

So werden Humanisten die Grundrechte mit einer durch die Aufklärung inspirierten Philosophie der Würde des Menschen als rational handelnden Wesen begründen. Christen werden sie mit der Gottes-ebenbildlichkeit (Genesis 1,27) jedes Menschen, und Muslime könnten sie mit der Vorstellung vom Menschen als ›kalifa‹, als Stellvertreter Gottes, verbinden. Aber auch philosophische Argumente des Islam und der Aufklärung werden miteinander verwoben von dem an der Sorbonne dozierenden Muslim Abdelwahab Meddeb (2002). Kurz: Die Bürgerinnen und Bürger integrieren die politischen Prinzipien in ihre umfassende religiöse oder philosophische Lehre des guten Lebens. Der Staat macht sich jedoch weder die religiöse, noch die agnostische oder atheistische Deutung der Grundrechte zu Eigen, noch bewertet er diese. Rawls spricht von einem ›overlapping consensus‹, also von einem Konsens, der die unterschiedlichsten religiösen und philosophischen Lehren übergreift. »In einem solchen Konsens stimmen die einzelnen Lehren der politischen Konzeption jeweils von ihrem eigenen Stand-

1 Böckenförde wendet sich aber auch gegen eine laizistische Konzeption des Verhältnisses zwischen Staat und Religion, das die Religion aus dem öffentlichen Bereich ausschließen will wie z.B. in Frankreich und in der Türkei.

2 Diese These Rawls hatte auch der französische Philosoph Jacques Maritain vertreten, vgl. Maritain 1953.

punkt aus zu. Die soziale Einheit gründet sich auf einen Konsens über die politische Konzeption« (Rawls 1998: 112). Rawls spricht von einem »Konsens vernünftiger Lehren« (ebd.: 1998: 112). Er nennt alle jene Ideen als vernünftig, die der politischen Konzeption der Gerechtigkeit als Fairness zustimmen. Zur Frage, ob auch die Religionen in diesem Sinn ›vernünftig‹ sind, bemerkt er:

»Ich nehme hier – vielleicht zu optimistisch – an, dass mit Ausnahme weniger Arten des Fundamentalismus alle historisch wichtigen Religionen eine solche Erklärung [der Religionsfreiheit] zulassen und deshalb als vernünftige umfassende Lehren betrachtet werden können.« (Ebd.: 263)

Damit löst sich die staatspolitische Identität von einer emotional-nationalen Identität ab. Die kulturelle oder religiöse Komponente befreit sich von ihrer staatspolitischen. Politische Macht kann gemäß dem liberalen Staatsgedanken, der den meisten modernen Staaten zugrunde liegt, nicht mehr religiös begründet werden. Der liberale Staat der Neuzeit unterscheidet sich grundlegend vom mittelalterlichen Corpus Christianum, innerhalb dessen die staatliche Obrigkeit gemäß der Zwei-Schwerter Theorie als von Gott eingesetzt galt. Nach den Religionskriegen verlor die religiöse Legitimation politischer Machtausübung in Europa und den USA ihre Tragfähigkeit.

Politische Denker wie z.B. John Locke sahen sich vor die Aufgabe gestellt, eine von religiösen Prämissen unabhängige Legitimation politischer Machtausübung zu entwickeln, die sich gegenüber allen Bürgerinnen und Bürgern rechtfertigen lässt. Kennzeichen eines liberalen Staates ist seit John Locke die Anerkennung gewisser Bürgerrechte.

Locke erachtet es als grundlegend, die Freiheit und Gleichheit des Einzelnen durch die Zuschreibung von Rechten zu schützen und so der Gewalt des Staates Grenzen zu setzen. In diesem gemeinsamen Anliegen stimmen liberale Autoren (Kant, Humboldt, Constant, Mill, Rawls, Habermas und Dworkin) mit Locke überein, dass die Macht des Staates begrenzt und dass das Individuum durch die Anerkennung von Rechten in Freiheit und Gleichheit zu schützen ist.

Welche Bürgerrechte hier gemeint sind, ist Gegenstand der Auseinandersetzung: Was zur vollen Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft gehört. Das Anwachsen der Bürgerrechte seit dem 18. Jahrhundert lässt sich mit Axel Honneth als das Ergebnis eines Kampfes um Anerkennung deuten. Bei dem ist »die Durchsetzung von jeder neuen Klasse von Grundrechten historisch mit Argumenten erzwungen worden, die implizit auf die Forderung nach vollwertiger Mitgliedschaft im politischen Gemeinwesen bezogen waren« (Honneth 1994:

188). Nur wer sich in diesem Sinne als anerkannt weiß, kann sich als vollwertiges Mitglied der politischen Gemeinschaft fühlen und sich mit ihr identifizieren.

Neben diesem liberalen Demokratiemodell, das seine Legitimation etwas vereinfachend gesagt durch die Bürgerrechte erhält, unterscheiden Dworkin und Habermas ein zweites Demokratiemodell, das sich strikt am Mehrheitsprinzip orientiert. Dworkin (1998) und Habermas halten allerdings eine nach diesem Modell funktionierende Demokratie für untauglich, weil sie Freiheit und Gleichheit des Einzelnen nicht in der erwünschten Weise vor Mehrheitsentscheidungen schützen kann, wie z.B. Fragen um die richtige Form der Einbürgerung in der Schweiz zeigen.

Frieden und Freiheit können nur gesichert werden, wenn alle Religionsgemeinschaften darauf verzichten, ihre Wahrheit mit Hilfe der staatlichen Gewalt gesellschaftlich durchsetzen zu wollen. Denn nicht der Dialog der Konfessionen oder der ökumenische Konsens hat den gesellschaftlichen Frieden nach 30 Jahren Religionskrieg im Westfälischen Frieden 1648 in Europa geschaffen, sondern die Trennung von Religion und Politik.

In der ausweglosen Situation der Religionskriege begann der Staat sich auf sich selbst zu stellen. Er erklärte sich selbst gegenüber jeder religiösen Wahrheit als neutral. Es kam zur grundlegenden Differenzierung zwischen moralisch-theologischer Ordnung (Wahrheitsordnung der Religionen) und juridisch-politischer Ordnung (Friedensordnung des Staates). Daraus entwickelte sich die neuzeitliche Unterscheidung von Moralität und Legalität. Der moderne Staat war damit ein Folgeprodukt der Religionskriege bzw. der Säkularisation (Böckenförde 1967, 1976).<sup>3</sup>

### **Das Grundrecht Religionsfreiheit**

Als Teilgehalte der Religionsfreiheit werden in der Lehre regelmäßig die Grundsätze der Neutralität, der Parität und der Toleranz (Friedrich 1993; Sahlfeld 2004) genannt.

Aus dem Grundrecht Religionsfreiheit wird also »das Gebot der

<sup>3</sup> Vgl. den Vortrag in dieser Reihe von Thomas Maissen, *Interkonfessionelle Annäherung durch Säkularisierung? Religion der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft*. Im Westfälischen Frieden von 1648 wurde der religiös und moralisch begründete Krieg ein für alle Mal geächtet. Kriege sollten nicht mehr mit moralischer oder religiöser Begründung stattfinden. Durch den Westfälischen Frieden hat Europa das Völkerrecht erfunden.

religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates« abgleitet. Im einschlägigen Bundesgerichtsurteil heißtt es:

»Die Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit verpflichtet die staatlichen Organe zu religiöser Neutralität. [...]. Das Neutralitätsgebot hat nicht den Sinn, das religiöse oder weltanschauliche Moment aus der Staatstätigkeit völlig auszuschließen. Es verlangt vielmehr die unparteiische, gleichmäßige Berücksichtigung der in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen. Der Staat soll sich bei öffentlichen Handlungen konfessioneller oder religiöser Erwägungen enthalten, welche geneigt wären, die Freiheit der Bürger in einer pluralistischen Gesellschaft zu verletzen. [...]. Wer von einer behaupteten Verletzung des Neutralitätsgebots betroffen ist, kann sich auf diesen Teilgehalt der Religionsfreiheit im Sinne eines individualrechtlichen Anspruchs berufen.« (BGE 118 Ia 46 [infoSekta], 58)

Aus dem Paritätsgebot der Religionsfreiheit (Art. 15 BV), aber auch aus dem Gleichstellungsgebot (Art. 8 BV) ergibt sich hinsichtlich der verschiedenen Religionsgemeinschaften ein Paritätsgebot. D.h. Ungleichbehandlungen bestimmter Religionsgemeinschaften sind ausgeschlossen, wenn nicht rechtfertigende sachliche Unterschiede oder Gründe vorliegen.

Das Gebot der Toleranz verlangt als objektiver Verfassungsgrund-  
satz »Achtung vor der Würde, der Persönlichkeit und den abweichen-  
den Glaubensansichten und Gewissensentscheidungen anderer und  
damit Mäßigung eigener exzessiver Forderungen und Ansprüche auf  
Verwirklichung glaubensmäßiger Vorstellungen« (Friedrich 1993:  
350-351). Das Toleranzgebot will damit die Bewährung eines offenen  
und auf gegenseitiger Achtung beruhenden Zusammenlebens fördern.

Die Einsicht, dass die Anerkennung von Grundrechten »von we-  
sentlicher Bedeutung für die politische Integration von Gesellschaften  
ist, gilt daher auch für die Religionsfreiheit als Individualrecht<sup>4</sup> und  
zwar sowohl was ihre negative und positive Seite betrifft« (Grotfeld  
2000: 135). Die erste Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakul-  
tät der Universität Luzern kann hier als Beleg angeführt werden. Mit

<sup>4</sup> Zu Gunsten der korporativen Religionsfreiheit sei auf ein in der politi-  
schen Diskussion über das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaft  
bislang wenig beachtetes Argument hingewiesen, das ebenfalls auf Grund-  
rechte und politische Integration Bezug nimmt. Es besagt, dass die beson-  
dere Bedeutung der Religionsgemeinschaften für die Realisierung positiver  
Religionsfreiheit eine Förderung durch den Staat rechtfertigt.

dem Titel »Aspekte der Religionsfreiheit im Lichte der Rechtssprechung der EMRK-Organe, des UNO-Menschenrechtsausschusses und nationaler Gerichte« hat Konrad Sahlfeld Gerichtsfälle analysiert und gezeigt, dass bisher das Grundrecht der Religionsfreiheit eine integrierende Funktion durch die Gerichte bekommen hat.<sup>5</sup>

## 2. Das religionsrechtliche System der Schweiz

Wie soll der Staat mit seinem Religionsrecht auf die neu entstandene multikulturelle Situation reagieren? Genügt das bisherige religionsrechtliche System? Wie wird das bisherige Religionsrecht auf die multikulturelle Situation reagieren? Um solche Fragen zu beantworten, werden wir im Folgenden einen Blick in das religionsrechtliche System der Schweiz werfen.

### Vielfalt

Die föderal aufgebaute Schweiz besteht aus einer Vielfalt religionsrechtlicher Systeme. Diese Vielfalt der religionsrechtlichen Systeme ist darauf zurückzuführen, dass weder die Bundesverfassung noch das Bundesgericht eine einheitliche Zuordnung für die ganze Schweiz vorsehen. Die Regelung der Beziehung des Staates zu den Religionsgemeinschaften ist aufgrund Art. 3 und 72 Abs. 1 der neuen Bundesverfassung im wesentlichen den Kantonen überlassen. Die Kantone haben also die Kompetenz zur Regelung des Verhältnisses von Staat und Religion.

Auch das internationale Recht, also Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder Art. 18 des für die Schweiz geltenden internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ergeben keine zusätzlichen Anforderungen an das kantonale religionsrechtliche System. Denn die »margin of appreciation« oder die Lehre vom Ermessensspielraum nimmt »Rücksicht auf Rechtstraditionen und moralische Standards der einzelnen Staaten« (Sahlfeld 2004: 237-238).

Die europäische Erfahrung lehrt aber auch, dass die bundesstaatliche oder supranationale Integration dazu führt, »dass die Ausrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Ebene auf eine bestimmte Religion oder Kirche, wie sie in einem religiös homogenen Territorium möglich ist, notwendigerweise schwindet« (Kraus 2002: 38). Gesetzgebungen,

<sup>5</sup> So meine Beurteilung der Arbeit als Zweitgutachter. Genaue Angaben zum Werk s. Anm. 15.

die speziell auf eine bestimmte Hauptreligion ausgerichtet sind, nehmen ab. Das Bestreben geht dahin, alle Religionen möglichst gleichmäßig zu berücksichtigen. Die Kantone aber genügen dem übergeordneten Religionsrecht, wenn sie die Religionsgemeinschaften nicht feindlich behandeln.

### **Öffentliche Anerkennung**

Die beiden großen Landeskirchen, d.h. die Evangelisch-Reformierten Kantonalkirchen und die römisch-katholische Kirche, sind in allen Kantonen ›öffentlich‹ anerkannt. Alle 26 Kantone machen damit deutlich, dass die Kirchen für sie wichtige Funktionen für die Öffentlichkeit wahrnehmen. In den beiden Trennungskantons Genf und Neuenburg sind die Kirchen wie alle Religionsgemeinschaften privatrechtliche Vereine. Aber auch in den Trennungskantons sind die Kirchen von öffentlichem Interesse.

Diese Form der öffentlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften wurde in den Kantonen Basel-Stadt (vgl. Sahlfeld 2004) und im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Staat-Kirchen/Glaubensgemeinschaften der Totalrevision der Luzerner Staatsverfassung<sup>6</sup> vorgeschlagen.

Im Basel-städtischen Verfassungsrat wurde in den Jahren 2001 und 2002 ebenfalls über die Religionsgemeinschaften und deren Rechte diskutiert. Mit dem Instrument der ›öffentlichen Anerkennung‹ für die nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften wollte man ein Zeichen setzen. Dieses Zeichen wurde im Kanton Luzern aufgegriffen, aber sowohl der Verfassungsrat von Basel als auch jener von Luzern haben inzwischen den Vorschlag einer lediglich öffentlichen – neben der öffentlich-rechtlichen – Anerkennung abgelehnt. Eine öffentliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im strikten Sinn gibt es daher nur in den Trennungskantons Genf und Neuenburg, die die Kirchen öffentlich anerkennen.

### **Öffentlich-rechtliche Anerkennung**

Als gängiges Instrument zur Förderung der positiven Religionsfreiheit dient in der Schweiz die öffentlich-rechtliche Anerkennung. Außer in den Trennungskantons Genf und Neuenburg lassen die Kantone die zwei großen Kirchen an ihrem öffentlichen Recht partizipieren. Daraüber hinaus wird dieser Status der öffentlich-rechtlichen Anerkennung in neun Kantonen<sup>7</sup> der christkatholischen Kirche und in vier

6 Der Autor war Mitglied dieser Arbeitsgruppe.

7 Zürich, Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land und Aargau (auf Verfas-

Kantonen<sup>8</sup> der israelitischen Gemeinde gewährt. Islamische Organisationen haben hingegen bisher noch in keinem Kanton (vgl. Cattacin et al. 2003) die öffentlich-rechtliche Anerkennung erlangt, obwohl sie heute mit schätzungsweise 400.000 Personen<sup>9</sup> die drittgrößte Religionsgemeinschaft in der Schweiz bilden (vgl. Jäggi 1995).

### *Drei Interessensebenen*

A) Religionsgemeinschaft:

Jürgen Habermas ist der Meinung:

»In multikulturellen Gesellschaften kann die rechtsstaatliche Verfassung nur Lebensformen tolerieren, die sich im Medium [...] nichtfundamentalistischer Überlieferungen artikulieren.« (Habermas 1993: 177)

Für diese Position spricht aus verfassungsrechtlicher Sicht vieles. In der Praxis dürfte es aber schwierig sein zu unterscheiden, welche Teile einer Minderheitskultur sich auf politische Werte beziehen und welche rein kulturellen Charakter haben.

Zusätzlich aber gilt, »dass seine Grundrechte *nicht verwirkt*, wer selbst Auffassungen vertritt, die nicht von Toleranz geprägt sind« (Kälin 2003: 150). Z.B. konnte die katholische Kirche in der Schweiz bereits zu einer Zeit von der Religionsfreiheit profitieren, als sie noch einen ausschließlichen Anspruch auf Kenntnis der Wahrheit vertrat und kircheninterne Glaubensfreiheit in jeglicher Form ablehnte (vgl. Kälin 2000).<sup>10</sup>

»Es sind somit nicht die Haltung des Fundamentalismus, sondern die verpönten Aktionen, die der Grundrechtsausübung Grenzen setzen. Die Problematik der Toleranz gegenüber Intoleranten erweist sich somit als weit komplexer als vor allem in politischen Diskussionen angenommen wird.« (Ebd.: 43)

sungsebene), Luzern, Schaffhausen und St. Gallen (durch Parlamentsbeschluss).

8 Basel-Stadt, Bern, Freiburg und St. Gallen.

9 So der Religionswissenschaftler Samuel M. Behloul im Gespräch mit der NLZ vom 18. Juli 2003, Nr. 164, 18.

10 »Die Gründung des liberalen Bundesstaates erfolgte gegen den Widerstand der katholischen Kantone, und dass man eigentlich nur als – liberaler – Protestant ein guter Staatsbürger sein konnte, schien sich auch im Streit um die Totalrevision der Bundesverfassung zu Beginn der siebziger Jahre und während des Kulturmampfes zu bestätigen.« (Grotfeld 2000: 123) Zum Wandel in der katholischen Kirche vgl. Loretan 1998: 79-101.

Bei der öffentlich-rechtlichen Anerkennung können aber nicht nur die Bedürfnisse der Religionsgemeinschaften beachtet werden, die sich mit der damit verbundenen Steuerhoheit eine bessere finanzielle Ausgangslage verschaffen können. Es muss auch darauf hingewiesen werden, auf was die Religionsgemeinschaften mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung verzichten: auf das Selbstbestimmungsrecht. Auf die entsprechenden kantonalen organisatorischen Vorschriften kommen wir nun zu sprechen.

B) Kanton:

Die Gestaltungsfreiheit der Kantone ermöglichte den Aufbau eines eigenen und selbstständigen staatskirchenrechtlichen Systems, das der Besonderheit jedes Kantons Rechnung tragen konnte. Das beinhaltet auch den ausdrücklichen Verzicht auf die verfassungsrechtliche Verankerung eines wie immer ausgestalteten Selbstbestimmungsrechts der Kirchen oder Religionsgemeinschaften. Dies bedeutet für öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften, dass sie grundsätzlich verzichten auf ein Selbstbestimmungsrecht wie es z.B. Deutschland im Grundgesetz kennt (vgl. Nolte 2002).

Mit Felix Hafner ist denn auch davon auszugehen, dass die Beschränkungen der Rechte, welche mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung in der Schweiz einhergehen, eher einen Grundrechtsverzicht als einen Grundrechtseingriff darstellen (vgl. Hafner 1996). Denn es geht darum, dass hoheitliches Handeln der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften grundrechtsgebunden ist. Dass ein europäischer »Staat dies als Bedingung nennt, ist unter der EMRK nicht zu beanstanden« (Sahlfeld 2004: 174).

Eine Übersicht über die Rechtssprechung zeigt, dass das Bundesgericht den Autonomiebegriff durchwegs in Verbindung mit einem Träger hoheitlicher, vom Staat verliehener Rechte verwendet. Nach dem Verständnis des Gerichts und der überwiegenden Lehre »bedeutet Autonomie nicht Freiheit privatautonomer Willkür, sondern ›an das öffentliche Interesse gebundene Freiheit‹ und darf ›nur in Ausrichtung auf den Zweck, dem sie dienen soll, gebraucht werden‹. Der Schutzbereich der Autonomie ergibt sich nicht direkt aus einem Grundrecht, sondern meint lediglich Gestaltungsfreiheit innerhalb eines gesetzlich bestimmten Rahmens.« (Friedrich 1993: 469)

Den Schweizer Kantonen ist es also vom Bundesgesetzgeber und vom Bundesgericht überlassen worden, ob und welche Autonomie sie einzelnen oder allen Religionsgemeinschaften zukommen lassen wollen (vgl. Nolte 2002). Demgemäß ist auch die Bedingung, eine demokratische Binnenstruktur vorweisen zu müssen, im Gegensatz zur

Bundesrepublik<sup>11</sup> nicht verfassungswidrig, auch nicht konventionswidrig im Sinne der EMRK (Sahlfeld 2004). Das Schweizer Bundesgericht stützte das bestehende System und lehnte die Argumentationsweise der Beschwerdeführer ab. Diese hatten insbesondere auf das abschließende Dokument des KSZE-Treffens von Wien vom 15. Januar 1989 hingewiesen, wonach religiöse Gemeinschaften das Recht hätten, sich nach ihrer eigenen hierarchischen und institutionellen Struktur zu organisieren.<sup>12</sup>

Dies führt bei einer hierarchisch gegliederten Religionsgemeinschaft zu einer Doppelstruktur (Staatskirchenrecht und Kirchenrecht), wie das Beispiel der römisch-katholischen Kirche zeigt.<sup>13</sup> In diesen ›Ordnungen‹ gelten unterschiedliche ›Zugehörigkeitsmodelle‹:

C) Mitglieder:

Nachdem eine Religionsgemeinschaft sich mit dem Kanton einigen konnte und vom Kanton als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannt worden war, kam gelegentlich das böse Erwachen. Denn die

<sup>11</sup> Vgl. das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Verleihung der Körperschaftsrechte für die Zeugen Jehovas (BVerfGE 19. Dezember 2000): »Überdies widerspräche es der Religionsfreiheit und dem in Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV gewährleisteten Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, von einer korporierten Religionsgemeinschaft etwa eine demokratische Binnenstruktur zu verlangen oder ihre Äußerungen über andere Religionen und Religionsgemeinschaften dem Gebot der Neutralität zu unterstellen.« (Nr. 91) Der Evangelische Kirchenbund der Schweiz schlägt einen Religionsartikel für die Bundesverfassung vor, der das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften hervorheben soll. Sahlfeld kommentiert dazu: »Bei den Argumenten des Kirchenbundes drängt sich [...] der Eindruck auf, man habe in Deutschland kopiert.« (2004: 42)

<sup>12</sup> BGE 1P.269/1998/sch (Organisationsstatut römisch-katholische Kantonalkirche Schwyz), sub 3.c).

<sup>13</sup> In dieser Kirche treffen zwei ›Ordnungen‹ aufeinander, die sich teilweise widersprechen: Die hierarchische ›Verfasstheit‹ der katholischen Kirche sieht in der Mehrheit der Leitungsfunktionen keine demokratische Mitsprache vor. Das Mitspracherecht wird im staatskirchenrechtlichen Bereich häufig nicht allein im administrativen Bereich eingefordert, sondern auch in jenen Bereichen, die eigentlich dem kirchenrechtlichen Bereich vorbehalten sind. Dies führt zu Konflikten oder Konfrontationen. Diese können aber nur im Ausgleich der Rechte und in der Respektierung der Zuständigkeiten ›kontrolliert‹ werden.

Mitglieder wollten keine zusätzlichen Steuern zahlen und drohten mit dem Austritt aus der Religionsgemeinschaft, den die Bundesverfassung garantiert gemäß Art. 15 Abs. 4.

Die Bundesverfassung garantiert zudem den Individuen Schutz vor Eingriffen in ihre Grundrechte, wie wir oben sahen. Dies gilt auch gegenüber Eingriffen der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften in die Rechte ihrer Mitglieder. »So besitzen die Mitglieder, aber auch die Angestellten der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften einen Rechtsschutz gegen die mit staatlicher Hoheitsgewalt ausgestattete Religionsgemeinschaft.« (Hafner 2002: 10)

Weiter stellt sich die Frage: Was hat Vorrang: Der Schutz der Gruppenautonomie oder der Schutz der Entscheidungsfreiheit ihrer Mitglieder? Die liberale Position verlangt, dass die Freiheit innerhalb kultureller Minderheiten als hoher Wert zu schützen ist, weil Liberale im Konflikt zwischen kollektiven und individuellen Rechten letzteren den Vorrang geben. »Deshalb dürfen Minderrechtsrechte nicht soweit gehen, dass sie zur Rechtfertigung der Beschränkung grundlegender Freiheitsrechte ihrer Mitglieder werden. Individuen sollen selber entscheiden können, welche Aspekte des kulturellen Erbes sie erhalten wollen. Sie sollen die Freiheit und Möglichkeit haben, traditionelle Praktiken ihrer Gemeinschaft zu hinterfragen und möglicherweise zu revidieren. Mit anderen Worten: Intolerante Gruppierungen müssen zwar ihre Kultur nicht aufgeben; Tendenzen, sie von innen heraus zu liberalisieren, sind aber zu stärken.« (Kälin 2000: 40-41)

Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz der nationalen Minderheiten hält ausdrücklich fest, dass dieser Schutz den Personen zukomme, welche Minderheiten angehörten, und dass diese Personen ihre Rechte einzeln oder zusammen mit anderen Personen ausüben können. »Dies bedeutet auch eine Absage an das Konzept von Gruppenrechten.« (Haller 2003: 85) Denn ist es sinnvoller, die Rechte der Individuen zu stärken anstatt die Rechte einer juristisch kaum auf befriedigende Art und Weise zu definierenden Gruppe?

Frauen unter den Religionsmitgliedern können in einem Rechtsstaat nicht übergegangen werden. Walter Kälin nennt folgendes Beispiel:

»Ist die traditionelle Trennung der männlichen und weiblichen Sphäre im Islam ein kulturinternes Merkmal, da es Sozialbeziehungen innerhalb der Gruppe bis in alle Details mitbestimmt, oder handelt es sich dabei als Geschlechterdiskriminierung um einen Verstoß gegen einen Grundwert der Verfassungsordnung?« (Kälin 2003: 150)

Die staatliche Zurückhaltung gegenüber gruppeninterner Unterdrückung im Namen liberaler Neutralität wird von Feministinnen als faktische Parteinaahme für die Unterdrücker gedeutet. Allen kulturellen Rechtfertigungsversuchen für die Diskriminierung der weiblichen Mitglieder müsse stets mit der Frage begegnet werden, in welchem Interesse das ›kulturelle‹ Argument bemüht werde. Neutralität der Mehrheitsgesellschaft kann nämlich für die Schwächeren in einer Gruppe bedeuten, dass sie schutzlos den sozialen Zwängen und eigentlicher Unterdrückung ausgeliefert sind. Es wird daher postuliert, »dass internen Minderheiten gegenüber der Mehrheit ihrer Gruppe die gleichen Rechte zuzugestehen seien, wie der Minderheit als Ganzes gegenüber der Mehrheitsgesellschaft. Der Hinweis auf die Möglichkeit des Ausstiegs als Alternative vermöge nicht zu überzeugen.« (Kälin 2000: 50) Damit althergebrachte Privilegien und Diskriminierungen sonst nicht beseitigt werden können, darf der Staat somit nicht neutral bleiben.

Haben sich die Männer einer Religionsgemeinschaft und der Kantone geeinigt, könnte das Erwachen kommen, wenn die Frauen entdecken, dass sie durch den modernen Rechtsstaat auch ihre Möglichkeit innerhalb der Religionsgemeinschaft verbessern können.

Wenn die Religionsgemeinschaften Steuern erheben wollen, müssen sie sich zudem nach demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien organisieren. Denn das kantonale öffentliche Recht, das die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften bei der Steuererhebung anwenden, muss von Bundesrecht wegen auf demokratischen Grundlagen beruhen (vgl. Hafner 1998). Der Bund gewährleistet Kantonsverfassungen nur, wenn sich die Kantone demokratisch organisieren. Diese demokratische Legitimation gilt ebenfalls bei Steuererhebungen für die der Steuer zugrunde liegenden Rechtserlasse, was die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften betrifft. »Dieses Erfordernis läuft zwar hierarchisch gegliederten Religionsgemeinschaften – wie etwa der römisch-katholischen Kirche – zuwider, nützt aber letztlich den Mitgliedern dieser Religionsgemeinschaften, weil ihnen damit ein demokratisches Mitspracherecht bei der Finanzierung der Religionsgemeinschaft vermittelt wird.« (Hafner 2002: 10)

Dieses Mitspracherecht wird allerdings in einigen Kantonen den Ausländerinnen und Ausländern von den Kirchen<sup>14</sup> nicht gewährt, obwohl fast alle Kantonsverfassungen das Ausländerstimmrecht zulas-

<sup>14</sup> Vgl. die Übersicht über die das Ausländerstimmrecht betreffenden Gesetze in den Römisch-Katholischen Kantonalkörperschaften, erstellt von Erwin Tanner und Meret Baumann, Stand 7.5.2003.

sen würden.<sup>15</sup> So werden z.B. im noch geltenden staatlichen Kirchengesetz des Kantons Zürich die Ausländerinnen und Ausländer von der kirchlichen Stimm- und Wahlberechtigung ausgeschlossen. »Sofern tatsächlich vom Vorrang des kirchlichen Selbstorganisationsrechts vor der kantonalen Kirchenhoheit ausgegangen werden kann, kommt ein derartiger Verweis einem unverhältnismäßigen Eingriff in das kirchliche Selbstorganisationsrecht gleich.« (Hafner 1998: 78) Denn die Umschreibung der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft ist zweifellos nicht Sache des Staates.

Die Zulassung des Ausländerstimmrechts durch die Kantonsverfassungen ist besonders für die öffentlich-rechtliche Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften sehr wichtig, da in diesen Religionsgemeinschaften viele Mitglieder keinen Schweizerpass haben. Sonst würde die absurde Situation entstehen, dass z.B. die wenigen Schweizer Muslime in einem Kanton über das Steueraufkommen aller Muslime zu entscheiden hätten, nachdem eine muslimische Organisation öffentlich-rechtlich anerkannt worden wäre.

Zudem ist daran zu erinnern: Der staatlich garantierte Austritt aus einer Religionsgemeinschaft wirft für die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften einen Themenkomplex von soziologischen, rechtlichen und theologischen Problemen auf, auf die hier nur verwiesen werden kann (vgl. Loretan 1998).

Die Geschichte der Integration der Israelitischen Gemeinde und der römisch-katholischen Kirche in den demokratischen Rechtsstaat zeigt diese Ambivalenz sehr deutlich auf. Beide haben in Basel-Stadt von der Integration bis zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung 1972 sehr stark profitiert. Beide haben sich damit aber auch ganz neue Probleme geschaffen, weil ein Teil der Gläubigen die Anpassung an den demokratisch-grundrechtlichen Kontext nicht zu akzeptieren vermochten (vgl. Nolte 2002; Hafner und Piali 1997). Es gilt also, sich der Konsequenzen des vermehrten Dialogs mit dem grundrechtsgebundenen Rechtsstaat bewusst zu werden.

<sup>15</sup> Eine Zusammenstellung im Anhang zeigt, in welchen Kantonen es gemäß Kantonsverfassung möglich ist, das Ausländerstimmrecht unter bestimmten Bedingungen zu gewähren. Der Kanton Zürich hat in der Abstimmung im November 2003 das Ausländerstimmrecht abgelehnt. Der Kanton Schwyz lehnte in seiner Abstimmung vom 24.1.2002 das kirchliche Ausländerstimmrecht ab.

*Rechtsanspruch auf öffentlich-rechtliche Anerkennung*

Sind die Kantone angesichts des religiösen Pluralismus rechtlich verpflichtet, weitere Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anzuerkennen? Eine öffentlich-rechtliche Anerkennung lässt sich trotz des Differenzierungsverbots (Art. 15 BV) (Famos 1999) und trotz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) nicht erzwingen. Es müsste denn eine entsprechende gesetzliche Regelung geschaffen werden, wie etwa das österreichische Anerkennungsgesetz, welches einen Anerkennungsanspruch statuiert.<sup>16</sup>

Es gibt also bisher in der Schweiz keinen Rechtsanspruch auf öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung der Kirchen und der Israelitischen Gemeinde steht so im Mittelpunkt des Religionsrechts der Schweiz. Die Begrenzung der Anerkennung auf zwei bis vier Religionsgemeinschaften ist nach herrschender Lehre verfassungsmäßig und verstößt nicht gegen die Religionsfreiheit (Art. 15 BV) oder die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV). Weder das Gleichstellungsgebot der Bundesverfassung (Art. 8 BV) noch das Diskriminierungsverbot der Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 14 EMRK) verpflichten die Kantone zur rechtsgleichen Behandlung und damit zur positiven Parität unter den Religionsgemeinschaften.

»Die Privilegierung einzelner Religionsgemeinschaften widerspreche weder dem Neutralitäts- noch dem Paritätsprinzip grundsätzlich, solange sie nicht aufgrund von religiöser, sondern säkularer Kriterien erfolgt« (Friedrich 1993: 349). Das Bundesgericht hielt ausdrücklich fest, »dass die Kantone befugt sind, Landeskirchen zu errichten, d.h. eine oder auch mehrere religiöse Denominationen zu Anstalten des öffentlichen Rechts zu erheben und als solche mit besonderen Rechten und Pflichten auszustatten« (BGE 21 676). Diese Praxis fand in der älteren Literatur durchwegs Zustimmung. In der neueren Rechtsliteratur mehren sich die Stimmen, die für eine Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften plädieren (vgl. Grotfeld 2000). Für Pius Hafner stand 1991 fest, dass »die öffentlich-rechtliche Anerkennung grundsätzlich allen Religionsgemeinschaften mit einer gewissen Bedeutung« (Hafner 1991: 197)<sup>17</sup> offen stehen muss.

<sup>16</sup> Die Voraussetzungen sind: die Religionslehre, der Gottesdienst, die Verfassung und der Name dürfen nicht gesetzeswidrig oder sittlich anstößig sein.

<sup>17</sup> Da es jedoch guter Gründe bedarf, um die staatliche Neutralität einzuschränken, »wird man zu dem Schluss kommen müssen, dass das Integrati-

Aber die Möglichkeit für eine Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften besteht heute in über der Hälfte der Kantone (vgl. Fischli-Giesser 1995). Bei Revisionen der Kantonsverfassungen besteht die Tendenz, die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften zu ermöglichen, wie die Versuche im Kanton Zürich, im Kanton Basel-Stadt und im Kanton Luzern<sup>18</sup> zeigen.

Wird sich das Bundesgericht zu einer Praxisänderung bewegen lassen? Beim Einbürgerungssentscheid im Sommer 2003 und beim Frauenstimmrechtsentscheid 1990 ist dies geschehen. Wird sich das Bundesgericht aufgrund der stärkeren Betonung der grundrechtlichen Argumente auch bei der Anerkennung von weiteren Religionsgemeinschaften zu einer neuen Praxis entscheiden?

- Das Bundesgericht hat im Juli 2003 im Zusammenhang mit der Einbürgerungsfrage in Erinnerung gerufen:

»Den Anforderungen des Rechtsstaates Schweiz entsprächen nur Entscheide, die nicht diskriminierend seien, und Verfahren, die abgelehnten Kandidaten eine Begründung gewährleisten, was bei Urnenabstimmungen ausgeschlossen sei.«<sup>19</sup>

Das Bundesgericht hat die Situation durch eine veränderte Interpretation des Diskriminierungsverbotes bei den Einbürgerungen verändert. Wird es also in Zukunft vielleicht doch noch einen Rechtsanspruch auf öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften auch in der Schweiz geben?

tions-Argument nicht dazu taugt, die öffentlich-rechtliche Anerkennung einzelner Religionsgemeinschaften zu legitimieren, von denen man meint, sie seien im Sinn der Werte-Erziehung besonders wertvoll für die Gesellschaft. Dies schließt nicht aus, dass sich andere und überzeugendere Argumente vorbringen ließen, die eine liberale Anerkennungspolitik rechtfertigen.« (Grotefeld 2000: 134)

- 18 Im Kanton Luzern war dies bisher schon implizit möglich, neu wird dies voraussichtlich expliziter ausgesagt werden (gemäß dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe Staat-Kirchen/Glaubensgemeinschaften an die Verfassungskommission der Totalrevision der Luzerner Staatsverfassung vom 15. Juli 2003).
- 19 Das Bürgerrecht und des Bürgers Recht, in: NZZ vom 26./27. Juli 2003, Nr. 171, 13.

- Beim Frauenstimmrechtsentscheid hat das Bundesgericht 1990 den Kanton Appenzell-Innerrhoden zur Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts gezwungen aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung von Mann und Frau. (BGE 116 Ia 359 ff.)

»Eine gegen den Willen der Mehrheit der kantonalen Stimmbevölkerung oder ihrer Repräsentanten erzwungene Gleichbehandlung wäre problematisch, zumal sie schweizerischer Tradition widerspricht.« (Hafner 2002: 12)

Ein klassisches Beispiel dafür ist das Schächtverbot. 1888 hatte der Bundesrat erklärt, dass alle kantonalen Vorschriften, welche ein Schächtverbot vorsahen, nicht vereinbar seien mit der Kultusfreiheit (vgl. Fleiner und Giacometti 1969). In einem Bundesratsbeschluss wurden 1890 verschiedene Rekurse und Petitionen von israelitischen Kultusgemeinden positiv beschieden.<sup>20</sup> Als Reaktion darauf wurde das Schächtverbot 1893 per Volksinitiative gegen die Empfehlung der Bundesversammlung in die Bundesverfassung eingefügt als Art. 25<sup>bis</sup>. Dies war die erste Initiative des neuen Bundesstaates. Diese Bestimmung wurde später in das Tierschutzgesetz überführt, das seit 1981 in Kraft ist.

### Alternativen

Was sind die Alternativen? Es wäre wohl falsch, jetzt zu warten bis das Bundesgericht seine Praxis ändert. Gesellschaftliche Integration kann nicht ausschließlich durch die öffentlich-rechtliche Anerkennung und die öffentliche Anerkennung gewährt werden. Denn schon heute bestehen aus religionspolitischer Optik das Diskriminierungsverbot und das Integrationsgebot.

Zuerst ein weiteres Beispiel der Diskriminierung nicht-christlicher und nichtjüdischer Religionsgemeinschaften: Der in Art. 8 der Bundesverfassung festgehaltene Gleichstellungsartikel verlangt, dass Gleiches nach Maßgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleicher nach Maßgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Dabei dürfen die Kantone ungleiche Behandlungen vornehmen, wenn sie dies sachlich begründen.

Die Vorschrift im Kirchengesetz des Kantons Basel-Land hält dagegen fest:

<sup>20</sup> Bundesratsbeschluss vom 17. März 1890, BBl. 1890 I, 639.

»Privatrechtliche Religionsgemeinschaften können die kantonale Anerkennung erlangen, wenn sie ein christliches oder jüdisches Glaubensbekenntnis vertreten.«<sup>21</sup>

Nach der obigen Auslegung des Gleichheitsartikels kann dieses Gesetz als Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsprinzip betrachtet werden. Es wirkt diskriminierend, »wenn einer Bevölkerungsgruppe ausschließlich aufgrund ihrer religiösen Ausrichtung, die öffentlichrechtliche Anerkennung verweigert und diese dadurch gegenüber anderen Gruppen herabgewürdigt wird« (Hafner 2002: 12).

Eine aktive Religionspolitik in Sinn der Integration der vielfältigen religiösen Bedürfnisse im multikulturellen Gemeinwesen fordert eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) (vgl. Cattacin et al. 2003). Auch für Felix Hafner (2002) gilt es, den neuen Religionsgemeinschaften den Weg zu öffnen, sich in das religionsrechtliche System einzufügen zu können. Dies bedeutet sich strukturell zu integrieren, bei gleichzeitigem kulturellem Fremdbleiben.

Daraus ergeben sich zwei Forderungen an das Gemeinwesen:

1. Religionsrechtliche Unterstützung für öffentlich-rechtlich nicht anerkannte Religionsgemeinschaften und
2. Religionswissenschaftliche Aufklärungsarbeit in und über die öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften.

#### *Religionsrechtliche Unterstützung für öffentlich-rechtlich nicht anerkannte Religionsgemeinschaften*

Es gilt, die öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften aktiv zu fördern, indem soziale und integrative Leistungen solcher Religionsgemeinschaften anerkannt und unterstützt werden. Hier wäre z.B. an Subventionen an Religionsgemeinschaften zu denken. Zumindest könnte der Kanton, wie in Genf und Neuenburg, die Vereinsmitgliederbeiträge einziehen. Schließlich sind die Steuerabzugsmöglichkeiten für Religionsgemeinschaften beizubehalten bzw. zu erweitern.

Die Unterstützung des Staates besteht in einem Entgegenkommen, welches aus Gründen der Tradition an christlichen Formen angeknüpft wurde. Z.B. kommt der schulfreie Samstag vielen Religi-

<sup>21</sup> § 1a des Basellandschaftlichen Kirchengesetzes.

onsgemeinschaften entgegen. Dazu kommen Dispensationen von der Schulpflicht aus religiösen Gründen. Aber auch der Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen (vgl. Loretan und Kohler-Spiegel 2000) ist ein solcher Schritt. Dieser ist z.B. im Kanton Luzern ohne öffentlich-rechtliche Anerkennung möglich. Wie kann das Tragen von religiösen Kleidern als Schülerin und als Lehrerin in der religiös neutralen Schule des Staates beurteilt werden?<sup>22</sup>

Für den Bau von Kultusgebäuden, für das Begräbniswesen von Muslimen und Juden müssen Lösungen gesucht werden. Für die religiöse Betreuung von Gefangenen und von Armeeangehörigen, die nicht den christlichen Kirchen angehören, müssen neue Lösungen entwickelt werden.

Der Staat kann allerdings nur solche Religionsgemeinschaften unterstützen, die die Grundwerte des Rechtsstaates anerkennen. Die Mitglieder der nicht anerkannten Religionsgemeinschaften sind darüber aufzuklären, dass der staatliche Dialogpartner dazu verpflichtet ist, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Öffentlichkeit gegenüber. Je näher sich eine Religionsgemeinschaft auf den Rechtsstaat einlässt, desto demokratischer und rechtsstaatlicher muss sie sich selbst verhalten. Dies hat Rückwirkungen auf die Religionsgemeinschaften, die hierarchisch strukturiert sind. »Es birgt aber auch das Risiko in sich, dass sich die Religionsgemeinschaft schlechend verändert und an demokratische Grundsätze anpasst.« (Hafner 2002: 13)

#### *Religionswissenschaftliche Aufklärungsarbeit über die öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften*

Integration ist bekanntlich kein einseitiger Vorgang. Es setzt in einem direkt-demokratisch organisierten Land voraus, dass die Akzeptanz der neuen Religionsgemeinschaften gefördert wird. Alle interessierten gesellschaftlichen Kräfte, namentlich die Universitäten, aber auch die Kirchen und der Staat sollten öffentlich über neue, bisher fremde Religionen und Kulturen Aufklärungsarbeit leisten. »Nur so kann in der Gesamtbevölkerung die Akzeptanz gesteigert werden und etwa auch demokratische Mehrheiten im Hinblick auf eine öffentlich-rechtliche

<sup>22</sup> Eine zukunftweisende Antwort darauf gibt der ehemalige Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde. Für ihn bedeutet ein generelles Verbot des Kopftuches »die Ungleichbehandlung und Diskriminierung eines bestimmten religiösen Bekenntnisses. Es macht den Vorabverzicht auf ein religiöses Bekenntnis, das anderen Religionen gestattet bleibt, zur Eignungsvoraussetzung für den Schuldienst.« (2004: 41)

Anerkennung von neu in der Schweiz wirkenden Religionsgemeinschaften gefunden werden.« (Ebd.: 13-14)

Felix Hafner schlägt vor, dass der Staat im Bereich des Religionswesens analoge Institutionen schaffen müsse, wie im Bereich der Geschlechtergleichstellung. »Die Rolle des Staates bei der Geschlechtergleichstellung könnte als Modell beigezogen werden.« (Ebd.: 14)

Eine multireligiöse Gesellschaft bringt viele neue Herausforderungen. Die Universitäten sind gefordert, Antworten zu entwickeln auf religionswissenschaftliche und religionsrechtliche Fragen.

### **Grundrechte zwischen Freiheit und Gleichheit**

Kehren wir zum Schluss nochmals zur eingangs gestellten Frage der ›Integration durch Grundrechte‹ zurück. Der obige Verweis auf die Geschlechtergleichstellungsinstitutionen des Staates zeigt, dass es nicht nur im Religionsrecht darauf ankommt, welche Grundrechtspolitik ein Staat verfolgt.

Die verschiedenen Grundrechtsansätze geben unterschiedliche Antworten auf die Frage, inwieweit Religionsmitgliedern auf der Basis grundrechtlicher Freiheit zu gestatten ist, ihre eigenen kulturellen Traditionen und Werte unter Umständen in Abweichung vom Gesetz leben zu dürfen, und wo der kulturellen Vielfalt das Prinzip der Rechtsgleichheit entgegenzuhalten ist. Damit ist *das normative Grundproblem* angesprochen. Die Frage nach dem richtigen Verhältnis von Assimilation und Differenz.

*Assimilation* meint dabei die Eingliederung in die Mehrheitsgesellschaft im Sinne der Übernahme der Werte und Verhaltensweisen der Mehrheit. Von *Differenz* wird gesprochen, wo Menschen sich selbst von der Mehrheit kulturell abgrenzen oder aber von dieser als andersartig eingestuft und behandelt werden. Die Grundthese von Walter Kälin lautet, »dass sich die Spannung zwischen Assimilation und Differenz, bzw. zwischen Gleichheit und Freiheit in differenzierter Weise entschärfen lässt, wenn der Gedanke der Integration zum Ausgangspunkt genommen wird« (Kälin 2003: 143).

Die geforderten Güterabwägungen geben Raum für verschiedene grundrechtspolitische Konzeptionen. Sie beeinflussen auch die Gerichte bei der Beurteilung der zu entscheidenden Fälle. Sich seines Vorverständnisses ein Stück weit bewusst zu werden, ist sicher wichtig und nützlich. Es zeigt aber auch, dass grundrechtsbezogene Fragestellungen nicht allein juristisch determiniert sind. Diese Modelle geben keine Patentrezepte für alle nur irgendwie denkbaren Situationen. Sie

können aber »bekannte Fragestellungen aus einem anderen Blickwinkel betrachten und dabei neue Verständnishorizonte eröffnen« (Kraus 2003: 207).

### Fünf Modelle der Grundrechtspolitik

1. Die Politik der Neutralität stellt im Sinne der weltanschaulichen Neutralität des Staates die formale Gleichbehandlung aller Menschen, ungeachtet von Religion und kultureller Herkunft, in den Mittelpunkt. Der Staat darf sich mit keiner Religion identifizieren.
2. Die Politik des Schutzes der eigenen Identität strebt kulturelle Homogenität im Sinne der Mehrheit an. Die Minderheit hat sich mehr oder weniger anzupassen.
3. Die Politik des Minderheitenschutzes setzt den Akzent auf den Schutz ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten und ihrer Lebensformen.
4. Die Politik der Anerkennung will im Sinne von Charles Taylor (1993)<sup>23</sup> kulturelle Gruppierungen in ihrer Identität schützen, weil Missachtung ihrer Gruppenidentität auch Menschen verletzen und herabsetzen kann.
5. Die Politik des Multikulturalismus nimmt das Konzept ›eine Nation/viele Völker/viele Kulturen‹ zum Ausgangspunkt.

Die Bedeutung von kultureller Autonomie und damit von Differenz, welche durch den Schutz der grundrechtlich gewährleisteten Freiheit aufrechterhalten wird, fördern die Modelle drei bis fünf.

Es ist aufschlussreich zu beobachten, in welchem Ausmaß eine bestimmte Grundrechtspolitik in einem bestimmten Land zu einer bestimmten Zeit vorherrschend ist. Deutsche Gerichte argumentieren oft, »dass der Schutz der eigenen kulturellen Identität ein legitimes Anliegen sei, während das schweizerische Bundesgericht in der Regel den Grundsatz der religiösen Neutralität betont. [...]. Wiederum anders ist der Ausgangspunkt des kanadischen Supreme Court, wenn er seine Entscheide mit dem Hinweis auf das multikulturelle Erbe Kanadas begründet.« (Kälin 2003: 141) Es geht darum verstehen zu lernen, auf

<sup>23</sup> Er ist der Meinung, dass »unsere Identität teilweise von der Anerkennung oder Nichtanerkennung [...] durch die anderen geprägt [werde], so dass ein Mensch oder eine Gruppe von Menschen wirklich Schaden nehmen, [...] wenn die Umgebung oder die Gesellschaft ein einschränkendes, herabwürdigendes oder verächtliches Bild ihrer selbst zurückspiegelt. Nichtanerkennung oder Verkennung kann Leiden verursachen, kann eine Form von Unterdrückung sein.« (1993: 13f.)

welcher Grundrechtspolitik die eigene Analyse, oder die Analyse eines Gerichtes basiert.

### Welche Grundrechtspolitik bietet in welcher Situation die sachbeste Lösung?

Das Verhältnis von Freiheit und Gleichheit, also von Assimilation und Differenz, lässt sich nach Walter Kälin nicht generell, sondern nur bereichsspezifisch bestimmen. Er unterscheidet deshalb mit Hannah Arendt (vgl. Kälin 2000) drei Sphären:

1. *In der staatlichen Sphäre* treten Menschen in staatlicher Funktion auf oder sind als Private direkt der staatlichen Gewalt unterworfen. Die staatliche Sphäre ist also von so genannten Subordinationsverhältnissen geprägt. Deshalb will Kälin hier den Aspekt der weitestgehenden Gleichbehandlung dominieren lassen. Das Diskriminierungsverbot untersagt Gesetzgebern und Behörden, Minderheiten durch Ungleichbehandlung herabzusetzen. Formale Gleichbehandlung wirkt im Ergebnis allerdings dort diskriminierend, wo sie sich für Menschen marginalisierend auswirkt (indirekte Diskriminierung).
2. *Die öffentliche Sphäre* ist jener Bereich, der nicht mehr staatlich, aber auch nicht privat ist. In ihr spielen sich die meisten sozialen Aktionen ab, so dass hier ein Ausgleich zwischen Gleichheit und Differenz nötig ist. Hier kämpfen Menschen um Anerkennung, ökonomischen Gewinn und gesellschaftliche Macht. Der Staat tritt als Anbieter von Dienstleistungen auf (öffentliche Schulen und Spitäler) und reguliert Beziehungen von verschiedenen Kategorien von Privaten, wie z.B. im Religionsrecht.
3. *In der privaten Sphäre* ist der Ort enger zwischenmenschlicher Beziehungen. Hier ist der Schutz von Werten wie Vertrauen oder Zuneigung bedeutsam, der durch die staatliche Anerkennung weitreichender Autonomie verwirklicht wird. Diese Sphäre ist daher durch Autonomie und Ausschluss charakterisiert. Der Staat hat diese Autonomie zu respektieren und darf nur dort eingreifen, wo die Grenzen dessen, was im Wege der Toleranz hingenommen werden muss, erreicht sind. Im privaten Bereich steht seine Rolle als Überwachungs- und Schutzorgan für Opfer privater Übergriffe im Vordergrund.

Diese drei Sphären stellen also verschiedene Kategorien der Beziehungen zwischen Privaten und Behörden im liberalen Verfassungsstaat westlicher Prägung dar. »Wendet man dieses analytische Raster auf die Gerichtspraxis an, ergeben die vielfältigen und unterschiedlichen Ur-

teile zu interkulturellen Fragestellungen ein weit kohärenteres Bild als es auf den ersten Blick scheinen mag. Viele der Widersprüche lösen sich auf, weil unterschiedliche Resultate darin begründet sind, dass die konkreten Fälle nicht in der gleichen Sphäre angesiedelt sind. Gleichzeitig erlaubt diese Betrachtungsweise, den [...] Grundrechtspolitiken ihren jeweils richtigen Ort zuzuweisen.« (Ebd.: 2003: 152)

## Schluss

Religiöser Pluralismus und kulturelle Vielfalt können zu Spannungen führen, die von den Beteiligten an kulturellen Kategorien wie Religion, Sprache und ethnischer Herkunft festgemacht werden. Die Grundrechte bilden einen Rahmen, innerhalb dessen solche Konflikte heute immer häufiger vor Gericht ausgetragen werden. Sie suchen den Ausgleich zwischen den oft gegensätzlichen, aber gleichberechtigten Anliegen der Gleichheit und der Differenz. Sie verlangen von beiden Seiten, der eingesessenen Mehrheit und der zugewanderten Minderheit, einander ein Stück entgegenzugehen, ohne die jeweils eigenen Traditionen und Identitäten aufzugeben.

Was hält denn nun moderne Gesellschaften noch zusammen? Nicht Religion oder Zivilreligion wie bisher, sondern Recht ist für die Integration moderner Gesellschaften von erheblicher Bedeutung, wie der Soziologe Jens Jetzkowitz in seiner soziologischen Untersuchung zu Recht und Religion festhält (vgl. Jetzkowitz 2000).<sup>24</sup>

»Mag der moderne Staat entstanden sein, als sich das weltliche Recht von seiner religiösen Determiniertheit zu lösen begann, so wird er doch auf Dauer nicht fortbestehen können, wenn er aufhört, Religion zur Kenntnis zu nehmen und sich weigern sollte, ihr Raum zu gewähren.« (Kraus 2003: 38)

## Anhang

Kirchliches Stimm- und Wahlrecht für Ausländer/innen in der Schweiz,  
Stand 07. Mai 2003.

<sup>24</sup> Mit dieser These analysiert der Soziologe Jens Jetzkowitz die Gerichtsurteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts zu Fragen der Religion und durchleuchtet so die Inklusionsmechanismen des deutschen Rechtssystems, um auf diese Weise Aussagen über die Integrationskapazität der deutschen Gesellschaft zu treffen.

Die Zusammenstellung zeigt in welchen Kantonen es gemäß *Kantonsverfassung* möglich ist, das Ausländerstimmrecht unter bestimmten Voraussetzungen zu gewähren, was für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften von Bedeutung ist.

<b>Kanton</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein/Anmerkungen</b>
Aargau (AG)	X	
Appenzell Außer- rhoden (AR)	X	
Appenzell Innerrhoden (AI)	X	
Basel-Land (BL)	X	
Basel-Stadt (BS)	X	
Bern (BE)	X	
Freiburg (FR)	X	
Genf (GE)	X	
Glarus (GL)	X	
Graubünden (GR)	X	
Jura (JU)	X	
Luzern (LU)	X	
Neuenburg (NE)	X	
Nidwalden (NW)	X	
Obwalden (OW)	X	
Schaffhausen (SH)	X	
Solothurn (SO)	X	Nur von der ref. Kirche umgesetzt. Stand 1998
St. Gallen (SG)	X	Teilrevision der Verfassung des katholischen Konfessionsteils in Vorbereitung
Schwyz (SZ)	X	Abstimmung kirchl. 24.11.2002 (15896 NEIN zu 12336 JA)
Thurgau (TG)	X	
Tessin (TI)	X	
Uri (UR)	X	
Wallis (VS)	X	
Waadt (VD)	X	
Zürich (ZH)		Nein durch Abstimmung Nov. 03

## Literatur

- Böckenförde, Ernst Wolfgang (1976): »Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation«, in: Ders., *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 42-64.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): »Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation«, in: Ders., *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 112.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2004): »Mit dem Unvertrauten vertraut werden. Die pluale Gesellschaft ist keine laizistische Zone«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.07.2004, Nr. 164, S. 41.
- Cattacin, Sandro/Famos, Cla Reto/Duttwiler, Michael/Mahning, Hans (2003): *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.
- Dworkin, Ronald (1998): »Freiheit, Selbstregierung und der Wille des Volkes. Ist Demokratie heute noch möglich?«, in: Stefan Gosepath/Georg Lohmann (Hg.), *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 292-309.
- Famos, Cla Reto (1999): »Die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Lichte des Rechtsgleichheitsprinzips«, in: Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht Bd. 6, Fribourg: Universitätsverlag.
- 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.
- Fleiner, Fritz/Giacometti, Zaccharia (1969): *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich: Polygraphischer Verlag [1949], Nachdruck.
- Friederich, Ueli (1993): *Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat. Zur Bedeutung der Religionsfreiheit im schweizerischen Staatskirchenrecht*, Bern: Stämpfli.
- Grotfeld, Stefan (2000): »Politische Integration und rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften, Überlegungen aus sozial-ethischer Sicht«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht (SJKR)* 1999, Bern: Lang, S. 107-143.

- Habermas, Jürgen (1993): »Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat«, in: Charles Taylor u.a. (Hg.), *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 147-196.
- Hafner, Felix (1996): »Trennung von Kirche und Staat. Anspruch und Wirklichkeit«, in: *Basler Juristische Mitteilungen* 1996, S. 225-256.
- Hafner, Felix (1998): »Kirche und Demokratie. Betrachtungen aus juristischer Sicht«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht (SJKR)* 1997, Bern: Lang, S. 37-90.
- Hafner, Felix (2002): »Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften in der Schweiz«, in: *Panorama, Interreligiöse Arbeitsgemeinschaft der Schweiz* 1, S. 7-14.
- Hafner, Pius (1991): *Staat und Kirche im Kanton Luzern. Historische und rechtliche Grundlagen*, Freiburg/Schweiz: Universitätsverlag.
- Haller, Gret (2003): »Die Französische Revolution heute. Perspektiven einer europäischen Identität«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 21./22.06.-2003, Nr. 141, S. 85.
- Honneth, Axel (1992): *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Jäggi, Christian J. (1995): »Die Muslime und ihr Verhältnis zum westlich-säkularen Staat«, in: Adrian Loretan (Hg.), *Kirche-Staat im Umbruch. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*, Zürich: NZN Buchverlag, S. 156-160.
- Jetzkowitz, Jens (2000): *Recht und Religion in der modernen Gesellschaft. Soziologische Theorie und Analyse am Beispiel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen >Religion< zwischen den Jahren 1983 und 1997*, Marburger Beiträge zur Sozialwissenschaftlichen Forschung, Bd. 11, Münster: LIT.
- Kälin, Walter (2000): *Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft*, Zürich: NZZ-Verlag.
- Kälin, Walter (2003): »Grundrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Integration zwischen Assimilation und Multikulturalismus«, in: Hans-Rudolf Wicker et al. (Hg.), *Migration und die Schweiz*, Zürich: Seismo, S. 139-160.
- Kraus, Dieter (2003): »Rezension: Walter Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft (Zürich 2000)«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht (SJKR)* 2002, Bern: Lang, S. 207-209.
- Kraus, Dieter (2003): »Schweizerisches und europäisches Religionsrecht im Dialog«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht (SJKR)* 2002, Bern: Lang, S. 11-38.

- Loretan, Adrian (1998): »Die Konzilserklärung über die Religionsfreiheit oder ist der Kirchenaustritt Privatsache?«, in: *Kirche und Recht, Zeitschrift für kirchliche und staatliche Praxis* 4, S. 79-101.
- Loretan, Adrian (1998): »Die Konzilserklärung über die Religionsfreiheit oder ist der Kirchenaustritt Privatsache?«, in: Schweizerisches Pastoralsoziologisches Institut (Hg.), *Jenseits der Kirchen. Analyse und Auseinandersetzung mit einem neuen Phänomen in unserer Gesellschaft*, Zürich: NZN-Buchverlag, S. 113-145.
- Loretan, Adrian/Kohler-Spiegel, Helga (2000): *Religionsunterricht an der öffentlichen Schule*, Zürich: NZN-Buchverlag.
- Maritain, Jacques (1953): *L'Homme et l'Etat*, Paris: PUF, erneuter Abdruck in: J. u. R. Maritain (1990): *Oeuvres complètes*, Bd. IX, Fribourg: Editions Universitaire.
- Meddeb, Abdelwahab (2002): *Die Krankheit des Islams*, Heidelberg: Wunderhorn. Originalausgabe: *La Maladie de l'Islam*, Paris: Seuil 200 (Übersetzer: Beate Thill und Hans Thill).
- Nolte, Achim (2002): *Jüdische Gemeinden in Baden und Basel. Eine rechtsvergleichende Studie über ihr Recht und ihre rechtliche Stellung*, Berlin: Duncker und Humblot.
- Rawls, John (1998): *Politischer Liberalismus*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Sahlfeld, Konrad (2004): »Aspekte der Religionsfreiheit im Lichte der Rechtssprechung der EMRK-Organe, des UNO-Menschenrechtsausschusses und nationaler Gerichte«, in: Jörg Schmid (Hg.), *Lu- zerner Beiträge zur Rechtswissenschaft*, Bd. 3, Zürich: Schulthess.
- Taylor, Charles (1993): *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.