

Religion in der politischen Arena

Eine Auswertung parla-
mentarischer Vorstösse
auf kantonaler Ebene

Religion in der politischen Arena

Eine Auswertung parlamentarischer Vorstösse auf kantonaler Ebene

Studie des Instituts für Religionsrecht

Max Ammann / René Pahud de Mortanges

Die vorliegende Studie untersucht die politischen Vorstösse zum Thema Religion in 15 repräsentativ ausgewählten Kantonen für den Zeitraum 2010-2018. Einige der insgesamt 140 Vorstösse sind durch konkrete religionspolitische Ereignisse, kantonale Reformprozesse und natürlich Parteiprogramme geprägt. Im Hintergrund werden jedoch zwei politische Agenden sichtbar: Während die eine auf Abbau der bestehenden Privilegien der anerkannten Kirchen und überhaupt der christlichen Prägungen der Gesellschaft abzielt, sucht die andere mit unterschiedlichen Strategien Bedrohungen abzuwehren, welche die Politiker und Politikerinnen mit der Präsenz neuer Religionsgemeinschaften und besonders dem Islam verbinden. Sie reagieren hiermit auf zwei zwar gleichzeitig ablaufende, aber nicht miteinander zusammenhängende religionssoziologische Entwicklungen. Die kantonalen Motionen sind im sehr komplexen politischen Geschehen der Schweiz zwar nur ein Mosaikstein unter mehreren; sie geben aber gewisse Hinweise auf mögliche Entwicklungen im Bereich des staatlichen Religionsverfassungsrechts. Wird dieses in divergierende, nicht einfach gegenläufige Richtungen gezogen, kann es teilweise dysfunktional werden.

Freiburg i. Ue., im April 2019

Inhalt

Einführung und Fragestellung	3
Methodik	3
Sammlung der Vorstösse.....	3
Auswertung	4
I. Quantitativer Überblick.....	5
1. Verteilung auf die Kantone	5
2. Verteilung auf die Parteien.....	5
3. Verteilung auf die Religionen	5
II. Christentum	6
1. Ausgangslage.....	6
2. Darstellung der Schlüsselthemen zum Christentum.....	6
a. Kirchenfinanzierung und Kirchensteuer.....	7
b. Religiöse Neutralität.....	8
c. Feiertage	10
d. Religionsunterricht	10
e. Weitere Themen	11
3. Zwischenfazit Christentum.....	12
III. Islam	14
1. Ausgangslage.....	14
2. Darstellung der Schlüsselthemen zum Islam.....	14
a. Vermummungsverbote und Kleidervorschriften	14
b. Öffentliche Anerkennung	15
c. Islamische Institutionen.....	16
d. Wertedebatte.....	17
e. Radikalisierung und Terror.....	17
3. Zwischenfazit Islam	18
IV. Denkbare Auswirkungen auf das Religionsverfassungsrecht	19

Einführung und Fragestellung

Die religiöse Landschaft der Schweiz erfährt gegenwärtig mehrere, teils divergierende Entwicklungen. Während die einstigen christlichen Volkskirchen Mitglieder verlieren und internen Distanzierungsprozessen unterworfen sind, legen gleichzeitig neuere christliche und nichtchristliche Gemeinschaften zu. Die Migration bringt Angehörige neuer Religionsgemeinschaften in ein Land, das seinen Bezug zur traditionellen Religion immer mehr zu verlieren scheint. Religion wird in neuen Formen sichtbar, zugleich verstärkt aus dem öffentlichen Raum in den Privatbereich abgedrängt. Während für viele Menschen Religion weitgehend oder ganz bedeutungslos geworden ist, suchen andere in einer globalisierten und starken Veränderungsprozessen unterworfenen Gesellschaft gerade Halt und Identität in einer religiösen und kulturellen Tradition.

Gesellschaftliche Entwicklungen haben über kurz oder lang Auswirkungen auf das politische System und das Recht eines Landes. In der Öffentlichkeit wird Religion seit einer Weile wieder stark diskutiert; dadurch gewinnt das Thema auch für die Politik wieder an Relevanz. Politiker und Politikerinnen „bewirtschaften“ gesellschaftliche Themen, sei es um Anliegen der Bevölkerung oder zumindest ihrer Wähler aufzugreifen, sei es, um sich in der Mediengesellschaft zu profilieren. Wenn sie Vorstösse zum Thema Religion einreichen und diese in der parlamentarischen Diskussion aufgegriffen werden, kann das in der einen oder andere Weise das geltende Religionsverfassungsrecht verändern. Freilich kann das politische System auch anders inspiriert werden als durch Vorstösse seitens Parlamentarierinnen und Parlamentarier, etwa mittels Volksinitiativen oder -referenden, aber auch durch die Tätigkeit der Verwaltung, welche gesetzliche Gestaltungsspielräume nutzt. Die parlamentarischen Initiativen sind aber deswegen von Interesse, weil sie gut sichtbar machen, was die Legislativpolitiker und -politikerinnen beschäftigt und wo sich daher möglicherweise inskünftig Veränderungen des bestehenden Religionsverfassungsrechts ergeben könnten. Wer wissen möchte, wohin die Reise geht, sollte also nicht nur das Bundesamt für Statistik und die Religionssoziologie befragen, sondern auch die politische Arena in den Blick nehmen.

Gemäss Art. 72 der schweizerischen Bundesverfassung liegt die Kompetenz zur Regelung des Verhältnisses von „Kirche und Staat“ bei den Kantonen und ihren Parlamenten. Die vorliegende Studie nimmt daher die kantonale Ebene in den Fokus; daneben sind parlamentarische Vorstösse zu religiösen Themen aber auch auf Bundesebene seit einigen Jahren nicht selten. Alle Kantone haben ein eigenes, autonomes Religionsverfassungsrecht, welches von der jeweiligen Konfessionsgeschichte und den (religions-)soziologischen Besonderheiten vor Ort geprägt ist. Die Intensität und die Themen der politischen Debatte können vom einen zum anderen Kanton erheblich variieren. Die Debatten werden oft ausgelöst durch konkrete Vorfälle oder durch kantonale Reformprozesse im Bereich Staat und Religion.

Methodik

Sammlung der Vorstösse

Alle Vorstösse wurden mittels Online-Recherche gesammelt¹. Die entsprechenden Suchmasken der Datenbanken der kantonalen Parlamente wurden mit einer Reihe von einschlägigen Schlagwörtern² durchsucht. Zeitlich wurden die Vorstösse vom Januar 2010 bis Mai 2018 berücksichtigt. In die Sammlung aufgenommen wurden ausschliesslich parlamentarische Vorstösse, keine Volksbegehren. Aus Kapazitätsgründen wurde darauf verzichtet, sämtliche Kantone miteinzubeziehen. Stattdessen wurden 15³ von 26 Kantonen berücksichtigt, wobei auf eine ausgeglichene Verteilung geachtet wurde. Alle drei

¹ Die Vorstösse sind unter folgender Webadresse einsehbar: <https://www3.unifr.ch/iur/religionsrecht/de/services/vorstoesse/vorstoesse/>. Hinweis zu den Links dieser Studie: Stand 28.03.2019.

² Hinweis: beispielsweise Religion, Glaube, Gott, Kirche, Priester, Imam, Synagoge, Moschee, Tempel, Gebet, heilig, Islam, Christentum, Judentum, religiös usw. sowie, wo nötig, auch ihre französischen oder italienischen Synonyme.

³ Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden (ohne Resultat), Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Zug und Zürich.

Amtssprachen⁴ und die verschiedenen geographischen Regionen⁵ sind vertreten. Ausgewertet wurden sowohl grosse wie auch kleine, urban wie auch eher ländlich geprägte Kantone. Es sind weiter sowohl traditionell katholische wie auch reformierte Kantone und ein paritätischer Kanton vorhanden.⁶ Schliesslich wurde darauf geachtet, dass die verschiedenen religionsverfassungsrechtlichen „Systeme“ Eingang in die Auswahl fanden. Die Trennungskantone Neuenburg und Genf sind ebenso vertreten wie Kantone, die eine öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften kennen⁷.

Jeder Vorstoss wurde einer Religion zugeordnet und zwar jener, mit welcher er sich vorrangig befasste. Dabei wurden die Kategorien ‘Christentum’, ‘Islam’, ‘Andere’ und ‘unbestimmt’ unterschieden. Anschliessend wurden die Vorstösse nach ihrem Inhalt sortiert, beispielsweise wurden alle Vorstösse zum Thema islamischer Verhüllung in einer Gruppe zusammengefasst⁸.

Auswertung

In einem ersten Schritt wird nachfolgend ein quantitativer Überblick über die gesamte Sammlung gegeben (Kap. I). Sodann werden die Vorstösse der Kategorien Christentum (Kap. II) und Islam (Kap. III) dargestellt, dies verbunden mit einer Einschätzung der Ausgangslage der jeweiligen Religion in der Schweiz. In dieser Einschätzung werden auch Prämissen zur Deutung und Interpretation der Vorstösse aufgestellt. Im Zwischenfazit (Kap. II.3 und III.3) nach Darstellung der Vorstösse findet eine erste Interpretation statt. Unser Ziel ist es, die allgemeine Stossrichtung der Vorstösse und, abgeleitet davon, politische Agenden zu erkennen. Aufgrund der dort gemachten Feststellungen wird in einem Gesamtfazit (Kap. IV) versucht, Hinweise auf die sich dadurch ergebenden Konsequenzen für das kantonale Religionsverfassungsrecht zu geben, dies angesichts der begrenzten Analyse⁹ freilich mit der nötigen Vorsicht.

⁴ Deutsch: Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Zug, Zürich; Französisch: Bern, Freiburg, Genf, Neuenburg; Italienisch: Tessin.

⁵ Westschweiz, Mittelland, Innerschweiz, Ostschweiz, südlicher Alpenraum.

⁶ Katholisch: beispielsweise Freiburg, Luzern, Schwyz usw.; reformiert: beispielsweise Bern, Zürich, Neuenburg; paritätisch: Aargau.

⁷ Beispielsweise Bern und Luzern.

⁸ Folgende methodische Hinweise und Vorbehalte sind an dieser Stelle wichtig: Aufgrund der erhobenen Daten wäre auch eine andere Einteilung und thematische Gruppierung ohne weiteres möglich; Ähnliches gilt mit Blick auf die inhaltliche Analyse. Die Vorstösse verfügen alle über mehr oder weniger lange Begründungen, aus welchen sich verschiedenste Aspekte extrahieren lassen. Weiter verfügt die Sammlung über Informationen, die vorliegend kaum oder gar nicht berücksichtigt werden konnten. Beispielsweise wurde nur vereinzelt auf die politischen Positionen oder Parteizugehörigkeit der Parlamentarier und Parlamentarierinnen eingegangen. An dieser Stelle immerhin folgender Hinweis: Parlamentarier und Parlamentarierinnen der SVP sind zum Beispiel überdurchschnittlich häufig Urheber und Urheberinnen der berücksichtigten Vorstösse (siehe Kap. I.2). Dies verzerrt die ausgemachten politischen Tendenzen möglicherweise, da Häufigkeit nicht unbedingt mit Relevanz korreliert. Es liegt bis zu einem gewissen Grad im Wesen der Politik, dass Vorstösse oft mehr „Stimmenfang“ als ernsthafte Absicht sind. Im Kampf um mediale Aufmerksamkeit sind sie eine Möglichkeit, gehört und gesehen zu werden. Man kann Vorstösse auch „pour les coulisses“ einreichen, dies im Wissen, dass sie kaum Erfolgchancen haben werden. Das trifft auf alle anderen Parteien zu. Das Thema Religion und Kultur ist indessen nicht für alle politischen Parteien gleich bedeutsam.

Schliesslich: Politische Vorstösse sind nur ein Aspekt des politischen Geschehens. Wie die Erfahrung zeigt, tragen viele Politiker und Politikerinnen unterschiedlicher Couleur das bestehende religionsverfassungsrechtliche System loyal mit. In der breiten Bevölkerung geniessen die grossen Kirchen viel Vertrauen. Das wird etwa bei abgelehnten Trennungsvorschlägen sichtbar, aber auch bei kantonalen Verfassungsrevisionen, wo im ersten Anlauf zwar gelegentlich Systemwechsel diskutiert, am Schluss aber doch wenig verändert wird.

⁹ Aus Kapazitätsgründen konnten wir das weitere Schicksal der eingereichten Motionen in den meisten Fällen *nicht* untersuchen; welche Motionen erhielten in der parlamentarischen Debatte Unterstützung und wurden überwiesen? Wie gingen die kantonalen Regierungen damit um? Antworten auf diese Fragen würden Aussagen zu möglichen gesetzlichen Entwicklungen deutlich fundierter machen.

I. Quantitativer Überblick

1. Verteilung auf die Kantone

Für die Zeit von 2010 bis 2018 wurden in den 15 untersuchten Kantonen insgesamt 140 parlamentarische Vorstösse gefunden.¹⁰ Der Kanton mit den meisten Vorstössen zu diesem Thema ist der Kanton Bern mit 20¹¹; mit gar keinem Vorstoss befindet sich der Kanton Graubünden am anderen Ende des Spektrums, dies noch hinter Schaffhausen und Genf mit je 3 Vorstössen. Es gibt also erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen.

Wenn man jedoch gesamthaft die lateinische¹² mit der deutschen Schweiz vergleicht, zeigen sich keine sprachregionalen Unterschiede.

Aargau	13	Graubünden	--	Solothurn	8
Bern	20	Luzern	14	Schwyz	6
Basel-Stadt	17	Neuenburg	10	Tessin	14
Freiburg	12	St. Gallen	8	Zug	5
Genf	3	Schaffhausen	3	Zürich	7

2. Verteilung auf die Parteien

Die Vorstösse kommen von insgesamt 16 verschiedenen Parteien. Dazu gehören alle vier Bundesratsparteien des Jahres 2018 (SVP, SP, FDP, CVP), welche mehr als zwei Drittel der Vorstösse zusammenbringen. Die SVP ist in diesem Bereich die mit Abstand aktivste Partei. Sie alleine reichte ca. einen Drittel aller hier gesammelten Vorstösse ein. Damit ist sie sogar aktiver als die CVP und die SP zusammen, welche sich (mit einer identischen Anzahl Vorstössen) den zweiten Rang teilen.

AL	2	FDP	13	Piraten	1	Volks-Aktion	4
BDP	1	GB/Grüne	5	PSA	1		
CVP	20	GLP	8	SD	7		
EDU	3	Kommunisten	1	SP	20		
EVP	8	Lega	4	SVP	48		

3. Verteilung auf die Religionen

Die Vorstösse beziehen sich auf nur wenige Religionen bzw. Religionsgemeinschaften. Neben den christlichen Kirchen und dem Islam werden bloss vereinzelt andere Religionsgemeinschaften oder dann „Sekten“ thematisiert. Das Judentum, welches eine lange Geschichte und Tradition in der Schweiz hat, ist auf der kantonalen politischen Bühne praktisch inexistent. Der Islam hingegen ist die am intensivsten diskutierte Religion und dies mit Abstand. Er wird in ungefähr doppelt so vielen Vorstössen thematisiert wie die christlichen Konfessionen. Relativ gesehen macht der Islam ungefähr 60 % und das Christentum 30 % aller Vorstösse aus.

	CHRISTENTUM	ISLAM	ANDERE	UNBESTIMMT
TOTAL	42	81	5	12

¹⁰ Anzahl Vorstösse pro Kanton: AG: 13; BE: 20; BS: 17; FR: 12; GE: 3; GR: 0; LU: 14; NE: 10; SG: 8; SH: 3; SO: 8; SZ: 6; TI: 14; ZG: 5; ZH: 7.

¹¹ In diesem Kanton fand im Untersuchungszeitraum eine Revision des kantonalen Religionsverfassungsrechts statt, was vermutlich zu einer überdurchschnittlich regen politischen Diskussion in diesem Bereich führte.

¹² In diesem Fall die Kantone Freiburg, Genf, Neuenburg und Tessin.

Die starke Debatte um den Islam beruht zu einem Grossteil auf Vorstössen der SVP, welche alleine 33 von 81 Vorstössen einreichte. Die auf dem zweiten Platz gelegene CVP ist mit lediglich 9 Vorstössen zum Islam wesentlich näher bei den restlichen zwei Bundesratsparteien FDP und SP (mit je 6 Vorstössen) als bei der SVP.

Die Dominanz der SVP zeigt sich auch beim Christentum, wo sie die Rangliste mit 10 eingereichten Vorstössen anführt. Allerdings ist hier der Unterschied zu anderen Parteien wie der SP (7), der FDP (5) und der CVP (3) kleiner. Die SVP ist damit zweifellos der stärkste Treiber hinter der politischen Diskussion rund um Religion. Dabei setzt sie den Fokus klar auf den Islam, auf welchen sie immerhin 33 ihrer insgesamt 48 Vorstösse ausrichtet. Dies entspricht ihrem Parteiprogramm¹³, in dem Ausländer-, Migrations- und Religionsfragen eine erhebliche Bedeutung haben.

II. Christentum

1. Ausgangslage

Die Beziehungen zwischen Staat und Kirchen auf kantonaler Ebene beruhen auf einer langen gemeinsamen Geschichte und vielen gemeinsamen Erfahrungen. Das Verhältnis des Staates zu den Kirchen ist so austariert und komplex wie zu keiner anderen Religionsgemeinschaft. Viele Kantone kennen eine öffentlich-rechtliche Anerkennung der Kirchen. Es handelt sich um ein Instrument, mit welchem die Kirchen einerseits in die Pflicht genommen und in das staatliche Recht eingebunden werden, ihnen andererseits Rechte und Privilegien zugestanden werden¹⁴. Die konkrete Ausgestaltung der Anerkennung ist für die Frage der Beziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften von zentraler Bedeutung, sodass davon ausgegangen werden kann, dass es sich um von der Politik bereits stark bearbeitetes und weiterhin bearbeitbares Terrain handelt.

Bei der öffentlich-rechtlichen Anerkennung ging es ursprünglich darum, den christlichen Volkskirchen als den Religionsgemeinschaften der ganz überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung, einen adäquaten rechtlichen Status zu geben. Seit den 1970er-Jahren hat sich die schweizerische Religionslandschaft indessen verändert. Auch nichtchristliche Religionen sind heutzutage in der Schweiz präsent. Und neben den traditionellen Volkskirchen existiert eine Vielzahl anderer Kirchen und christlicher Gemeinschaften. Diese Vielfalt bedeutet für den auf religiöse Neutralität bedachten Staat eine Veränderung der Ausgangslage. Für die Politik stellt sich die Frage, ob die bestehenden Rechtsbeziehungen der neuen Vielfalt gerecht werden.

Ein zweiter, ebenfalls politisch bedeutsamer Faktor ist die fortschreitende Säkularisierung und religiöse Individualisierung. Besonders in den Städten steigt die Zahl der konfessionslosen Menschen stark an¹⁵. Eine enge Verknüpfung von Kirche und Staat kann nicht mehr a priori als gesellschaftlich legitimierte Selbstverständlichkeit und als politische Notwendigkeit betrachtet werden. Die staatliche Privilegierung der Kirchen gerät damit unter verstärkten Rechtfertigungsdruck.

2. Darstellung der Schlüsselthemen zum Christentum

Wenn wir uns nun den gesammelten Vorstössen zuwenden, sehen wir, dass die Thematik der Kirchenfinanzierung, inklusive Kirchensteuer, klar dominiert. Aber auch die religiöse Neutralität des Staates, die Feiertage und der Religionsunterricht tauchen mehrfach auf.

¹³ Siehe die Ausführungen im Kapitel Religion: <https://www.svp.ch/wp-content/uploads/Religionen-d.pdf>.

¹⁴ Vgl. dazu die verschiedenen Beiträge in René Pahud de Mortanges (Hg.), Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Zürich 2015.

¹⁵ In Genf 46 %, in Basel 40 %, in Zürich 31 %, vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 30.01.2019, S. 19.

a. Kirchenfinanzierung und Kirchensteuer

Die Kirchensteuer ist in mehreren Kantonen Thema, wird also vergleichsweise breit debattiert. Diskutiert wird die Erhebung der Kirchensteuer an sich, ebenso die Verwendung der erhobenen Gelder. Besonders umstritten ist die Erhebung von Kirchensteuern von juristischen Personen¹⁶. Argumentiert wird, dass Unternehmen nicht einer Religion angehören können, weswegen es nicht ersichtlich sei, wieso sie die Kirchensteuer bezahlen müssen. Auch könnten sich die juristischen Personen im Gegensatz zu den natürlichen Personen nicht von der Kirchensteuer mittels Kirchenaustritt befreien.¹⁷ In der Konsequenz wird entweder die Freiwilligkeit¹⁸ der Kirchensteuer für juristische Personen oder gar deren Abschaffung¹⁹ gefordert²⁰. Es finden sich jedoch auch Vorstösse, welche bloss eine Anpassung des Systems wünschen, was nicht zwingend zu einem Abbau führen muss. So wurde beispielsweise im Kanton Solothurn bloss über die Faktoren zur Berechnung der Kirchensteuer diskutiert, nicht aber über eine Reduktion der Leistungen insgesamt.²¹ Ein Gegenbeispiel findet man im Kanton Bern. Dort verlangte eine Vertreterin der GLP, dass die Kosten der Erhebung der Kirchensteuer, welche beim Staat anfallen, vom Betrag, der an die Kirchen ausbezahlt wird, abgezogen werden soll.²²

In einigen Kantonen erhalten die Landeskirchen zusätzlich zu den Kirchensteuereinnahmen namhafte Beiträge aus der öffentlichen Hand²³. Dabei handelt es sich teils um historisch bedingte Leistungen, teils um Abgeltungen für gemeinnützige Dienste. Im Kanton Bern wurde diese Form der Kirchenfinanzierung anlässlich der Revision des Landeskirchengesetzes in den letzten Jahren intensiv diskutiert²⁴. Das Augenmerk der Vorstösse lag auf möglichen Einsparungen. Im Vordergrund stand die Finanzierung der Pfarrstellen, welche im Kanton Bern gestützt auf historische Rechtstitel direkt vom Kanton bezahlt werden²⁵. Das wurde in mehreren Vorstössen kritisiert. So wurde zum Beispiel bei der Pfarrstellengarantie für kleinere Kirchgemeinden angesetzt.²⁶ Die Garantie, wonach auch kleine Kirchgemeinden ein Anrecht auf eine

¹⁶ Zu dieser siehe Raimund Süess/Christian R. Tappenbeck/René Pahud de Mortanges, Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz. Eine Dokumentation, Zürich 2013.

¹⁷ Diese Argumente finden sich beispielsweise hier: Johanna Gapany, Volksmotion „Für eine freiwillige Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen“ (http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-5c1d2c7dedf03/de_RCE_2011-GC-34_Antwort.pdf).

¹⁸ Johanna Gapany, Volksmotion „Für eine freiwillige Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen“ (http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-5c1d2c7dedf03/de_RCE_2011-GC-34_Antwort.pdf).

¹⁹ In casu eine Abschaffung der Kirchensteuer generell: Jolanda Spiess-Hegglin, betreffend Abschaffung der Kirchensteuer, (<https://kr-geschaeft.zug.ch/gast/geschaeft/1691>).

²⁰ Das Bundesgericht hat sich wiederholt mit der Zulässigkeit der Kirchensteuern juristischer Personen befasst und diese bis dato stets bejaht. Im Entscheid 126 I 122 ff. hat es darauf hingewiesen, dass Änderungen von den Kantonen ausgehen müssen. Zu diesem Thema siehe auch Süess/Tappenbeck/Pahud de Mortanges (FVRR 28), wie Fn. 16.

²¹ Hier am Beispiel des Kantons Solothurn; die Vorlage verlangt, dass die Unternehmen nicht statisch 10 % der Staatssteuer an die Kirchgemeinden abliefern müssen, sondern dass diese Zahl an andere Faktoren gekoppelt wird; Markus Knellwolf, Optimierung der Kirchensteuer für juristische Personen, (https://owl.so.ch/parlopen/view.php?sess=0&parent=5724&expand=1&order=name&curview=0&ASC=ASC&action=pdf_show&id=15762&filext=pdf¤tdb=0).

²² Franziska Schöni-Affolter, Keine finanziellen Zusatzgeschenke an die Kirche!, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/7175206aa3394b649a07a8917f227212-332/2/PDF/2012.RRGR.1020-Vorstosstext-D-56266.pdf>).

²³ Dazu Lorenz Engi, Die staatliche Finanzierung von Religionsgemeinschaften, in: sui generis 2018 (<https://sui-generis.ch/article/view/sg.73/720>): In grösserem Umfang erhalten die Kirchen kantonale Finanzhilfen in den Kantonen Zürich, Bern und Waadt; in denen anderen Kantonen gibt es keine oder nur vergleichsweise geringe Finanzhilfen. Siehe auch Daniel Kosch, Die öffentliche Finanzierung der katholischen Kirche in der Schweiz. Zahlen, Zusammenhänge und Zukunftsperspektiven, Zürich 2013; Stefan Streiff, Kirchenfinanzen in der pluralistischen Gesellschaft. Die Einnahmen reformierter Kirchen in der Schweiz aus theologischer Perspektive, Zürich 2008.

²⁴ Vgl. dazu Christian R. Tappenbeck, Die Weiterentwicklung des bernischen Verhältnisses „Kirche – Staat“ nach dem Entwurf des Landeskirchengesetzes. Gedanken aus der Perspektive der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn, in: SJKR, Band 21 / 2016, Peter Lang, Bern 2017, S. 53-113. Hier die Seiten 56-58.

²⁵ Dies geht zurück auf ein Dekret von 1804, in welchem die Übernahme kirchlicher Ländereien und Pfrundstiftungen durch den Kanton geregelt wurde, vgl. Christina Schmid-Tschirren, Von der Säkularisation zur Separation. Der Umgang des Staates mit den Kirchengütern in den evangelisch-reformierten und paritätischen Kantonen der Schweiz im 19. Jahrhundert, Zürich 2011.

²⁶ Franziska Schöni-Affolter, Griffige Kriterien für den Zusammenschluss von Kleinstkirchgemeinden, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/424437d0359147a7931c0755d5d41dbf>).

gewisse Anzahl Pfarrstellenprozente haben, sollte abgeschwächt werden.²⁷ Die staatliche Pfarrbesoldung wurde aber auch frontaler angegriffen. So wurde eine Überprüfung dieser auf historischen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtung mittels Bericht verlangt und später mit Verweis auf diesen Bericht die Abschaffung jener Verpflichtung gefordert.²⁸

Das Resultat der Vorstösse ist bekannt, zumal das neue Landeskirchengesetz inzwischen vorliegt²⁹. Zwar bezahlt der Kanton nach wie vor eine gewisse Anzahl Pfarrstellen, aber ab 2020 sind die Pfarrfrauen und Pfarrer nicht mehr beim Kanton, sondern bei den Landeskirchen angestellt. Diese erhalten vom Kanton einen Geldbetrag für die ihnen zustehenden Anzahl Pfarrstellen.³⁰ Zu Einsparungen kommt es damit jedenfalls im Moment nicht. Nichtsdestotrotz findet eine gewisse organisatorische Entflechtung der engen Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Kanton statt.

Vorstösse, welche sich kritisch mit öffentlichen Geldern für die Kirchen auseinandersetzen, lassen sich nicht nur im Zusammenhang mit Pfarrlöhnen oder Kirchensteuern finden. Die Politiker und Politikerinnen interessieren sich auch für andersgelagerte Konstellationen. Eine Motion im Kanton Solothurn fragte nach Mehraufwänden bei den Spitalseelsorgekosten; im Grunde sei die Spitalseelsorge doch bereits durch die Kirchensteuer abgegolten.³¹

b. Religiöse Neutralität

Die Umsetzung der aus der negativen Religionsfreiheit abgeleiteten staatlichen Verpflichtung zu religiöser Neutralität³² gibt hauptsächlich in Zusammenhang mit der Schule zu reden. Dabei geht es häufig um den Umgang mit religiösen Symbolen in der öffentlichen Schule. Anlass war verschiedentlich das Kreuzifix in den Schulzimmern. Vorstösse finden sich für und gegen dieses. Im Tessin hingen die Vorstösse meist mit dem Entscheid des Bundesgerichts vom 27.09.1990 zusammen, welcher das Anbringen von Kreuzen im Schulzimmer untersagte.³³ Die betroffene Gemeinde Cadro interpretierte den Entscheid so, dass zwar keine Kreuze im Schulzimmer, aber doch im Korridor der Schule hängen dürfen.³⁴ Das wurde in zwei Vorstössen kritisiert.³⁵ Die entgegengesetzte Stossrichtung hatte ein Vorstoss im Kanton Luzern, welcher die

[332/5/PDF/2014.RRGR.608-Vorstosstext-D-86695.pdf](https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/25d72addc734ffdbea5786ea8a49576-332/5/PDF/2014.RRGR.608-Vorstosstext-D-86695.pdf)); Franziska Schöni-Affolter, Kleine Anpassung mit grosser Wirkung – Zugunsten der Behinderten im ganzen Kanton!, <https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/25d72addc734ffdbea5786ea8a49576-332/5/PDF/2013.RRGR.923-Vorstosstext-D-69156.pdf>).

²⁷ Franziska Schöni-Affolter, Kleine Anpassung mit grosser Wirkung – Zugunsten der Behinderten im ganzen Kanton!, <https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/25d72addc734ffdbea5786ea8a49576-332/5/PDF/2013.RRGR.923-Vorstosstext-D-69156.pdf>).

²⁸ Adrian Wüthrich, Pfarrerinnen- und Pfarrlöhne via Kirchensteuer finanzieren, <https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/a9b3f7dad953455b9735fa8b68623198-332/4/PDF/2011.RRGR.11166-Vorstosstext-48845.pdf>); Franziska Schöni-Affolter, Weg mit alten Zöpfen im Kirchenrecht – mehr Flexibilität im Kanton Bern, <https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/11ec2e2e87224bbe92c37761889c11c3-332/8/PDF/2013.RRGR.920-Vorstosstext-D-69153.pdf>).

²⁹ Gesetz über die bernischen Landeskirchen LKG (BSG 410.11).

³⁰ Für die Änderungen im neuen bernischen Landeskirchengesetz insbesondere im Hinblick auf die evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Bern siehe: Tappenbeck, wie Fn. 24.

³¹ Stephanie Ritschard, Spitalseelsorgekosten: Die Kirche im Dorf belassen, <https://owl.so.ch/parlophen/download.php?sess=0&parent=13035&expand=1&order=name&curview=0&ASC=ASC&binary=1&id=37618¤tdb=0>.

³² Dazu Lorenz Engi, Die religiöse und ethische Neutralität des Staates, Zürich 2017.

³³ BGE 116 Ia 252 vom 26.09.1990, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight=docid=atf%3A%2F%2F116-IA-252%3Ade&lang=de&type=show_document).

³⁴ Kath.ch, Südschweiz: Diskussion um Kreuzifix in öffentlicher Schule neu entfacht vom 10.02.2010, <https://www.kath.ch/news/suedschweiz-diskussion-um-kruzifix-in-oeffentlicher-schule-neu-entfacht/>).

³⁵ Matteo Quadranti, Laicità dello Stato: Crocifissi nelle aule scolastiche NO mentre nei corridoi SI? Quali le possibili conseguenze?, <https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GC/allegati/interrogazioni/pdf/177.11.pdf>); Jacques Ducry/Greta Gysin, Crocifisso nelle scuole pubbliche: qual è l'opinione giuridica del Consiglio di Stato?, <https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GC/allegati/interpellanze/pdf/IN1468.pdf>).

Legalisierung von Kreuzen in Schulzimmern zum Ziel hatte³⁶, dies nachdem in der Gemeinde Triengen ein Lehrer das Kreuz entfernt hatte.

Thematisiert wird in Zusammenhang mit der Schule auch die (versuchte) Einflussnahme stark religiöser Eltern auf die Schule.³⁷ Hierzu gibt es lediglich eine Interpellation; die Politik scheint dies also (noch) nicht als ein besonderes Problem wahrzunehmen.³⁸

Andere politische Vorstösse wünschen, ähnlich dem Vorgehen der bayrischen Regierung unlängst³⁹, eine laschere Auslegung des Neutralitätsgebotes und fordern Kreuze allgemein im öffentlichen und vom Staat genutzten Raum⁴⁰ oder möchten die bestehenden schützen⁴¹. Während in Bayern – zumindest gemäss offizieller Lesart – mit dem Kreuz weniger das Christentum als Religion, sondern mehr die abendländisch-bayrische Tradition gestärkt werden soll, sprechen die Vorstösse in der Schweiz explizit vom Kreuz als religiösem Symbol.⁴² Trotz dieser Wortwahl scheint es den Vorstossurhebern aber weniger um die Religion an sich zu gehen, sondern um die abendländische Kultur und Grundwerte, die insbesondere gegenüber Immigranten hochgehalten werden sollen.

Das Neutralitätsgebot des Staates gegenüber Religionen wird gelegentlich auch argumentativ eingesetzt, um die Tätigkeiten von zutiefst religiösen Organisationen zu schützen. In einem konkreten Fall wurde freikirchlichen Sportorganisationen der Anspruch auf staatliche Fördergelder verwehrt, da sie primär religiös-missionarische Ziele verfolgen würden.⁴³ Das erfolgte gestützt auf einen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, welches in einem ähnlich gelagerten Fall argumentiert hatte, dass religiöse Ziele nicht im Vordergrund stehen dürften, wenn man staatliche Fördergelder erhalten wolle.⁴⁴ Die Urheber und Urheberinnen einer Interpellation hinterfragten nun die Streichung der Fördergelder als eine aus ihrer Sicht ungerechtfertigte Diskriminierung der betroffenen Religionsgemeinschaft.⁴⁵ Mit *Marc Jost* von der EVP wurde dieser Vorstoss unter anderem von einem Politiker mit erkennbarem christlichem Hintergrund eingereicht.⁴⁶

Schwierige Fragestellungen können sich ergeben, wenn für eine Stelle im öffentlichen Dienst eine kirchliche Beauftragung („Missio“) benötigt wird. Im konkreten Fall zog sich ein Kandidat für eine Stelle als Seelsorger bei der Luzerner Psychiatrie zurück. Ihm war seitens der Kirchenleitung mitgeteilt worden, dass er aufgrund

³⁶ *Christian Graber*, Über die Handhabung von Kreuzen in Schulzimmern, (https://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2007-2011/p_742.pdf).

³⁷ *Jean-Pierre Aellen*, Üben christliche Fundamentalisten Druck auf die Schule aus?, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/7833d20acc7b493d8e59652f89879671-332/3/PDF/2010.RRGR.1600-Vorstosstext--31187.pdf>).

³⁸ Allerdings gibt es verschiedene Gerichtsentscheide, die sichtbar machen, dass streng religiöse Menschen manchmal Mühe haben mit den Sitten und Gebräuchen in der öffentlichen Schule, vgl. z.B. BGE 142 I 49 ff. (Kopftuchentscheid Fall St. Margrethen); BGE 135 I 79 ff. (keine Dispens vom Schwimmunterricht).

³⁹ *Benedict Neff*, Im Kreuzfeuer der Republik vom 02.05.2018, NZZ Online, (<https://www.nzz.ch/international/im-kreuzfeuer-der-republik-ld.1382244>).

⁴⁰ In casu ging es um ein Kreuz in einem Gerichtssaal: *Manuel Brandenburg/Philipp C. Brunner*, betreffend Kreuz im Gerichtssaal des Obergerichts des Kantons Zug, (https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/413%23dok_1415).

⁴¹ *Bruno Schmid*, Über die Einreichung einer Kantonsinitiative „Toleranter Umgang mit religiösen Symbolen“, (https://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2007-2011/m_758.pdf).

⁴² „[...] religiöse Symbole (z.B. Kreuz und Kruzifixe) im öffentlichen Raum und in vom Staat genutzten Räumlichkeiten [...]“, in: *Bruno Schmid*, Über die Einreichung einer Kantonsinitiative „Toleranter Umgang mit religiösen Symbolen“, (https://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2007-2011/m_758.pdf).

⁴³ *Simon Hehli*, Fromme Jugend muss Lager künftig selber bezahlen vom 31.03.2017, NZZ Online (<https://www.nzz.ch/schweiz/unterstuetzung-gestrichen-fromme-jugend-ohne-js-gelder-ld.154455>).

⁴⁴ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5520/2014 vom 26.10.2016.

⁴⁵ *Marc Jost/Ulrich Stähli/Etienne Klopfenstein*, Gefährden christliche Organisationen unsere Kinder und Jugendlichen?, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/fc31a9df150f480a9b7d50ed25531e7f-332/18/PDF/2017.RRGR.343-Vorstossantwort-D-155550.pdf>).

⁴⁶ Ein Portrait von *Marc Jost* veröffentlicht in der Zeitung „Der Bund“ findet sich auf seiner Website: *Anita Bachmann*, Pfarrer mit politischen Ambitionen, Der Bund vom 01.06.2015, (http://www.marcjost.ch/pdf/150601_Der-Bund_Politische-Ambitionen.pdf).

seiner eingetragenen Partnerschaft keinesfalls eine Missio erhalten würde.⁴⁷ Dieses Vorgehen wurde nicht nur in den Medien, sondern auch auf parlamentarischem Wege kritisiert⁴⁸; im Vorstoss wurde auf eine strengere Durchsetzung der Trennung von Kirche und Staat gepocht.

c. Feiertage

Verbote öffentlicher Veranstaltungen während der kirchlichen Feiertage führten im Beobachtungszeitraum wiederholt zu politischen Diskussionen. Mehrfach angegriffen wurde dabei das sogenannte *Tanzverbot*. In einem Vorstoss aus dem Aargau wurde argumentiert, dass dieses Verbot auf religiösen Wertvorstellungen beruhe, die in der heutigen säkularisierten Gesellschaft so nicht mehr gälten.⁴⁹ Die Motion wurde abgelehnt, aber anschliessend mittels eines zweiten Vorstosses in Form eines Postulates angenommen, welches den Gemeinden im Aargau mehr Spielraum einräumt.⁵⁰ Denselben Lösungsansatz verfolgte ein Vorstoss zweier GLP-Politiker im Kanton Bern. In diesem wird kein Bezug zu allfällig als veraltet angesehene religiöse Wertvorstellungen hergestellt. Stattdessen führen die Motionäre an, dass an Feiertagen, an denen ja alle frei hätten, ein Bedürfnis nach mehr Veranstaltungen bestehe und ein kantonales Verbot solcher Aktivitäten keinen Sinn mache. Die Gemeinden sollten von Fall zu Fall entscheiden können.⁵¹ Auch im Kanton Schwyz wurde in zwei ähnlichen Vorstössen nicht mit religiösen Hintergründen argumentiert; vielmehr ging es um wirtschaftliche Fragen oder um Arbeitnehmerschutz.⁵²

Die Feiertage geben auch in einem anderen Sinne Anlass zur Diskussion. Gemeint ist die Zelebration christlicher Feiertage wie Weihnachten oder Ostern und der damit verbundenen Traditionen wie das Krippenspiel oder das Bemalen von Ostereiern in der Schule. Ausgehend von der der Prämisse, dass viele Schulen diese Traditionen nicht mehr durchführen, weil die Kinder zu einem guten Teil nicht mehr den spezifisch christlich-abendländischen kulturellen Hintergrund mit sich bringen, wollte beispielsweise ein Vorstoss aus dem Kanton Schwyz diese Feierlichkeiten verpflichtend vorschreiben.⁵³

d. Religionsunterricht

Der Religionsunterricht gibt in jenen Kantonen zu reden, in denen er durch Angehörige der Kirchen direkt geleitet wird. So finden sich sowohl im Tessin als auch in Basel-Stadt Vorstösse zum konfessionellen Religionsunterricht. Im Tessin wurde die Frage aufgeworfen, ob ein Obligatorium des Besuches des Religionsunterrichts nicht gegen die Religionsfreiheit und die Kantonsverfassung verstosse. Auch wird eine

⁴⁷ Der Fall wurde in den Medien breit thematisiert: *Michael Meier*, Schwuler Seelsorger ist unerwünscht vom 10.06.2017, Tagesanzeiger Online, (<https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/schwuler-seelsorger-ist-unerwuenscht/story/21663200>).

⁴⁸ *Urban Frye*, über eine strikte Trennung von Staat und Kirche bei Personalfragen auch bei staatsnahen Betrieben, (<https://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/detail?ges=6d03d0d0c0ab451e9f3e022513fb5169&back=1&text=Religion&art=1&bart=0-1-2-3-4&vart=0-1-2-3&gart=1&status=0-1>).

⁴⁹ „Sie basiert auf alten, ausschliesslich religiös geprägten Wertgrundlagen. Dieses sogenannte „Tanzverbot“ hat in einer fortschrittlichen und säkularisierten Gesellschaft keinen Platz mehr“, *SP-Fraktion*, Abschaffung des „Tanzverbots“ vor christlichen Feiertagen im Kanton Aargau, (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=968861>).

⁵⁰ *Serge Demuth*, Abschaffung der geltenden Einschränkungen der Öffnungszeiten von Gastwirtschaftsbetrieben an bestimmten christlichen Feiertagen, (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=969227>).

⁵¹ *Michael Köpfler/Martin Egger*, Mehr Augenmass und Gemeindeautonomie statt eines generellen Verbots von Veranstaltungen an Festtagen, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/4887200df0424ef7bd9359e172d4c4fd-332/4/PDF/2016.RRGR.887-Vorstosstext-D-136865.pdf>).

⁵² *Jonathan Prelicz/Andreas Marty/Luka Markic*, Stille Nacht – Heilige Nacht?, (https://www.sz.ch/public/upload/assets/32274/M_7_17_Ruhetagsgesetz.pdf); *René Baggenstos*, Abschaffung der Feiertagsregelung mit Zwangsschliessungen für Spielbanken an sechs hohen Feiertagen, (https://www.sz.ch/public/upload/assets/2107/M_17_15_Feiertagsregelung_Spielbanken.pdf).

⁵³ *Thomas Haas*, Christliche Feiern an Volksschulen, (https://www.sz.ch/public/upload/assets/32096/M_6_17_Christliche_Feiern_Volksschule.pdf). Dieser Vorstoss wurde abgelehnt: <https://www.kath.ch/newsd/kein-zwang-zum-feiern-christlicher-feste-an-schwyz-volksschule/>

Dispensationsmöglichkeit gefordert.⁵⁴ In Basel-Stadt ist die Ausgangslage insofern anders, als dass Dispensationen möglich sind; es wurde aber kritisiert, dass über die Möglichkeit der Dispensation sowie über den Inhalt des Religionsunterrichts zu wenig informiert werde.⁵⁵ Dabei argumentierte die Motionärin *Brigitta Gerber* auch mit Statistiken, welche zeigen sollten, dass die Mehrheit der Schüler gar keiner Religion mehr angehörten. Eine angemessene Information über die Inhalte und die Abmeldungsmöglichkeiten vom konfessionellen Religionsunterricht sei umso nötiger.⁵⁶ In einem anderen Vorstoss forderte sie, dass ein konfessionsunabhängiger Ethik- und Religionsunterricht entsprechend dem Lehrplan 21 eingeführt wird.⁵⁷ Konfessioneller Unterricht sei auf die Freizeit der Schüler zu verlegen. Damit nahm die Motionärin eine Entwicklung vorweg, welche nun in den meisten Kantonen Realität geworden ist.

e. Weitere Themen

Neben den drei dargestellten Themen im Zusammenhang mit dem Christentum wurde eine Vielzahl an weiteren Themen parlamentarisch aufgegriffen, beispielsweise das kirchliche Glockengeläut.⁵⁸ Auffallend ist auch ein Vorstoss aus dem Kanton Aargau. Dieser hält fest, dass es zwar keine Minimalanforderungen für eine öffentlich-rechtliche Anerkennung einer Religionsgemeinschaft gibt, argumentiert aber, dass eine anerkannte Religionsgemeinschaft den Grundprinzipien der Verfassung nicht entgegenstehen dürfe. Der römisch-katholischen Kirche sei daher aufgrund ihres undemokratischen und männerdominierten Aufbaus, dem Zölibat sowie ihrem Verhalten im Zuge der Missbrauchsskandale die öffentlich-rechtliche Anerkennung abzuerkennen.⁵⁹ Dies ist der einzige Vorstoss, mit dem die Privilegien einer christlichen Kirche offen angegriffen werden. Ansatzweise in die Gegenrichtung geht ein Vorstoss aus dem Kanton Zürich. Dessen Urheber sieht die zunehmende Anzahl an Kirchengaustritten als Problem an und fragt die Exekutive, was gegen diese Tendenz unternommen werde.⁶⁰ In einem anderen Vorstoss argumentiert *Marc Jost* aus Bern, dass die Freikirchen sowohl bei der Leistung von gemeinnützigen Arbeitsstunden als auch bei den Mitgliederzahlen gegenüber den Landeskirchen an Relevanz gewinnen. Daher solle ein kantonales Anerkennungsgesetz für die Freikirchen geschaffen werden⁶¹ – was freilich bis heute auf sich warten lässt.

Im Tessin gibt es die Regelung, dass bevor ein Strafverfahren gegen einen Priester eingeleitet wird, der Bischof darüber informiert wird.⁶² Auch dieses bischöfliche Privileg war Ziel eines kritischen Vorstosses. Argumentiert wurde, dass diese Bestimmung anachronistisch und einzigartig sei. Gerade auch im

⁵⁴ *Matteo Quadranti*, L'obbligo di frequenza a un corso di religione rispetta la Costituzione?, (<https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GC/allegati/interrogazioni/pdf/142.11.pdf>).

⁵⁵ *Brigitta Gerber*, betreffend Informationen über den baselstädtischen Religionsunterricht, (<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100384/000000384132.pdf>).

⁵⁶ *Brigitta Gerber*, betreffend Informationen über den baselstädtischen Religionsunterricht, (<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100384/000000384132.pdf>).

⁵⁷ *Brigitta Gerber*, betreffend definitive Umsetzung der Lehrplan 21-Ziele auch im Bereich Religion an der Volksschule, (<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100384/000000384032.pdf>); ganz ähnlich auch: *Matteo Quadranti*, Modifica degli art. 23 e 23a della Legge della scuola del 1° febbraio 1990 e della Convenzione sull'organizzazione dell'insegnamento religioso e sullo statuto dell'insegnante di religione (introduzione di un corso obbligatorio di Storia delle religioni, di etica e educazione alla convivenza in alternanza con l'attuale insegnamento confessionale facoltativo – Modello del doppio binario), (https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/resultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=90876&user_gcparlamento_pi8%5Bricerca%5D=re_ligione&user_gcparlamento_pi8%5Btat109%5D=109&user_gcparlamento_pi8%5Btat107%5D=107&user_gcparlamento_pi8%5Btat105%5D=105&user_gcparlamento_pi8%5Btat103%5D=103&user_gcparlamento_pi8%5Btat102%5D=102&user_gcparlamento_pi8%5Btat108%5D=108).

⁵⁸ *Brigitta Gerber*, betreffend kirchlichem oder bürgerlichem Glockengeläut, (<https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D87330419-e197-4352-87eb-1bb36c7bec68/K11319.pdf#View=Fit>).

⁵⁹ *Martin Christen*, Trennung von Kanton und römisch-katholischer Kirche respektive Änderung von § 109 Abs. 1 sowie Streichung von § 115 der Kantonsverfassung, (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=965628>).

⁶⁰ *Heinz Kyburz/Hans Egli/Hans Peter Häring*, Dramatische Zunahme von Kirchengaustritten, (<https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D87330419-e197-4352-87eb-1bb36c7bec68/K11319.pdf#View=Fit>).

⁶¹ *Marc Jost/ Philippe Messerli*, Kleine Anerkennung mit grosser Auswirkung auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/2d450fe2dc334114b93e2e26f5242cf6-332/3/PDF/2017.RRGR.556-Vorstossantwort-D-164035.pdf>).

⁶² Art. 7 Legge sulla Chiesa cattolica vom 16.12.2002 (<https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/pdfatto/86>)

Zusammenhang mit den Missbrauchsskandalen liege die Streichung dieser Meldepflicht im Interesse aller, sogar der Kirche selber.⁶³

Im Kanton Bern schliesslich stellte ein Motionär fest, dass es eine Diskriminierung jener Paare gäbe, die nur auf dem Standesamt heiraten wollten. Diese Zeremonien auf dem Standesamt seien sehr beliebt und könnten aber erst sechs Monate im Voraus gebucht werden. Paare, die kirchlich heiraten wollten, könnten problemlos ihr Hochzeitsdatum ein Jahr vorher festlegen. Damit hätten sie einen grossen zeitlichen Vorteil und könnten Hochzeitsfotografen, Lokalitäten usw. bereits reservieren. Die standesamtlichen Hochzeitspaare hätten das Nachsehen.⁶⁴

3. Zwischenfazit Christentum

Wie die Analyse der Vorstösse zeigt, bläst den Kirchen seitens der Politik ein zunehmend stärker werdender „säkularer Wind“ entgegen. Mitglieder kantonaler Legislativen setzen sich – zumindest in Vorstössen – nur selten direkt für die Kirchen ein. Vielmehr wird der rechtliche und gesellschaftliche Status der Kirchen, wenn er in dieser Form von der Politik thematisiert wird, meistens unter Druck gesetzt. Das geschieht gleich an mehreren Fronten.

a. Die erste besteht bei der gegenwärtigen Form der Kirchenfinanzierung. Finanzielle Unterstützung der Kirchen durch die Kantone wird nicht mehr einfach hingenommen, sondern steht unter Rechtfertigungsdruck. Dass diese zum Teil auf historische Rechtstitel beruht, wird oft übersehen. Die Kirchenfinanzierung müsse an die heutige Zeit angepasst werden, so der Tenor. Die heutige Zeit sei die Zeit eines säkularen Staates und einer säkularen Gesellschaft; die staatliche Finanzierung von Religionsgemeinschaften wird da als Atavismus wahrgenommen. Die Religiosität der Gesamtgesellschaft ist offenbar nicht mehr stark genug, dass staatliche Kirchenfinanzierung als Selbstverständlichkeit gilt.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Diskussion um die *Kirchensteuer für juristische Personen*. Gemäss den Motionären habe sie keine Existenzberechtigung, da juristische Personen keiner Religion angehörten und auch nicht von religiösen Dienstleistungen profitieren könnten. Dieser Umstand ist zwar altbekannt, mit fortschreitender Säkularisierung werden politische Konsequenzen aber dringlicher eingefordert⁶⁵.

Die Motionen lassen vermuten, dass der Druck auf die finanzielle Unterstützung der Kirchen durch die Kantone und auf die Kirchensteuer juristischer Personen anhalten wird, und das nicht nur durch Freidenker, die sich als dezidierte Laizisten verstehen⁶⁶. Eine Ausnahme könnte die staatliche Abgeltung gemeinnütziger Leistungen der Kirchen sein; diese findet, wie die Entwicklungen in den Kantonen Zürich, Bern und Waadt zeigen, nach wie vor breite politische Unterstützung⁶⁷. Und: die rechtliche Umsetzung hinkt der

⁶³ *Francesco Cavalli/Jacques Ducry/Werner Carobbio*, per la soppressione dell'obbligo di notifica al vescovo dell'apertura di un procedimento penale a carico degli ecclesiastici da parte dell'autorità giudiziaria (art. 7 Legge sulla Chiesa cattolica), (https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=56228&user_gcparlamento_pi8%5Bricerca%5D=cattolica&user_gcparlamento_pi8%5Btat109%5D=109&user_gcparlamento_pi8%5Btat107%5D=107&user_gcparlamento_pi8%5Btat105%5D=105&user_gcparlamento_pi8%5Btat103%5D=103&user_gcparlamento_pi8%5Btat102%5D=102&user_gcparlamento_pi8%5Btat108%5D=108).

⁶⁴ *Carlo Kilchherr*, Ist, wer nicht in der Kirche heiratet, ein Bürger / eine Bürgerin zweiter Klasse?, (<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-7cca9c0fb9734a9689a435e455e6670d.html>).

⁶⁵ Einige Kantone haben, sozusagen als Abwehrstrategie, eine Zweckbindung eingeführt: Die Kirchen dürfen die Einnahmen aus dieser Steuer nicht für interne Zwecke verwenden, sondern nur für ihre Leistungen im Dienste der Gesamtgesellschaft.

⁶⁶ Siehe zu letzteren z.B. *NZZ* vom 05.02.2019, S. 13 „Konfessionslose und Muslime wollen Kirchen nicht länger mitfinanzieren“. Die Kirchensteuer natürlicher Personen ist davon weniger betroffen, da sie an die Mitgliedschaft gekoppelt ist; wer nicht mehr bezahlen will, kann austreten. In Frage gestellt werden hier allenfalls staatliche Dienstleistungen beim Einzug.

⁶⁷ Interessanterweise sind es gerade diese drei Kantone, in denen staatliche Finanzhilfen (ursprünglich z.T. wegen historischer Rechtstitel) einen beträchtlichen Umfang erreichen (siehe oben Fn. 23). Sie haben also bereits eine neue, am modernen Wohlfahrtsstaat orientierte politische Legitimation der Finanzhilfen implementiert. Im Kanton Bern ist die Umstellung gegenwärtig im Gang; die oben dargestellten Motionen sind also von Parlament und Regierung aufgegriffen worden. Die Implementierung des neuen Abgeltungssystems in Zürich und in der Waadt erfolgte vor dem von uns untersuchten Zeitraum.

gesellschaftlichen Entwicklung erheblich hinterher. Bis dato war eine Mehrheit in den kantonalen Legislativen bei staatskirchenrechtlichen Revisionsdiskussionen stets gegen grosse Abbauprogramme in diesem Bereich. Der Status Quo erwies sich stets als robust. So wurde in Zürich die Abschaffung der juristischen Kirchensteuer am Ende verworfen.⁶⁸ Auch in Bern wurde die Kirchenfinanzierung letztendlich nicht reduziert. Geändert wurde aber die politische Begründung und der Abgeltungsmodus, letzteres auch hin zu einer grösseren Eigenständigkeit der Landeskirchen.⁶⁹

b. Die schwindende Toleranz für kirchliche Privilegien oder Sonderregelungen zeigt sich auch in anderen Bereichen. So nehmen es manche Politiker nicht mehr einfach hin, wenn beispielsweise die römisch-katholische Kirche aufgrund religiöser Überzeugungen Personen, die in einer eingetragenen Partnerschaft leben, nicht in ihren Dienst aufnehmen will. Im Tessin wird der Umstand kritisiert, dass der Bischof bei einem Strafverfahren gegen einen Priester vorab informiert wird. Tanz- und Verbandsverbote an hohen Feiertagen werden gleich in mehreren Kantonen in Frage gestellt. Im Kanton Aargau wurden sie explizit als unpassend für eine fortschrittliche und säkulare Gesellschaft bezeichnet. In anderen Kantonen wird eher mit wirtschaftlichen Gründen argumentiert. Auch die Gegenargumente sind bezeichnenderweise meist weltlicher Natur, etwa wenn in einem Vorstoss aus dem Kanton Schwyz der Arbeitnehmerschutz ins Spiel gebracht wird. Unmittelbar kirchliche oder religiöse Argumente spielen in diesen Diskursen keine Rolle (mehr).

c. Der Status der Kirchen wird intensiv auch im Bereich der *Schule* diskutiert. Ganz allgemein kommt es in der Schule immer wieder zu Konstellationen, in denen die Ausübung von Grundrechten, insbesondere die Religionsfreiheit, in Konflikt mit dem Schulbetrieb gerät. Politiker und Politikerinnen fordern etwa eine Auslegeordnung bezüglich der Rechtslage.⁷⁰ Andere greifen das Thema Religionsunterricht auf. Der konfessionelle Religionsunterricht hat einen schweren Stand, besonders wenn er obligatorisch ist und von Vertretern der Religionsgemeinschaften geleitet wird. Gegen dieses Modell werden argumentativ die negative Religionsfreiheit und die steigende Anzahl religionsloser Kinder in Stellung gebracht. Als Alternative wird entweder die Freiwilligkeit oder die Einführung eines konfessionsneutralen Religionsunterrichts gefordert, was inzwischen mit dem Lehrplan 21 ja weitgehend der Fall ist. Letztlich geht es um eine Zurückdrängung des Einflusses der Kirche.

Kruzifixe in Schulzimmern werden auf der politischen Bühne mehr für Symbol- und Wertediskussionen genutzt. Trotz des Entscheides des Bundesgerichts, dass diese in Klassenzimmern verboten sind, ist die politische Debatte noch nicht verstummt. Althergebrachte Gewohnheiten erweisen sich als widerstandsfähig, wie das beschriebene Beispiel der Tessiner Gemeinde zeigt. Die Diskussion um die Kruzifixe in Klassenzimmern findet hier unter umgekehrten Vorzeichen statt. Die Festlegung der neuen Rechtslage durch das Bundesgericht führte zu Aktivismus bei den Befürwortern des Kreuzes. Interessant ist, dass nicht nur fromme Verteidiger des Glaubens zu den Befürwortern christlicher Symbole im öffentlichen Raum gehören. Das Christentum, das hier verteidigt wird, steht in etwas diffuser Form für die abendländische Kultur und die westlichen Werte, welche angesichts der verstärkten Präsenz nichtchristlicher Migranten und/oder militanter Freidenker gewahrt werden soll. Diese Funktionalisierung des Christentums ist auch anderswo zu beobachten. Sie wird auch verwendet, wenn es um die Durchführung christlicher Feste in Schulen geht.

Nach dem Gesagten drängt sich die folgende Unterscheidung auf: Einerseits wird das Christentum im Allgemeinen und werden auf institutioneller Ebene die christlichen Volkskirchen politisch unter Druck gesetzt. Dies geschieht durch Politiker und Politikerinnen, die sich dem säkularen Teil der Bevölkerung verpflichtet fühlen und sich für liberale Konzeptionen in diesem Bereich einsetzen. Andererseits werden von anderen Politikerinnen und Politikern christliche Werte und Institutionen oder, allgemeiner, die christlich-

⁶⁸ Wie *SRF* berichtete: Zürcher sind für Kirchensteuer und gegen Alkoholverbot, (<https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen/abstimmungen/abstimmungen-zh/zuerner-sind-fuer-kirchensteuer-und-gegen-alkoholverbot>).

⁶⁹ Wie dem Vortrag des Regierungsrates des Kantons Bern zum neuen Landeskirchengesetz zu entnehmen ist. (https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/kirchen/kirchen/Neues_Landeskirchengesetz.assetref/dam/documents/JGK/BKA/de/BKA_Vortrag_Landeskirchengesetz_29.03.2017_de.pdf).

⁷⁰ *CVP-EVP-Fraktion*, Öffentliche Schule und Freiheitsrechte, (<https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeft/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=89397ED7-1BD3-40FE-BBDF-C61AC996F839&ziel=1>).

abendländische Kultur verteidigt, letzteres oft in Abgrenzung zu anderen Kulturen.⁷¹ Diese Politikerinnen und Politiker bedienen Ansichten eines mehr traditionsverbundenen Teils der Bevölkerung. Säkularisierung und Pluralisierung führen also auch zu einer verstärkten Rückbesinnung auf als „hiesig“ wahrgenommene Werte und Traditionen, wenn auch in einer säkularisierten Form⁷². Rituale und Ausdrucksweisen dieser Tradition werden, obwohl teilweise klar dem Christentum entnommen, nicht unter Verweis auf einen Glauben legitimiert. Sie gelten, etwas unreflektiert, als Teil der hiesigen Kultur und seien deswegen zu schützen.

III. Islam

1. Ausgangslage

Der Islam ist in der politischen Arena die umstrittenste der Religionsgemeinschaften. Keine andere Religionsgemeinschaft beschäftigt in der Schweiz die Politik mehr, noch nicht einmal die christlichen Volkskirchen. In unserer Sammlung finden sich ungefähr doppelt so viele Vorstösse zum Islam wie zum Christentum. Dabei stellen die Muslime nur ca. 5 % der schweizerischen Wohnbevölkerung dar; sie bilden eine vergleichsweise kleine Minderheitsreligion und sind zusätzlich noch stark zersplittert in verschiedene konfessionelle und nationale sowie konservative, moderate und progressive Gruppierungen⁷³. „Der Islam“ ist nicht einheitlich organisiert, verfügt mancherorts noch über wenig gefestigte Beziehungen zu den staatlichen Institutionen oder Politik und hat keine traditionelle Verankerung in der schweizerischen Gesellschaft oder Kultur. Zwar leben viele Muslime in der Schweiz weitgehend säkular, doch wird dies von den Medien und der Politik kaum wahrgenommen, ebenso, dass ein Drittel der Muslime die schweizerische Staatsangehörigkeit hat. Sie fokussieren auf stark religiöse Muslime mit Migrationshintergrund, die mit dem relativ säkular ausgerichteten öffentlichen Leben in der Schweiz und mit Sitten und Gebräuchen in öffentlichen Institutionen nicht immer gut zu Rande kommen.

2. Darstellung der Schlüsselthemen zum Islam

a. Vermummungsverbote und Kleidervorschriften

Das Vermummungsverbot, oft auch direkt Burka-Verbot genannt, ist gegenwärtig eines der am meisten diskutierten Themen rund um den Islam. In mehreren Kantonen gab es ähnlich lautende Vorstösse, welche ein solches Verbot fordern. Argumentiert wird in der Regel mit hiesigen Grundwerten, gegen welche die *Burka* verstosse. Sie vertrage sich nicht mit „unseren abendländischen Rechtsvorstellungen und Traditionen“⁷⁴ oder „hiesigen Traditionen und Wertvorstellungen“⁷⁵, sie sei „ein Symbol für ein mit unseren Werten und Grundsätzen völlig unvereinbares Menschenbild“⁷⁶, sie sei „ein Angriff auf das Individuum, [...] unsere freiheitliche Gesellschaft und die Grundwerte der Schweiz“ und habe in „unserem christlichen Kulturkreis unbestrittenermassen eine grosse Symbolkraft“⁷⁷. Ein häufig genanntes Argument ist auch das damit assoziierte Frauenbild. Die Burka sei ein Zeichen der Unterdrückung der Frau, verletze ihr

⁷¹ Da sie in der Regel in Abgrenzung zu anderen kulturellen Hintergründen angeführt wird, dürfte sie auch bei den Vorstössen zum Islam ein Thema sein.

⁷² In anderen Zusammenhängen würde dies womöglich als Zivilreligion oder Leitkultur bezeichnet.

⁷³ Vgl. z.B. *Brigit Allenbach/Martin Sökefeld* (Hg.), *Muslime in der Schweiz*, Zürich 2010.

⁷⁴ *Christian Werner*, Für ein Verbot von Vollverschleierungen, (https://owl.so.ch/parlopen/view.php?sess=0&parent=5296&expand=1&order=name&curview=0&ASC=ASC&action=pdf_show&id=14441&filext=pdf¤tdb=0).

⁷⁵ *René Kunz*, Einreichung einer Standesinitiative für ein nationales Burka-Verbot im öffentlichen Raum, (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=965719>)

⁷⁶ *SVP-Fraktion*, Vermummungsverbot, (<https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeft/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=61A356F7-381F-41B6-B59F-F45285B17F4D&ziel=1>).

⁷⁷ *Christian Werner*, Für ein Verbot von Vollverschleierungen, (https://owl.so.ch/parlopen/view.php?sess=0&parent=5296&expand=1&order=name&curview=0&ASC=ASC&action=pdf_show&id=14441&filext=pdf¤tdb=0).

Selbstbestimmungsrecht sowie die Gleichheit von Mann und Frau.⁷⁸ Gelegentlich wird sie – in einer Reihe mit Minarett, Genitalverstümmelung, Ehrenmord und Zwangsverheiratung – als (unerwünschter) „Aspekt der islamischen Kultur“ bezeichnet.⁷⁹

Der Diskurs über islamische Kleidung beschränkt sich nicht auf die Burka. Ähnlich wird mit Blick auf das *Kopftuch* diskutiert, insbesondere im Kontext der Schule. In mehreren Kantonen wurde gefordert, dass entsprechende Kleidervorschriften zu erlassen seien oder zumindest die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen würden. Auch hier wird mit Begriffen wie „jüdisch-christlicher Leitkultur“⁸⁰ und „les mœurs judéo-chrétiennes de l’Occident“⁸¹ hantiert. Auch sonst gleichen viele Argumente jenen gegen die Burka. Thematisiert wird oft die Unterdrückung und Ungleichstellung der Frau. Ergänzt wird dies durch schulspezifische Argumente wie mögliche Integrationsschwierigkeiten⁸², die Erschwerung des Schulunterrichts⁸³ sowie – im Falle des Burkinis – hygienische Bedenken⁸⁴.

b. Öffentliche Anerkennung

Die mögliche Einbindung des Islams in das Religionsverfassungsrecht wird in verschiedenen Kantonen anhand der öffentlich-rechtlichen Anerkennung oder ihrer Vorstufen diskutiert. Gleich in mehreren Kantonen wurde mit ganz ähnlichem Wortlaut die Schaffung einer Charta der Religionen gefordert.⁸⁵ Diese Charta soll von Religionsgemeinschaften unterzeichnet werden können, sofern sie bestimmte Kriterien erfüllen. Dazu gehören die Einhaltung der hiesigen Rechtsordnung sowie die Ablehnung von Sexismus, Gewalt, Fremdenfeindlichkeit, Homophobie, Rassismus, Antisemitismus und Parallelgesellschaften. Weiter sollen Religionsgemeinschaften, welche die Charta unterschreiben, dafür sorgen, dass ihre Seelsorger und Seelsorgerinnen mindestens eine Landessprache beherrschen und mit dem schweizerischen Staatssystem vertraut sind. Schliesslich wird die Bereitschaft zu interreligiösem Dialog und zu finanzieller Transparenz gefordert. Gemäss der Vorstellung der Motionäre könnte diese Charta als Qualitätslabel für Religionsgemeinschaften verwendet werden, die friedlich und in Übereinstimmung mit den hiesigen Werten funktionierten. Eine Unterzeichnung könnte als Vorstufe zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung dienen.

Über eine solche Charta der Religionen hinaus wurde in manchen Kantonen auch die öffentlich-rechtliche Anerkennung muslimischer Gemeinschaften thematisiert. Allerdings blieb es bei Vorabklärungen oder Vorarbeiten. So wurde in den Kantonen Freiburg und Zürich die Meinung des jeweiligen Regierungsrates eingeholt.⁸⁶ Im Kanton Bern wurde ein Anerkennungsgesetz gefordert, allerdings eher mit Blick auf die

⁷⁸ Statt vieler siehe exemplarisch: *René Kunz*, Einreichung einer Standesinitiative für ein nationales Burka-Verbot im öffentlichen Raum, (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=965719>).

⁷⁹ *Daniel Steiner-Brütsch*, Standesinitiative für ein Verschleierungsverbot in öffentlichen Einrichtungen, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/6a94fe84876d4f6e93e6498d36aaed48-332/1/PDF/2010.RRGR.562-Vorstosstext--27800.pdf>).

⁸⁰ *René Kunz*, Benützung von Burkinis beim Schwimmunterricht an Aargauer Schulen, (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=965828>).

⁸¹ *Eric Bertinat/Stéphane Florey/Patrick Lussi/Christina Meissner*, Projet de loi modifiant la loi sur l’instruction publique (LIP) (C 1 10) (Tenue des élèves), (<http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/570411/66/60/>).

⁸² *Dragan Najman*, betreffend kantonales Kopfbedeckungsverbot an öffentlichen Schulen und Privatschulen, die kantonale Subventionen erhalten, (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=966120>).

⁸³ *SVP-Fraktion*, Kopftuchverbot an Schulen, (https://owl.so.ch/parlopen/view.php?sess=0&parent=9034&expand=1&order=name&curview=0&ASC=ASC&action=pdf_show&id=25795&filext=pdf¤tdb=0).

⁸⁴ *SVP-Fraktion*, betreffend angemessene Kleidervorschriften in den staatlichen Schulen des Kantons Aargau, (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=965866>).

⁸⁵ *Mohamed Hamdaoui/Samantha Dunning/Peter Gasser*, Für die Schaffung einer Charta der Religionen, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/5c20a3aaf209417f91e542f09d20ab66-332/2/PDF/2017.RRGR.535-Vorstossantwort-D-164031.pdf>); weitere nahezu gleichlautende Vorstösse wurden eingereicht in den Kantonen Solothurn und Genf.

⁸⁶ Freiburg: *Nicolas Kolly*, Status des Islams im Kanton, (http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-599d6f6a2143e/de_RCE_2016-CE-22_Communautes_religieuses_Thvoz_Antwort.pdf); Zürich: *Benedikt Gschwind/Céline Widmer*, Chancengleichheit und friedliches Zusammenleben der Religionen durch Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften, (<https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/Db255b791-dd61-4cfb-9511-47e6e45be18d/K16287.pdf#View=Fit>).

christlichen Freikirchen.⁸⁷ Die im Vorstoss genannten Kriterien für die Anerkennung gleichen stark jenen der Charta der Religionen, wurden aber noch um die Möglichkeit zum Austritt, gemeinnützige Tätigkeit und demokratische Organisationsstruktur ergänzt. Als mit der Anerkennung verbundene Rechte werden im Vorstoss genannt: der Zugang zur Seelsorge in Spitälern, Gefängnissen und Militär, das Recht konfessionellen Religionsunterricht anzubieten, die Steuerbefreiung und mehr Freiheit bei Bauprojekten.

Ein anderer Vorstoss aus dem Kanton Bern setzte bereits einen Schritt vor der Anerkennung an. Er wollte einen „europäischen Islam“ mittels staatlicher Eingriffe fördern. Muslimen sollte die Möglichkeit gegeben werden, „sich unter Einhaltung der Werte und der Rechtsordnung unseres Landes in unserer Gesellschaft frei entfalten zu können.“⁸⁸ Der Vorstoss wurde zwar als Mittel gegen Radikalisierung vorgestellt, die geforderten Massnahmen zur Bildung eines europäischen Islams stehen aber in erkennbarem Zusammenhang mit den Kriterien einer öffentlichen Anerkennung. So wird ein Verbot der Finanzierung „obskurer Herkunft“ und jeglicher islamistischer Propaganda gefordert. Muslimische Organisationen sollen eine „positive Einstellung gegenüber Staat und Gesellschaft“ haben, um zugelassen zu werden; Imame müssen mindestens eine Landessprache sprechen. Dafür sollte die islamische Gefängnisseelsorge institutionalisiert werden.⁸⁹

c. Islamische Institutionen

Eine ganze Reihe von Vorstössen widmete sich islamischen Institutionen wie Friedhöfen⁹⁰, Kindergärten, Privatschulen⁹¹, Kulturzentren⁹², Forschungszentren⁹³, Gebetsräumen⁹⁴, aber auch islamischem Religionsunterricht⁹⁵ oder Gefängnisseelsorge. Der Ton ist durchgehend kritisch. Die Vorstossurheberinnen und -urheber befürchten regelmässig eine Unterwanderung durch religiöse Fundamentalisten und Fundamentalistinnen und/oder die Bildung einer muslimischen Parallelgesellschaft⁹⁶. Wiederholt wird auch davon gesprochen, dass solche separaten Institutionen die Integration erschwerten. Eine Ausnahme stellt die muslimische Gefängnisseelsorge dar, welche explizit gefordert wird.⁹⁷ Gefängnisinsassen seien überdurchschnittlich anfällig auf religiöse Radikalisierung, weswegen eine Seelsorge durch ausgewählte islamische Seelsorger und Seelsorgerinnen nötig sei.

⁸⁷ Marc Jost/Philippe Messerli, Kleine Anerkennung mit grosser Auswirkung auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/2d450fe2dc334114b93e2e26f5242cf6-332/3/PDF/2017.RRGR.556-Vorstossantwort-D-164035.pdf>) Dem leistet der Regierungsrat jedoch keine Folge: (<https://www.ref.ch/news/kanton-bern-will-bei-erkennung-von-religionsgemeinschaften-zuwarten/>).

⁸⁸ Patrick Gsteiger, Für einen europäischen Islam, (<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-9a86112c691642f897519c63324ac055.html>).

⁸⁹ Alle Forderungen und Wortlaute gemäss bereits zitiertem Vorstoss.

⁹⁰ René Kunz, betreffend Diskussion um muslimische Friedhöfe im Kanton Aargau, (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=965843>).

⁹¹ Tanja Soland, betreffend Umgang mit religiösen Minderheiten an den Basler Schulen, (<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100373/000000373549.pdf>).

⁹² Pirmin Müller, Über das Konzept der Islamischen Gemeinde Luzern (IGL) für ein Glaubens-, Kultur-, und Begegnungszentrum, (<https://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/CdwsFiles?fileid=88a467e2bfd843f1b81fd72c0508efa8>).

⁹³ Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry, Imamausbildung an der Universität Freiburg, (http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-599d6a984317e/de_RCE_Mandat_2014_GC_58_formation_Imams.pdf).

⁹⁴ Pirmin Müller, Über die Gebetsräume an Luzerner Schulen, (<https://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/CdwsFiles?fileid=70362bd14c1c44d9b2145ee051614230>).

⁹⁵ Beatrice Schaffner, Religiöse Unterweisung nichtchristlicher Glaubensgemeinschaften, (https://owl.so.ch/parlopen/view.php?sess=0&parent=12400&expand=1&order=name&curview=0&ASC=ASC&action=pdf_show&id=35713&filext=pdf¤tdb=0).

⁹⁶ Beispielsweise: René Kunz, Einrichtung von islamischen Kindergärten im Kanton Aargau – Parallelgesellschaft statt Integration?, (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=967658>).

⁹⁷ Ulrich Stähli/Urs Graf/Thomas Brönnimann, Seelsorgeangebote in Gefängnissen, Spitälern und Asylunterkünften für Angehörige nicht anerkannter Religionen, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/54291d6a9fdc4807bb7e2a7931b828b8-332/5/PDF/2017.RRGR.702-Vorstosstext-D-160030.pdf>).

d. Wertedebatte

In vielen Vorstössen schwingt eine Art Wertedebatte mit; in Zusammenhang mit dem Thema Scharia wird sie auch direkt thematisiert. Eine wiederkehrende Forderung ist, dass sich islamisches Recht dem staatlichen Recht unterzuordnen habe.⁹⁸ Eine religiös motivierte Absenz bei Klassenlagern oder beim Schwimmunterricht⁹⁹ oder eine Ablehnung des Händedrucks¹⁰⁰ ist aus Sicht der Unterzeichner und Unterzeichnerinnen unhaltbar. Die Vorstossurheber und -urheberinnen sehen in solchem und ähnlichem Verhalten jeweils ein mit der hiesigen Kultur unvereinbares Verhalten oder Gedankengut. Als Gegenmassnahmen werden Integrationsvereinbarungen oder verbindliche Regelungen vorgeschlagen. Um die Anwendung des islamischen Rechts zu verhindern, wurde im Kanton St. Gallen die Forderung nach einem Verbot geistlicher Gerichtsbarkeit, gemeint Scharia-Gerichte, gestellt.¹⁰¹

e. Radikalisierung und Terror

Die Terroranschläge mit islamistischem Hintergrund in europäischen Nachbarländern führten in den letzten Jahren auch in der Schweiz zu politischen Diskussionen über mögliche Sicherheitsrisiken und die Gefahren von Radikalisierung. Themen der Vorstösse sind regelmässig „Hassprediger“ sowie als radikal wahrgenommene Vereine und von denen organisierte öffentliche Anlässe¹⁰². Auch die Finanzierungsquellen muslimischer Vereine werden kritisch hinterfragt, zumal fremde Regierungen oder extremistische Gruppierungen dahinter vermutet werden.¹⁰³ Die von der Exekutive erfragten oder geforderten Massnahmen sind vielfältig: von einer Überwachung und Registrierung sämtlicher Moscheen und Imame über Bewilligungspflichten¹⁰⁴ bis zu Verbotsforderungen¹⁰⁵. Im Kanton Bern sollten die Inhalte der Predigten

⁹⁸ Beispielsweise: Mike Egger-Berneck, Steht die Religion über dem Rechtsstaat?, (<https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeft/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=C532C8CC-9863-4613-862D-CA47A17DF938&ziel=1>).

⁹⁹ Beispielsweise: Mike Egger-Berneck, Steht die Religion über dem Rechtsstaat?, (<https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeft/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=C532C8CC-9863-4613-862D-CA47A17DF938&ziel=1>).

¹⁰⁰ Ludwig Peyer, Einhaltung von Werten und Normen, (<https://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaeft/CdwsFiles?fileid=21f7b8886f8f449d900146de8953f091>).

¹⁰¹ FDP-Fraktion, Gleiches Recht für alle – keine Scharia in der Schweiz, (<https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeft/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=0B60C0E3-2484-434B-AD36-202E21DDC1E3&ziel=1>). Allerdings hat die geistliche Gerichtsbarkeit bereits seit der Revision der Bundesverfassung im Jahr 1874 keinerlei Bedeutung für staatlichen Rechtsraum mehr.

¹⁰² So zum Beispiel die Jahreskonferenz des Islamischen Zentralrates Schweiz (IZRS), zu welcher umstrittene ausländische Prediger eingeladen waren: Nicolas Kolly/Roland Mesot, Teilnahme eines extremistischen Predigers an der Konferenz des Islamischen Zentralrats im Forum Freiburg, (http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-599d6e2d89508/de_RCE_2012-CE-3094_Antwort.pdf).

¹⁰³ Boris Bignasca, Dal „caso Erdogan“ al Ticino; chi finanzia le moschee e i centri islamisti in Ticino?, (https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=90173&user_gcparlamento_pi8%5Bricerca%5D=islam&user_gcparlamento_pi8%5Btat109%5D=109&user_gcparlamento_pi8%5Btat107%5D=107&user_gcparlamento_pi8%5Btat105%5D=105&user_gcparlamento_pi8%5Btat103%5D=103&user_gcparlamento_pi8%5Btat102%5D=102&user_gcparlamento_pi8%5Btat108%5D=108).

¹⁰⁴ Mike Egger-Berneck, Religiöser Extremismus, (<https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeft/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=A43F8299-E78C-4627-9E4A-0AFF24C12B6B&ziel=1>).

¹⁰⁵ So beispielsweise gegen die Koranverteil-Aktion „Lies!“: Peter Zurkirchen, Über die Verhinderung extremistischer Umtriebe im Kanton Luzern, (<https://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaeft/CdwsFiles?fileid=cdad2b5043684a67a3e827958528f0e8> , besucht am: 01.10.2018); Andrea Giudici, Vietare le attività di tutti i gruppi di predicazione islamica nel nostro Cantone, (https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=93537&user_gcparlamento_pi8%5Bricerca%5D=islam&user_gcparlamento_pi8%5Btat109%5D=109&user_gcparlamento_pi8%5Btat107%5D=107&user_gcparlamento_pi8%5Btat105%5D=105&user_gcparlamento_pi8%5Btat103%5D=103&user_gcparlamento_pi8%5Btat102%5D=102&user_gcparlamento_pi8%5Btat108%5D=108).

überprüft werden.¹⁰⁶ Die Vorstösse betreffen nicht nur direkt die muslimischen Vereine; regelmässig werden auch staatliche Vorkehrungen wie Beratungsstellen und Sicherheitsdispositive thematisiert.¹⁰⁷

3. Zwischenfazit Islam

Ein Grossteil der Vorstösse ist sehr kritisch gegenüber dem Islam. Offenkundig bestehen seitens der Legislativpolitiker und -politikerinnen grosse Vorbehalte gegenüber dieser in der Schweiz vergleichsweise neuen Religion und ihren Anhängern und Anhängerinnen. Die Diskussion wird einerseits auf der Ebene der institutionellen Einbindung und andererseits auf gesellschaftlich-kultureller Ebene geführt.

Beim ersten Themenkomplex geht es darum, ob der Islam in das bestehende religionsverfassungsrechtliche System integriert werden soll bzw. wie dieses angepasst werden muss. Die Politiker orientieren sich hierbei an den Anerkennungsmodellen und Kriterien, wie sie bereits bei den Landeskirchen bestehen¹⁰⁸.

Die zweite Diskussion fokussiert auf die Frage, was Muslime in der Schweiz unter Berufung auf die Religionsfreiheit dürfen und was nicht. Dies kommt insbesondere in der Diskussion rund um Verhüllung und Kopftücher zum Ausdruck. Als politisches Kriterium wird hierbei freilich nicht der verfassungsmässig garantierte Schutzbereich von Artikel 15 BV genommen, sondern eine sogenannte hiesige, abendländische Kultur. Diese müsse geschützt und durchgesetzt werden. Geschützt werden bedeutet, dass sie durch den Islam weder zurückgedrängt noch verändert werden darf. Durchgesetzt meint, dass auch keine Parallelgesellschaften akzeptiert werden. Diskutiert wird, in welchem Umfang religiös motivierte Verhaltensweisen der „einheimischen“ Kultur und Tradition entgegenlaufen dürfen, bis sie verboten werden müssen. Das ist verknüpft mit der Integrations- oder eigentlich der Assimilationsfrage: Inwiefern darf der Staat vom Islam und seinen Anhängern verlangen, dass sie sich den hiesigen Gepflogenheiten (welche immer das sind) anpassen, auch auf Kosten eigener religiöser Traditionen und Ansichten? Religiöse, oder eigentlich kulturelle Diversität wird als Bedrohung erlebt.

In den Diskussionen wird mit dem schwammigen Begriff „abendländische Kultur“ argumentiert, aber auch mit konkreten Wertvorstellungen wie beispielsweise das Selbstbestimmungsrecht und die Gleichstellung der Frau. Die Vorbehalte gegenüber islamischen Institutionen sind verknüpft mit Sorgen um die Bildung einer Parallelgesellschaft, welche in der Schweiz fremde Wertvorstellungen lebt, und den damit verbundenen negativen Konsequenzen für die gesamte Gesellschaft¹⁰⁹. Angesichts der islamistisch motivierten Attentate in Europa spielt zudem die Angst vor einem radikalen und gewalttätigen Islam eine wichtige Rolle. Dem soll mit verstärkten Sicherheitsvorkehrungen begegnet werden, aber auch, indem man versucht, die Anhänger und Anhängerinnen dieser Religion zur Anpassung zu zwingen oder zumindest ihre Glaubenspraxis in ein klares Unterordnungsverhältnis gegenüber den vor Ort vorherrschenden Praktiken zu stellen.

Unsere Analyse beschränkt sich in diesem Kapitel auf jene Vorstösse der Politiker und Politikerinnen zum Thema Islam. Die vorstehenden Überlegungen zu den Motiven sind bruchstückhaft. Sie wären zu ergänzen um die Rolle der Medienberichterstattung bei der Meinungsbildung und Motivierung von Politikerinnen und

¹⁰⁶ Anne Speiser-Niess/Samuel Krähenbühl/Patrick Freudiger, Imame strenger beaufsichtigen und bei Missbrauch ausweisen, (<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/19f935ff7105467d83bfedc2553a6e3b-332/5/PDF/2017.RRGR.526-Vorstosstext-D-155093.pdf>).

¹⁰⁷ Stephan Mumenthaler, betreffend Sicherheitslage im Kanton Basel-Stadt, (<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100380/000000380510.pdf>); Samuel Wyss, betreffend die Koordination für Religionsfragen und dem Staatsschutz sowie der in Basel ansässigen Terrororganisationen, (<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100376/000000376957.pdf>); Mauro Moruzzi, La lutte contre le terrorisme passe aussi par des mesures cantonales, (<https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Interpellations/2015/15190.pdf>).

¹⁰⁸ Inwiefern sich der Islam aufgrund seiner Organisationsstruktur in dieses System einpassen lässt und welche muslimischen Gemeinschaften dies überhaupt wollen, wird sich allerdings zeigen müssen, ebenso, welche Rechte und Privilegien man ggf. einer öffentlich anerkannten muslimischen Gemeinschaft konkret zusprechen könnte. Diese Diskussion kommt halb zu früh und halb zu spät, denn – wie vorstehend aufgezeigt – stehen diese Privilegien schon bei den bereits anerkannten christlichen Kirchen unter einem gewissen Druck.

¹⁰⁹ Dass es in der Schweiz – wie überall sonst – viele kulturelle und gesellschaftliche „Subsysteme“ mit eigenen Werten und Regeln gibt, kann vermutet werden. Eine vertiefte Reflexion darüber, ob das Parallelgesellschaften sind, wie sie entstanden sind, welche Regeln in ihnen gelten und was sie für die gesamtgesellschaftliche Kohäsion bedeuten, wäre wissenschaftlich näher zu untersuchen.

Politikern¹¹⁰, aber auch um die Auswirkungen der islamkritischen Politik auf das Religionsverfassungsrecht als Ganzes¹¹¹ sowie auf die Integrationsbereitschaft der Muslime. Offenkundig wird von ihnen eine sehr starke Assimilation an die vorherrschenden gesellschaftlichen Konventionen erwartet, wozu auch gehört, dass man seine religiöse Praxis nach aussen wenig sichtbar macht. Wie nehmen sie dies wahr und wie ist ihre Reaktion darauf?

IV. Denkbare Auswirkungen auf das Religionsverfassungsrecht

Wie sich Politik in der Rechtsordnung niederschlägt, ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. Politische Vorstösse sind nur eines unter mehreren Möglichkeiten, auf das geltende Recht einzuwirken. Ob und wie die dargestellten Motionen in der politischen Arena aufgegriffen und was von ihnen gesetzgeberisch umgesetzt wurde, konnten wir in der vorliegenden Studie nur teilweise verfolgen. Lassen wir aber nur die Motionen für sich sprechen, werden zwei verschiedene politische Agenden sichtbar:

Ein *offensiver, auf Abbau bedachter* politischer Ansatz übt Druck auf die anerkannten Kirchen und ihre Privilegien aus. Früher oder später kann sich das auch auf deren rechtlichen Status niederschlagen. Finanzielle Verpflichtungen des Staates und Sonderbehandlungen könnten so längerfristig Stück für Stück abgeschafft werden. Damit könnte auch eine verstärkte Entflechtung der Beziehungen einhergehen. So zieht sich der Staat beispielsweise im Kanton Bern gegenwärtig aus den Angelegenheiten der Kirche in Sachen Organisation, Stimmrecht, Zugehörigkeit und Personal zurück und gewährt ihr grössere Eigenständigkeit.¹¹²

Ein tendenziell *defensiver, auf Erhalt bedachter* politischer Ansatz besteht andererseits bezüglich neuerer, nichtchristlicher Religionsgemeinschaften und besonders dem Islam. An sich wäre die Politik aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben gehalten, alle Religionsgemeinschaften möglichst gleich zu behandeln. Allerdings besteht gegenwärtig wenig Wille, weiteren Religionsgemeinschaften ähnliche Privilegien und Rechte wie den christlichen Volkskirchen einzuräumen. Schutz vor Radikalisierung und religiös motivierter Gewalt, aber auch der Erhalt abendländischer Werte und Traditionen ist ein vordringliches Anliegen von zahlreichen Vorstössen, die sich auf den Islam beziehen. Sie sind auch Ausdruck davon, dass die Assimilation an und Integration in die hiesige Gesellschaft als dringlich empfunden wird. Diese Bestrebungen werfen nicht nur die schwierige Frage auf, inwieweit neuere Religionsgemeinschaften zur Übernahme hiesiger Werte (Gleichheit von Mann und Frau, interne Religionsfreiheit, Kleidungs- und Ernährungsweisen usw.) verpflichtet werden können, ohne dass sich der Staat zu sehr in innerreligiöse Angelegenheiten einmischet. Auch werden sie konterkariert durch jene politischen Bestrebungen, die zeitgleich auf einen Privilegienabbau bei den anerkannten Kirchen abzielen, denn oftmals sind gerade diese eine wichtige Stimme im Einsatz für die zu schützenden Werte und Traditionen.

So komplex die religionssoziologische Landschaft der Schweiz geworden ist, so unterschiedlich sind die Strategien, die hinter den hier vorgestellten politischen Vorstössen stehen. Wir haben sie – vereinfachend – auf zwei unterschiedliche politische Haltungen im Umgang mit Religionsgemeinschaften reduziert. Recht besehen reagieren diese Ansätze allerdings auf unterschiedliche gesellschaftliche Entwicklungen: die Säkularisierung einerseits und die migrationsbedingte religiöse Pluralisierung andererseits. Diese Entwicklungen hängen nicht miteinander zusammen, aber die politischen Antworten darauf treffen sich in derselben Arena und ziehen nun das staatliche Religionsverfassungsrecht als Ganzes nicht einfach in gegensätzliche Richtungen, sondern unterschiedliche Teile in divergierende Richtungen. Das Religionsverfassungsrecht droht damit unsystematischer und auf die Länge vielleicht teilweise dysfunktional zu werden.

¹¹⁰ Politiker und Politikerinnen greifen mit Vorstössen nicht selten recht rasch einen in den Medien portierten Sachverhalt auf; sie nutzen die Zeitspanne der medialen Aufmerksamkeit und Diskussion, um sich mit den eigenen Positionen in der Öffentlichkeit sichtbar zu machen.

¹¹¹ Die Fokussierung auf den Islam führt zu einem Reformstau bei der Anerkennung neuer Religionsgemeinschaften und der Fortentwicklung des Anerkennungssystems als Ganzes.

¹¹² Im Folgenden übersichtlich herausgearbeitet aufgrund des neuen Landeskirchengesetzes des Kantons Bern bei Tappenbeck, wie Fn. 24.

Dabei sind die politischen Vorstösse ja nur ein Mosaikstein des komplexen politischen Geschehens unter mehreren. Die stattliche Zahl politischer Motionen zu religiösen Fragen auf Bundesebene zeigt, dass dieses Thema seit einigen Jahren auch die Bundespolitiker und -politikerinnen interessiert. Es gibt zudem die politischen Strategien und Aktivitäten der Exekutive und der Verwaltung auf kantonaler und nationaler Ebene; es gibt die politische Tätigkeit der Kirchen und anderer Religionsgemeinschaften sowie weiterer nichtstaatlichen Akteure. Würde man alle, die qua Amtes oder innerer Berufung mit Religionspolitik zu tun haben – Politiker unterschiedlicher Couleur, Kirchen- und Religionsvertreter, Freidenker und Laizisten – am Bahnhof Olten versammeln und sie bitten, in einen „religionspolitischen Zug“ ihrer Wahl einzusteigen, würden sie sich wohl auf unterschiedliche Perrons begeben und dort in entgegengesetzte Richtungen davonfahren – ganz gemäss dem Programm, dem sie sich verpflichtet fühlen.