

Wie schwer ist es, als Religionsgemeinschaft anerkannt zu werden?

Ein Kategorisierungsversuch der kantonalen Anerkennungsverfahren anhand der Ampelfarben

Helena Schaffner BLaw, Institut für Religionsrecht

Gemäss Art. 72 Abs. 1 BV sind die Kantone zur «Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat» zuständig. Ihr Verfassungs- und Gesetzesrecht konkretisiert, welche Kirchen und Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich oder öffentlich anerkannt sind und was die Bedingungen für alle anderen Religionsgemeinschaften sind, um diesen Status zu erlangen.

Vorliegend interessiert weniger die materiellen als die formellen Voraussetzungen: *Wer entscheidet über ein Anerkennungsgesuch?* Politikwissenschaftliche Studien zeigen, dass in der schweizerischen Referendumsdemokratie die Anerkennung umso schwieriger zu erlangen ist, je höherrangiger die Behörde ist, die entscheiden muss. Denn die Frage der Anerkennung ist mangels Justiziabilität über weite Strecken ein politischer Ermessensentscheid.

Zunächst eine Aufstellung in der alphabetischen Reihenfolge der Kantone:

	Anerkennungskompetenz	Rechtsgrundlage	Ausformulierte Bedingungen
AG	Kantonsparlament	§ 109 Abs. 2 KV AG	Ja
AR	Kantonsparlament	Art. 111 KV AR	Ja
AI	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
BL ¹	Öffentlich-rechtlich: Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
	Kantonale Anerkennung: Kantonsparlament	§ 1c Abs. 1 Kirchengesetz	Ja
BS	Öffentlich-rechtlich: Volk	§ 126 KV BS	Nein
	Kantonale Anerkennung: Kantonsparlament	§ 132 f. KV BS	Ja
BE	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung (Art. 126 Abs. 2 Satz 2 KV BE: Gesetzgebungsauftrag)	Nein
FR	Staatsrat (Exekutive)	Art. 28 BKGSG ²	Ja
GE	Zusammenarbeit : Staatsrat (Exekutive)	Art. 4 LLE ³	Ja
GL	Kantonsparlament	Art. 135 Abs. 2 KV GL	Nein
GR	Kantonsparlament	Art. 98 Abs. 3 KV GR	Nein
JU	Kantonsparlament	Art. 130 KV JU und Art. 1 Abs. 2 LREE ⁴	Ja
LU	Kantonsparlament	Art. 79 Abs. 2 KV LU	Nein
NE	Institutionen des öffentlichen Rechts: Volk	Keine Regelung (Art. 99 KV NE: Gesetzgebungsauftrag)	Nein

¹ De facto sind die Rechte, die durch die Öffentlich-rechtliche Anerkennung und die kantonale Anerkennung verliehen werden, dieselben.

² Gesetz über die Beziehungen zwischen den Konfessionsgemeinschaften und dem Staat.

³ Loi sur la laïcité de l'Etat.

⁴ Loi du canton du Jura concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat.

NW	Kantonsparlament	Art. 36 KV NW	Nein
OW	Kantonsparlament	Art. 3 Abs. 2 KV OW	Nein
SG	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
SH	Kantonsparlament	Art. 108 KV SH	Ja
SZ	Volk (via Verfassungsänderung)	Art. 82 ff. KV SZ	Nein
SO	Kantonsparlament	Art. 53 KV SO	Ja
TI	Kantonsparlament	Art. 24 Abs. 2 KV TI	Nein
TG	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
UR	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
VD	Öffentlich-rechtlich: Volk* (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
	Als Institution von öffentlichem Interesse anerkannte Gemeinschaften: Exekutive und Kantonsparlament	LRCR VD ⁵	Ja
VS	Kantonsparlament	Art. 2 Abs. 3 KV VS	Ja
ZG	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
ZH	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein

Wie wurden die Kantone einer Farbe zugeordnet?

Rot:

- Volksabstimmung ist nötig, wobei unklar ist, ob nicht eventuell das Parlament ein Gesetz erlassen dürfte, oder
- Gesetzgebungsauftrag ans Parlament; dieser wurde nicht umgesetzt

Orange:

- Das Parlament hat die Anerkennungskompetenz und sich nicht aktiv dagegen entschieden, diese nicht zu nutzen

Grün:

- Es existieren klare Kriterien, die die Religionsgemeinschaft mindestens erfüllen muss, und
- die Exekutive hat die Anerkennungskompetenz, oder
- die Legislative hat die Anerkennungskompetenz, ohne dass eine Möglichkeit des Referendums besteht, oder
- es existiert ein klar geregeltes Verfahren zur Anerkennung.

Keine Farbe: Kantone, die sowohl die öffentlich-rechtliche als auch die «kleine» Anerkennung kennen, deren jeweilige Erlangung aber so unterschiedlich schwierig ist, dass der Kanton nicht eindeutig einer Farbe zugeordnet werden kann.

Was ist mit der Rubrik «ausformulierte Bedingungen» gemeint?

Es wird die Frage beantwortet, ob die Kantone Voraussetzungen formuliert haben, die die Religionsgemeinschaften erfüllen müssen, um anerkannt werden zu können. Aber: Auch wenn die Anerkennung an Bedingungen geknüpft ist, heisst das nicht, dass die Religionsgemeinschaft dann einen Anspruch auf Anerkennung hat, wenn sie

⁵ Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public.

diese Bedingungen erfüllt. Manchmal ist zu lesen «die Gemeinschaft organisiert sich nach demokratischen Grundsätzen»: Dies wird nicht als ausformulierte Bedingung gewertet (s. z.B. § 85 Abs. 2 KV SZ).

Wie bestimmt sich die Farbe von Kantonen mit der «kleinen» und der öffentlich-rechtlichen Anerkennung?

Die Farbe bestimmt sich danach,

- Wie umfassend die durch die kleine Anerkennung verliehenen Rechte sind;
- Wie hoch die Hürden der kleinen Anerkennung sind, und
- Ob es ausformulierte Bedingungen gibt, an denen sich die betreffende Religionsgemeinschaft orientieren kann

Kanton Basel-Stadt (Rot): Die Hürden zur kleinen Anerkennung sind zwar nicht gross, doch: Die Religionsgemeinschaft bleibt in jedem Fall eine privatrechtliche Institution, während die restlichen Rechte und Pflichten durch den Anerkennungsbeschluss vom Grossen Rat geregelt werden – es besteht also keine Garantie auf die Rechte, die den öffentlich-rechtlich anerkannten Gemeinschaften zukommen.

Kanton Basel-Land (Grün): Zwar ist es sehr schwer, die öffentlich-rechtliche Anerkennung zu erlangen, aber mit der kantonalen Anerkennung erlangen die Religionsgemeinschaften quasi dieselben Rechte und Pflichten.

Kanton Waadt (Grün): Die der Religionsgemeinschaft über die kleine Anerkennung zukommenden Rechte sind relativ umfassend (Seelsorgerecht; staatliche, finanzielle Unterstützung für gesamtgesellschaftliche Leistungen etc). Ausserdem verankert das Gesetz klare Anerkennungsregeln.

Was sind die Grenzen der Aussagekräftigkeit der Tabelle?

Bei den Farbuweisungen handelt es sich um eine grobe Einteilung, weshalb die Tabelle einer differenzierten Beurteilung der Anerkennungsprozesse nicht völlig gerecht wird:

Erstens kann die politische Stimmung je nach Kanton unterschiedlich sein: Ein Kanton mit einer gegenüber der Anerkennung aufgeschlosseneren Verfassung ist vielleicht politisch der Anerkennung gegenüber ablehnend eingestellt und umgekehrt.

Zweitens gibt es in mehreren Kantonen die «öffentliche» und die «öffentlich-rechtliche» Anerkennung (resp. neben der öffentlich-rechtlichen Anerkennung die «kleine» Anerkennung). Die Rechte, die im Rahmen dieser alternativen Formen der Anerkennung verliehen werden, variieren stark. (Bsp. Basel-Stadt vs. Waadt).

Drittens: Wenn eine Kantonsverfassung oder ein Gesetz verschiedene Kriterien nennt, die die betreffende Religionsgemeinschaft für die Anerkennung erfüllen muss, wurde dies in dieser Tabelle bei der Einteilung begünstigend berücksichtigt. Zu beachten ist aber, dass ein einklagbarer Anspruch auf Erteilung der Anerkennung

auch nicht besteht, auch wenn die Kriterien erfüllt sind.

Der Überlegung hinter der positiven Berücksichtigung in der Tabelle ist, dass es schwierig sein dürfte, gegen die Anerkennung zu argumentieren, sobald die Anerkennungskriterien erfüllt sind. Ob dies in Realität in einem Anerkennungsverfahren tatsächlich so sein würde, bleibt offen.

Viertens beruht die Einteilung der Kantone in den meisten Fällen nicht auf Erfahrungswerten, denn es wurden von Seiten der Religionsgemeinschaften bis dato dokumentiert lediglich in den Kantonen Basel-Stadt und in der Waadt Anerkennungsverfahren angestrengt. Darüber, wie der Prozess in den anderen Kantonen in Realität ablaufen würde, können nur Annahmen getroffen werden.

Nun eine Aufstellung entlang der Farben:

	Anerkennungskompetenz	Rechtsgrundlage	Ausformulierte Bedingungen
AI	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
BS	Öffentlich-rechtlich: Volk	§ 126 KV BS	Nein
	Kantonale Anerkennung: Kantonsparlament	§ 132 f. KV BS	Ja
BE	Kantonsparlament	Keine Regelung (Art. 126 Abs. 2 Satz 2 KV BE: Gesetzgebungsauftrag)	Nein
NE	Institutionen des öffentlichen Rechts: Parlament	Keine Regelung (Art. 99 KV NE: Gesetzgebungsauftrag)	Nein
SG	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
SZ	Volk (via Verfassungsänderung)	Art. 82 ff. KV SZ	Nein
TG	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
UR	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
ZG	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
ZH	Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
AG	Kantonsparlament	§ 109 Abs. 2 KV AG	Ja
AR	Kantonsparlament	Art. 111 KV AR	Ja
BL ⁶	Öffentlich-rechtlich: Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
	Kantonale Anerkennung: Kantonsparlament	§ 1c Abs. 1 Kirchengesetz	Ja
GL	Kantonsparlament	Art. 135 Abs. 2 KV GL	Nein
GR	Kantonsparlament	Art. 98 Abs. 3 KV GR	Nein
JU	Kantonsparlament	Art. 130 KV JU und Art. 1 Abs. 2 LREE ⁷	Ja
LU	Kantonsparlament	Art. 79 KV LU	Nein
NW	Kantonsparlament	Art. 36 KV NW	Nein
OW	Kantonsparlament	Art. 3 Abs. 2 KV OW	Nein
SH	Kantonsparlament	Art. 108 KV SH	Ja
SO	Kantonsparlament	Art. 53 KV SO	Ja
TI	Kantonsparlament	Art. 24 Abs. 2 KV TI	Nein
VS	Kantonsparlament	Art. 2 Abs. 3 KV VS	Ja
FR	Staatsrat (Exekutive)	Art. 28 BKGSG ⁸	Ja
GE	Zusammenarbeit : Staatsrat (Exekutive)	Art. 4 LLE ⁹	Ja
VD	Öffentlich-rechtlich: Volk (via Verfassungsänderung)	Keine Regelung	Nein
	Als Institution von öffentlichem Interesse anerkannte Gemeinschaften: Exekutive und Kantonsparlament	LRCR VD ¹⁰	Ja

⁶ De facto sind die Rechte, die durch die Öffentlich-rechtliche Anerkennung und die kantonale Anerkennung verliehen werden, dieselben.

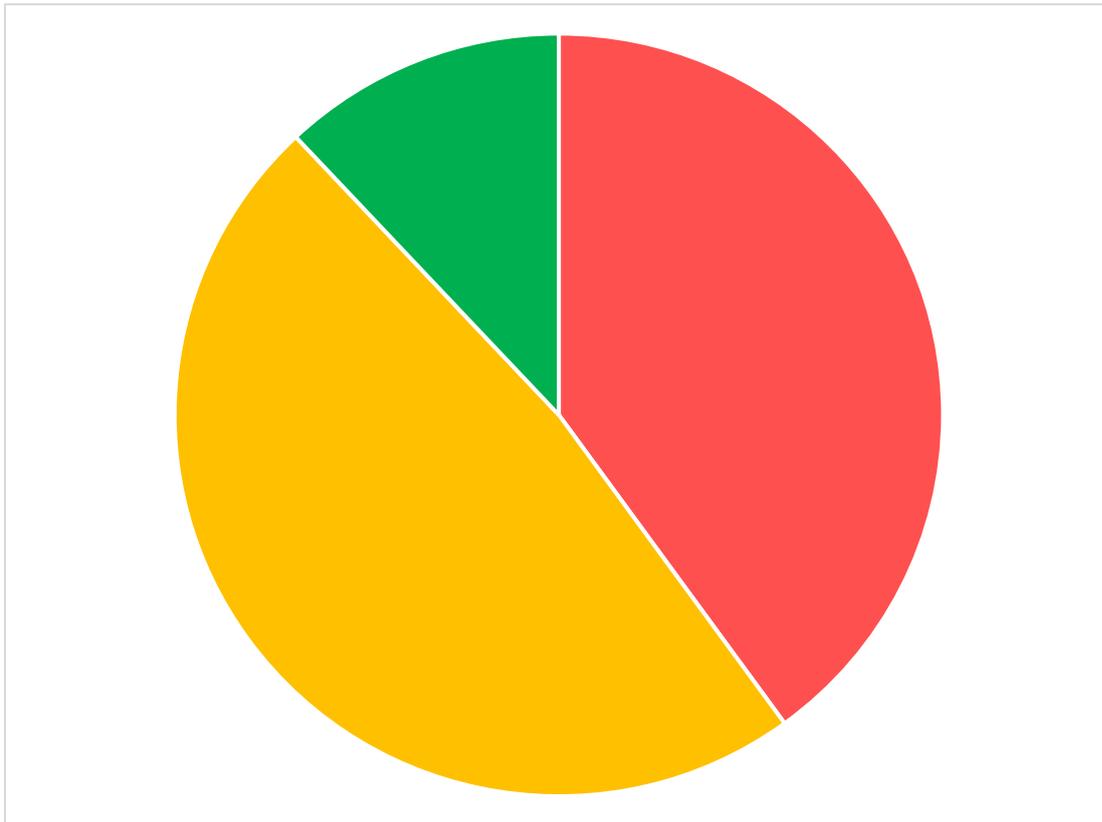
⁷ Loi du canton du Jura concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat.

⁸ Gesetz über die Beziehungen zwischen den Konfessionsgemeinschaften und dem Staat.

⁹ Loi sur la laïcité de l'Etat.

¹⁰ Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public.

Und schliesslich noch ein Diagramm:



Fazit

Die Kantone gehen jeweils verschieden mit der Möglichkeit einer rechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften um. Es fällt darum schwer, die Situationen unter den Kantonen miteinander zu vergleichen und in eine «Schwierigkeitsstufe» resp. eine Ampelfarbe einzuordnen. Es wird darum innerhalb einer Farbe Kantone geben, in denen es schwieriger ist, die Anerkennung zu erlangen als in anderen. Trotzdem veranschaulicht die Ampel, dass es in der grossen Mehrheit der Kantone faktisch schwierig bis unmöglich ist, als Religionsgemeinschaft neu rechtlich anerkannt zu werden.