

René Pabud de Mortanges

Das rechtliche Inkorporationsregime für
Religionsgemeinschaften.
Eine neue Betrachtungsweise des schweizerischen
Religionsverfassungsrechtes unter Einbezug des NFP 58

Einleitung

In den vergangenen zehn Jahren war die Diskussion im Religionsverfassungsrecht geprägt von der Frage, welche Auswirkungen der Islam und andere im Zuge der Migration in die Schweiz gekommenen Religionen auf die Rechtsordnung haben.¹ Neuartige religiöse Praktiken, als fremd empfundene religiöse Kleidungen und kulturelle Auffassungen stellten nicht nur Herausforderungen für die Toleranz der Mehrheitsgesellschaft dar, sondern auch für die Kreativität der Verwaltungsbehörden: Wie ist mit einem Gesuch um Dispens von schulischen Veranstaltungen aus religiösen Gründen umzugehen? Kann der Bau eines Gebäudes für einen im Land neuen religiösen Kult bewilligt werden? Ist es möglich, auf dem öffentlichen Teil eines Friedhofes Sonderabteilungen für Verstorbene einer bestimmten Religion zu errichten? Für solche Einzelfragen wurden oft Einzellösungen gesucht und gefunden. Das traditionelle, in der Auseinandersetzung mit den etablierten (christlichen) Religionsgemeinschaften gewachsene religionsverfassungsrechtliche System wurde pragmatisch und kasuistisch weiterentwickelt.

Für die staatlichen Behörden ergab sich dabei das Problem, dass ihr Kenntnisstand über die Entwicklung der Religionsgemeinschaften oft eher fragmentarisch war. Um verlässlichere Fakten und ein Gesamtbild zu ge-

1 Dieser Aufsatz entfaltet Überlegungen und Argumente meines Beitrages «Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung» von 2012. Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung» in: Christoph Bochsinger, Hg., Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2012, 145–173.

winnen, wurde – nicht zuletzt auf Antrag der Bundesbehörden – das NFP 58 «Religion, Staat und Gesellschaft» durchgeführt, welches die religiöse Landschaft in der Schweiz eingehend erforschte. Von 2007 bis 2011 durchleuchteten 28 Forschergruppen zahlreiche Aspekte des religiösen Lebens in der Schweiz.

Nachdem die Religionswissenschaftler und Soziologen ihre Arbeit getan haben, scheint mir nun die Stunde der Juristen gekommen zu sein. Welche *Einsichten* ergeben sich für das religionsverfassungsrechtliche System der Schweiz? Enthält es noch eine *adäquate Rahmenregelung* für die Tätigkeit der Religionsgemeinschaften und für die Religionsausübung ihrer Angehörigen? Verlangt die Tatsache, dass heute die religionsverfassungsrechtliche Diskussion in vielen Themenbereichen eng mit der Migrationsthematik verknüpft ist, nicht ein Stück weit eine neue Betrachtungsweise des Religionsverfassungsrechts? Diesen Fragen geht der vorliegende Aufsatz nach.

Zum Aufbau: In einem ersten Kapitel wird der Begriff der Inkorporationsbedingungen eingeführt; ebenso wird erklärt, welche Grundoptionen die Staaten im Hinblick darauf treffen können. Im zweiten Kapitel wird das konkrete rechtliche Inkorporationsregime in der Schweiz vorgestellt, angefangen bei den Grundrechten der Verfassung über die einzelgesetzliche Ebene des Bundes und das Religionsverfassungsrecht der Kantone bis zur Rechtsprechung des Bundesgerichtes. Das dritte Kapitel wertet die Schlussberichte und die bis dato erschienene Literatur zum NFP 58 in Hinblick auf die Thematik aus. In einer Zwischenbilanz (2.5.) und in einem abschliessenden Fazit (3.5.) werden die gewonnenen Einsichten zusammengefasst.

1. Inkorporationsbedingungen

1.1. Begriff

Wie regelt der Staat Religionsgemeinschaften und Religionsausübung – und tut er das heute adäquat? Anders gefragt: Welches sind die staatlichen Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Tätigkeit von Religionsgemeinschaften und für die Ausübungen von religiösen Praktiken? Was gilt für die etablierten Religionsgemeinschaften und was für die neueren?

Evident ist zunächst, dass es nicht einfach nur um Art. 15 BV geht. Die *Glaubens- und Gewissensfreiheit* ist zwar ein wichtiges, aber nicht das einzige

Element des religionsverfassungsrechtlichen Systems. Hinzu kommen andere Grundrechte und verfassungsrechtliche Vorgaben, hinzu kommen Regelungen auf der einzelgesetzlichen Ebene wie z. B. im Familien-, Bau- oder Strafrecht. Zu denken ist weiter an das Schulrecht, das Einbürgerungsrecht, das Internationale Privatrecht oder das kantonale Anerkennungsrecht – und an manches mehr.

Es gibt also ein Konglomerat von Rechtsnormen und Verwaltungspraktiken, welches die *condition juridique* der Religionsgemeinschaften ausmacht. Könnte man dieses zusammenfassend als staatliches *Integrationsregime* bezeichnen? Das ist nicht wirklich zutreffend. Was ist überhaupt Integration? Im allgemeinen Sprachgebrauch wird damit der – möglichst reibungsfreie – Vorgang der Assimilation an die Aufnahmegesellschaft verstanden. Das Denkmuster dahinter ist, dass eine zunächst als belastend erlebte Gruppe von Zugewanderten danach unauffällig «wie alle anderen» in der Gesellschaft lebt. Da stecken offenkundig normative Vorstellungen dahinter.² Die Mehrheit, die Aufnahmegesellschaft, ist der normative Maßstab. Aber gibt es eine solche Mehrheitsgesellschaft überhaupt noch oder besteht die schweizerische Gesellschaft heute nicht auch aus unterschiedlichsten Gruppen mit einem breiten Spektrum an Werten und Zielen?

Die Sicht der Juristen geht vom Staat und der Gesamtgesellschaft auf die Gruppen- und Einzelakteure (konkret, die Religionsgemeinschaften und ihre Mitglieder). Welche politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen müssen Staat und Gesellschaft aufstellen, damit sich religiöse Gemeinschaften und ihre Mitglieder entfalten und ggf. integrieren können?

Mit einem von Yasemin Soysal³ geprägten und in der Schweiz u. a. von Martin Sökefeld und Virginia Suter Reich rezipierten Begriff soll hier statt von Integration von *Inkorporation* die Rede sein. Gemeint ist damit ein mehrdimensionaler und interaktiver Prozess der Eingliederung, der auch durch die Bemühungen der Aufnahmegesellschaft und durch ihre institutionelle Ausstattung mitbestimmt wird und nicht nur durch die Bemühungen der Gruppen- und Einzelakteure.⁴ Die Entfaltungsmöglichkeiten der Ak-

2 Vgl. treffend: Schlussbericht Giordano, 7.

3 Soysal, Limits, 31f.

4 Vgl. Schlussbericht Giordano, 7; Allenbach/Sökefeld, Muslime, 19.

teure hängen zwar auch von ihren eigenen kulturellen, sozialen und demografischen Merkmalen ab. Nicht unerheblich werden sie jedoch von den vorgegebenen institutionellen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Diese können fördernd oder hemmend wirken oder indifferent sein, je nachdem sind sie einschließend oder ausgrenzend. Recht besehen besteht eine Wechselwirkung zwischen den Rahmenbedingungen und den Eingliederungsprozessen. Wie Religionsangehörige sich integrieren und wie sie ihr Leben organisieren, hängt auch von den Rahmenbedingungen ab. Diese stellen ein Dispositiv dar, welches die Religionsangehörigen zu einer strategischen Ausrichtung zwingt: Sie beeinflussen den «Inkorporationspfad», den diese wählen.⁵

Der religionsverfassungsrechtliche Rahmen kann gesellschaftlich inkludierend oder exkludierend wirken, je nachdem wie er konstruiert ist und für wen er gilt. Wenn z. B. eine Religionsgemeinschaft in den öffentlichen Schulen Religionsunterricht und in öffentlichen Institutionen Seelsorge anbieten kann und dafür vom Staat finanzielle Unterstützung erhält, wirkt dies gesellschaftlich inkludierend. Ist sie hingegen offenkundigen und erheblichen rechtlichen Einschränkungen ihrer religiösen Praxis unterworfen, wirkt das exkludierend. Das rechtliche Inkorporationsregime kann so oder anders sein.

In den Blick zu nehmen sind daneben auch die Inkorporationsbedingungen für die Einzelakteure, die Mitglieder der Religionsgemeinschaften. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen gelten für sie? Inwiefern haben sie Zugang zum Arbeits- oder Wohnungsmarkt? Haben sie im politischen Prozess faire Chancen? Können sie ihre Religion problemlos oder nur mit Einschränkungen ausüben? Dies alles sind Fragen, die sich im Zusammenhang mit Zugewanderten und ihrer religiösen Praxis stellen – aber ebenso für die Mitglieder der etablierten christlichen Gemeinschaften, jedoch wohl eher mit umgekehrten Vorzeichen.

5 Vgl. Suter Reich, *Inkorporationspfade*, 207. Sie definiert ebd. Inkorporation als «Prozess, mittels welchen Migranten sich in bestehende formale, rechtliche und institutionelle Strukturen eines Staates bzw. mehrerer Staaten, in (zivil)gesellschaftliche Institutionen wie auch in informelle, soziale Netzwerke einbinden, und wie sie an diesem Umfeld partizipieren und sich strategisch ausrichten.».

1.2. Arten

Inkorporationsbedingungen sind also Bedingungen, welche eine Gesellschaft für die Aufnahme stellt. Sie können unterschiedlichster Natur sein, können als Ergebnis bewusster Aushandlung und Entscheidung entstehen oder auch einfach unreflektiert und nicht beabsichtigt. Bezogen auf Religionsgemeinschaften und -angehörige können neben rechtlichen Inkorporationsbedingungen z. B. auch *soziale*, *ökonomische* und *politische* unterschieden werden. Von Bedeutung ist etwa die ökonomische Situation der Religionsgemeinschaften und ihrer Mitglieder sowie deren Bildung und soziale und berufliche Position, die Möglichkeiten zur Teilhabe am politischen Prozess, das Erscheinungsbild in den Medien und, damit zusammenhängend, ihre Wahrnehmung in der Öffentlichkeit.

Und es besteht oftmals eine *Wechselwirkung* zwischen den verschiedenen Kategorien von Inkorporationsbedingungen. Zum Beispiel können Angehörige von Migrantenreligionen oftmals ihre Interessen im politischen Prozess nur unzureichend wahrnehmen, weil sie nicht über das Bürgerrecht, Voraussetzung für das Stimm- und Wahlrecht, verfügen und weil ihre beschränkten finanziellen Ressourcen keine effiziente Lobbyarbeit ermöglichen. Einschränkungen ihrer Religionsfreiheit wie das Schächt- oder Minarettbauverbot können die Folge sein.

1.3 Grundoptionen

Das rechtliche Inkorporationsregime eines Staates setzt sich aus einer Vielzahl von Rechtsnormen und Verwaltungspraktiken zusammen. Dessen Ausgangspunkt sind stets einige Grundoptionen, die jeder Staat explizit oder stillschweigend festlegt. Mit diesen Grundoptionen erfolgen erste wichtige Weichenstellungen für das jeweilige Inkorporationsregime.

a. Zunächst hat jeder Staat ein eigenes *Zuordnungsverhältnis* zu den Religionsgemeinschaften, sei dieses explizit, z. B. auf der Verfassung basierend, oder als Folge der bestehenden Politik oder Praxis. Dieses Verhältnis kann, vereinfacht gesagt, aus einer mehr oder weniger weitgehenden Trennung bestehen, aus einer Subordination der Religion unter den Staat (oder umgekehrt) oder aus einer Kooperation der beiden Wesensmächte:

- Bei einer *Trennung* hat der Staat keine rechtliche oder andere Verbindung zu den Religionsgemeinschaften. Diese sind sich selbst überlassen, sei es in einem positiven Sinne, wie etwa in den USA (*wall of separation*) oder (heute) in Frankreich, sei es in einem religionsfeindlichen Sinne, wie

z. B. in den früheren kommunistischen Staaten, wo Religion als etwas zu Bekämpfendes erachtet wurde. Trennung ist genau besehen weniger ein religionsverfassungsrechtliches Grundmodell als ein politisches Programm, das mehr oder weniger strikt in staatliches Recht umgesetzt wird.⁶ Ein solches Programm hat aber Konsequenzen für die Inkorporation der Religionsgemeinschaften und ihrer Mitglieder in den Staat, weil dieser keine Hilfestellungen leistet.

- Bei *Subordination* sind die Religionsgemeinschaften der Staatsgewalt untergeordnet (oder umgekehrt). Der Staat beansprucht eine mehr oder weniger weit gehende Regelungshoheit über die Religionsgemeinschaften. Zu denken ist etwa an das Staatskirchentum, welches nach der Reformation in vielen europäischen Staaten und in den schweizerischen Kantonen existierte. Weil die weltliche Obrigkeit die religiöse Wahrheit durchsetzen wollte, bestimmte sie über die inneren und äußeren Angelegenheiten der jeweiligen Kirche. Das war das sogenannte landesherrliche Kirchenregiment. Auch das Umgekehrte kann vorkommen, dass religiöse Instanzen über staatliche Angelegenheiten bestimmen, wie heute noch im Vatikanstaat oder im Iran.⁷ In einem solchen Zuordnungsverhältnis ist der Freiheitsraum der nicht dominanten Religionsgemeinschaften und ihrer Mitglieder gering oder gar inexistent. Glaubenszwang ist die Regel, religiöse Minderheiten sind verboten oder werden in ihrem Handeln eingeschränkt.
- Bei einem Verhältnis der *Kooperation* stehen sich der Staat und die Religionsgemeinschaften als gleichberechtigte, voneinander unabhängige und selbständige Mächte gegenüber.⁸ Der Staat identifiziert sich nicht (mehr) mit einer Religion, anerkennt aber die positive gesellschaftliche Funktion der Religionsgemeinschaften. Das ist heute u. a. in den meisten westeuropäischen Staaten der Fall. Der Staat verhält sich religiös neutral und gewährt Religionsfreiheit. Er stellt aber den Religionsgemeinschaften in mehr oder weniger weit gehendem Umfang rechtliche Hilfen zur Verfügung, sei es aus historischen Gründen oder weil er die

6 Vgl. Winzeler, Religionsverfassungsrecht, 68f.

7 Vgl. ebd., 72.

8 Vgl. ebd., 74.

kulturellen und sozialen Funktionen der Religionsgemeinschaften als gesellschaftlich wertvoll erachtet. Für die Inkorporation von Religionsangehörigen ist dieses Modell von Vorteil.

Wenn wir diese Modelle in die Wirklichkeit übertragen, wird deutlich, dass jede Staatsgemeinschaft stark von ihrer eigenen Geschichte, aber auch von den aktuellen, gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen beeinflusst ist.

Von Bedeutung ist sodann das *Staatskonzept*: Handelt es sich um einen Zentralstaat oder um einen föderal konzipierten Bundesstaat? Und im zweiten Fall: Wie gross ist die Autonomie der Bundesstaaten in religionsverfassungsrechtlichen Fragen? Der Zentralstaat kennt grundsätzlich nur *ein* Inkorporationsregime, der föderale Staat hingegen so viele, wie er Gliedstaaten hat. Auf den verschiedenen Ebenen des Bundesstaates kann es divergierende Regime geben. Zu denken ist hier an Staaten wie die USA, Indien und Deutschland – und selbstverständlich auch an die Schweiz mit ihrer kantonalen Vielfalt. Aber auch in einem zentralistischen Staat wie Frankreich sind die Dinge oft weniger einfach als man meint: Obwohl in der laizistischen Republik seit 1905 eine strikte Trennung herrscht, kennen die Departemente Elsass und Mosel aus historischen Gründen kooperative Regelungen.⁹

c. Das Inkorporationsregime wird im Weiteren durch das *Demokratiekonzept* des Staates beeinflusst. In einer repräsentativen Demokratie wird das Religionsverfassungsrecht – neben der Exekutive und den Gerichten – nur durch das Parlament bestimmt. In einer (halb-)direkten Demokratie können die Bürger dieses durch Initiativ- und Referendumsrecht mitbestimmen. In Volksabstimmungen bestimmen Mehrheiten über Minderheiten – und das oft nicht zu deren Gunsten. Ausgebaute demokratische Rechte führen so tendenziell zu heterogeneren Verhältnissen.

d. Von großer Wichtigkeit ist schließlich der Ausbaustandard des Rechtsstaates: In welchem Umfang werden *Grundrechte* gewährt? Zu denken ist hier nicht nur an die Religionsfreiheit, sondern auch an andere Grund-

⁹ Vgl. Dictionnaire Droit des religions, Art. France, 358f.

rechte wie die Organisationsfreiheit (Vereinsfreiheit) für Religionsgemeinschaften, die Versammlungsfreiheit für ihre Mitglieder, die Eigentumsfreiheit für ihre materiellen Güter. In welchem Maße lassen sich diese Grundrechte auch *gerichtlich* durchsetzen? Existieren sie, wie in China, nur auf dem Papier und ist die politische Realität namentlich für Angehörige ethnisch-religiöser Minderheiten, wie zum Beispiel die Tibeter, faktisch eine ganz andere? Unsere westeuropäische, von der EMRK geprägte Sicht kann dazu führen, die Verhältnisse zu optimistisch zu beurteilen. Nach Angaben des in Washington domizilierten Pew Research Center leben 70 Prozent der Weltbevölkerung in Ländern, welche die Religionsfreiheit massiv beschränken oder in denen eine weitgehende gesellschaftliche Diskriminierung aus religiösen Gründen vorkommt.¹⁰ Die Auswertung von UNO-Studien und Menschenrechtsreporten der Jahre 2006 bis 2009 zeigt, dass sich diese Beschränkungen und Diskriminierungen in den letzten Jahren in vielen Ländern intensiviert haben – und das gerade dort, wo diese bereits hoch waren.

2. Das rechtliche Inkorporationsregime in der Schweiz

2.1 Grundoptionen

Wie sieht das rechtliche Inkorporationsregime für Religionsgemeinschaften in der Schweiz aus? Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist ein Bundesstaat, der sich aus dem Bund und den Kantonen zusammensetzt. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Art. 3 BV). Diese Souveränität spielt namentlich im Religionsverfassungsrecht eine große Rolle (Art. 72 BV, siehe unten). Alle Kantone haben eine autonome Regelung des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften, was zu einer Vielzahl unterschiedlicher Inkorporationsregimes führt. Aus historischen Gründen – die «Kirchenhoheit» lag seit je bei den Kantonen – enthält sich der Bund einer eigenen Verhältnisbestimmung zu den Religionsgemeinschaften. Faktisch führt dies auf Bun-

¹⁰ Vgl. Pew Forum on Religion and Public Life, *Rising Restrictions on Religion, one-third of the world's population experiences an increase* (Stand: 09.11.2011) abrufbar unter: <http://pewforum.org/Government/Rising-Restrictions-on-Religion.aspx>.

desebene zu einer Trennung von Staat und Religion, indes zu keiner religionsfeindlichen Haltung. Bei näherem Hinsehen bestehen auch zwischen dem Bund und den Religionsgemeinschaften viele Berührungspunkte und verschiedene Kooperationsbereiche.

Im föderalen Bundesstaat findet die Staatstätigkeit auf drei Ebenen statt: auf jener des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Dies führt zu drei Aktivitätsebenen mit teilweise gesonderten Inkorporationsbedingungen. So sind auf Gemeindeebene große Städte teilweise eigene Wege gegangen, z. B. mit Integrationsverantwortlichen oder -projekten oder mit einem spezifischen Regime auf dem städtischen Friedhof (separate Gräberfelder für einzelne Religionen).

Vergleichsweise stark ausgebaut sind in der Schweiz die demokratischen Rechte der Bürger. Die Stimmbürger wählen nicht nur die Behörden, sondern entscheiden mittels Initiativ- und Referendumsrecht auch über Sachfragen (Art. 138ff.). Der schweizerische Bundesstaat ist damit eine halbdirekte Demokratie bzw. eine Referendumsdemokratie.¹¹ Fragestellungen mit Bezug zu Ausländer-, Integrations- oder Religionsthemen polarisieren nebst anderen oft in der öffentlichen Debatte und werden zum Gegenstand von Initiativen und Referenden. Volksentscheide werden dadurch auch Bestandteil des Inkorporationsregimes, sei es in Übereinstimmung, sei es im Gegensatz zu den anderen Bestandteilen.

2.2. Bundesrecht

2.2.1. Die Bundesverfassung

2.2.1.1. Grundrechte

Die drei Ebenen des Bundesstaates sind an den Rahmen der Bundesverfassung gebunden, die nicht nur die Staatstätigkeit ordnet, sondern auch die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger festlegt. Der Grundrechtsschutz ist vergleichsweise weit ausgebaut.

¹¹ Vgl. Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, 44f.

Die Grundrechte können nur unter konkreten, in der Bundesverfassung näher geregelten Voraussetzungen eingeschränkt werden: Die *Einschränkung* bedarf einer gesetzlichen Grundlage, sie muss durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz der Grundrechte Dritter gerechtfertigt und sie muss verhältnismäßig sein. Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Art. 36 BV).

Unter den Grundrechten ist im vorliegenden Kontext zunächst die *Glaubens- und Gewissensfreiheit* (Art. 15 BV) von großer Bedeutung. Sie umfasst sowohl die innere Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, als auch die äußere Freiheit, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen innerhalb gewisser Schranken zu äußern, zu praktizieren und zu verbreiten. Sie schützt die religiöse oder weltanschauliche Selbstbestimmung des Menschen und zwar sowohl im positiven als auch im negativen Sinn; letzteres insofern, als auch ein Schutz vor staatlichem Zwang in religiösen Angelegenheiten besteht. Dieser Schutz konkretisiert sich u. a. in der Verpflichtung des Staates zu *religiöser Neutralität*. Wo in staatlichen Institutionen, zum Beispiel in der öffentlichen Schule, Religion gelehrt oder thematisiert wird, soll dies nicht in einseitiger, partiischer Weise geschehen. Religion, religiöse Traditionen und Symbole dürfen auch in staatlichen Institutionen ihren Platz haben, aber doch so, dass Nicht- oder Andersgläubige in ihren Anschauungen dadurch nicht verletzt werden.¹²

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist im vorliegenden Kontext auch deswegen wichtig, weil sie teilweise die Funktion einer – in der Verfassung nicht explizit verankerten – Kulturfreiheit übernimmt.¹³ Denn religiöse und kulturelle Praktiken – zum Beispiel das Tragen einer bestimmten Kleidung oder die Einhaltung von Essensregeln – sind oft untrennbar miteinander verknüpft, sodass die kulturellen Praktiken unter dem Titel der Religionsfreiheit staatlichen Schutz erhalten. Die Religionsfreiheit kann nicht nur von individuellen Personen geltend gemacht werden, sondern auch von juristischen, wenn diese einen religiösen Zweck verfolgen.¹⁴ Die meisten Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften sind nach staatlichem Recht

¹² Vgl. Tappenbeck/Pahud de Mortanges, Religiöse Neutralität, 105ff.

¹³ Vgl. Kälin, Grundrechte, 30.

¹⁴ Vgl. Winzeler, Religionsverfassungsrecht, 38ff.

als Verein, als Stiftung oder als öffentlich-rechtliche Körperschaft verfasst.¹⁵ Als solche können sie sich auf die Religionsfreiheit berufen.

Von Bedeutung unter den Grundrechten ist sodann die *Rechtsgleichheit* (Art. 8 BV) sowie das damit verbundene *Diskriminierungsverbot*, u. a. aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen, und der damit verbundene Anspruch auf *Gleichberechtigung* und Gleichstellung *von Mann und Frau*. Letzteres ist eine äußerst wichtige Errungenschaft der westlichen Gesellschaft des 20. Jahrhunderts, steht aber dem Geschlechterverständnis von verschiedenen Religionen entgegen.¹⁶ Das Diskriminierungsverbot ist z. B. auch bedeutsam im Einbürgerungsrecht oder im Baurecht. Das seit 2009 in Art. 72 Abs. 3 BV verankerte Bauverbot für Minarette stellt im Prinzip eine Diskriminierung von Muslimen dar, doch ist – zumindest vor den nationalen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden – eine Berufung auf Art. 8 Abs. 2 BV wegen der Gleichrangigkeit der beiden Normen (Minarettverbot versus Diskriminierungsverbot) nicht zielführend.

In Art. 14 BV schützt die Verfassung das *Recht auf Ehe und Familie*. Als Konsequenz der Säkularisierungen des 19. Jahrhunderts kennt die Schweiz ein staatliches Ehe- und Familienrecht. In seinen Anfängen war dieses stark von christlichen Werten und Formen geprägt. Im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat es sich in eine eigene und rein säkulare Richtung fortentwickelt. Das patriarchale Konzept verschwand, und die Gleichberechtigung der Ehegatten und das Kindeswohl wurden zu den leitenden Eckpunkten.¹⁷ Gleich wie für Angehörige der etablierten Religionsgemeinschaften gilt für Angehörige von Migrationsreligionen, dass ihr religiöses Eherecht nur – aber immerhin – nachgelagert, «freiwillig» zur Anwendung kommen kann. Eine religiöse Eheschließung oder Eheauflösung hat den entsprechenden staatlichen Akten nachzufolgen (Art. 97 Abs. 3 ZGB). Das führt, anders als in anderen Staaten, zur obligatorischen Zivilehe.

¹⁵ Vgl. Rüegg, Religionsgemeinschaften, 33ff.

¹⁶ Vgl. Wytttenbach, Partnerwahl, 126.

¹⁷ Vgl. Pahud de Mortanges, Rechtsgeschichte, 237ff.

Nicht nur die Individuen sind in der Wahl und Ausübung ihres Glaubens geschützt. Auch den Religionsgemeinschaften kommt in verschiedener Hinsicht ein Grundrechtsschutz zu:

- Sie können sich in einem bestimmten Umfang auf die korporative Religionsfreiheit berufen,
- Versammlungen ihrer Mitglieder unterstehen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 22 und 23 BV),
- ihre materiellen Güter werden durch die Eigentumsfreiheit geschützt (Art. 26 BV).

Religionsgemeinschaften unterliegen in der Schweiz, anders als in manchen anderen Staaten, keiner spezifischen rechtlichen Kontrolle. Im Privatrecht unterstehen sie denselben rechtlichen Bestimmungen wie andere juristischen Personen; das kantonale Religionsverfassungsrecht hält in vielen Kantonen noch einen darüber hinausgehenden öffentlichen oder öffentlich-rechtlichen Rechtsstatus zur Verfügung (vgl. unten 2.3.1.). Sie können sich also als juristische Person des Privatrechts (Verein, Stiftung) organisieren und, wo das kantonale Recht dies vorsieht, die öffentlichrechtliche Anerkennung beantragen.

Die Zusammenschau der hier genannten Elemente lässt sich charakterisieren als ein zugleich liberales wie auch die Religionsgemeinschaften unterstützendes Inkorporationsregime.

2.2.1.2. Weitere verfassungsrechtliche Elemente der Inkorporationsregimes
Dieses zugleich liberale wie unterstützende Konzept ist letztlich Ausdruck des Integrationszieles der Verfassung. Die Verfassung zielt auf die *Integration* aller Gesellschaftsmitglieder (vgl. Art. 2 BV). Integration ist sowohl ein politisches Ziel als auch eine Staatsaufgabe. Die auf Gleichstellung und Partizipation ausgerichteten Grundrechte sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Art. 41 BV erwähnt unter den Sozialzielen die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in ihrer sozialen, politischen

und kulturellen Integration. Auch verschiedene neuere Kantonsverfassungen verpflichten die öffentliche Hand zu Integrationsbemühungen.¹⁸

Als weiteres ist die Aufgabe des Staates zum Erhalt des religiösen Friedens zu nennen. Art. 72 Abs. 2 BV ermächtigt den Bund und die Kantone zu Maßnahmen zum Erhalt des *öffentlichen Friedens* zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften. Zu ergänzen wäre dies heute wohl mit «zwischen religiösen und nichtreligiösen Menschen».

2.3 Einzelgesetzliche Elemente des Inkorporationsregimes: das Strafrecht

Für die einzelgesetzliche Ebene sei hier exemplarisch das Strafrecht dargestellt. Relevant wären zum Beispiel auch das Familienrecht, das Einbürgerungsrecht, das Baurecht oder das Internationale Privatrecht.

Die Aufgabe des Staates zur Wahrung des religiösen Friedens findet ihre Fortsetzung in einigen Normen des Strafrechts. Zu nennen sind hier u. a. Art. 261 StGB (Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit) und Art. 261^{bis} StGB (Rassendiskriminierung). Beide Normen finden sich im zwölften Titel des StGB, der eine relativ heterogene Gruppe von Delikten «gegen den öffentlichen Frieden» pönalisiert.

Art. 261 (*Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit*) ist ein Konglomerat von vier Tatbestandsvarianten:¹⁹

- das öffentliche Beschimpfen oder Verspotten der Überzeugung anderer in Glaubenssachen (Abs.1),
- das Verunehren von Gegenständen religiöser Verehrung (Abs. 1),
- das böswillige Stören oder Hindern oder öffentliche Verspotten einer Kultushandlung (Abs. 2),
- das Verunehren eines Ortes oder Gegenstandes, der einer Kultushandlung dient (Abs. 3).

Die mit einem relativ milden Strafmaß²⁰ ausgestattete Strafnorm beabsichtigt weder den Schutz Gottes (im Sinne des biblischen «Du sollst den Na-

¹⁸ Vgl. Caroni, Religion und Integration, 16ff.

¹⁹ Vgl. Stratenwerth/Bommer, Strafrecht, 202ff.

men Gottes nicht verunehren»), noch den Schutz einer bestimmten *Religion*. Sie bezweckt den Schutz aller religiösen Anschauungen²¹, auch freidenkerischer Ansichten. Selbst der Atheismus wird in der Doktrin als geschützte Überzeugung genannt.²² Mit diesem Straftatbestand geht es auch nicht um den Schutz einer bestimmten *Religionsgemeinschaft*. Art. 261 StGB ist im Zusammenhang mit Art. 15 BV (Glaubens- und Gewissensfreiheit) zu sehen. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit schützt alle Formen von religiösen und nichtreligiösen Gesamtinterpretationen der Welt.²³ Das in Art. 261 StGB geschützte Rechtsgut ist vielmehr «die Glaubensfreiheit, genauer die Achtung vor dem Mitmenschen und seiner Überzeugung in religiösen Dingen und damit gleichzeitig auch der religiöse Friede» (BGE 86 IV 19, 23). Schutzobjekt sind primär die *religiösen Gefühle Einzelner*, für welche sie in der Regel eine zentrale Stellung einnehmen.²⁴ Es geht um den Schutz des sich «im Irrationalen preisgebenden Menschen»²⁵. Sekundär geht es auch um die Wahrung des *öffentlichen Friedens*.

- Art. 261^{bis} (*Rassendiskriminierung*) wurde 1993 in das StGB eingeführt, damit die Schweiz das Internationale Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ratifizieren konnte; daneben bestand aber auch ein autonomes Bedürfnis nach Bekämpfung rassenfeindlicher Bestrebungen.²⁶

20 Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen.

21 Die Präzisierung in Abs. 1 «insbesondere den Glauben an Gott» wurde aufgrund eines parlamentarischen Vorstoßes im Ständerat aufgenommen: Vgl. Schwander, Religionsdelikte, 105.

22 Vgl. Schwander, Religionsdelikte, 107; Fiolka/Niggli, Strafrechtlicher Schutz, 710; Stratenwerth/Bommer, Strafrecht, 203. Immerhin: Was als religiöse Überzeugung bezeichnet wird, ist – auch wenn es einen festgefügt Kanon an geschützten Glaubensansichten nicht mehr gibt – weitgehend durch Traditionen bestimmt: Vgl. Fiolka/Niggli, Strafrechtlicher Schutz, 710; Fiolka, Basler Kommentar, N. 12 zu Art. 261.

23 Vgl. Winzeler, Religionsverfassungsrecht, 63ff.

24 Vgl. Fiolka, Basler Kommentar, N. 7 zu Art. 261.

25 Krauss, Strafrechtlicher Konflikt, 220.

26 Vgl. Trechsel, Strafgesetzbuch, Rz. 3 zu Art. 261^{bis} StGB, 1123.

Die Diskriminierung zielt auf eine Person oder Personengruppe wegen ihrer Rasse oder Ethnie, aber auch wegen ihrer Religion. Der Begriff der Religion ist weit zu fassen, alle traditionellen Religionen fallen darunter, also neben dem Christentum auch das Judentum, der Islam, der Hinduismus und der Buddhismus, aber auch kleinere oder neuere Gemeinschaften; Auslegungshilfe kann die Rechtsprechung zur Religionsfreiheit sein.²⁷ Art. 261^{bis} StGB zeigt, dass auch und gerade Religionsgemeinschaften mit Migrationshintergrund, welche wohl mehr als die etablierten Großkirchen Objekt von diskriminierenden Äußerungen oder Handlungen werden, vom Strafrecht geschützt werden. Im Bereich des Strafrechts ist die schweizerische Rechtsordnung also besonders bemüht, günstige Inkorporationsbedingungen zu schaffen.

2.4. Das kantonale Inkorporationsregime

2.4.1. Ein wichtiges Element: die öffentlich-rechtliche Anerkennung

In Konkretisierung der allgemeinen Kompetenznorm des Art. 3 BV hält Art. 72 Abs. 1 BV fest, dass die *Kantone* für die «Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche» zuständig sind. Das Staatskirchenrecht ist damit eine der letzten Materien des Bundesstaates, in welcher noch eine fast ausschliessliche kantonale Kompetenz besteht. Infolgedessen bestehen 26 verschiedene, autonome staatskirchenrechtliche Rechtsordnungen, denen jedoch – mit Ausnahme der beiden «Trennungskantone» Genf und Neuenburg – in den meisten Kantonen ein ähnliches System zugrunde liegt.²⁸ Dieses gewährt den beiden Hauptkonfessionen, also der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche sowie der christkatholischen Kirche einen *öffentlich-rechtlichen Status*, der für die Kirchen ein Bündel von *Rechten* und *Vorteilen* zur Folge hat, aber auch mit *Pflichten* verbunden ist.

Die anerkannten Kirchen haben das Recht, von ihren Mitgliedern Steuern zu erheben und in jenen Kantonen, die von den juristischen Personen

²⁷ Vgl. ebd., Rz. 13 zu Art. 261^{bis} StGB, 1127.

²⁸ Vgl. dazu: Winzeler, Religionsverfassungsrecht, 77ff.

Kirchensteuern erheben, an deren Erträgen zu partizipieren. Zudem werden sie in verschiedenen Kantonen, oft aus historischen Gründen, vom Staat aus allgemeinen Steuermitteln finanziell unterstützt. Die anerkannten Gemeinschaften haben die Möglichkeit, in kantonalen und kommunalen Anstalten wie Spitälern, Schulen und Strafvollzugsanstalten Seelsorge zu leisten, und sie werden dafür teilweise vom Staat entschädigt. Ebenso steht ihnen das Recht zu, für ihren konfessionellen Unterricht die schulische Infrastruktur zu nutzen und im schulischen Stundenplan berücksichtigt zu werden. Im Gegenzug zu diesen Privilegien besteht eine – meist begrenzte – staatliche Aufsicht über ihre Tätigkeit und ein staatliches Einsichtsrecht in ihre Finanzen. Auch sind sie mancherorts zu demokratischen Entscheidungsstrukturen verpflichtet und müssen ihre Mitglieder bei der Wahl der Amtsträger mitwirken lassen. Für die römisch-katholische Kirche führte dies zur Schaffung von zusätzlichen, staatskirchenrechtlichen Körperschaften neben ihren diözesanen Strukturen.²⁹

Die öffentlich-rechtliche Anerkennung bringt den Religionsgemeinschaften erhebliche Vorteile. Sie sind in verschiedenen staatlichen Institutionen präsent und können dort ihre Mitglieder, aber auch andere Menschen, erreichen. Zudem werden sie bei der Finanzierung ihrer Aktivitäten vom Staat unterstützt. Ebenso wichtig: Sie erhalten aufgrund der Anerkennung faktisch eine Art staatliches «Gütesiegel», eine «Unbedenklichkeitserklärung». Wen der Staat anerkennt, den erklärt er für gesellschaftlich integriert. Die Anerkennung hat neben allen Vorteilen erheblichen symbolischen Wert. Sie wird darum von verschiedenen minoritären Religionsgemeinschaften angestrebt als Mittel, um gesellschaftliche Zurückstellungen zu überwinden.

Dieses Interesse minoritärer Religionsgemeinschaften läuft parallel zum Prozess der Öffnung des kantonalen Anerkennungsrechtes. Im Gefolge der Revision der Bundesverfassung (1999) haben in den letzten Jahren mehrere Kantone ihre Verfassung revidiert.³⁰ Das führte zur Fortentwicklung des jeweiligen staatskirchenrechtlichen Systems in vorsichtigen und pragmati-

29 Vgl. ebd., 55ff.

30 Vgl. Pahud de Mortanges, Im Laufe der Zeit, 141ff.

schen Schritten. Im vorliegenden Kontext sind folgende Punkte bedeutsam:

- Die Revisionen führten ein Stück weit zu einer Angleichung der ehemals konfessionell geprägten staatskirchenrechtlichen Systeme. Ehemals rein reformierte Kantone wie Zürich und Waadt weisen heute mehr katholische als reformierte Einwohner aus; im Staatskirchenrecht kann immer weniger von «reformierten», «katholischen» und «paritätischen» Kantonen gesprochen werden. Die Inkorporationsregime der Kantone gleichen sich an; tendenziell bestehen auch für die beiden christlichen Hauptkonfessionen zunehmend ähnliche Inkorporationsbedingungen.
- Die öffentlich-rechtliche Anerkennung wurde zunächst im Hinblick auf die jüdischen Gemeinschaften geöffnet. Nachdem diese bereits in Basel-Stadt, St. Gallen, Freiburg und Bern anerkannt worden waren, folgten nun die Waadt und Zürich. Mancherorts schufen die Gesetzgeber zudem Rechtsgrundlagen für die Anerkennung «weiterer» Religionsgemeinschaften. Diese kann je nach Kanton auch in Form einer öffentlichen («kleinen») Anerkennung erfolgen: Hier behält die anerkannte Gemeinschaft ihren privatrechtlichen Status und erhält nur einen Teil der oben genannten Privilegien (namentlich nicht die Steuerhoheit). Bis Ende 2012 hatten in einigen Kantonen bereits mehrere Religionsgemeinschaften Anerkennungsgesuche gestellt; die Entscheide darüber durch die zuständigen politischen Behörden stehen zumeist noch aus.³¹ Ein einklagbarer Anspruch auf Anerkennung besteht in keinem Kanton. Gleichwohl wird hier ein wichtiger Schritt getan zur Schaffung fairer Inkorporationsbedingungen für minoritäre Religionsgemeinschaften.

Die Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften geht in den Kantonen also weniger weit als auf der Ebene des Bundes. Zwar bestehen keine Staatskirchen mehr und identifiziert sich kein Kanton mehr mit einer bestimmten Konfession. Durch die Verleihung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung wird die Religionsgemeinschaft aber doch zur Körperschaft

³¹ Eine Vorreiterrolle hat der Kanton Basel-Stadt. Hier wurden bis Ende 2012 die Christengemeinde, die Neuapostolische Kirche und die Aleviten durch das Kantonsparlament öffentlich anerkannt.

des öffentlichen Rechts und kommt damit in ein Näheverhältnis zum Staat. Das kantonale Anerkennungsrecht schafft damit ein komplexes, die Religionsgemeinschaft und ihre Mitglieder förderndes Inkorporationsregime.

2.5 Die Rechtsprechung

Das Inkorporationsregime des Staates wird nicht nur durch die Gesetzgebungstätigkeit der Legislative und die Praxis der exekutiven Behörden bestimmt, sondern auch durch die Rechtsprechung. Die Gerichte entscheiden als letzte Konfliktlösungsinstanz, wenn private Interessen an religiöser Betätigung mit öffentlichen Interessen kollidieren und der Konflikt nicht anders gelöst werden kann.

Insbesondere das Bundesgericht hat mit seinen Entscheiden der letzten Jahre wichtige Wegmarken zu religionsrechtlichen Fragen gesetzt.³² Verschiedene dieser Entscheide betreffen die Religionsausübung der Muslime (BGE 123 I 296 ff.: Kopftuchverbot für eine Primarschullehrerin im Kanton Genf; BGE 125 I 300 ff.: kein Recht auf Bestattung nach islamischem Ritus; BGE 135 I 79 ff.: keine Dispens vom gemischtgeschlechtlichen Schwimmunterricht in der Schule). Das rasche Wachstum der muslimischen Bevölkerung führte zu Rechtsfragen, für die das gesetzte Recht noch keine Antwort bereithielt; in verschiedenen konfliktuösen Fällen mussten daher die Gerichte entscheiden. Die bundesgerichtliche Praxis fand mancherorts Eingang in Richtlinien der Behörden.

Gerichtsentscheide zum Thema Religion werden oft breit und kontrovers diskutiert. Sie sind aber vergleichsweise selten, denn in der Regel gelingt die konsensuale Lösung von Fragen zur Glaubenspraxis. Gleichwohl belegen sie sowohl den Wandel der Gesellschaft von einer religiös homogenen und christlich geprägten zu einer religiös pluralen sowie das Bestreben des Staates, sich in dieser neuen Situation zu positionieren. Dem Prinzip der religiösen Neutralität kommt dabei gesteigerte Bedeutung zu. Gleich wie die Rechtsfigur der öffentlichrechtliche Anerkennung ist das

³² Vgl. dazu: Winzeler, Werkstatt, 149ff.; Kley, Kutton, Kreuze, 229ff.

Prinzip der religiösen Neutralität – so unklar seine Konturen letztlich sein mögen – ein Inkorporationswerkzeug von größter Wichtigkeit.

2.6 Zwischenbilanz

Dieser kurze Überblick über die einzelnen Bereiche des Inkorporationsregimes der Schweiz legt den Schluss nahe, dass sich diese heute in zentralen Bereichen einem *religionspluralen* Inkorporationsregime verpflichtet weiß. Die Reaktion des Staates auf die sich wandelnde religiöse Situation besteht darin, die den beiden christlichen Volkskirchen gewährten Rechte auch den neuen, teilweise nichtchristlichen Religionen einzuräumen. Ausgangspunkt der Überlegungen und Motor der Entwicklung ist dabei neben dem Neutralitätsprinzip primär das Gleichbehandlungs- bzw. Nichtdiskriminierungsgebot. Dieses verlangt vom Staat die *Akzeptanz* religiöser – und damit auch kultureller – Vielfalt in der Gesellschaft. Die Akzeptanz kann implizit auch eine *Förderung* bedeuten: Wenn der Staat religiöse Gemeinschaften öffentlich bzw. öffentlich-rechtlich anerkennt, fördert er mit diesem Zeichen der Akzeptanz – und mit den allenfalls gewährten Rechten und Privilegien – zugleich auch diese Gemeinschaften. Hinter der staatlichen Akzeptanz der Vielfalt steht die mehr oder weniger explizite Erwartung, dass die Angehörigen der Gemeinschaften ihrerseits die Vielfalt der schweizerischen Gesellschaft akzeptieren und sich in sie integrieren.³³

Es ist nachstehend zu prüfen, inwiefern die hier formulierte These eines religionspluralen Inkorporationsregimes durch die Ergebnisse der Forschungsprojekte des NFP 58 bestätigt wird. Denkbar ist, dass in einzelnen Bereichen der Staatstätigkeit eine andere Strategie gewählt wird, etwa indem religiöse Einflüsse gezielt entfernt werden. *Säkularisierung* war ja auch nach dem Kulturkampf in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein gängiges staatliches Reaktionsmuster zur Vermeidung weltanschaulicher Konflikte.

Die religionsplurale Ausrichtung der Rechtsordnung steht in der halbdirekten Demokratie zudem faktisch unter dem *Vorbehalt* der Zustimmung der Stimmbürger, denn das Initiativ- und Referendumsrecht ermöglicht es

³³ Wobei der Zusammenhang zwischen öffentlich-(rechtlicher) Anerkennung einer Religionsgemeinschaft und Integration ihrer Mitglieder noch wenig geklärt ist.

ihnen wie erwähnt, diese Ausrichtung zu korrigieren und ggf. zu unterlaufen.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Zusammenschau der rechtlichen und politischen Elemente des Inkorporationsregimes *verschiedene* und sich im Prinzip *ausschließende* Handlungsstrategien im Umgang mit Religion sichtbar macht: Akzeptanz oder gar Förderung der religiösen Pluralität, Ablehnung der Pluralität zwecks Wahrung der überkommenen religiös-kulturellen Strukturen und Prägungen, Säkularisierung im Sinne der prinzipiellen Ablehnung von Religion in der Öffentlichkeit und im Staat.

Möglich ist auch, dass für die verschiedenen Religionsgemeinschaften trotz verfassungsrechtlichem Imperativ der Gleichbehandlung faktisch *unterschiedliche* Inkorporationsbedingungen gelten. Das übergeordnete Gleichbehandlungsgebot der Verfassung führt auf der untergeordneten, einzelgesetzlichen Ebene nicht auf einen Schlag zu identischen Wirkungen. Wie dargestellt, schaffen im Bundesstaat neben dem Bund auch die Kantone und die Gemeinden ein Stück weit ihr eigenes Inkorporationsregime. Diese unterschiedlichen kantonalen Religionsverfassungsrechte und Integrationspraktiken führen so faktisch zu einer «Vielfalt kleiner Inkorporationsregime»³⁴.

3. Einsichten aus dem NFP 58

Verschiedene Projekte des NFP 58 haben die Religionsgemeinschaften nicht für sich allein in den Blick genommen, sondern auch den Umgang der Behörden mit ihnen. Sie enthalten daher Faktenmaterial, das uns ermöglicht, unsere bisherigen Einschätzungen des staatlichen Inkorporationsregimes zu überprüfen und ggf. zu differenzieren oder zu korrigieren.

3.1. Änderungen und Erweiterungen der Staatstätigkeit

Das kantonale Religionsverfassungsrecht war – entsprechend der konfessionellen Zusammensetzung der Bevölkerung – wie dargestellt bis vor Kur-

³⁴ Vgl. treffend: Suter Reich, Anerkennungspraktiken, 96; vgl. auch: Beyeler, Inkorporationsprozess, 69.

zem fast ausschließlich auf die beiden christlichen Hauptkonfessionen in der Schweiz ausgerichtet. In den letzten Jahren haben verschiedene christliche und nichtchristliche Religionsgemeinschaften an Bedeutung gewonnen. Ebenso nimmt in raschem Tempo die Zahl jener Menschen zu, die sich als nichtreligiös bezeichnen oder die ihre Religiosität nicht in den Strukturen etablierter Religionsgemeinschaften leben.³⁵ Dieser Wandel hin zu einer *religionspluralen* und zugleich *säkularisierten* Gesellschaft führt nicht nur zu einer Öffnung des kantonalen Anerkennungsrechtes (dazu unten 3.4.), sondern auch zu Änderungen und Erweiterungen der Staatstätigkeit. Das zeigen verschiedene Teilprojekte des NFP 58:

- Das Mandat der Seelsorger und Seelsorgerinnen in den *Strafvollzugsanstalten* hat sich in den letzten 20 Jahren stark geändert.³⁶ 70,5 Prozent der Inhaftierten sind heute Ausländer und die Präsenz Angehöriger nichtchristlicher Religionen hat sich rapide vergrößert. Der Anteil der Muslime liegt bei 23,6 Prozent (dies bei einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 3,3 %), jener der Christlich-Orthodoxen bei 3,9 Prozent. Katholiken, Reformierte und Konfessionslose sind hingegen im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung untervertreten.³⁷ Der sozioreligiöse Wandel in der Zusammensetzung der Gefängnispopulation hat zur Folge, dass die christlichen Anstaltsseelsorger nicht mehr nur die Angehörigen ihrer eigenen Konfession betreuen können; heute besteht ihre Aufgabe primär darin, für alle Insassen (und auch für das Anstaltspersonal) da zu sein. Die anerkannten Kirchen leisten hier also überwiegend eine Arbeit im Interesse der Allgemeinheit. War die Seelsorge in den Anstalten lange ein Privileg der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, wird diese nun mancherorts unabhängig von einem solchen Status weiterentwickelt.
- Auch im Bereich der *Spitalseelsorge* sind ähnliche Entwicklungen feststellbar: Neben den von den anerkannten Kirchen entsandten und oft vom Staat finanzierten Seelsorgern sind auch Betreuungspersonen anderer Kirchen und Religionen tätig. Die Arbeit der vom Staat finanzierten

35 Vgl. Baumann/Stolz, *Religiöse Vielfalt*, 39ff.

36 Vgl. Schlussbericht Becci u. a.

37 Vgl. Schneuwly Purdie, *Religion* 2010, 124.

Seelsorger wird als Dienst an allen Patientinnen und Patienten verstanden, der Blick also über die eigene Klientel hinaus erweitert.³⁸ Die Betreuungspersonen der nicht anerkannten Religionsgemeinschaften sind hingegen mancherorts schlechter gestellt. Sie müssen von der jeweiligen Gemeinschaft selbst finanziert werden und erhalten vom Spital oft nicht die erforderlichen administrativen Hilfen, um ihre Dienste breit anbieten zu können. Sie bleiben in ihren Wirkungsmöglichkeiten also meist auf ihre eigenen Religionsangehörigen beschränkt.³⁹ Wie die Studie von Christian Kissling nachweist, ist das Spitalseelsorgerecht in manchen Kantonen noch nicht an die neue, religiös plurale Realität angepasst worden, was unter grundrechtlichen Gesichtspunkten nicht unbedenklich ist.⁴⁰ Das kantonale Spitalseelsorgerecht hinkt in diesem Bereich also der gesellschaftlichen Entwicklung hinterher.

- Ein Wandel lässt sich auch in der *Militärseelsorge* feststellen. Die Armeeangehörigen haben nach Dienstreglement ein Anrecht auf seelsorgerliche Betreuung. Dabei besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Betreuung durch einen Seelsorger der eigenen Konfession oder Religion. Gegenwärtig gibt es nach wie vor aber nur katholische und evangelische Militärseelsorger,⁴¹ wobei diese nicht nur für die Angehörigen ihrer Konfession, sondern für alle Armeeangehörigen da sind. Sofern in einem konkreten Fall Bedarf besteht und es die Verhältnisse zulassen, können ad hoc jüdische und muslimische Seelsorger beigezogen werden. Die Zahl der jüdischen Militärangehörigen wird voraussichtlich aus demografischen Gründen gering bleiben, jene der Muslime jedoch im Zuge vermehrter Einbürgerungen zunehmen. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Armee in Zukunft auch muslimische Militärseelsorger mandatieren wird.
- Die Analyse des NFP der in verschiedenen Kantonen durchgeführten Reform des *Religionsunterrichts* an den öffentlichen Schulen zeigt, dass staatliche Erziehungsbehörden in diesem Bereich heute viel stärker als

38 Vgl. Ilario Rossi, *Religiöse Pluralität*, 336ff.

39 Vgl. für die Christlich-Orthodoxen: Hainard u. a., *Schlussbericht*, 29.

40 Vgl. Kissling, *Spitalseelsorge*, 73ff.

41 Vgl. Saladin, *Armeeseelsorge*, 353.

noch vor wenigen Jahrzehnten Einfluss nehmen.⁴² Sie positionieren den Religionsunterricht als obligatorisches Schulfach ohne Abmeldemöglichkeit, in welchem in religiös neutraler Form ein Grundwissen über die Religion(en) als kulturelles Phänomen vermittelt werden soll. Anstelle oder neben den konfessionellen Religionsunterricht tritt damit der staatliche Religionskundeunterricht. Für diesen übernehmen die staatlichen Behörden die Entwicklung der Lehrpläne und Lehrmittel sowie die Ausbildung und Finanzierung der Lehrpersonen. Gerechtfertigt wird dies mit der Vielfalt der Religionen und religiösen Erscheinungsformen (Pluralismus-Argument) und mit der zunehmenden Distanzierung eines breiten Bevölkerungsanteils von den christlichen Kirchen (Säkularisierungs-Argument).

- Ein weiteres Projekt zeigt, dass eine *Ausbildung von Imamen und Lehrpersonen für muslimischen Religionsunterricht* nicht nur von einer Mehrheit der Vertreter muslimischer Gemeinschaften befürwortet wird, sondern auch von den staatlichen Institutionen.⁴³ Dies würde die Kompetenz der Imame als «Brückenbauer» zur autochthonen Bevölkerung und als Ansprechpartner der Behörden stärken und wohl auch die Einführung eines muslimischen Religionsunterrichts erleichtern. Auch in diesem Bereich haben also die Behörden festgestellt, dass hier eine staatliche Aufgabe besteht, wenn der Integrationsauftrag der Verfassung erfüllt werden soll. Gespräche mit den involvierten Kreisen müssen nun klären, mit welcher Trägerschaft und mit welchen Inhalten eine solche Ausbildung angeboten werden könnte.
- Hinzuweisen ist schließlich auf die Einrichtung *separater Abteilungen* für muslimische Verstorbene auf *öffentlichen Friedhöfen*.⁴⁴ Manche Muslime haben den Wunsch, nach ihrem Tode in ihrem Heimatland bestattet zu werden. Zunehmend möchten sie aber auch in der Schweiz bestattet werden – manche jedoch nicht unmittelbar neben Christen – und das nach den islamischen Bestattungsregeln. Diese verbieten die Kremation und verlangen ein nach Mekka ausgerichtetes Grab, ein Leintuch anstel-

42 Vgl. Jödicke u. a., Schlussbericht, 2

43 Vgl. Tunger-Zanetti, Imamausbildung, 126; Rudolph u. a., Schlussbericht, 4.

44 Vgl. hierzu: Richner, Im Tode sind alle gleich, passim.

le eines Sarges und eine ewige Grabesruhe. Diese Anforderungen lassen sich aber nur teilweise mit dem kantonalen oder kommunalen Friedhofsrecht vereinbaren. Dieses sieht vor, dass die Gräber der Reihe nach und unabhängig von der Himmelsrichtung und der Religionszugehörigkeit angelegt werden. Auch werden die Gräber, ausser bei solchen mit Sonderregelungen wie z. B. Privat- oder Familiengräber, nach 20 oder 25 Jahren aufgehoben. Dieser «Gräberturnus» ergibt sich aus der begrenzten Platzkapazität. Die Muslime hätten grundsätzlich die Möglichkeit, private Friedhöfe zu errichten, gleich wie dies die jüdischen Gemeinschaften seit dem Ende des 19. Jahrhunderts in verschiedenen Städten getan haben; dies bedingt aber Kapital für den Erwerb des dazu erforderlichen Grundstücks. Vom Bundesgericht wurde ein Anspruch auf ewige Grabesruhe auf dem öffentlichen Friedhof abgelehnt (BGE 125 I 300 ff.). Gleichwohl haben in den letzten Jahren die Gemeindebehörden verschiedener großer Schweizer Städte auf dem öffentlichen Friedhof abgegrenzte Gräberfelder für muslimische Bestattungen anlegen lassen.⁴⁵ Die Gräber sind hier nach Osten orientiert und werden nicht aufgehoben, sondern nach einer gewissen Zeit wiederbelegt. Die Muslime haben sich mit der Wiederbelegung und der Verwendung eines Sarges einverstanden erklärt.

Aus diesen verschiedenen Einzelbeobachtungen lässt sich folgender Schluss ziehen: Die Angehörigen der neu ansässigen Religionsgemeinschaften werden in ihren religiösen Bedürfnissen von den staatlichen Behörden durchaus wahr- und ernst genommen. Es besteht grundsätzlich das Bestreben, ihnen ähnliche Rechte wie den Angehörigen angestammter Religionen einzuräumen. Die konkrete Verwirklichung dieses religionspluralen Ansatzes wird freilich durch gesetzliche Vorgaben und finanzielle und praktische Notwendigkeiten mitbestimmt, was zu einer partiellen oder verzögerten Umsetzung führen kann.

⁴⁵ Vgl. dazu: ebd.

Es zeigen sich dabei gegenwärtig mehrere Handlungsstrategien der Behörden:

- entweder verpflichten sie die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften zur Betreuung aller Einwohner, unabhängig von deren Religionszugehörigkeit,
- oder aber sie treffen hierfür, unabhängig vom Anerkennungsstatus, Vereinbarungen mit den neuen Religionsgemeinschaften,
- oder sie nehmen selbst diese Aufgabe wahr.

War der Ansatz bisher, Religionsgemeinschaften zunächst öffentlich(-rechtlich) anzuerkennen und diese sodann mit entsprechenden Aufträgen zu mandatieren, sehen wir heute teilweise eine *Entkoppelung*. Einzelnen Religionsgemeinschaften werden auch ohne öffentlich(-rechtliche) Anerkennung Rechte und Aufgaben übertragen. Gerade bei den Muslimen ist dies oft der Fall. Offenkundig ist, dass das Anerkennungsrecht mit der faktischen Entwicklung nicht Schritt hält, sondern dieser hinterherhinkt. Das ist wohl auch eine Auswirkung der Gesetzmäßigkeiten der halbdirekten Demokratie: Eine Anerkennung unterliegt der «Referendumsdrohung». Die breite Bevölkerung ist im Moment wohl in manchen Kantonen noch nicht bereit, den Muslimen diesen Status zuzugestehen. Leichter zu realisieren sind da die Anstellung eines muslimischen Gefängnisseelsorgers oder, zumindest in größeren Städten, die Errichtung einer konfessionellen Friedhofabteilung. Ein solches auf konkrete Einzelmaßnahmen fokussiertes Vorgehen trägt zudem der Tatsache Rechnung, dass nicht alle Religionsgemeinschaften eine öffentlich(-rechtliche) Anerkennung wünschen. Manche christliche Freikirchen, aber auch z. B. ultraorthodoxe jüdische Gemeinschaften⁴⁶, Christlich-Orthodoxe⁴⁷ sowie die Ahmadiyya-Gemeinschaft, die zum islamischen Spektrum zu zählen ist,⁴⁸ legen Wert auf ihre institutionelle Trennung und Distanz zum Staat.

Die genannten Beispiele zeigen gut, wie in der Schweiz Probleme im Zusammenhang mit der Religion oft beigelegt werden: durch Dialog,

46 Vgl. Gerson u. a., Schlussbericht, 5.

47 Vgl. Hainard u. a., Schlussbericht, 29f.

48 Vgl. Sökefeld u. a., Schlussbericht, 14.

pragmatische Lösungssuche und Zugeständnisse von beiden Seiten. Auf dem Boden des Verfassungsrechts und innerhalb der vom Bundesgericht aufgestellten Leitplanken erfolgt so der sukzessive Wandel hin zu einer auch für «neue» Religionen offenen, multikulturellen Rechtsordnung. Die verschiedenen Gerichtsentscheide zu religionsrechtlichen Fragen («Kruzifixentfall» BGE 116 Ia 252, «Kopftuchfall» BGE 123 I 296, «Schwimmbad-dispensfall» BGE 135 I 79) dürfen in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden. Sie sind eher als «Betriebsunfälle» zu betrachten,⁴⁹ bei denen die Kompromissssuche vor Ort aus welchen Gründen auch immer gescheitert ist.

3.2. Die «neue» utilitaristische Legitimation von Staatsleistungen

Anders als früher identifiziert sich der Staat heute nicht mehr mit einer bestimmten Kirche oder Religionsgemeinschaft. Die früheren Staatskirchen sind auf kantonaler Ebene von öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften abgelöst worden. Diese werden von einigen Kantonen aufgrund einer «Sozialbilanz» unterstützt.⁵⁰ Sie erbringen soziale Dienstleistungen etwa im Bereich Ehe und Familie, Frauen- bzw. Männerarbeit, Anstaltsseelsorge oder Flüchtlingsarbeit und werden dafür vom Staat entschädigt. Würden die Religionsgemeinschaften diese Arbeit nicht leisten, müsste der Staat sie selbst übernehmen. Der Staat ist sehr pragmatisch geworden.

Dies zeigt sich besonders ausgeprägt in den neuen Kirchengesetzen der Kantone Zürich und Waadt, zwei Kantone reformierter Prägung, die lange ein stark identifikatorisches Verhältnis zu «ihrer» Landeskirche hatten. Die Formulierungen in den Verfassungen belegen einen *Wandel in der politischen Begründung* staatlicher finanzieller Unterstützung: Die Kirchen werden zu Subventionsempfängern, die für ihre sozialen und kulturellen Leistungen entschädigt werden. Ein solches Verständnis der gesellschaftlichen Bedeutung der Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften passt zum Selbst-

⁴⁹ Vgl. dazu: Winzeler, Werkstatt, 154: «[...] denn das Streiten ist für die schweizerische Rechtswirklichkeit eher die Ausnahme als die Regel.»

⁵⁰ Vgl. Schlussbericht Marti u. a.

verständnis des modernen Leistungs- und Sozialstaates. Der Vorteil dieses Kooperationsverständnisses ist auch, dass es grundsätzlich religiös neutral und damit offen für eine Ausdehnung auf andere Religionsgemeinschaften ist. Die finanzielle Unterstützung ist so zudem politisch weniger anfällig gegenüber der Kritik nichtreligiöser Bürger, die nicht zu Staatsleistungen an Kirchen herangezogen werden wollen: Steuern sind bekanntlich voraussetzungslos geschuldet.

Aus Sicht der Kirchen ist es zwar erfreulich, dass ihr diakonisches Wirken staatliche Wertschätzung und Unterstützung findet. Sie «produzieren» aber nicht nur soziale und kulturelle Dienstleistungen, sie vermitteln auch Werte, etwa durch ihr Einstehen für Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit und Frieden. Auch diese Wertestiftung kann als öffentliches Gut verstanden werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist beides legitim, sowohl die Unterstützung der Dienstleistungen als auch jene der Wertestiftung. Wenn die Verfassung den Staat zur Integration aller Bürger verpflichtet, ist jeglicher Beitrag wertvoll, der zum sozialen und ethischen «Kitt» der Gesellschaft beiträgt. Die Wertevermittlung ist denn auch neben dem sozialen Engagement der Kirchen für die große Zahl ihrer «distanzierten» Mitglieder ein wichtiges Motiv für ihr Verbleiben in der Kirche. Die christlichen Kirchen symbolisieren für sie Tradition, Herkunft und Identität und werden von ihnen geschätzt aufgrund des Beitrages, den diese zum Erhalt des kulturellen Gedächtnisraums leisten.⁵¹

Allerdings erbringen nicht nur die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften soziale und kulturelle Dienstleistungen.⁵² Verschiedene muslimische, aber auch christlich-orthodoxe, tamilisch-hinduistische und vietnamesisch-buddhistische Gemeinschaften⁵³ setzen sich z. B. mittels Sprachkursen und Jugendarbeit für die gesellschaftliche Integration ihrer Mitglieder ein, ebenso für den religiösen Dialog und für die Vermittlung

51 Vgl. Plüss u. a., Schlussbericht, 4; zur legitimatorischen Bedeutung des sozialen Engagements der Kirche für die distanzierten Mitglieder vgl. auch: Stolz u. a., Schlussbericht 24 und 29.

52 Vgl. die Übersicht bei: Marti u. a., Schlussbericht, 43–52.

53 Vgl. Behloul, Schlussbericht, 8; Hainard u. a., Schlussbericht, 29f.; Baumann u. a., Schlussbericht, 18.

der Kultur ihres Herkunftslandes. Hier leistet der Staat, wenn überhaupt, nur bei konkreten Einzelprojekten administrative und finanzielle Unterstützung. Das kontrastiert mit den erheblichen Leistungen des Staates an die anerkannten christlichen Kirchen. Die pragmatische Rechtfertigung von Staatsleistungen würde es nahelegen, dass auch die neuen Religionsgemeinschaften für ihre Arbeit vom Staat unterstützt werden, und zwar losgelöst von der Frage einer öffentlichen Anerkennung.

Das beschriebene pragmatisch-utilitaristische Konzept wirkt heute bei entsprechender Konstellation auch in die *entgegengesetzte Richtung*. Wo der Beitrag der anerkannten Religionsgemeinschaften nicht mehr gewünscht ist, versucht der Staat, ihre Privilegien abzubauen. So wurde z. B. in den letzten Jahren die Mitwirkung der Kirchen im Bereich des Religionsunterrichts in manchen Kantonen abgeschafft,⁵⁴ in anderen auf einen symbolischen Rest zurückgefahren. Als wichtiger erscheint in einer Zeit, in der zugleich die Religionsvielfalt und der «religiöse Analphabetismus» zunehmen, eine obligatorische, von der Schule selbst verantwortete Bildung zum Thema Religion. Der Ansatz, bestehende Rechte auf neue Religionsgemeinschaften auszudehnen, kommt hier an seine Grenzen. Er wird ersetzt oder ergänzt durch die Strategie des Staates, das Thema Religion mit seinen eigenen Mitteln anzugehen.⁵⁵

Ein Bedeutungsverlust hat faktisch auch die Gefängnisseelsorge erfahren, indem der Staat ihr sukzessive eine Reihe von Aufgaben entzogen hat. Durch die Schaffung spezialisierter medizinischer, sozialer und psychologischer Betreuungsangebote hat die Gefängnisseelsorge an Aufgaben und Verantwortlichkeiten verloren und ist heute «nur mehr» für die geistliche Betreuung zuständig.⁵⁶ Arbeitsteilung und Professionalisierung haben dazu geführt, dass die Kirchen und andere Religionsgemeinschaften für den Staat lediglich noch «ein Dienstleister unter mehreren» sind. In der Fortführung dieses Gedankens wird der Staat möglicherweise gar nicht mehr mit ihnen kooperieren, wenn er sie für diesen Aufgabenbereich als nicht mehr nützlich erachtet.

54 Vgl. Jödicke u. a., Schlussbericht, 7.

55 Vgl. Stolz/Baumann, Religiöse Vielfalt, 79.

56 Vgl. Becci u. a., Schlussbericht, 15.

3.3 Der Einfluss der staatlichen Integrität auf die Integrationsbereitschaft der (neuen) Einwohner

Die Zuwanderer haben ein großes Vertrauen in den schweizerischen Staat und seine Behörden. Das zuverlässige Funktionieren der staatlichen Behörden, das Fehlen von Korruption, die Stabilität des politischen Prozesses, die Gewährung von Grundrechten und hier namentlich die Religionsfreiheit, die verschiedenen Integrationsprojekte – dies alles ist im weltweiten Vergleich keine Selbstverständlichkeit und wird von Zuwanderern, die manchmal aus Ländern kommen, wo dies nicht gegeben ist, in seinem Wert erkannt und geschätzt. Sie belohnen dies in der Regel mit erheblicher Rechtstreue. Die Integrität des Staates fördert also ihre Integrationsbereitschaft. Das belegen die Untersuchungen des NFP zur Frage der Ausbildung von Imamen und islamischen Religionslehrern. Bei den Befragungen äußerten sich viele Muslime sehr positiv über die schweizerische Rechtsordnung und die schweizerischen Behörden. Sie trauen dem schweizerischen Staat eher einen respektvollen Umgang mit ihrer Religion zu als ihren eigenen Herkunftsländern oder als privaten Institutionen. Von daher begrüßen sie die Schaffung einer Möglichkeit zur Ausbildung von Imamen und islamischen Religionslehrern an schweizerischen Hochschulen. Davon versprechen sie sich eine integrationsfördernde Wirkung, da kompetente, gut ausgebildete Imame, welche die Landessprache beherrschen, eine erhöhte Transparenz für die Gesamtgesellschaft bewirken würden.⁵⁷ Ähnlich äussern sich tamilische Hindus.⁵⁸

Vertrauen in und Wertschätzung für den Staat wird auch sichtbar in den in einigen Kantonen geäußerten Wünschen oder gestellten Anträgen auf öffentlich-rechtliche Anerkennung seitens muslimischer Organisationen.⁵⁹

57 Vgl. Tunger-Zanetti, Imamausbildung, 126; Rudolph u. a., Schlussbericht, 4.

58 Vgl. Baumann u. a., Schlussbericht, 7.

59 Vgl. Suter Reich, Anerkennungspraktiken, 92ff.; Sökefeld u. a., Schlussbericht, 13; Giugni u. a., Schlussbericht, 5; Neue Luzerner Zeitung vom 11.09.2009, 23 («Kanton Luzern. Muslime wollen neuen Status») und vom 22.09.2009 («Zuger Religionsgemeinschaften. Muslime schielen nach Luzern»).

Ein evidenten Handicap für die Integration namentlich der Muslime ist, dass die breite Bevölkerung das medial verbreitete *negative Bild des Islam* auf die hiesigen Muslime überträgt und Wert auf soziale Distanz zu ihnen legt.⁶⁰ Immerhin gibt es hier auch Differenzierungen. So wird z. B. die religiöse Kleidung der Muslime als Ausdruck einer individuellen Entscheidung eher respektiert als der Wunsch nach einem religiösen Bau (Minarett).⁶¹ Die Reaktion der Muslime auf die negative mediale Berichterstattung und deren Folgen in ihrem sozialen Umfeld ist unterschiedlich: Sie betonen ihre europäischen Wurzeln, sie unterstreichen – wie dargestellt – ihre Verbundenheit und Treue zum schweizerischen Staat und seiner Rechtsordnung, sie lehnen es ab, nur mehr unter dem Merkmal ihrer Religionszugehörigkeit wahrgenommen zu werden oder sie fühlen sich gar als Gruppe diskriminiert.⁶²

3.4. Unterschiedliche Chancen im politischen Prozess

Der Staat muss die Religionsgemeinschaften als gesellschaftliche Kräfte bei seiner Tätigkeit berücksichtigen. Aus diesem Grund werden die größeren Religionsgemeinschaften bei relevanten gesellschaftspolitischen Themen (z. B. Ausländer- und Asylfragen, Schwangerschaftsabbruch, Stammzellenforschung, Verhältnis Religion-Staat) systematisch in das öffentliche *Vernehmlassungsverfahren* mit einbezogen. Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche beteiligen sich entsprechend rege bei Volksabstimmungen und an der politischen Diskussion. Bei den anderen, kleineren Religionsgemeinschaften ist dies erheblich seltener der Fall, bei muslimischen Gemeinschaften sogar fast nie.⁶³

Die muslimischen Gemeinschaften werden seltener in Vernehmlassungsverfahren mit einbezogen. Das mag mit mangelnder Achtsamkeit der Behörden zusammenhängen, aber auch mit der Tatsache, dass es (noch) keinen wirklich etablierten muslimischen Ansprechpartner auf nationaler

⁶⁰ Vgl. Giugni u. a., Schlussbericht, 10.

⁶¹ Vgl. Lüddeckens u. a., Schlussbericht, 9.

⁶² Vgl. Behloul u. a., Schlussbericht, 10.

⁶³ Vgl. Könemann/Jödicke, Bedingungen und Möglichkeiten, 9.

Ebene gibt wie zum Beispiel die Schweizerische Bischofskonferenz oder der Schweizerische Evangelische Kirchenbund.⁶⁴ Die Muslime haben aus diesem Grunde weniger Gelegenheit, ihre Anliegen im politischen Prozess einzubringen. Nachteilig sind – gleich wie bei anderen «kleineren» Religionsgemeinschaften – zudem ihre vergleichsweise geringen finanziellen und personellen Ressourcen,⁶⁵ was es ihnen erschwert, sich qualifiziert zu Vernehmlassungsthemen zu äußern.

Dass Muslime und Vertreter anderer Religionen mit Migrationshintergrund im politischen Prozess schlechter gestellt sind, hängt im Weiteren mit dem Faktum zusammen, dass nur eine Minderheit von ihnen die schweizerische *Staatsangehörigkeit* besitzt. Ohne diese bleiben sie von der Wahrnehmung jener politischen Rechte (wie Stimm- und Wahlrecht) ausgeschlossen, die an die Staatsangehörigkeit gebunden sind. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Schweiz hohe Hürden für den Erwerb der Staatsangehörigkeit aufgestellt hat. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung der letzten Jahre hatte allerdings zum Ziel, dass im Einbürgerungsverfahren die Grundrechte eingehalten werden und Diskriminierungen aus religiösen Gründen unterbleiben. Ein Fall hat dazu geführt, dass aufgrund des Diskriminierungsverbots in Verbindung mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör über Einbürgerungen nicht mehr an der Urne entschieden werden darf (BGE 129 I 217). Das kommt einbürgerungswilligen Personen zugute, deren Religion von der schweizerischen Bevölkerung als fremd empfunden wird.⁶⁶ Ohne Einwilligung des Betroffenen darf im Einbürgerungsverfahren seine Religionszugehörigkeit nicht bekanntgegeben werden. Die Religionszugehörigkeit ist damit formal aus dem Einbürgerungsverfahren verbannt.⁶⁷

Nicht nur das Einbürgerungsrecht, auch das *Baurecht* muss in seiner praktischen Ausgestaltung grundrechtlichen Anforderungen genügen. So ist es etwa verfassungsrechtlich bedenklich, wenn ein Bau- und Planungsreglement die Errichtung oder Umnutzung von Bauten für sakrale Zwecke grundsätzlich verbietet oder wenn es nur die Errichtung von christlichen

⁶⁴ Vgl. Bennani-Chraïbi u. a., Schlussbericht, 14.

⁶⁵ Vgl. ebd., 5; Dahinden U. u. a., Schlussbericht, 3.

⁶⁶ Vgl. im Einzelnen: Tappenbeck, Einbürgerung, 201.

⁶⁷ Vgl. ebd., 208.

Kirchen zulässt.⁶⁸ Die Wirklichkeit der letzten Jahre zeigt allerdings, dass religiöse Bauprojekte der Muslime, insbesondere Minarette, nicht mit Zustimmung rechnen dürfen. Aus dem Widerstand gegen Minarettbauprojekte ist das Minarettverbot der Bundesverfassung hervorgegangen (Art. 72 Abs. 3 BV). Die Muslime teilen hier nicht einfach das Schicksal anderer religiöser Minderheiten. Bauprojekte von Buddhisten und Sikhs konnten in den letzten Jahren mit deutlich mehr Zustimmung rechnen, bei ihnen spielt wohl ein «wohlwollender Exotismus» mit.⁶⁹

Wie die Analyse der *Volksabstimmungen* in der Schweiz zeigt, haben die Anliegen einer religiösen Minderheit weniger Chancen auf Akzeptanz, wenn diese Minderheit in der breiten Bevölkerung als nichtintegriert wahrgenommen wird.⁷⁰ Im direktdemokratischen Prozess können solche Anliegen weniger gut durchgesetzt werden als im parlamentarischen; Parlamente sind eher geneigt, die Anliegen von religiösen Minderheiten zu berücksichtigen. Ein drohendes Referendum führt bei einer Liberalisierung des Anerkennungsrechts zu restriktiveren Anerkennungsregeln.

Die Durchsetzung von Minderheitsanliegen wird heute erschwert, wenn sie von Muslimen ausgehen und wenn die SVP im betreffenden Kanton eine starke Stellung innehat.⁷¹ Die Muslime teilen heute das gleiche Schicksal wie die Juden und Katholiken im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Die Geschichte der Volksentscheide der letzten 160 Jahre betreffend religiöse Minderheiten kann gelesen werden als «Kaskade von Verzögerungs-, Ablehnungs- und Verschärfungsbeschlüssen»⁷². Die Ergebnisse der Studie von Vatter führen zum Schluss, dass das direktdemokratische System dazu zwingt, bei der Thematisierung politischer Anliegen religiöser Minderheiten behutsam vorzugehen. Die stimmberechtigte Bevölkerung muss zunächst bereit sein, die Realisierung der Anliegen mitzutragen.

Die Zusammenschau der verschiedenen Einzelerkenntnisse zeigt, dass die *Muslime* im Vergleich zu anderen religiösen Gruppierungen im politi-

68 Vgl. Seidel/Waldmann, Sakralbauten, 109.

69 Vgl. Lüddeckens u. a., Schlussbericht, 4; Kollmar-Paulenz u. a., Schlussbericht, 7.

70 Vgl. Vatter/Danaci, Mehrheitstyrannie, 219.

71 Vgl. Christmann, Damoklesschwert, 31.

72 Vatter, Vom Schächt- zum Minarettverbot, 284.

schen Prozess die schlechtesten Karten haben. Die Stimmbürger werden in ihrer Wahrnehmung durch die mediale Berichterstattung negativ geprägt.⁷³ Sie lehnen die Muslime ab, weil sie diese als nichtintegriert empfinden. Gleichzeitig erschweren sie, zum Beispiel mit der Minarettabstimmung, deren Integration. Die Muslime befinden sich damit in einer integrationspolitischen Pattsituation. Die Ergebnisse der Abstimmungsvorlagen, welche die Muslime betreffen, weisen eine Ähnlichkeit mit den außen- und ausländerpolitischen Abstimmungen der letzten Jahre auf. In Bezug auf die Muslime vermindern die direktdemokratischen politischen Mittel zur Ablehnung und Abschließung jene Chancen, welche die grundsätzlich integrationsoffen konzipierte Rechtsordnung enthält.

Fazit

Die Ergebnisse der verschiedenen Projekte des NFP 58 stützen grundsätzlich die oben gezogene Zwischenbilanz, dass sich die Rechtsordnung und die Verwaltungstätigkeit des Bundes und der Kantone grundsätzlich einem religionspluralen Inkorporationsregime verpflichtet wissen. Auf diese Weise wird dem Prinzip der religiösen Neutralität nachgelebt, aber auch dem Integrationsauftrag der Verfassung. Je nach Sachbereich sind die Bemühungen, die neuen Religionsgemeinschaften zu integrieren, recht weit gediehen. In Beantwortung der eingangs gestellten Frage lässt sich sagen, dass das Religionsverfassungsrecht, so wie es heute in der Schweiz besteht, grundsätzlich seiner Aufgabe noch gerecht wird. Dabei ist allerdings zu differenzieren je nach den in Frage stehenden Religionsgemeinschaften. Während das Inkorporationsregime für die etablierten Großkirchen gegenwärtig gut ist, sich aber tendenziell verschlechtert, ist evident, dass es für die Muslime weniger gut ist, dies nicht wegen diskriminierender Normen oder Behördenwillkür, sondern wegen der demokratischen Mitsprachemöglichkeiten der stimmberechtigten Bevölkerung, welche den Muslimen als Gruppe ablehnend gegenübersteht. Die anderen minoritären Religions-

⁷³ Vgl. dazu: Imhof u. a., Schlussbericht, 32f.

gemeinschaften werden sich in einem Mittelfeld zwischen den großen christlichen Kirchen und den Muslimen befinden.

Was könnten die Behörden tun, damit ihre Bemühungen um Erhalt des religiösen Friedens nicht durch die Referendumsdemokratie unterlaufen werden? Ohne Zweifel wäre es gut, wenn die *Information* über etablierte und neue Religionen und Kulturen gefördert würde. Dies nicht nur in der Schule, sondern – auf anderen Wegen – auch in der breiten Bevölkerung. Information kann ein erster Schritt zum Verständnis, Verständnis ein erster Schritt zur Toleranz sein. Ziel sollte ein Abbau von Vorurteilen und Ängsten sein, damit auch religiöse Minderheiten mehr Chancen im politischen Prozess haben.

Es sollte verstärkt auch ein Bewusstsein dafür entwickelt werden, dass *Integration* keine reine «Bringschuld» der Einwanderer ist, sondern auch eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft. Deren Beitrag ist zudem nicht nur von den staatlichen Behörden allein zu leisten, sondern auch von nichtstaatlichen Organisationen wie den Sozialpartnern und den Ausländerorganisationen. Noch weiter gefasst: Die Integration von Zuwanderern geht jeden Bürger an. Im Interesse des Rechtsfriedens und der gesellschaftlichen Kohäsion kann und muss jede und jeder einen Beitrag dazu leisten. Der Staat kann günstige Inkorporationsbedingungen schaffen – den Hauptbeitrag muss letztlich die Bevölkerung selbst leisten.

Literatur

- Allenbach, Brigit/Sökefeld, Martin, *Muslimen in der Schweiz*, Zürich 2010.
- Allenbach, Brigit/Sökefeld, Martin, Einleitung, in: Dies., Hg., *Muslimen in der Schweiz*, Zürich 2010, 9–40.
- Baumann, Martin/Stolz, Jörg, Religiöse Vielfalt in der Schweiz: Zahlen, Fakten, Trends, in: Dies., Hg., *Eine Schweiz – viele Religionen*, Bielefeld 2007, 39–66.
- Beyeler, Sarah, Der Inkorporationsprozess der Ahmadiyya-Gemeinschaft in der Schweiz im Kontext ihrer Bauprojekte und Öffentlichkeitsarbeit, in: Allenbach, Brigit/Sökefeld, Martin, *Muslimen in der Schweiz*, Zürich 2010, 66–91.
- Biaggini, Giovanni/Gächter, Thomas/Kiener, Regina, Hg., *Staatsrecht*, Zürich/St. Gallen, 2011.

- Caroni, Martina, Religion und Integration – Gedanken zum Umgang mit religiösen Minderheiten, in: Pahud de Mortanges, René, Hg., Religion und Integration aus der Sicht des Rechts. Grundlagen-Problemfelder-Perspektiven, Zürich 2010, 11–37.
- Christmann, Anna, Damoklesschwert Referendum? Die indirekte Wirkung ausgeübter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten, in: Swiss Political Science Review 16, 2010, 1–4.
- Christmann, Anna, Direkte Demokratie als Damoklesschwert? Die indirekte Wirkung der Volksrechte auf die Anerkennung von Religionsgemeinschaften, in: Vatter, Adrian, Hg., Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie, Zürich 2011, 120–143.
- Dictionnaire Droit des Religions, sous la direction de Francis Messner, Paris 2010.
- Fiolka, Gerhard/Niggli, Marcel Alexander, Strafrechtlicher Schutz von Religionsgemeinschaften im realen und virtuellen Raum, in: Pahud de Mortanges, René/Tanner, Erwin, Hg., Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nach schweizerischem Recht, Zürich 2005, 705–734.
- Fiolka, Gerhard, Kommentar zu Art. 261 StGB, in: Niggli, Marcel Alexander/Wiprächtiger, Hans, Hg., Strafrecht II, Basler Kommentar, 2007.
- Kälin, Walter, Grundrechte im Kulturkonflikt, Zürich 2000.
- Kissling, Christian, Spitalseelsorge und Recht, Zürich 2008.
- Kley, Andreas, Kutten, Kopftücher, Kreuze und Minarette – religiöse Symbole in öffentlichen Räumen, in: Pahud de Mortanges, René, Hg., Religion und Integration aus der Sicht des Rechts. Grundlagen-Problemfelder-Perspektiven, Zürich 2010, 229–257.
- Könnemann, Judith/Jödicke, Ansgar, Bedingungen und Möglichkeiten der Partizipation religiöser Akteure an demokratischer Meinungsbildung. Das Beispiel Schweizer Volksabstimmungen, in: Gabriel, Karl u. a., Hg., Modelle des religiösen Pluralismus, Paderborn 2012, 181–206.
- Krauss, Detlev, Der strafrechtliche Konflikt zwischen Glaubensfreiheit und Kunstfreiheit, in: Hauser, Robert u. a., Hg., Gedächtnisschrift für Peter Noll, 209–230.
- Mader, Luzius/Schinzel, Marc, Religion in der Öffentlichkeit, in: Boehinger, Christoph, Hg., Religionen, Staat und Gesellschaft. Die

- Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich 2012, 109–143.
- Maier, Philipp, Muslime im Strafvollzug, in: Pahud de Mortanges, René/Tanner, Erwin, Muslime und schweizerische Rechtsordnung, Freiburg 2002, 309–332.
- Pahud de Mortanges, René, Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung», in: Bochinger, Christoph, Hg., Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich 2012, 145–173.
- Pahud de Mortanges, René, Schweizerische Rechtsgeschichte. Ein Grundriss, Zürich 2007.
- Pahud de Mortanges, René, Im Laufe der Zeit. Vom Stand des kantonalen Religionsverfassungsrechts, in: Flüge, Thomas/Hirzel, Martin Ernst/Mathwig, Frank/Schmid, Peter, Hg., Wo Gottes Wort ist. Festgabe für Thomas Wipf, Zürich 2010, 141–155.
- Pahud de Mortanges, René, Hg., Religion und Integration aus der Sicht des Rechts. Grundlagen-Problemfelder-Perspektiven, Zürich 2010.
- Richner, Barbara, Im Tode sind alle gleich. Die Bestattung nichtchristlicher Menschen in der Schweiz, Zürich 2006.
- Rossi, Ilario, Religiöse Pluralität, Medizin und Gesundheit, in: Baumann, Martin/Stolz, Jörg, Hg., Eine Schweiz – viele Religionen, Bielefeld 2007, 21–38.
- Rüegg, Christoph, Die privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Freiburg 2002.
- Saladin, Gerhard M., Armeeseelsorge – im Umbruch? in: Pahud de Mortanges, René/Tanner, Erwin, Hg., Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nach schweizerischem Recht, Zürich 2005, 329–356.
- Schlussbericht Baumann u. a., http://www.nfp58.ch/files/downloads/NFP58_Schlussbericht_Baumann.pdf.
- Schlussbericht Becci u. a., ebd.
- Schlussbericht Behloul, ebd.
- Schlussbericht Bennani-Chraïbi u. a., ebd.
- Schlussbericht U. Dahinden u. a., ebd.
- Schlussbericht Gerson u. a., ebd.
- Schlussbericht Giordano u. a., ebd.
- Schlussbericht Giugni u. a., ebd.

- Schlussbericht Hainard u. a., ebd.
- Schlussbericht Imhof u. a., ebd.
- Schlussbericht Jödicke u. a., ebd.
- Schlussbericht Kollmar-Paulenz u. a., ebd.
- Schlussbericht Lüddeckens u. a., ebd.
- Schlussbericht Marti u. a., ebd.
- Schlussbericht Plüess u. a., ebd.
- Schlussbericht Rudolph u. a., ebd.
- Schlussbericht Sökefeld u. a., ebd.
- Schlussbericht Stolz u. a., ebd.
- Schlussbericht Vatter u. a., ebd.
- Schneuwly Purdie, Mallory, *La religion comme facteur de réhabilitation sociale*, in: Allenbach, Brigit/Sökefeld, Martin, *Muslime in der Schweiz*, Zürich 2010, 123–144.
- Schwander, Vital, *Von den Religionsdelikten*, Freiburg 1955.
- Seidel, Wolf S./Waldmann, Bernhard, *Sakralbauten im Lichte der Grundrechtsbindung und Grundrechtsverwirklichung*, in: Pahud de Mortanges, René/Zufferey, Jean-Baptiste, Hg., *Bau und Umwandlung religiöser Gebäude*, Zürich 2007, 71–110.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu, *Limits of Citizenship, Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago 1994.
- Stolz, Jörg, *Religion und Integration aus der Perspektive der erklärenden Soziologie*, in: Pahud de Mortanges, René, Hg., *Religion und Integration aus der Sicht des Rechts. Grundlagen-Problemfelder-Perspektiven*, Zürich 2010, 41–80.
- Stolz, Jörg/Baumann, Martin, *Religiöse Vielfalt: Kulturelle, soziale und individuelle Formen*, in: Baumann, Martin/Stolz, Jörg, in: *Eine Schweiz – viele Religionen*, Bielefeld 2007, 21–38.
- Stratenwerth, Günter/Bommer, Felix, *Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II*, Bern 2008.
- Suter Reich, Virginia, *Anerkennungspraktiken alevitischer Gemeinschaften im Kontext der Basler Verfassungsreform*, in: Allenbach, Brigit/Sökefeld, Martin, *Muslime in der Schweiz*, Zürich 2010, 92–123.
- Suter Reich, Virginia, *Zwischen Differenz, Solidarität und Ausgrenzung. Inkorporationspfade der alevitischen Bewegung in der Schweiz und im transnationalen Raum*, Dissertation Universität Bern, 2011.

- Tappenbeck, Christian, Grundrechtliche Aspekte der Einbürgerung von Religionsangehörigen, in: Pahud de Mortanges, René, Hg., Religion und Integration aus der Sicht des Rechts. Grundlagen-Problemfelder-Perspektiven, Zürich 2010, 187–227.
- Tappenbeck, Christian/Pahud de Mortanges, René, Religionsfreiheit und religiöse Neutralität in der Schule, in: Pahud de Mortanges, René, Hg., Religiöse Neutralität. Ein Rechtsprinzip in der multireligiösen Gesellschaft, Zürich 2008, 105–136.
- Trechsel, Stefan, Schweizerisches Strafgesetzbuch. Praxiskommentar, Zürich/St.Gallen 2008.
- Tunger-Zanetti, Andreas, Imamausbildung im europäischen Kontext – das Beispiel Schweiz, in: Bülent, Ucar, Hg., Imamausbildung in Deutschland, Osnabrück 2010, 117–130.
- Vatter, Adrian, Hg., Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie, Zürich 2011.
- Vatter, Adrian/Danaci, Deniz, Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz, in: Politische Vierteljahresschrift 51, 2010, 205–222.
- Winzeler, Christoph, Einführung in das Religionsverfassungsrecht, Zürich 2009.
- Winzeler, Christoph, Die öffentliche Schule als Werkstatt der Integration, in: Pahud de Mortanges, René, Hg., Religion und Integration aus der Sicht des Rechts. Grundlagen-Problemfelder-Perspektiven, Zürich 2010, 149–171.
- Wytenbach, Judith, Partnerwahl, Familienplanung und sexuelle Gesundheit zwischen verfassungsrechtlich geschützter Selbstbestimmung und religiösen Vorschriften, in: Pahud de Mortanges, René, Hg., Religion und Integration aus der Sicht des Rechts. Grundlagen-Problemfelder-Perspektiven, Zürich 2010, 123–147.