

Anerkennung 2.0

Perspektiven der rechtlichen Einbeziehung von Religionsgemeinschaften

René Pahud de Mortanges
Lorenz Engi

IR PAPER 20

Anerkennung 2.0

Perspektiven der rechtlichen Einbeziehung von Religionsgemeinschaften

René Pahud de Mortanges /Lorenz Engi***

Zusammenfassung

Das Rechtsinstitut der öffentlich-rechtlichen Anerkennung hat es bis vor einigen Jahrzehnten vermocht, die gesellschaftlichen Entwicklungen gut aufzunehmen. Das manifestierte sich insbesondere in der Gleichstellung der beiden christlichen Hauptkonfessionen (im Lauf des 20. Jahrhunderts) und auch in der Anerkennung jüdischer Gemeinden in mehreren Kantonen. Zunehmend zeigt sich im Anerkennungssystem aber eine gewisse Blockierung. Neuere Entwicklungen wie namentlich die grössere Bedeutung muslimischer Gemeinschaften können im bestehenden Rahmen zumindest bisher kaum verarbeitet werden. Dies ruft danach, die Anerkennung zu überdenken. Die Konzeption einer «Anerkennung 2.0» sollte sich von der Frage leiten lassen, welche rechtlichen Sondernormen für Religionsgemeinschaften tatsächlich noch nötig sind. Zu einer Versachlichung kann der Verzicht auf den Begriff der Anerkennung beitragen, der stark symbolisch aufgeladen ist. Die Verfahren, durch welche Religionsgemeinschaften in ein besonderes Kooperationsverhältnis zum Staat treten können, sollten vereinfacht werden.

Résumé

Jusqu'à il y a quelques décennies, l'institution juridique de la reconnaissance de droit public a su bien s'adapter aux évolutions sociales. Cela s'est notamment traduit par l'égalité de traitement des deux principales confessions chrétiennes (au cours du XX^e siècle) et par la reconnaissance des communautés juives dans plusieurs cantons. Cependant, le système de reconnaissance semble aujourd'hui quelque peu bloqué. Les évolutions récentes, notamment l'importance croissante des communautés musulmanes, ne peuvent guère être prises en compte dans le cadre actuel, du moins jusqu'à présent. Cela appelle à repenser la reconnaissance. La conception d'une « reconnaissance 2.0 » devrait être guidée par la question de savoir quelles normes juridiques spéciales sont encore réellement nécessaires pour les communautés religieuses. L'abandon du terme « reconnaissance », fortement chargé symboliquement, peut contribuer à une objectivation. Les procédures permettant aux communautés religieuses d'entrer dans une relation de coopération particulière avec l'État devraient être simplifiées.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	2
2	Zur jüngeren Geschichte der Anerkennung	2
3	Schwindende rechtliche Bedeutung, wachsende «Symbolisierung»	3
4	Zunehmende rechtliche Problematik	5
5	Zwischenergebnis	6
6	Zukunftsperspektive	7
6.1	Inhaltliche Reduktion auf das (noch) Nötige	8
6.2	Verzicht auf den Anerkennungsbegriff	9
6.3	Niederschwelliges Verfahren	9
7	Schluss	10

* Prof. Dr. iur., Professor für Rechtsgeschichte und Kirchenrecht an der Universität Fribourg und Direktor des Instituts für Religionsrecht.

** PD Dr. iur., Lehr- und Forschungsrat am Institut für Religionsrecht der Universität Fribourg.

1 Einführung

Im Zentrum des schweizerischen Religionsverfassungsrechts steht die öffentlich-rechtliche Anerkennung. Einige Religionsgemeinschaften haben einen öffentlich-rechtlichen Status, sind also nicht zivilrechtliche Vereinigungen. Mit der öffentlich-rechtlichen Form gehen eine Reihe von Rechten einher – zum Beispiel das Besteuerungsrecht –, aber auch gewisse Pflichten. Die betreffenden Religionsgemeinschaften müssen zum Beispiel über ihre finanziellen Verhältnisse Rechenschaft ablegen.

Das Anerkennungssystem ordnete die Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften lange Zeit auf befriedigende Weise. Zunehmend mischt sich aber ein Unbehagen in die Betrachtung desselben. Schon 2015 fragte ein Sammelband, ob es sich bei der Anerkennung um ein Zukunfts- oder eher um ein Auslaufmodell handle¹. Die Schwierigkeiten und Fragen ergeben sich vor allem aus der dynamischen gesellschaftlichen Entwicklung. Der Anteil der Menschen, die sich keiner Religionsgemeinschaft zugehörig fühlen, steigt stetig an. Unter den übrigen Personen nimmt die Zahl derer zu, die keiner anerkannten Religionsgemeinschaften angehören. Lässt sich der besondere Status, lassen sich die besonderen Rechte der anerkannten Religionsgemeinschaften unter diesen Bedingungen noch rechtfertigen?

Wir wollen in diesem Aufsatz nach den Perspektiven des Anerkennungsrechts fragen. Der Text erhebt nicht den Anspruch, fertige Lösungen zu präsentieren. Er stellt einen Beitrag zur Diskussion dar und soll eine Einladung sein, über Möglichkeiten der weiteren Entwicklung im Bereich der Beziehungen von Staat und Religionsgemeinschaften nachzudenken. Zunächst soll die jüngere Entwicklung des Anerkennungsrechts vergegenwärtigt werden. Darauf aufbauend wird in Form eines Zwischenergebnisses die aktuelle Situation im Bereich der Anerkennung eingeschätzt. Im Anschluss daran soll

der Versuch unternommen werden, Zukunftsperspektiven zu skizzieren.

2 Zur jüngeren Geschichte der Anerkennung

Die ersten Anerkennungen von Religionsgemeinschaften erfolgten im 19. Jahrhundert. Anfänglich bezogen sich die Anerkennungsakte auf einzelne Kirchgemeinden der jeweiligen Minderheitskonfession. Die erste Anerkennung betraf die reformierte Kirchgemeinde in Solothurn im Jahr 1835. Analoge Akte folgten in Luzern (im Jahr 1853) und in Zug (1863)².

Auf gesamtkantonomaler Ebene sind frühe Anerkennungen in den paritätischen Kantonen festzustellen, also in den Kantonen, in denen römisch-katholische und evangelisch-reformierte Konfession in vergleichbarer Stärke vertreten waren. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gaben einige Verfassungen in diesen Kantonen zum Ausdruck, dass beide grossen Konfessionen (und teilweise auch die Christkatholische Kirche) staatlich anerkannt seien. So gewährte die Verfassung des Kantons Thurgau von 1869 der evangelischen und der katholischen Landeskirche das freie Selbstkonstituierungsrecht innerhalb der Schranken der Rechtsordnung³. Die Verfassung des Kantons Aargau von 1885 sprach von «anerkannten christlichen Konfessionen», worunter die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche zu verstehen waren⁴. Die Verfassung des Kantons Graubünden von 1892 bezeichnete die evangelisch-reformierte und römisch-katholische Kirche als «öffentliche Religionsgemeinschaften»⁵.

Bei den Kantonen, die entweder reformiert oder katholisch waren, dauerte es länger, bis die jeweilige Minderheitskonfession auf gesamtkantonomaler Ebene anerkannt wurde. Entsprechende Akte erfolgten zunächst in kleineren katholischen Kanto-

¹ René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Zürich/Basel/Genf 2015.

² René Pahud de Mortanges, Die historische Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung, in: René Pahud de Mortanges/Lorenz Engi (Hrsg.), Von Freiheitsgewährung und Exklusion. Der Schutz der Religionsfreiheit seit der Bundesverfassung von 1848, Zürich/Genf 2024, S. 149–

168, 157 f. (auch in: René Pahud de Mortanges, Ausgewählte Aufsätze zum Religionsrecht – Selected Papers on Law and Religion, Zürich/Genf 2025, S. 231–249, hier S. 239 f.).

³ § 56 der Verfassung des Kantons Thurgau vom 28. Februar 1869.

⁴ § 68 der Verfassung des Kantons Aargau vom 23. April 1885.

⁵ Art. 11 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 2. Oktober 1892.

nen (Obwalden 1907, Uri 1916, Appenzell-Innerrhoden 1925⁶). In vielen reformierten Kantonen erfolgte die rechtliche Anerkennung der römisch-katholischen Kirche (beziehungsweise der kantonalen katholischen Körperschaft) erst spät, oft erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Vergleichsweise früh tat Bern diesen Schritt (im Jahr 1939), im Kanton Basel-Landschaft erfolgte er 1950, in Appenzell-Ausserrhoden 1962, im Kanton Zürich 1963, im Kanton Schaffhausen 1967, im Kanton Waadt 1970, in Basel-Stadt 1972⁷.

Die christlichen Hauptkonfessionen waren damit prinzipiell gleichgestellt. Die konfessionellen Prägungen wirkten zwar teilweise noch nach. So war im Kanton Waadt die evangelisch-reformierte Kirche lange «institution nationale» mit besonderer rechtlicher Stellung⁸. Die katholischen Gemeinden bildeten auf kantonalen Ebene über lange Zeit nur einen Verband (rechtlich einen zivilrechtlichen Verein). Erst die Kantonsverfassung von 2003 sprach der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche Rechtspersönlichkeit zu und anerkannte beide als öffentlich-rechtliche Institutionen⁹.

Eine weitere Etappe der Inklusion bildete die Anerkennung jüdischer Gemeinden. 1972 wurde im Kanton Basel-Stadt erstmals die örtliche Israelitische Gemeinde anerkannt, analoge Schritte folgten in den Kantonen Freiburg (1990), St. Gallen (1993), Bern (1993), Waadt (2003) und Zürich (2005), häufig im Zuge einer Totalrevision der Kantonsverfassung. Diese Anerkennungen waren vor allem von der Überlegung geleitet, gegenüber einer in der Schweiz lange diskriminierten Minderheit die volle gesellschaftliche Anerkennung zum Ausdruck zu bringen. Mit dem rechtlichen Vorgang verschränkten sich also besonders in diesen Fällen stark symbolische Motive.

Da die jüdischen Gemeinden in ihrer Struktur anders waren als die bisher anerkannten christlichen Kirchen, führten diese Anerkennungsakte zu einer

inneren Pluralisierung des Anerkennungssystems. Die jüdischen Gemeinden wurden teilweise in der Form privatrechtlicher Verein anerkannt (so in den Kantonen Zürich und Waadt). In Bezug auf diese Formen von Anerkennung setzte sich der Ausdruck «kleine Anerkennung» durch (der im positiven Recht so nicht vorkommt). Verschiedene Kantone machten sich daran, generelle Regelungen insbesondere für die «kleine» Anerkennung zu schaffen, schien sie doch ein taugliches Mittel zu sein, um das Anerkennungssystem zu öffnen. Der Kanton Basel-Stadt schuf mit der Verfassung von 2005 das Institut der «kantonalen Anerkennung». Diese erfolgt durch einen Beschluss des Grossen Rates ohne Referendumsmöglichkeit¹⁰. Die Rechte und Pflichten der betreffenden Religionsgemeinschaften werden im Einzelfall festgelegt¹¹. Im Wesentlichen ist der Akt der kantonalen Anerkennung symbolisch. Bisher wurden im Kanton Basel-Stadt folgende Gemeinschaften in dieser Form anerkannt: Christengemeinschaft, Neuapostolische Kirche, Aleviten, Evangelisch-lutherische Kirche.

Der Kanton Waadt schuf als bisher einziger Kanton der Schweiz ein eigenes Anerkennungsgesetz, welches Voraussetzungen und Verfahren neuer Anerkennungen detailliert regelt¹². Es bezieht sich auf die Anerkennung als Institution von öffentlichem Interesse («institution d'intérêt public») und damit ebenfalls auf die «kleine» Form der Anerkennung¹³.

3 Schwindende rechtliche Bedeutung, wachsende «Symbolisierung»

Mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung gehen eine Reihe von rechtlichen Folgen einher. Sie differieren im Einzelnen je nach kantonalen Ausgestaltung. Typische Anerkennungswirkungen sind:

- die Befugnis, in öffentlichen Institutionen Seelsorge zu leisten;

⁶ Dieter Kraus, Schweizerisches Staatskirchenrecht. Hauptlinien des Verhältnisses von Staat und Kirche auf eidgenössischer und kantonalen Ebene, Tübingen 1993, S. 62.

⁷ Kraus, ebd.

⁸ Art. 13 der Verfassung des Kantons Waadt vom 1. März 1885 (ausser Kraft).

⁹ Art. 170 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003. Vgl. Kraus (Anm. 6), S. 287–289; Pahud de Mortanges (Anm. 2), S. 163.

¹⁰ § 133 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100).

¹¹ § 133 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (Anm. 10).

¹² Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public (LRCR) vom 9. Januar 2007 (RSV 180.51).

¹³ Vgl. Art. 171 der Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003.

- das Recht, Steuern zu erheben;
- das Recht, in öffentlichen Schulen Religionsunterricht durchzuführen sowie eine
- finanzielle Unterstützung seitens des Staates.

Besonders bezüglich des letzten Punktes gehen die Verhältnisse in den Kantonen weit auseinander. Erhalten die anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften in einigen Kantonen finanzielle Unterstützung in grossem Umfang, so sind die entsprechenden Beträge in anderen Kantonen klein, oder fliessen sie nur als Entgelt für bestimmte Leistungen (z.B. Spitalseelsorge)¹⁴.

Viele Anerkennungswirkungen haben in der jüngeren Vergangenheit faktisch an Bedeutung verloren. Der Grund ist, dass entsprechende Rechte vom Anerkennungsstatus teilweise gelöst und auch anderen als den anerkannten Religionsgemeinschaften eingeräumt wurden. Es fand eine Entkoppelung der Anerkennungswirkungen vom Anerkennungsstatus statt¹⁵. Dies zeigt sich besonders deutlich bei der Seelsorge in öffentlichen Institutionen wie beispielsweise Spitälern. Traditionell eine Domäne der anerkannten Religionsgemeinschaften, sind unterdessen auch andere Religionsgemeinschaften in unterschiedlichen Formen in diesem Bereich tätig¹⁶.

In einigen Bereichen ist die Anerkennung wichtig geblieben. Das betrifft insbesondere die finanziellen Aspekte. Die anerkannten Religionsgemeinschaften können Steuern erheben. In vielen Kantonen zahlen auch juristische Personen Kirchensteuern¹⁷. Zusammen mit den teilweise hohen Staatsbeiträgen sichert dies den anerkannten Kirchen, insbe-

sondere der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Kirche, in den meisten Schweizer Kantonen eine besondere Finanzbasis, die grundlegend anderer Art ist als bei nicht-erkannten Religionsgemeinschaften.

Die traditionellen Anerkennungswirkungen können teilweise nicht verhehlen, dass sie aus einer anderen Zeit stammen, und haben entsprechend etwas «Patina angesetzt». Das gilt etwa bezüglich des Religionsunterrichts an staatlichen Schulen. Lange war der konfessionelle Unterricht, der in die zentralen Inhalte des Christentums einführte, an öffentlichen Schulen fest etabliert. Er fand als staatlicher Unterricht statt, unter Titeln wie «Biblische Geschichte» oder «Bibelkunde». Dieser Modus der Religionsvermittlung ist unterdessen Geschichte, die entsprechenden Fächer wurden durch einen religionskundlichen Unterricht ersetzt, der dem Prinzip «teaching about religion» folgt¹⁸. Neben dem schulisch verantworteten Religionsunterricht führ(t)en die anerkannten Kirchen im Rahmen der öffentlichen Schule Unterricht durch, z.B. in Form des «Untis» oder des Konfirmandenunterrichts. Diese Formen des Unterrichts gehörten über lange Zeit zum normalen Schulalltag und waren mehr oder weniger problemlos in das übrige Curriculum eingebunden, da ohnehin fast alle Schülerinnen oder Schüler einer der Hauptkonfessionen angehörten und folglich den entsprechenden Unterricht besuchten. Diese Selbstverständlichkeit hat sich verloren, der Besuch solchen Unterrichts versteht sich gerade in städtischen Agglomerationen längst nicht mehr von selbst, auch hat sich das religiöse Feld

¹⁴ Vgl. Lorenz Engi, Die staatliche Finanzierung von Religionsgemeinschaften, in: *sui generis* 2018, S. 271–284.

¹⁵ René Pahud de Mortanges, Zwischen religiöser Pluralisierung und Säkularisierung. Aktuelle Entwicklungen bei der staatlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften, in: ders. (Hrsg.), *Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?*, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 11–24, 21 f. (auch in: René Pahud de Mortanges, *Ausgewählte Aufsätze zum Religionsrecht – Selected Papers on Law and Religion*, Zürich/Genf 2025, S. 83–96, hier S. 92 f.).

¹⁶ Vgl. die Beiträge in: René Pahud de Mortanges/Hansjörg Schmid/Irene Becci (Hrsg.), *Spitalseelsorge in einer vielfältigen Schweiz. Interreligiöse, rechtliche und praktische Herausforderungen*, Zürich/Basel/Genf 2018; Christian Kissling, *Spitalseelsorge und Recht in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme angesichts der religiösen Pluralisierung*, Zürich/Basel/Genf 2008; insb. zur muslimischen Seelsorge Hansjörg Schmid/Mallory Schnewwly Purdie/

Andrea Lang/Amir Dziri, *Muslimische Seelsorge in öffentlichen Institutionen*, SZIG-Paper 1, Fribourg 2018; Hansjörg Schmid/Andrea Lang, *Muslimische Seelsorge im Kanton Zürich*, SZIG-Paper 8, Fribourg 2020; Amir Dziri/Andrea Lang/Hansjörg Schmid, *Muslimische Seelsorge: Etappen und Perspektiven*, SZIG-Paper 12, Fribourg 2022.

¹⁷ Vgl. Raimund Süess/Christian R. Tappenbeck/René Pahud de Mortanges, *Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz. Eine Dokumentation*, Zürich/Basel/Genf 2013, S. 5–12.

¹⁸ René Pahud de Mortanges, Die Neutralisierung und Öffnung des schulischen Religionsunterrichts, in: ders./Lorenz Engi (Hrsg.), *In Zeiten der Säkularisierung. Herausforderungen für das Verhältnis von Staat und Religion*, Zürich/Genf 2023, S. 129–153 (auch in: René Pahud de Mortanges, *Ausgewählte Aufsätze zum Religionsrecht – Selected Papers on Law and Religion*, Zürich/Genf 2025, S. 137–161).

pluralisiert. Tendenziell zieht sich der religiöse Unterricht daher aus dem Bereich der öffentlichen Schule zurück, auch wenn er teilweise seinen Platz behauptet und wichtig bleibt.

Verlor die Anerkennung faktisch an Bedeutung, so gewann sie zumindest zwischenzeitlich dagegen auf einer symbolischen Ebene an Gewicht. Besonders im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung des Islams wurde teilweise diskutiert, ob zusätzliche Anerkennungen erfolgen sollten. Von befürwortender wie ablehnender Seite wurde dabei oft die Vorstellung vertreten, dass es darum gehe, «den Islam» anzuerkennen (und nicht eine konkrete Glaubensgemeinschaft), was bereits auf die weniger rechtliche, stärker symbolische Natur der Debatte hinweist. Die Bedeutung der Anerkennung verschob sich schrittweise vom juristischen Akt zum symbolischen Entscheid.

4 Zunehmende rechtliche Problematik

Die neuere gesellschaftliche Entwicklung in der Schweiz ist in religiöser Hinsicht vor allem von den Phänomenen der Pluralisierung und Säkularisierung geprägt. Die Pluralisierung manifestiert sich besonders deutlich und viel diskutiert in der Zunahme des Anteils der muslimischen Bevölkerung. Vor allem im Lauf der 1990er Jahre stieg dieser Wert, unter anderem infolge der Kriege auf dem Balkan, der viele muslimische Menschen (namentlich aus Bosnien) in die Schweiz flüchten liess. Im Jahr 1990 hatte sich nur 1,6 Prozent der Bevölkerung dem Islam zugeordnet, im Jahr 2000 waren es schon 3,6 Prozent. Seither wuchs der Anteil relativ moderat weiter an (2010: 4,5 Prozent; 2020: 5,4 Prozent)¹⁹. Auch andere Religionsgemeinschaften nahmen, weniger beachtet, an relativer Bedeutung

zu. So stieg der Anteil der Angehörigen «anderer christlicher Religionsgemeinschaften» (also christlicher Personen, die nicht der evangelisch-reformierten oder römisch-katholischen Kirche angehören) von 3,4 Prozent im Jahr 1990 auf 5,6 Prozent im Jahr 2020. Diese Anstiege sind indes bescheiden im Vergleich mit der Zunahme der Personen, die sich gar keiner Religionsgemeinschaft zugehörig fühlen. War dies 1990 noch eine relativ kleine Gruppe von 7,5 Prozent der Bevölkerung, so ist es unterdessen deutlich die grösste Gruppe (2023: 35,6 Prozent Bevölkerungsanteil). Die Säkularisierung, die sich darin spiegelt, also der generelle Bedeutungsverlust von Religion und Glauben, ist neben der Pluralisierung der zweite wichtige, auf lange Sicht wahrscheinlich wichtigere Faktor, der die religionssoziologische Entwicklung bestimmt²⁰.

Für das Anerkennungssystem bedeutet der Wandel ein zunehmendes Problem. Inkludierte es in der Form, die es im späten 20. Jahrhundert angenommen hatte, die Religionsgemeinschaften und deren Angehörige ziemlich umfassend, so fallen nun immer grössere Bevölkerungsteile quasi aus dem System heraus. In vielen Kantonen sind es bereits unter 50 Prozent der Gesamtbevölkerung, die einer anerkannten Religionsgemeinschaft angehören. Die Mehrheit der Menschen bewegt sich, was die religiöse Zugehörigkeit angeht, also ausserhalb des Systems. Die Situation beschäftigt die meisten Menschen nicht sehr stark, denn durch einen Kirchenaustritt können sie sich aller Verpflichtungen seitens einer Religionsgemeinschaft entledigen. Zunehmend verdichtet sich die Lage aber zu einem rechtlichen Problem, denn staatliches Handeln muss den Geboten der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und – in Sachen Religion – religiösen Neutralität genügen. Zunehmend wird bezweifelt, ob die aktuelle Praxis der Anerkennung diesen Geboten noch entspricht²¹. Die Anerkennungspraxis

¹⁹ Bundesamt für Statistik, «Religionen», <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/religionen.html> (Abruf 4.3.2026).

²⁰ Vgl. Jörg Stolz/Jeremy Senn, Säkularisierung und der Anstieg der Konfessionslosen in der Schweiz. Eine soziologische Perspektive, in: René Pahud de Mortanges/Lorenz Engi (Hrsg.), In Zeiten der Säkularisierung. Herausforderungen für das Verhältnis von Staat und Religion, Zürich/Genf 2023, S. 3–23.

²¹ Vgl. Felix Hafner, Religionsverfassung, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel

suisse, Zürich 2020, Band 3, S. 2327–2349, insb. 2340 f., 2348; Regina Kiener/Sebastian Kempe, Zwischen Tradition und Grundrechtsschutz: Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 117 (2016), S. 567–587; Christian Reber, Die Weiterentwicklung des staatlichen Anerkennungs- und Unterstützungssystems für Religionsgemeinschaften, in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts. Beiträge zum Jubiläum des Instituts für Religionsrecht, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 167–199,

der Kantone gerät in eine zunehmende Spannung mit dem übergeordneten Recht.

Der scheinbar leichte Ausweg aus dieser Lage wäre die Anerkennung weiterer, namentlich muslimischer Gemeinschaften. Eine Zeit lang gab es dafür in der interessierten Öffentlichkeit und bei den zuständigen Behörden einige Sympathie, die aber im Lauf der Zeit wieder etwas zurückging. Ernsthafte Anläufe, eine Anerkennung muslimischer Gemeinschaften in die Wege zu leiten, sind bisher rar geblieben²². Ein Grund dafür sind organisatorische und strukturelle Defizite im Bereich der islamischen Religionsgemeinschaften. Der faktisch wichtigste Grund aber liegt im politischen System begründet. Fast immer unterstehen neue Anerkennungen dem fakultativen oder obligatorischen Referendum²³. Besonders im Fall des Islam, der nach wie vor ein gewisses Reizthema in weiten Teilen der Öffentlichkeit darstellt, bildet dies eine fast unüberwindliche politische Hürde.

Es gab in jüngerer Zeit verschiedene Versuche, das Anerkennungssystem zu modifizieren und für weitere Religionsgemeinschaften zu öffnen. Diese Versuche sind aber fast immer gescheitert. So legte der Regierungsrat des Kantons Zürich im Jahr 2003 ein Anerkennungsgesetz vor, das den Entscheid über zusätzliche Anerkennungen dem Regierungsrat zugewiesen hätte. Die Vorlage wurde deutlich abgelehnt²⁴. Zuletzt stand eine ähnliche Vorlage im Kanton Neuenburg zur Abstimmung: Nach einem neuen Gesetz hätte die Kompetenz, zusätzliche Religionsgemeinschaften als Institutionen von öffentlichem Interesse anzuerkennen, neu dem Kantonsparlament zustehen sollen. Auch diese Vorlage wurde klar abgelehnt²⁵. Eine politische Mehrheit, das Anerkennungssystem fundamental zu ändern

und namentlich muslimische Religionsgemeinschaften anzuerkennen, scheint aktuell nicht zu bestehen. Bemerkenswert ist indes eine Neuerung im Kanton Freiburg: Im Jahr 2024 wurde das Gesetz über die Beziehungen zu den Religionsgemeinschaften geändert. Nach der neuen Fassung liegt die Kompetenz zur Verleihung öffentlich-rechtlicher Vorrechte an privatrechtliche Vereinigungen – also zur «kleinen» Anerkennung – beim Staatsrat²⁶.

Auch wenn neue Anerkennungen politisch kaum möglich sind, reagieren die zuständigen Stellen auf die gesellschaftlichen Entwicklungen und auf die zunehmenden Gleichbehandlungsprobleme. Die rechtliche Stellung von islamischen und anderen Gemeinschaften wird verbessert, ohne dass es formell zu neuen Anerkennungen kommt²⁷. So wurden beispielsweise in diversen Kantonen Bestrebungen unternommen, die muslimische Seelsorge in öffentlichen Institutionen zu professionalisieren²⁸. Allerdings hat dieser Handlungsmodus Grenzen, da in dieser Weise keine dauerhaften, stabilen Finanzierungen möglich sind.

5 Zwischenergebnis

Das Anerkennungssystem war bis spät ins 20. Jahrhundert eine Erfolgsgeschichte. Die gesellschaftlichen Veränderungen liessen sich aufnehmen und verarbeiten. Das betraf vor allem die rechtliche Gleichstellung von evangelisch-reformierter und römisch-katholischer Kirche: Hatten zwischen diesen Konfessionen im 19. Jahrhundert noch massive Spannungen bestanden, so kam es im Lauf des 20. Jahrhunderts zu einer Aussöhnung. Es gelang,

172 ff.; *Andreas Stöckli*, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung. Unter Berücksichtigung der historischen, philosophischen und völkerrechtlichen Grundlagen, Habil. Freiburg, Zürich/Genf 2025, S. 539 ff.; *ders.*, Hat die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften Zukunft? In: Anne Kühler/Mirjam Olah/Lenke Wettlaufer (Hrsg.), *Quae Caesaris Caesaris, quae Dei Deo?*, Bezüge von Recht und Religion im Wandel, Zürich/St. Gallen 2018, S. 35–59, insb. 46 ff.

²² Im Kanton Waadt ist seit längerem ein Gesuch des dortigen kantonalen Dachverbandes auf Anerkennung hängig.

²³ Vgl. *Lorenz Engi*, Islamische Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkennen?, in: *Aktuelle Juristische Praxis* 2017, S. 1210–1221, 1212; *Philippe Gardaz*, Die

Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Kompetenzen, Typologie, aktuelle Situation, in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), *Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?*, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 1–10, 7 f.

²⁴ 64 Prozent Nein-Stimmen in der Volksabstimmung vom 30. November 2003.

²⁵ 56 Prozent Nein-Stimmen in der Volksabstimmung vom 26. September 2021.

²⁶ Vgl. Art. 29a des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Konfessionsgemeinschaften und dem Staat (BKGS) vom 26.9.1990; aktuelle Fassung in Kraft seit 1.7.2024.

²⁷ *René Pahud de Mortanges/Raimund Süess*, *Muslime und schweizerisches Recht – Ein Ratgeber für Experten und Laien*, Zürich/Basel/Genf 2019, S. 16.

²⁸ Vgl. vorn Anm. 16.

diesen Prozess auch rechtlich nachzuvollziehen, indem die beiden genannten Konfessionen in allen Kantonen einen gleichberechtigten Status erlangten.

Mit den neuen Veränderungen, die sich seit den 1990er-Jahren zeigen, tut sich das System viel schwerer. Eine rechtliche Inklusion der Gemeinschaften, die an gesellschaftlicher Bedeutung gewonnen haben, ist bisher kaum gelungen. Die notwendigen gesellschaftlichen Mehrheiten fehlen, was in der Referendumsdemokratie zu einer Blockade führt. Gleichzeitig ist das Bewusstsein für rechtliche Gleichbehandlung in der jüngeren Vergangenheit gestiegen, so dass auch immer deutlicher die Ungleichheiten benannt und kritisiert werden, die mit dem gegenwärtigen Rechtszustand einhergehen.

Zwei Determinanten prägen somit die aktuelle Situation:

- ein fehlender politischer Wille, das System in der Weise den gesellschaftlichen Veränderungen anzupassen, dass weitere Religionsgemeinschaften, namentlich auch muslimische, einbezogen werden; und
- eine zunehmende rechtliche Problematik insbesondere im Hinblick auf die Postulate der Gleichbehandlung, der Nicht-Diskriminierung und der weltanschaulich-religiösen Neutralität des Staates.

Das Anerkennungsrecht und die, die es gestalten, befinden sich quasi in einer ungemütlichen Zwangslage zwischen Recht und Politik: Das Recht verlangt eine stärkere Angleichung gesellschaftlich relevanter Religionsgemeinschaften und bewertet die aktuellen Gegebenheiten zunehmend als diskriminierend, die Politik (im vorliegenden Kontext verkörpert v.a. in der Stimmbevölkerung) hingegen erachtet die Unterscheidungen mehrheitlich als zulässig. Aus dieser Situation gibt es keine einfachen Auswege, da beide Einflussgrössen – Recht und Politik – gleicherweise bedeutsam sind. Folglich muss beiden Rationalitäten bei der Behandlung des Problems Rechnung getragen werden.

Die Lage macht zumindest im Moment grosse Würfe unwahrscheinlich. Es dürfte nicht möglich sein, das Anerkennungssystem von Grund auf zu verändern – dazu fehlt der politische Wille. Indes erschiene es auch riskant, den bestehenden Zustand einfach zu perpetuieren. Denn wenn gar keine An-

passungen erfolgen, dürfte die rechtliche Anerkennung immer mehr zu einer Hülle mit wenig Inhalt degenerieren. Es bliebe äusserlich alles beim Alten, doch die effektiven rechtlichen Wirkungen der Anerkennung würden immer stärker verblassen, und die Beziehungen zu den Religionsgemeinschaften würden immer stärker an der Anerkennung vorbei gestaltet. Dieser Zustand erscheint sowohl unter rechtlichen als auch politischen Aspekten unbefriedigend. Es ist deshalb ein Weg zu finden, der den verschiedenen Einflussgrössen Rechnung trägt und gleichzeitig aus der gegenwärtigen (Teil-)Blockade hinausführt. Einige Überlegungen dazu sollen im Folgenden präsentiert werden.

6 Zukunftsperspektive

Anerkennungsakte sind gegenwärtig unter anderem durch ihre symbolhafte Aufladung erschwert. Die Anerkennung hat besonders im Zusammenhang mit dem Islam eine Bedeutung bekommen, die ihrer eigentlichen rechtlichen Bedeutung wenig entspricht. Diese Symbolisierung befrachtet den Anerkennungsentscheid mit vielen Themen rund um Integration, Kultur und Identität. Nun waren Anerkennungsentscheide auch in der Vergangenheit nicht völlig frei von solchen Aspekten, aber diese Akzentuierung hat sich verstärkt, im Gleichschritt mit einer generellen Entwicklung der Emotionalisierung und Skandalisierung.

Ein zweiter Hauptgrund für die geringe Anpassungsfähigkeit des Systems sind die bereits erwähnten Referendumshürden. Zusätzliche Anerkennungen sind in der Regel zumindest potenziell mit einem Abstimmungskampf verbunden, was sie schwierig macht. Beide Elemente verstärken sich gegenseitig: Mit der zunehmenden emotionalen Aufladung werden Referenden weniger aussichtsreich, und die Volksabstimmungen begünstigen – so sie denn stattfinden – eine Emotionalisierung der Debatte.

Reformideen sollten deshalb an diesen beiden Punkten ansetzen. Sie sollten versuchen, die Anerkennung möglichst auf ihren rechtlichen Kern zurückzuführen und die symbolhaften Konnotationen zu reduzieren. Und sie sollten das Verfahren vereinfachen, in dem der Staat zu Religionsgemeinschaften in ein besonderes Verhältnis tritt. Auch in dieser Hinsicht hängen die beiden Elemente zusammen:

Wenn die Bedeutung der Anerkennung reduziert wird – im Sinn einer Zurückführung auf das rechtlich Bedeutsame –, dann sind auch weniger aufwendige politische Verfahren nötig. Umgekehrt kann ein einfacheres Verfahren dazu führen, dass die Anerkennung sachlicher betrachtet und symbolisch weniger aufgeladen ist.

Wir möchten dies im Folgenden konkretisieren, wobei zuerst die inhaltlichen Aspekte und nachher Verfahrensfragen in den Blick genommen werden.

6.1 Inhaltliche Reduktion auf das (noch) Nötige

Die Anerkennung hat, wie bereits erwähnt, inhaltlich an Bedeutung verloren. Dieser Bedeutungsverlust hängt unter anderem mit dem Ausbau des individuellen Grundrechtsschutzes zusammen. Viele Fragen im Zusammenhang mit Staat und Religion werden heute primär als individualgrundrechtliche Fragen behandelt. Das lässt sich etwa am Beispiel der Seelsorge in öffentlichen Institutionen, das bereits berührt wurde²⁹, verdeutlichen: Die seelsorgliche Betreuung lässt sich als individuelles Recht zum Beispiel einer Spitalpatientin konzipieren. Entsprechende Ansprüche lassen sich vor allem aus dem Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit ableiten. Aus dieser Sicht muss es allen Religionsgemeinschaften möglich sein, Seelsorge zu leisten – aber nicht, weil sie einen entsprechenden korporativen Anspruch hätten, sondern aufgrund der Rechte des betroffenen Individuums. Dies führt dazu, dass die Seelsorge etwa in öffentlichen Spitälern geöffnet wurde und geöffnet werden musste. Faktisch wird das Anerkennungsmodell, das Grenzlinien entlang von Religionsgemeinschaften zieht, durch diese Entwicklungen an den Rand gedrängt³⁰. Im Grundsatz durchbricht die individualrechtliche Perspektive den korporativen Ansatz des Anerkennungsrechts.

In *einer* Hinsicht jedoch ist die Anerkennung wichtig geblieben: in finanzieller. Heute ist das Anerkennungssystem im Wesentlichen ein Finanzierungssystem, es verschafft den anerkannten Religionsgemeinschaften besondere Finanzgrundlagen, insbesondere durch die Erhebung von Kirchensteuern bei juristischen Personen und teilweise namhafte Staatsbeiträge.

Die finanzielle Unterstützung wichtiger gesellschaftlicher Institutionen gehört zum modernen Staat, beispielsweise auch im Bereich der Kultur. Es wäre systemfremd, wenn der Staat gerade im Bereich der Religionsgemeinschaften auf solche Unterstützungen verzichten müsste. Die gesellschaftliche Bedeutung der Religionsgemeinschaften wurde in der jüngeren Vergangenheit oft erhoben und unter verschiedenen Aspekten bestätigt³¹. Es spricht viel dafür, diese finanzielle Förderung – in welcher Form auch immer – fortzusetzen. Es gibt auch Gründe, entsprechende Unterstützung zumindest teilweise Gemeinschaften zukommen zu lassen, die bisher nicht anerkannt sind. Bei den grossen unter ihnen hat der Staat ein Interesse, Ansprechpartner zu besitzen und stabile Strukturen vorzufinden³².

Ein anderer Bereich, der weiterhin von Bedeutung ist, lässt sich unter dem Stichwort «administrative Hilfen» zusammenfassen. Der Staat erbringt für die anerkannten Religionsgemeinschaften gewisse Dienstleistungen, zum Beispiel bezüglich der Erfassung der Mitglieder (Bezug von Daten aus dem Einwohnerregister), oder auch bei der Steuererhebung. Auch solche Dienste können weiterhin sinnvoll sein.

Das rechtliche Verhältnis zu den gesellschaftlich relevanten Religionsgemeinschaften sollte sich in der inhaltlichen Gestaltung auf diese Aspekte konzentrieren, die noch von Bedeutung sind, und in denen es tatsächlich einer besonderen Regelung für Religionsgemeinschaften bedarf. Die Anerkennung im Sinn einer besonderen rechtlichen Stellung von Religionsgemeinschaften erscheint nicht als schlechthin obsolet, jedoch sollte sie inhaltlich

²⁹ Vorn Ziff. 3.

³⁰ Geblieben sind eher kleinere Unterschiede: So können die anerkannten Religionsgemeinschaften in Spitälern beispielsweise eine sog. aufsuchende Seelsorge betreiben, das heisst Seelsorge unabhängig von einem konkreten Wunsch anbieten, was anderen Gemeinschaften in dieser Form nicht möglich ist (da sie entsprechende Rechte nicht *als* Religionsgemeinschaft besitzen).

³¹ Vgl. *Christian Reber*, Staatliche Unterstützung für Leistungen der anerkannten Kirchen – Religionspolitik nach zweierlei Mass?, Diss. Fribourg, Zürich/Basel/Genf 2020; *Lorenz Engi*, Warum unterstützt der Staat Religionsgemeinschaften?, in: Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht 26 (2021), Zürich 2022, S. 41–56.

³² In der Zeit der Corona-Pandemie beispielsweise war es von grossem Wert, dass die staatlichen Stellen mit verlässlichen Dachorganisationen zusammenarbeiten konnten.

«entschlackt» und an die aktuellen Verhältnisse angepasst werden.

6.2 Verzicht auf den Anerkennungsbegriff

Der Begriff der Anerkennung hat verschiedene Dimensionen. Er kann sich darauf beziehen, dass einer Gemeinschaft der Status eines akzeptierten Rechtssubjekts gewährt wird, er kann aber auch eine Wertschätzung zum Ausdruck bringen. Im Zusammenhang mit Religionsgemeinschaften und deren Anerkennung hatte der Begriff seinen Schwerpunkt zunächst auf der ersten Komponente. Im Lauf der Zeit hat der zweite Aspekt an Bedeutung gewonnen³³.

Wenn wir versuchen, das Anerkennungsverhältnis auf seinen (aktuell bedeutsamen) rechtlichen Kern zurückzuführen, so entspricht dem eine Anpassung der Terminologie. Das Rechtsverhältnis sollte auch seiner äusseren Gestalt nach versachlicht werden. Die emotionalen Komponenten, die beim Begriff der Anerkennung fast unweigerlich mitschwingen, bedeuten im Hinblick auf eine Weiterentwicklung des Systems eine (zu) grosse Hypothek. Sie belasten die Diskurse unweigerlich mit gesellschaftlich-grundsätzlichen Fragestellungen, die das konkrete Rechtsverhältnis zu sehr überlagern. Für die Regelung der Beziehungen zu den Gemeinschaften, die heute noch nicht anerkannt sind, schlagen wir daher den Verzicht auf den Begriff der Anerkennung vor. Die betreffenden Religionsgemeinschaften würden als registrierte Kooperationspartner des Staates fungieren. Eine überwölbende begriffliche Kategorie wäre möglich (z.B. «Registrierung»), unter Umständen aber auch verzichtbar.

Das betrifft nur die bisher nicht anerkannten Religionsgemeinschaften. Bei den Religionsgemeinschaften, die bereits anerkannt sind, würde sich nichts ändern. Ein «Totalumbau» des Systems ist besonders in einem Bereich wie den Beziehungen zu den Religionsgemeinschaften nicht realistisch – die bisher bestehenden Regelungen sollten im Prinzip nicht angetastet werden. Damit bliebe eine gewisse Unterschiedlichkeit bestehen (zwischen Reli-

gionsgemeinschaften, die in früherer Form anerkannt wurden, und solchen, die in einer neuen Weise in eine Kooperationsbeziehung zum Staat treten). Diese ist im Sinn eines Ausgleichs zwischen rechtlicher Konsequenz und politischer Machbarkeit³⁴ zu akzeptieren.

Für viele bisher nicht anerkannte Religionsgemeinschaften, welche die Anerkennung anstreben, bildet der symbolische Gehalt der Anerkennung einen wichtigen Anreiz. Die Anerkennung vermittelt über konkrete Rechtswirkungen hinaus die Botschaft, dass eine Religionsgemeinschaft in der schweizerischen Gesellschaft voll akzeptiert ist. Distanziert man das Rechtsverhältnis schon begrifflich von der symbolischen Komponente, so bedeutet das unter diesem Aspekt eine Einbusse. Jedoch war diese Wertschätzungs-Dimension schon immer fragwürdig, ist es doch prinzipiell nicht Aufgabe des Staates, sondern der Gesellschaft, eine Wertschätzung gesellschaftlicher Kräfte zum Ausdruck zu bringen.

6.3 Niederschwelliges Verfahren

Die grosse Hürde für zusätzliche Anerkennungen sind (potenzielle) Volksabstimmungen. Es erscheint schwierig, heute für solche Akte Mehrheiten zu finden. Auch grundlegende Änderungen des Systems finden keine Mehrheiten. Die Versuche, die Zuständigkeit für die Anerkennung zusätzlicher Religionsgemeinschaft «herunterzustufen», namentlich der Exekutive zuzuweisen, sind in Abstimmungen verschiedentlich gescheitert³⁵. Die Anerkennung wird offenbar verbreitet als politische Frage betrachtet, die entsprechend zu entscheiden ist³⁶. Namentlich im Hinblick auf die symbolische Komponente, die heute mit der Anerkennung verbunden ist, hat das eine gewisse Plausibilität. Ein solcher symbolischer Akt, lässt sich argumentieren, muss von der Gesamtbevölkerung vorgenommen werden.

Wird das Verhältnis zu den Religionsgemeinschaften dagegen, wie hier vorgeschlagen, inhaltlich vereinfacht und auch begrifflich versachlicht,

³³ Vgl. *Lorenz Engi*, Was bedeutet eigentlich «Anerkennung»? in: Cla Reto Famos/Dieter Kraus/Wolfgang Lienemann/René Pahud de Mortanges/Christoph Winzeler (Hrsg.), Eine tragende Stimme des reformierten Kirchenrechts – Festschrift für Jakob Frey, Zürich 2025, S. 107–118.

³⁴ Vgl. vorn Ziff. 5.

³⁵ Vgl. vorn Ziff. 4, dort aber auch Hinweise auf die interessante Entwicklung im Kanton Freiburg.

³⁶ Zu dieser Grundsatzfrage *Lorenz Engi*, Anerkennung von Religionsgemeinschaften: ein rechtlicher oder politischer Entscheid? IR-Paper 16, März 2025.

so sind so hohe Hürden nicht mehr unbedingt passend. Es bedarf mithin inhaltlicher Modifikationen der Anerkennung, um auch das Verfahren zu vereinfachen. Die Frage nach der inhaltlichen Konzeption ist den Verfahrensfragen systematisch vorgeordnet.

Konkret liesse sich das Verfahren, wenn Religionsgemeinschaften nach der hier skizzierten Vorstellung registrierte Kooperationspartner wären, wie folgt konzipieren: In einem bestehenden oder in einem neuen Gesetz wäre eine Grundlage für die Unterstützung für bestimmte Religionsgemeinschaften vorzusehen. Entweder könnten schon im Gesetz entsprechende Kriterien und Rechtsfolgen vorgesehen sein. Oder das Gesetz könnte auf Vereinbarungen verweisen, die zwischen dem Staat und den betreffenden Religionsgemeinschaften abgeschlossen würden, und in denen die Rechte und Pflichten in jedem Fall konkret zu definieren wären³⁷.

Das Stichwort der Leistungsvereinbarung fällt in Bezug auf Religionsgemeinschaften und die Gestaltung des Verhältnisses zu ihnen nicht selten. Oft werden aber die rechtlichen Schwierigkeiten, die sich in diesem Zusammenhang stellen, etwas unterschätzt. Leistungsvereinbarungen, die mit Dritten geschlossen werden, sind rechtlich als verwaltungsrechtliche Verträge zu qualifizieren³⁸. Solche Verträge sind zulässig, wenn ein Gesetz sie vorsieht oder Raum dafür lässt³⁹. In der Regel sind daher auch für Leistungsvereinbarungen gesetzliche Grundlagen nötig.

Auf der Basis der gesetzlichen Regelung läge die konkrete Festlegung der Beziehung zwischen dem Staat und der jeweiligen Religionsgemeinschaft im Kompetenzbereich der Exekutive.

wie vor) gute Gründe. Die Religionsgemeinschaften erfassen den Menschen in einer besonderen, umfassenden Weise. Sie verfolgen nicht einfach ein bestimmtes Anliegen wie eine NGO, sondern bieten umfassende Weltdeutungen an. Damit geht ein besonderes Potenzial einher, im Positiven wie im Negativen. Die Religionsgemeinschaften können viel zur Wertebildung, zum sozialen Zusammenhalt und zum gesellschaftlichen Frieden beitragen. Religion kann aber auch eine Quelle von Spannungen und Konflikten sein.

Dass der Staat den Religionsgemeinschaften ein besonderes Augenmerk schenkt, erscheint daher begründet. Die Tradition der öffentlich-rechtlichen Anerkennung, in der diese Beziehung in der Schweiz Ausdruck gefunden hat, ist wertvoll. Sie hat ein Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften entstehen lassen, das insgesamt gut ist. An diese Tradition muss bei Reformüberlegungen angeschlossen werden. Indes ist nicht zu übersehen, dass die Anerkennung in einer anderen Zeit geprägt wurde, in der es eine Pluralität und Dynamik, wie sie in der Gegenwartsgesellschaft besteht, noch nicht gab.

Die nötigen Anpassungen werden nicht auf einen Schlag erfolgen. Lösungen müssen sich im politischen und gesellschaftlichen Diskurs entwickeln. Allerdings sollte auch nicht so lange gewartet werden, bis ein Problemdruck entsteht, der das ganze System ins Wanken bringt. Die Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften müssen eine gewisse Offenheit für Anpassungen aufweisen, wenn sie in ihrer Grundstruktur erhalten bleiben sollen. In diesem Sinn ist die gemeinsame Reflexion über geeignete Wege in die Zukunft vielleicht das Wichtigste, was zurzeit verlangt ist.

7 Schluss

Warum soll der Staat Religionsgemeinschaften besonders behandeln, warum gelten für sie nicht einfach die Regeln des Zivilrechts? Es gibt dafür (nach

³⁷ Vgl. als Analogie das Opernhausgesetz des Kantons Zürich vom 15. Februar 2010 (LS 440.2), § 3 Abs. 2: «Der Regierungsrat schliesst mit dem Opernhaus eine Leistungsvereinbarung ab, in der die vom Opernhaus und vom Kanton zu erbringenden Leistungen festgelegt werden. [...]».

³⁸ Urteil Verwaltungsgericht Zürich, VB.2018.00590, 19.12.2018, E. 5.2; *Stefanie Wiget*, Die Programmvereinbarung. Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Diss. Fribourg, Bern 2012, S. 68.

³⁹ *Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, S. 293 f.; *Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, S. 365 f.

Kontakt:

Institut für Religionsrecht

Avenue de l'Europe 20, CH-1700 Freiburg

Tel. +41 26 300 80 23

E-Mail: religionsrecht@unifr.ch

www.unifr.ch/ius/religionsrecht