



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern

Staat und Religion im Kanton Zürich



Impressum

Staat und Religion im Kanton Zürich
Kurzversion der Orientierung des Regierungsrats
des Kantons Zürich. Dezember 2017

Herausgeberin und Redaktion

Direktion der Justiz und des Innern
Generalsekretariat
Kommunikation
Neumühlequai 10
8090 Zürich

Design

Nora Vögeli, Grafik Design, Zürich
www.noravoegeli.ch

Druckproduktion

DT Druck-Team AG, Wetzikon
www.druckteam.ch

Den vollständigen regierungsrätlichen
Beschluss vom 29. November 2017 finden
Sie unter www.ji.zh.ch/religion

Die vorliegende Kurzversion gibt verkürzt die
ausführlichen Darlegungen zu den Leitsätzen wieder.

Staat und Religion im Kanton Zürich

Kurzversion der Orientierung des
Regierungsrats des Kantons Zürich



«Der Kanton Zürich ist mit gutem Grund stolz darauf, dass er es in seiner Geschichte mehrfach verstanden hat, aufgeklärt und nüchtern auf grosse gesellschaftliche Herausforderungen zu reagieren. Unsere Vorfahren konnten sich dabei auf unsere liberal-demokratische Staatsordnung stützen. Dieses Erbe dürfen wir uns nicht streitig machen lassen. Wir tun gut daran, auch auf gegenwärtige Herausforderungen nicht mit Polemik und mit Ausgrenzung zu reagieren, sondern mit einer aufgeklärten, im liberalen Geist und demokratisch geführten Diskussion. Wir stärken damit all jenen Menschen im Kanton Zürich den Rücken, die im Frieden miteinander zusammenleben wollen.»

Regierungsrätin Jacqueline Fehr

Geschätzte Zürcherinnen, geschätzte Zürcher

Der Staat schreibt niemandem vor, was er glauben soll oder nicht glauben soll. Bei solchen Fragen hat der Staat in unseren Köpfen und Herzen nichts zu suchen. Jede und jeder ist frei, zu denken, zu meinen, zu glauben. Jede und jeder ist frei, einen Glauben zu haben, einer Religionsgemeinschaft anzugehören und dazu zu stehen. Auch radikal zu denken, ist nicht strafbar. Erst wenn Denken in Handeln umgesetzt wird, kommt unsere Rechtsordnung ins Spiel. Sie setzt die Grenzen und sie setzt sie für alle gleich, ganz egal, welcher Religionsgemeinschaft jemand angehört.

Die Glaubenslandschaft im Kanton Zürich ist heute vielfältiger als zu der Zeit, als ich geboren wurde. Gehörten einst fast alle Bürgerinnen und Bürger einer der grossen christlichen Kirchen an, sinkt dieser Anteil stetig. Im Zunehmen begriffen ist die Zahl der Personen ohne Religionszugehörigkeit sowie der Angehörigen islamischer oder anderer christlicher Glaubensgemeinschaften.

Es stellen sich neue Fragen für das Verhältnis von Staat und Religion. Darauf wollen wir Antworten geben können. Mit sieben Leitsätzen legt der Regierungsrat die Basis für diese Diskussion.

Ich lade Sie herzlich ein, sich daran zu beteiligen.



Jacqueline Fehr

Die religiöse Pluralisierung im Kanton Zürich ist eine Tatsache. Noch in den 1960er-Jahren waren zwei Drittel der Zürcherinnen und Zürcher Mitglieder der Evangelisch-reformierten Landeskirche. Diese Zahl hat sich seither halbiert. Waren 1970 noch 94 Prozent der Bevölkerung Mitglied entweder der Evangelisch-reformierten Kirche oder der Römisch-katholischen Körperschaft, sind es heute noch rund 57 Prozent. Andere Religionsgemeinschaften sind demgegenüber gewachsen. Viele Zürcherinnen und Zürcher gehören zudem keiner Glaubensgemeinschaft an.

Zur Zürcher Geschichte

Die Geschichte spielt gerade beim Verhältnis zwischen Staat und Religion eine grosse Rolle. Man muss sich bewusst sein, woher die Ordnung im Kanton Zürich kommt: Gerade Zürich hat beim Verhältnis zwischen Staat und Kirche eine ganz besondere Prägung. Es gab einmal so etwas wie eine Staatskirche. Vor gut 500 Jahren entstand im Zuge der Reformation die Reformierte Kirche. Die Reformation wurde in Zürich durch politische Beschlüsse eingeführt – durch Beschlüsse des damaligen Rats der Stadt Zürich. Die Zürcher Bürgerschaft schuf sich in dieser Zeit gewissermassen ihre Kirche. Diese Kirche stand unter der Leitung des Zürcher Rates. Dieser bestimmte nicht nur über deren Organisation, sondern auch über die Lehre.

Zürich blieb lange ein durch und durch reformierter Kanton. Noch die Verfassung von 1831 sagte: «Die christliche Religion nach dem evangelisch-reformierten Lehrbegriffe ist die vom Staate anerkannte Landesreligion.» Den Katholikinnen und Katholiken wurde erst 1807 überhaupt wieder erlaubt, ihre Messe zu feiern. 1841 erhielten sie die alte Augustinerkirche in der Stadt, und erst 1874 wurde in der Stadt Zürich die erste katholische Kirche seit der Reformation gebaut (St. Peter und Paul).

Besonders im 20. Jahrhundert stieg die Zahl der Katholikinnen und Katholiken im Kanton Zürich deutlich an. Einerseits nahm die Wanderung innerhalb der Schweiz zu, andererseits spielte auch die Arbeitsmigration aus dem Süden, besonders aus Italien, eine grosse Rolle. Der urprotestantische Kanton Zürich wurde vielfältiger. 1950 war schon etwa ein Viertel der Bevölkerung katholisch, 1970 war es bereits über ein Drittel. Rechtlich hat man auf diese Veränderung reagiert. 1963 anerkannte der Kanton Zürich die Römisch-katholische Körperschaft und im gleichen Zug auch die Christkatholische Kirchgemeinde in seiner Verfassung.

	Evangelisch-reformiert	Römisch-katholisch	Andere/Keine/Ohne Angabe
1970	58,1%	35,9%	6,0%
1980	54,6%	34,9%	10,6%
1990	47,9%	35,1%	17,0%
2000	40,5%	31,2%	28,3%
2010	33,9%	27,9%	38,2%

Statistisches Amt des Kantons Zürich (1970–2000 Volkszählungen harmonisiert, Bundesamt für Statistik; 2010 Strukturhebung, Bundesamt für Statistik, eigene Bearbeitung)

Doch der religionssoziologische Wandel hörte hier nicht auf. Zwar gab es in den 1970er Jahren vermehrt Katholikinnen und Katholiken. Doch noch immer war mehr oder weniger die ganze Bevölkerung Mitglied einer der beiden grossen christlichen Kirchen.

Ausserhalb der katholischen und reformierten Kirche gab es lange nicht viel. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts setzte eine Veränderung ein. Die Zahl der Angehörigen anderer Konfessionen begann zu steigen, und auch die Zahl der Menschen ohne Konfession. Die Gruppe jener, die nicht reformiert oder katholisch sind, betrug 1980 noch etwa 10 Prozent. Sie stieg auf gut 28 Prozent im Jahr 2000 und beträgt heute über 40 Prozent.

Es kam zu einem zweiten Pluralisierungsschub. Nach der ersten, innerchristlichen Pluralisierung – zeitlich vor allem im frühen und mittleren 20. Jahrhundert – setzte gegen Ende des 20. Jahrhunderts eine zweite Pluralisierungsphase ein, die über das Christliche hinausgeht. Das Recht hat auf diesen Pluralisierungsschub erst ansatzweise reagiert. 2005 wurden mit der neuen Kantonsverfassung zwei jüdische Gemeinden anerkannt. Die jüdischen Gemeinschaften sind aber bereits sehr lange im Kanton Zürich ansässig, so dass das nur teilweise eine Reaktion auf die aktuelle Entwicklung war.

In diesem Zusammenhang stehen nun die Leitsätze des Regierungsrats. Wir stützen uns auf ein bewährtes System. Der Kanton Zürich anerkennt heute in der Verfassung fünf Religionsgemeinschaften. Die Zusammenarbeit bewährt sich immer wieder. Doch gleichzeitig wirft die gesellschaftliche Pluralisierung neue Fragen auf, die nach Antworten verlangen.

1. Leitsatz

**Religiöse
Überzeugungen
bilden eine
wichtige Grundlage
des gesellschaftlichen
Zusammenlebens.**

Konkret

Der Staat ist sich seiner Grenzen bewusst. Er ist auf gesellschaftliche Akteure angewiesen, die ihn ergänzen. Dies gilt besonders für die moralischen Grundlagen einer Gesellschaft, die der Staat weder selber schaffen kann noch schaffen soll.

Die Religionsgemeinschaften sind dafür ein wichtiger Partner. Sie wirken an den Wertgrundlagen mit, die die Gesellschaft prägen. Dazu gehören Solidarität und das Interesse am Gemeinwohl. Die religiösen Gemeinschaften sind daher für den Staat ein wichtiges Element der gesellschaftlichen Ordnung, das besondere Beachtung verdient.

Der deutsche Staatsrechtler und frühere Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde hat dazu prägnant formuliert:

«[Der Staat] kann [...] diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heisst mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots zu garantieren suchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben [...]».

2. Leitsatz

**Die religiösen
Gemeinschaften
wahren den
öffentlichen
Frieden.**

Konkret

Religiöse Überzeugungen begünstigen ganz grundsätzlich eine Haltung, die für das Gemeinschaftliche offen ist, denn religiöser Bezug heisst immer auch Begründung und Rechtfertigung einer Haltung. Sie besagt: Ich bin für mein Handeln verantwortlich.

Dies gilt auch im gesellschaftlichen Zusammenleben, wo es immer wieder darum geht, eigene Wünsche und Ziele auf die Allgemeinheit zu beziehen und das eigene Handeln gegenüber anderen zu begründen.

Religionen haben aber auch Potenziale zum Schlechten. Sie können Menschen gegeneinander aufbringen, können Konflikte auslösen und verstärken.

Gerade um die positive Kraft des Religiösen zu nutzen, muss eine gesellschaftliche Situation des Friedens und der Sicherheit gegeben sein. Wo Gewalt herrscht, können auch religiöse Überzeugungen nicht frei gelebt werden. Der öffentliche Friede bildet die unerlässliche Voraussetzung, damit die Glaubens- und Gewissensfreiheit verwirklicht werden kann. Der Staat hat die Verantwortung, das friedliche Zusammenleben der Religionsgemeinschaften zu sichern. Er setzt den religiösen Aktivitäten daher dort Grenzen, wo sie dieses Zusammenleben gefährden oder beeinträchtigen. Diese Grenzen definiert insbesondere das Strafrecht.

3. Leitsatz

**Religiöse Symbole
dürfen im öffentlichen
Raum sichtbar sein,
soweit es die staatliche
Rechtsordnung zulässt.**

Konkret

Religion hat auch eine öffentliche Rolle. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit garantiert uns, dass wir unseren Glauben öffentlich bezeugen können, zum Beispiel durch religiöse Symbole.

Wir kennen sehr viele religiöse Symbole, denen wir im öffentlichen Raum begegnen: Denken wir beispielsweise an die Kreuze auf Kirchtürmen oder an Wegrändern. Zu vielen Religionen gehören zudem bestimmte Kleidungsstücke, beispielsweise die Kippa bei Juden, das Gewand von Nonnen oder das Kopftuch von Musliminnen.

Das Religiöse ist im öffentlichen Raum gegenwärtig und soll das auch sein. Aber auch hier sind die Grenzen der Rechtsordnung zu beachten. Wo das Recht religiöse Manifestationen verbietet, weil diese beispielsweise den religiösen Frieden gefährden, endet die Möglichkeit öffentlicher Religionsbekundung.

4. Leitsatz

Die staatliche Rechtsordnung stellt den verbindlichen, für alle Religionsgemeinschaften gleich geltenden Massstab dar.

Konkret

Der Staat hat keine Legitimation, innere Haltungen vorzuschreiben. Er kann nicht verlangen, dass die Bürgerinnen und Bürger bestimmte Wertüberzeugungen teilen müssen oder nicht teilen dürfen. Religion und Moral sind daher als positive (und negative) Inhaltsgeber nur in der Gesellschaft möglich. Etwas salopp formuliert: Der Staat sorgt dafür, dass sich seine Einwohnerinnen und Einwohner rechtmässig verhalten; warum sie das tun, interessiert ihn nicht.

Während die Vorstellungen, wie wir zu leben haben, also auseinandergehen, muss ein Rahmen bestehen, der für alle verbindlich ist. Unsere Gesetze stellen diesen Rahmen dar.

Der rechtliche Rahmen muss gegenüber den vielfältigen Vorstellungen, wie wir zu leben haben, neutral sein. Das allgemeingültige Recht verbindet die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und bildet den gemeinsamen Bezugspunkt aller.

Der Philosoph Martin Seel schreibt dazu:

«Demokratien sind keine Wertgemeinschaften, sie sind Rechtsordnungen, die eine Pluralität von Wertorientierungen freigeben».

Der Staat gibt somit keine Leitkultur vor. Seine Leitkultur ist die Rechtsordnung selbst.

5. Leitsatz

Die Rechts- und Staatsordnung der Schweiz und des Kantons Zürich ist von der demokratisch-liberalen Kultur geprägt.

Konkret

Der Staat ist in religiöser Hinsicht neutral und garantiert uns die Religionsfreiheit. Religiöse Neutralität bedeutet jedoch keine absolute Gleichbehandlung. So können sachliche, kulturelle oder traditionelle Gründe bestehen, um Unterscheidungen zwischen Religionsgemeinschaften zu treffen.

Die schweizerische Staatsordnung und der Kanton Zürich sind geprägt von einer westlichen Kultur, die sich über viele Jahrhunderte entwickelt und geformt hat. Prägend sind etwa die griechische Philosophie, die römische Rechtskultur und die christliche Religion.

Es war gerade das Christentum, das unsere Sozialordnung besonders prägte und das zur Unterscheidung von zwei Sphären führte: der geistlichen und der weltlichen. Staat und Kirche entwickelten sich zu zwei unterschiedlichen Formen der Gemeinschaft, mit je unterschiedlichem Auftrag und gleicher Berechtigung.

Der Aufklärung verdanken wir unsere moderne Verfassung mit ihren wichtigsten Prinzipien: Demokratie und Grundrechte. Die gegenwärtige Lebensordnung im Kanton Zürich und in der Schweiz ist vor allem durch liberale und demokratische Leitvorstellungen geprägt.

6. Leitsatz

Das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

Konkret

Im Kanton Zürich sind die Evangelisch-reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft und die Christkatholische Kirchgemeinde verfassungsrechtlich anerkannt. Zwei jüdische Gemeinschaften sind in der Form privatrechtlicher Vereine ebenfalls verfassungsrechtlich anerkannt. Damit hebt der Staat die wichtige Rolle dieser Religionsgemeinschaften hervor.

Diese verfassungsrechtliche Anerkennung ermöglicht zum Beispiel eine finanzielle Unterstützung der Religionsgemeinschaften für Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung.

Sie bedeutet aber auch, dass klar definierte Vorgaben erfüllt werden müssen. Wo Rechte sind, bestehen auch Pflichten.

Auf der Grundlage des bestehenden Anerkennungssystems hat sich ein sehr gutes Zusammenwirken zwischen staatlichen Stellen und anerkannten Religionsgemeinschaften entwickelt. Es ist von regelmässigem Austausch, gegenseitigem Vertrauen und Respekt geprägt.

Diese Kooperation, für welche die öffentlich-rechtliche Anerkennung eine gute Grundlage bildet, soll fortgesetzt werden.

7. Leitsatz

**Zum Umgang mit
verfassungsrechtlich
nicht-anerkannten
Religionsgemeinschaf-
ten braucht es klare
Handlungsgrundlagen.**

Konkret

Anders als bei den verfassungsrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften verhält es sich bei jenen ohne eine solche Anerkennung. Über die allgemeine staatliche Rechtsordnung hinaus gibt es für sie keine besonderen Regelungen. Das ist selbst dort so, wo staatliches Handeln und das Handeln der Religionsgemeinschaften zusammentreffen.

So ist etwa nicht geregelt, wer als Seelsorgerin oder Seelsorger für eine Religionsgemeinschaft tätig sein soll. Es ist nicht geregelt, wer die Jugendarbeit fachlich begleitet. Es ist nicht geregelt, welche Auflagen religiöse Vereine im Bereich der Transparenz haben. Es ist nicht geregelt, ob und unter welchen Umständen der Staat Auflagen zur Qualität der Prediger machen kann. Es ist nicht geregelt, unter welchen Bedingungen gesamtgesellschaftliche Leistungen abgegolten werden können.

Der Staat hat keine Kompetenz zu Regelungen, die das Innere von Religionsgemeinschaften betreffen. Gleichzeitig soll er aber zum Beispiel verhindern, dass religiöse Milieus entstehen, die unsere Rechtsordnung missachten oder Parallelstrukturen dazu aufbauen wollen. Auf der Basis der vorliegenden Orientierung sollen daher klare Grundlagen für eine verbindliche Zusammenarbeit mit verfassungsrechtlich nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften geschaffen werden.

