Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern

# Staat und Religion im Kanton Zürich

**Impressum**
Staat und Religion im Kanton Zürich
Eine 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

**Staat und Religion**
**im Kanton Zürich**
Eine Orientierung

## Inhalt


| | | |
|---|---|---|
| I. | Anlass | 2 |
| II. | Zielsetzung | 4 |
| III. | Historische Einordnung | 5 |
| IV. | Leitsätze | |
| | 1. Teil: Gesellschaft und Religion | 10 |
| | 2. Teil: Recht und Religion | 18 |
| | 3. Teil: Staat und Religionsgemeinschaften | 24 |

# I. Anlass

Im Politikbereich «Gesellschaft und soziale Sicherheit» beauftragt der Regierungsrat in den Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2019 die Direktion der Justiz und des Innern, ein Leitbild zum Verhältnis von Staat und Religion zu erarbeiten. Er will im Umgang mit Glaubensgemeinschaften über eine einheitliche und klare Haltung verfügen.

Folgende Parameter veranlassen den Regierungsrat zum Erlass des Dokuments und bestimmen dessen Rahmen:

– Religion war seit je ein wichtiges Element des gesellschaftlichen Zusammenlebens, das dieses im Negativen sowie im Positiven mitbestimmt. Stets stellte die Religion auch eine Ressource dar, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkte. Das Religiöse ist daher aus staatlicher Sicht von grossem Interesse.

– Seit einiger Zeit manifestieren sich im Bereich der Religion starke Veränderungen, vor allem in Form der Pluralisierung. Gehörten einst fast alle Bürgerinnen und Bürger einer der grossen christlichen Kirchen an, sinkt dieser Anteil unterdessen stetig. Im Zunehmen begriffen sind demgegenüber Gruppen wie die Angehörigen islamischer Glaubensgemeinschaften, weiterer christlicher Glaubensgemeinschaften – wie namentlich christlich-orthodoxer Gemeinschaften – sowie die Anzahl der Personen ohne Religionszugehörigkeit.

– Der Staat hat sich auf die neue, pluralistischere Gestalt des Religiösen einzustellen. Es stellt sich die Frage, ob und in welcher Form die Religion auch in Zukunft die gesellschaftlichen Grundlagen mitprägen kann. Das verlangt nach einer grundsätzlichen Reflexion und Verständigung über das Verhältnis zwischen Staat und Religion.

Nach Darlegung der Zielsetzung (Ziff. II) folgt eine kurze historische Einordnung (III). Im Anschluss werden sieben Leitsätze präsentiert, die jeweils von kurzen Erläuterungen begleitet werden (IV).

# II. Zielsetzung

Ziel des Regierungsrats ist es, mit dem vorliegenden Dokument eine offene und tabufreie Debatte über das Verhältnis zwischen Staat und Religion zu lancieren, bei der er mit einer eigenen Haltung für sein Handeln in seinem eigenen Tätigkeitsbereich Orientierungspunkte setzen kann.

– Die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat ist nach der Bundesverfassung Sache der Kantone. Die Kantonsverfassung bestimmt den Regierungsrat zur obersten leitenden und vollziehenden Behörde des Kantons. Kantonsverfassung und Gesetze bestimmen den Rahmen des Handelns des Regierungsrates im Bereich der Religionsfragen. Zu nennen sind insbesondere die Bestimmungen der Kantonsverfassung über die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften (Art. 130 f. KV), das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (LS 180.1) und das Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 9. Juli 2007 (LS 184.1).
Diese rechtliche Rahmenordnung lässt dem Regierungsrat in Bezug auf die Regelung des Verhältnisses zu den Religionsgemeinschaften Handlungsspielraum. Mit dem vorliegenden Dokument soll geklärt werden, woran sich der Regierungsrat dabei orientiert.

– Der Regierungsrat bringt mit dem Dokument gleichzeitig zum Ausdruck, dass er eine offene Debatte zum Verhältnis zwischen Staat und Religion für wichtig und wünschbar hält. Die vielen Fragen, die sich aktuell in dieser Hinsicht stellen, sollen debattiert werden – man darf über Religion reden. Mit dem vorliegenden Positionspapier soll daher auch eine Grundlage für diese Debatten gelegt werden. In dieser Hinsicht richtet sich das Dokument namentlich auch an den Kantonsrat. Als Impuls für zukünftige Debatten soll dem Gesetzgeber die Sichtweise des Regierungsrates dargelegt werden. Der Text hat nicht den Charakter einer verbindlichen Vorgabe, sondern einer Diskussionsgrundlage. Um diesen offenen und diskursiven Charakter zu unterstreichen, wird statt des Begriffs des Leitbildes (der in den Richtlinien der Regierungspolitik enthalten war) der Begriff der Orientierung verwendet.

# III. Historische Einordnung

## 1. Glaubensfreiheit im Rahmen relativer Homogenität

Die Geschichte der westlichen Gesellschaften ist geprägt durch das Gegenüber von Staat und Kirche. Seit das Christentum in der Spätzeit des Römischen Reiches zur vorherrschenden religiösen Kraft wurde, standen sich diese Ordnungen als die beiden mächtigsten gesellschaftlichen Potenzen gegenüber. Sie befruchteten, bekämpften und begrenzten sich: Die Kirche wies religiöse Ansprüche des Staats zurück, so wie der Staat weltliche und machtpolitische Ambitionen der Kirche eindämmte.

Im Mittelalter standen Kirche und Politik, Kaiser und Papst gemeinsam in einer Gesamtordnung, die religiös mitgeprägt war. Mit dem Übergang zur Neuzeit wurde die individuelle Freiheit des Glaubens stärker hervorgehoben. Die Reformation stellte den persönlichen Glauben ins Zentrum. Sie bedeutete eine Einladung an den Einzelnen, selbst über religiöse Fragen nachzudenken und eine eigene religiöse Position zu finden (besonders durch die Lektüre der Bibel). So stärkte die Reformation die Selbstverantwortung, die Selbstvergewisserung sowie eine Kultur der individuellen Freiheit.

Auf einer realpolitischen Ebene führte die Reformationsbewegung freilich oft zu einer engen Verbindung von staatlicher und kirchlicher Macht. In den protestantischen Fürstentümern Europas entstanden eigentliche Staatskirchen. Nach dem Prinzip «cuius regio eius religio» bestimmte die weltliche Herrschaft auch über die kirchlichen Verhältnisse. Die Möglichkeit, einen Glauben frei auszuüben, war lange auf die Angehörigen der jeweiligen Mehrheitskonfession beschränkt.

Das änderte sich mit der Aufklärungsbewegung. Im späten 18. Jahrhundert kommt es zu einem geistig-ideellen Umbruch, in dessen Zusammenhang unter anderem die Menschenrechte verankert werden. Zunächst in den Vereinigten Staaten von Amerika realisiert, setzt sich die Menschenrechtsidee auch in Europa durch. Sie ist nicht gegen die Religion gerichtet, sondern besonders in den USA ein Ausdruck des Verlangens der Siedler nach einer freien Ausübung ihres Glaubens. Die Religionsfreiheit ist daher ein zentrales Menschenrecht, das die Bewegung von Anfang an trug und mitbestimmte.

In der Schweiz wurde die Religionsfreiheit zum ersten Mal in der – französisch geprägten – Helvetischen Verfassung von 1798 garantiert, die sich insoweit an der Französischen Menschenrechtserklärung orientierte. Schon mit der zweiten Helvetischen Verfassung von 1802 wurde die Glaubensfreiheit jedoch wieder stärker relativiert, indem die katholische und die evangelisch-reformierte Konfession zu Staatsreligionen erklärt wurden. Nach der Helvetik verschwand die Religionsfreiheit zunächst wieder aus den Verfassungen. Die Mediationsakte von 1803 sah keine Religionsfreiheit vor und überliess die kirchlichen Angelegenheiten wieder den Kantonen. Diese kehrten zunächst zur alten Ordnung und zum Prinzip der Glaubenseinheit zurück.

Mit der Regeneration wurde der Grundrechtsschutz jedoch neu betont. Die freiheitlich-liberale Bewegung wandte sich gegen die alten Ordnungen, pochte auf mehr Mitsprache und einen besseren Schutz des Einzelnen gegenüber der staatlichen Macht. In mehreren Kantonen wurden neue Verfassungen erlassen und in diesem Kontext auch Grundrechte verankert. Auch die Glaubensfreiheit wurde nun vielerorts garantiert, freilich mit zeittypischen Vorbehalten. Beispielsweise wurden die Juden oft von diesem Recht ausgeschlossen.

Bei der Schaffung des Bundesstaates 1848 konnte sich eine vollumfängliche Religionsfreiheit zunächst nicht durchsetzen. In die erste Bundesverfassung wurde eine Garantie auf freie Ausübung des Gottesdienstes aufgenommen, die auf Angehörige der christlichen Konfessionen beschränkt war. Erst die totalrevidierte Verfassung von 1874 nahm eine Glaubens- und Gewissensfreiheit auf, die für alle Konfessionen galt. Indessen wurden unter dem Einfluss des sogenannten Kulturkampfes einige Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen, die sich speziell gegen die katholische Kirche wandten (unter anderem Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern, Verbot der Errichtung neuer Klöster oder religiöser Orden, Präzisierung des bereits bestehenden Jesuitenverbots).

Im Kanton Zürich gab es seit der Reformationszeit eine enge Verbindung zwischen Evangelisch-reformierter Kirche und Staat. Der Staat hatte mit der Reformierten Kirche «seine» Kirche, die wiederum auch öffentliche Aufgaben erfüllte. Der Zürcher Rat war von den Anfängen der Reformationsbewegung an wesentlich an der Entwicklung im religiösen und kirchlichen Bereich beteiligt. Schon bei der Ersten Zürcher Disputation (1523) diskutierten nicht nur Geistliche, sondern auch Gelehrte und vornehme Bürger aus Zürich darüber, ob die neue Art von Zwinglis Predigt akzeptiert werden sollte. Über die Richtigkeit von Zwinglis Lehre wurde auf politischer Ebene entschieden. Umgekehrt nahm Zwingli vor allem als Gutachter starken Einfluss auf die Politik des Rates.

Die erste Zürcher Verfassung von 1831 brachte die besondere Stellung der reformierten Kirche zum Ausdruck, indem sie in Artikel 4 festhielt:
«Die Glaubensfreyheit ist gewährleistet. Die christliche Religion nach dem evangelisch-reformirten Lehrbegriffe ist die vom Staate anerkannte Landesreligion. Den gegenwärtig bestehenden katholischen Gemeinden sind ihre Religionsverhältnisse gewährleistet».

Die enge Verbindung zwischen staatlichen und kirchlichen Behörden kam auch in Artikel 69 dieser Verfassung zum Ausdruck, der den Kirchenrat betraf und unter anderem besagte:
«Die Aufsicht über das Kirchenwesen ist einem Kirchenrathe übertragen. Derselbe besteht aus dem Antistes, als Präsidenten, und einer durch das Gesetz zu bestimmenden Zahl von Mitgliedern. Den Antistes wählt der Grosse Rat auf einen Dryervorschlag der Synode. Die Kirchenräthe werden theils unmittelbar von dem Grossen Rahte, theils von der Synode mit Vorbehalt der Bestätigung des Grossen Rathes, auf eine Dauer von sechs Jahren gewählt».

Die Kirchgemeinden wurden in die staatliche Organisation der politischen Gemeinden einbezogen. Sie wurden in ihrer Grundstruktur durch staatliches Recht organisiert.

Somit bestand zwar seit dem 19. Jahrhundert in der Schweiz die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Sie war aber keine Freiheit zu einem breit gefassten religiösen Pluralismus. Die Gesellschaft war christlich geprägt, in den jeweiligen Kantonen reformiert oder katholisch, teilweise paritätisch. Das staatliche Handeln vollzog sich vor dem Hintergrund der selbstverständlichen Annahme, dass in den jeweiligen Gebieten die Mehrheitskonfession praktiziert wurde. Mit gewissen Vorbehalten wurde die jeweilige christliche Minderheitskonfession akzeptiert, darüber hinaus aber war eine religiöse Pluralität faktisch noch nicht bedeutsam.

## 2. Von der Homogenität zur Pluralität

Über lange Zeit war die Bevölkerung im Kanton Zürich in religiöser Hinsicht relativ homogen. 1850 waren 97,7% der Zürcherinnen und Zürcher evangelisch-reformiert, nur 2,3% katholisch, andere Konfessionen bestanden nicht. 1900 waren 80,1% der Bevölkerung reformiert, 18,7% katholisch und 1,1% Angehörige einer anderen Konfession. 1950 war immer noch die ganz überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger Mitglied der Reformierten Kirche (72,1%; gegenüber 24,9% Katholiken). Weiterhin kamen Religionen ausserhalb der beiden grossen Konfessionen praktisch nicht vor.

Besonders aufgrund der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte – viele davon aus dem katholisch geprägten Italien – veränderte sich die Situation im weiteren Verlauf des 20. Jahrhunderts. Zunächst nahm der Anteil der Katholikinnen und Katholiken zu, vor allem im Lauf der 1990er-Jahre stieg auch der Prozentsatz der Angehörigen anderer Konfessionen.

| | **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 Strukturerhebung, Bundesamt für Statistik, eigene Bearbeitung)

Die staatliche Gesetzgebung reagierte auf diese Entwicklung in einem ersten Schritt so, dass sie die katholische Konfession der evangelisch-reformierten gleichstellte. Im Jahr 1963 wurden die Römisch-katholische Körperschaft sowie die Christkatholische Kirchgemeinde öffentlich-rechtlich anerkannt und ein Gesetz über das katholische Kirchenwesen geschaffen. Zugleich wurde die Evangelisch-reformierte Landeskirche anerkannt und auch für sie ein Gesetz erlassen. Der innerchristliche Pluralismus konnte so rechtlich verarbeitet werden. Dies wurde vor allem dadurch erleichtert, dass die katholische Kirche von ähnlichen institutionellen und hierarchischen Mustern ausgeht wie die reformierte.

Sehr viel schwieriger gestaltet sich die rechtliche und politische Verarbeitung des neuen Pluralismus, der über die christlichen Konfessionen hinausgeht und besonders ab den 1990er-Jahren aktuell wurde (teilweise infolge der Balkan-Kriege). Im Jahr 2003 erfolgte ein Versuch, mit drei Vorlagen das Verhältnis von Staat und Kirche neu zu regeln (Verfassungsänderung, Kirchengesetz, Anerkennungsgesetz). Alle drei Vorlagen wurden in der Volksabstimmung abgelehnt.

Das erforderte eine Neuorientierung. Im Zuge der Totalrevision der Kantonsverfassung erfolgte 2005 die Anerkennung zweier jüdischer Gemeinschaften. Diese sind nicht als Körperschaften des öffentlichen Rechts, sondern als privatrechtliche Vereinigungen anerkannt. Die Anerkennung der jüdischen Gemeinden ist vor dem Hintergrund einer schon sehr langen Präsenz des Judentums im Kanton Zürich zu sehen. Auch Schritte der offiziellen Akzeptanz erfolgten im Hinsicht auf diese Glaubensgemeinschaft früh. Insbesondere wurde schon 1862 ein «Gesetz betreffend die Rechts-

verhältnisse der Juden» erlassen, das alle Beschränkungen in Bezug auf Verkehr und Niederlassung aufhob. Die Anerkennung zweier jüdischer Gemeinschaften bedeutete somit keine Reaktion auf einen neuen Pluralismus, sondern die Anerkennung einer seit Langem etablierten und akzeptierten Glaubensgemeinschaft.

Die Totalrevision der Kantonsverfassung 2005 bot auch in anderer Hinsicht Anlass, über den Bezug zum Religiösen und das Verhältnis von Staat und Religion zu diskutieren. So wurde mit der Formulierung «in Verantwortung gegenüber der Schöpfung» in der Präambel der neuen Verfassung ein indirekter Bezug zu religiösen Grundlagen des Gemeinwesens hergestellt. Zudem wurde ein Artikel in die Verfassung aufgenommen, dem zufolge Kanton und Gemeinden günstige Voraussetzungen für den Dialog zwischen Kulturen, Weltanschauungen und Religionen schaffen.

Auf der Grundlage der neuen Verfassung wurde 2007 ein neues Kirchengesetz erlassen, das den Rahmen für die drei anerkannten Körperschaften bildet. Diese legen die Einzelheiten ihrer Organisation in ihren jeweiligen Kirchenordnungen fest. Die Autonomie der anerkannten Körperschaften wurde damit gestärkt.

Ungeregelt blieb hingegen der Umgang mit anderen Religionsgemeinschaften (wie namentlich den muslimischen oder den christlich-orthodoxen). Die rechtlichen Formen, in denen sich die Interaktion mit den Religionsgemeinschaften vollziehen, die im Zuge der gesellschaftlichen Pluralisierung an Bedeutung gewonnen haben, sind noch zu finden. Mit den gegebenen Mitteln des Vereinsrechts lassen sich die besonderen Umstände und Bedürfnisse grosser Religionsgemeinschaften nicht immer befriedigend erfassen.

Das vorliegende Dokument ermöglicht es, die gesellschaftliche Entwicklung im Kontext des Verhältnisses zwischen Staat und Religion zu reflektieren. Gerade die religiösen Gegebenheiten in der Gesellschaft ändern sich mit hoher Dynamik. Zu erwähnen sind in dieser Hinsicht nicht nur neue, noch wenig etablierte Religionsgemeinschaften, sondern auch die stark wachsende Zahl der Konfessionslosen. Das Wachsen dieser Gruppe deutet auf einen Verlust institutioneller Bindung und einen Formwandel des religiösen Lebens hin, in dem sich nicht nur die religiösen Überzeugungen selbst, sondern auch die Art und Weise, wie ihnen nachgelebt wird, verändern und vielfältiger werden.

Das zürcherische Religionsrecht steht von seiner Grundstruktur her weiterhin auf den Grundlagen der 1960er-Jahre, als die katholische Konfession der reformierten gleichgestellt wurde. Auf die seither erfolgten Veränderungen hat es im Grunde noch nicht reagiert. Zum einen fehlen Verfahren und Prozesse für die Einbeziehung weiterer Religionsgemeinschaften in das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung. Zum andern gibt es auch keine verbindlichen Kriterien dafür, wann eine Religionsgemeinschaft zum politischen Prozess zugelassen wird, und es fehlen schliesslich auch Anhaltspunkte für einen institutionalisierten Umgang des Staats mit Religionsgemeinschaften überhaupt. Die Folge sind Unsicherheit und Unklarheit für alle Beteiligten.

In dieser Situation sollen Instrumente gesucht werden, die den aktuellen Gegebenheiten gerecht werden. Anzustreben ist ein schrittweises Vorgehen, bei dem Erfahrungen gesammelt und breit akzeptierte Lösungen erarbeitet werden. Die vorliegende Orientierung möchte in diesem Prozess eine Hilfe darstellen und Grundlagen für weitere Schritte schaffen.

# IV. Leitsätze

## 1. Teil
## Gesellschaft und Religion

1.

# Religiöse Überzeugungen bilden eine wichtige Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenlebens.

Die Verfassung des Kantons Zürich bringt zum Ausdruck, dass der Religion aus staatlicher Sicht ein wichtiger Stellenwert zukommt. In der Präambel steht, dass das Volk des Kantons Zürich «in Verantwortung gegenüber der Schöpfung» handelt. Damit ist indirekt auch ein Bezug zum Schöpfer hergestellt. Sodann finden sich im Kapitel «Kirchen und weitere Religionsgemeinschaften» zwei Artikel zu den anerkannten kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften, die deren Bedeutung hervorheben (Art. 130 f. KV). Darüber hinaus schaffen Kanton und Gemeinden gemäss Artikel 7 der Verfassung günstige Voraussetzungen für den Dialog zwischen Kulturen, Weltanschauungen und Religionen.

Mit diesen Normen kommt zum Ausdruck, dass Religion aus staatlicher Sicht ein wichtiges Element der gesellschaftlichen Ordnung darstellt, das besondere Beachtung verdient. Die Kirchen und Religionsgemeinschaften sind wesentlich für die Gemeinschaft. Sie wirken an den Wertgrundlagen mit, die für das Gemeinwesen unerlässlich sind. Indem der Staat Kirchen und Religionsgemeinschaften als wesentlich anerkennt, macht er deutlich, dass er sich selbst nicht absolut setzt und sich seiner Grenzen bewusst ist. Der Staat lebt von geistigen und ethischen Voraussetzungen, die er selbst weder schaffen noch garantieren kann (Weisung des Regierungsrates vom 31. Mai 2006 zum Kirchengesetz, Vorlage 4320, ABl 2006, S. 573 ff., 592 f.).

Der deutsche Staatsrechtler und frühere Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde hat diesen Zusammenhang besonders prägnant formuliert:

«Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das grosse Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert. Anderseits kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heisst mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots zu garantieren suchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat».

2.

# Die religiösen Gemeinschaften wahren den öffentlichen Frieden.

Die Religionen tragen zum friedlichen und solidarischen Zusammenleben bei. Sie vermitteln Werte wie Nächstenliebe, Toleranz oder Gewaltlosigkeit. Die Religionsgemeinschaften helfen durch ihr soziales und karitatives Engagement, Not zu lindern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Religiöse Überzeugungen begünstigen ganz grundsätzlich eine Haltung, die für das Gemeinschaftliche offen ist: Indem das Individuum sich auf Göttliches bezieht, überschreitet es das eigene Ich. Es stellt einen Bezug zum Allgemeinen her und konfrontiert sich mit einer Instanz, vor der es sein Tun zu verantworten hat. Dies bedeutet eine Verpflichtung zu Begründungen und Rechtfertigungen, die für die ganze Gesellschaft wichtig ist. Auch im gesellschaftlichen Zusammenleben geht es immer wieder darum, eigene Wünsche und Ziele auf die Allgemeinheit zu beziehen und das eigene Handeln gegenüber anderen zu begründen.

Es ist jedoch auch nicht zu übersehen, dass Religionen auch Potenziale zum Negativen in sich bergen. Religionskonflikte gehören zu den tiefsten und gewaltsamsten der Geschichte. Bis in die Gegenwart ist Religion in vielen Weltgegenden ein Anlass für Konflikte und Kriege. Das Gemeinwesen hat dafür zu sorgen, dass die positiven Potenziale des religiösen Glaubens zur Entfaltung kommen, gleichzeitig aber die negativen Möglichkeiten in ihren extremen Formen unterbunden werden. Die gute gesellschaftliche Ordnung ist grundsätzlich durch dieses Spannungsfeld bestimmt: Sie soll den Menschen möglichst grosse Freiheiten gewähren, weil die Gesellschaft dadurch das Potenzial und das Talent jedes Individuums optimal nutzen kann, was allen dient; gleichzeitig muss die Gesellschaft das Potenzial zum Schlechten, das auch im Menschen steckt und mit gewährter Freiheit ebenfalls zur Entfaltung kommen kann, kontrollieren und eindämmen.

Gerade damit das Religiöse in seinem positiven Potenzial zum Ausdruck kommen kann, muss etwas unbedingt gegeben sein: eine gesellschaftliche Situation des Friedens und der Sicherheit. 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.

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

Religion hat eine öffentliche Rolle. Sie ist keine reine Privatsache. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit garantiert, dass Glaubenshaltungen nach aussen sowohl einzeln wie gemeinschaftlich bezeugt werden dürfen (Weisung zum Kirchengesetz, a.a.O., S. 592; Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat Nr. 257/2006 betreffend Bericht zur Situation der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich vom 3. Dezember 2008, RRB 1881/2008, Ziff. V).

Die Bevölkerung des Kantons Zürich hat sich 1995 deutlich gegen eine vollständige Trennung von Staat und Kirche ausgesprochen (Ablehnung einer Volksinitiative mit 65 zu 35 Prozent). Jüngst haben die Stimmberechtigen eine Initiative, welche die Abschaffung der kirchlichen Besteuerung juristischer Personen verlangte, ebenfalls sehr deutlich abgelehnt (72 Prozent Nein-Stimmen). Damit hat das Stimmvolk wiederholt und klar bekundet, dass es Religionen und Religionsgemeinschaften nicht in einem rein privaten Raum verortet, sondern ihnen eine öffentliche Stellung und Rolle zuschreibt.

Das Religiöse ist im öffentlichen Raum gegenwärtig. Jedoch sind auch in dieser Hinsicht die Grenzen der Rechtsordnung zu beachten. Wo das Recht religiöse Manifestationen verbietet, weil diese beispielsweise den religiösen Frieden gefährden, endet die Möglichkeit öffentlicher Religionsbekundung.

Besonders virulent sind diese Fragen im Kontext der öffentlichen Schule, wo die staatliche Neutralität mit der individuellen Glaubensfreiheit zu einem Ausgleich zu bringen ist. Die Bildungsdirektion des Kantons Zürich hat mit verschiedenen Richtlinien und Empfehlungen aufgezeigt, wie mit diesen Fragen umgegangen werden soll (vgl. insbesondere Richtlinien «Muslimische Schülerinnen und Schüler an der Volksschule» vom 24. Juni 2009; «Umgang mit Schülerinnen und Schülern verschiedener Religionen an der Volksschule im Kanton Zürich. Grundlagen und Empfehlungen» vom 29. November 2010). Unter anderem ist darin festgehalten, dass die Volksschule des Kantons Zürich keine Vorschriften zur Bekleidung von Schülerinnen und Schülern oder zum Tragen von religiösen Symbolen kennt. Diese sind damit grundsätzlich erlaubt. Der Schwimm- und Sportunterricht ist für alle Schülerinnen und Schüler obligatorisch. Jedoch soll religiösen Überzeugungen Rechnung getragen werden, indem Schülerinnen und Schülern etwa die Möglichkeit eingeräumt erhalten, den Körper zu bedecken, wenn dies gewünscht wird.

# IV. Leitsätze

## 2. Teil
## Recht und Religion

## 4.

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

Der Staat verlangt von den Bürgerinnen und Bürgern, dass sie das Recht befolgen. Der Staat hat keinen weitergehenden Anspruch, etwa in dem Sinne, dass die Bürgerinnen und Bürger bestimmte Wertüberzeugungen teilen müssten. Religiöse Überzeugungen können von der Verpflichtung, die Rechtsordnung zu befolgen, nicht dispensieren. Das demokratisch beschlossene Gesetz, in dem sich der allgemeine Wille manifestiert, darf vor partikularen religiösen Ansichten und Geboten nicht zurückweichen.

Der deutsche Staatsrechtler und frühere Bundesverfassungsrichter Udo di Fabio schreibt in diesem Sinn:

«Die Berufung auf absolute religiöse und weltanschauliche Gebote muss sich bis zu jener von Gustav Radbruch markierten Grenze des evidenten und unerträglichen Unrechts ihre Relativierung durch das für alle geltende Recht gefallen lassen. Das vom Einzelnen vertretene Absolute wird vom Rechtsstaat zur Kenntnis genommen und gewichtet. Doch das demokratisch beschlossene Gesetz, dem alle unterworfen sind, darf nicht zurückweichen».

In der Gegenwartsgesellschaft sind die religiösen und anderen Überzeugungen plural. Während die Vorstellungen, wie zu leben sei, auseinandergehen, muss jedoch gleichzeitig ein Rechtsrahmen bestehen, der für alle verbindlich ist. Dieser Rechtsrahmen muss gegenüber den umfassenden Lehren über das gute und richtige Leben neutral sein. Der Philosoph Martin Seel schreibt dazu:

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

Der Staat kann aus diesen Gründen keine Leitkultur im Sinne einer umfassenden moralischen Konzeption vorgeben. Seine Leitkultur ist, wenn man so will, die Rechtsordnung selbst. Diese bildet den gemeinsamen Grund, auf dem sich die gesellschaftlichen Kräfte begegnen. Dies bedeutet auch, dass ein Rechtspluralismus in dem Sinn, dass einzelne religiöse Gruppierungen über ein eigenes Recht verfügen könnten oder sollten, abzulehnen ist. Eine solche Entwicklung wäre für die Integration und Kohäsion der Gesellschaft höchst problematisch. Es ist an der integrativen Funktion des Rechts festzuhalten, und diese ist zu betonen. Das allgemeingültige Recht verbindet die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und bildet den gemeinsamen Bezugspunkt aller.

5.

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

Der moderne Staat ist in religiöser Hinsicht neutral. Er garantiert den Bürgerinnen und Bürgern die Religionsfreiheit. Dies bedeutet, dass er sich nicht selbst mit einer bestimmten religiösen Lehre identifiziert. Religiöse Neutralität bedeutet keine absolute Gleichbehandlung. Soweit überzeugende Gründe bestehen, die von religiösen Präferenzen unabhängig sind, kann auch der religiös neutrale Staat Unterscheidungen zwischen Religion oder Religionsgemeinschaften treffen. Dagegen ist es nicht zulässig, religiöse Gemeinschaften aus religiösen Gründen unterschiedlich zu behandeln.

Der Staat steht in einer sozialen Gesamtordnung, die über ihn hinausreicht. Diese Ordnung umfasst auch Bereiche wie Gesellschaft, Wirtschaft oder Religion. Der Staat und das Recht erhalten von dieser Gesamtordnung her ihre Prägung. Dass der Staat in religiöser Hinsicht neutral ist, bedeutet nicht, dass dies auch für die Gesellschaft, die Kultur oder andere nichtstaatliche Bereiche zu gelten hätte.

Die schweizerische Staatsordnung steht im Kontext einer westlichen Kultur, die sich über viele Jahrhunderte ausgeformt hat und viele Einflüsse kennt. Als zentrale Faktoren, welche die europäische Zivilisation bestimmt haben, sind vor allem die römische Rechtskultur, die griechische Philosophie und die christliche Religion zu nennen. Das Christentum hat die westliche Sozialordnung besonders insofern geprägt, als es zwei Sphären unterscheidet, eine geistliche und eine weltliche. So bildeten sich Staat und Kirche als zwei unterschiedliche Formen der Gemeinschaft, mit je unterschiedlichem Auftrag und gleicher Berechtigung. Der religiös neutrale Staat, der Staat, der zu religiösen Fragen Distanz hält und sich selbst keinen religiösen Auftrag zuschreibt, hat seine ideellen Grundlagen also gerade in der Religion, die den europäischen Kulturraum am meisten geprägt hat.

In Bezug auf die aktuelle Staatsform der Schweiz und des Kantons Zürich kann die kulturelle Prägung etwas konkreter gefasst werden: Die Aufklärungsbewegung, die ihren Schwerpunkt im 18. Jahrhundert hatte, gab dem westlichen Denken eine spezifisch moderne Form. Auf dieser Grundlage entstanden moderne Verfassungen, die vor allem zwei Kernelemente aufweisen: Grundrechte und Demokratie. Die gegenwärtige Lebensordnung im Kanton Zürich und in der Schweiz ist vor allem durch die liberalen und demokratischen Leitvorstellungen geprägt, die in diesen Verfassungen Ausdruck gefunden haben.

# IV. Leitsätze

## 3. Teil
## Staat und Religions-gemeinschaften

6.

# Das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung hat sich bewährt und soll bei-behalten werden.

Die Evangelisch-reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft und die Christkatholische Kirchgemeinde sind öffentlich-rechtlich anerkannt (Art. 130 der Kantonsverfassung). Mit der neuen Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 wurden auch zwei jüdische Gemeinschaften in der Form privatrechtlicher Vereine anerkannt (Art. 131 KV). Die näheren Regelungen zu den anerkannten Religionsgemeinschaften finden sich im Kirchengesetz und im Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden. Das System der Anerkennung existiert im Kanton Zürich in Bezug auf die drei öffentlich-rechtlich anerkannten Gemeinschaften seit 1963 und hat sich bewährt. Es wurde über die Jahre fortentwickelt, wobei die jüngeren Entwicklungen vom Bemühen geprägt waren, den anerkannten Religionsgemeinschaften möglichst weitgehende Autonomie einzuräumen. Mit der Anerkennung zweier jüdischer Gemeinden (in Form der sogenannt kleinen Anerkennung) erfolgte ein wichtiger Schritt, indem der Kreis der anerkannten Gemeinschaften über christliche Religionsgemeinschaften hinaus geöffnet wurde.

Mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung verschafft der Staat den anerkannten Körperschaften einen besonderen Status und hebt ihre Rolle als wichtige gesellschaftliche Potenzen hervor. Mit Kostenbeiträgen unterstützt der Kanton die gesellschaftlich relevanten Leistungen der anerkannten Religionsgemeinschaften. Indem der Staat die öffentlich-rechtlich anerkannten Körperschaften nicht in das gewöhnliche staatliche Recht – insbesondere Vereinsrecht – einbezieht, eröffnet er ihnen einen Freiraum zur selbstbestimmten Entfaltung.

Dabei wird innerhalb des Anerkennungssystems auf die Besonderheiten der jeweiligen anerkannten Religionsgemeinschaft eingegangen. Die Formen der Kooperation unterscheiden sich im Einzelnen bei jeder Religionsgemeinschaft, das System der Anerkennung ist in sich variabel. Die besonderen Eigenschaften der Religionsgemeinschaften verlangen ein staatliches Handeln, das auf die Besonderheiten eingeht und die anerkannten Gemeinschaften nicht uniform behandelt.

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.

# Zum Umgang mit verfassungs-rechtlich nicht-anerkannten Religionsgemein-schaften braucht es klare Hand-lungsgrundlagen.

Bezüglich der anerkannten Religionsgemeinschaften bestehen mit der Kantonsverfassung, dem Kirchengesetz und dem Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden rechtliche Grundlagen, welche die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und diesen Gemeinschaften, die gegenseitigen Rechte und Pflichten, regeln. Die anerkannten Religionsgemeinschaften haben gegenüber dem Staat eine Rechenschaftspflicht. Anders verhält es sich mit den nicht-verfassungsrechtlich anerkannten Gemeinschaften. Über die allgemeine staatliche Rechtsordnung hinaus gibt es für sie keine besonderen Regelungen. Ihre besondere gesellschaftliche Verantwortung kann daher derzeit rechtlich nur unzureichend erfasst werden.

Das betrifft etwa die Frage, wer als Predigerin oder Prediger beziehungsweise Seelsorgerin oder Seelsorger für eine Religionsgemeinschaft tätig sein soll. Der Staat hat keine umfassende Zuständigkeit für die Aktivitäten innerhalb von Religionsgemeinschaften, er hat aber zu verhindern, dass religiöse Milieus entstehen oder bestehen, die hinsichtlich der Beachtung der Rechtsordnung ein systematisches Problem darstellen. Konkret kann dies etwa bedeuten, dass hinsichtlich der Tätigkeit religiöser Betreuungspersonen Mindeststandards formuliert und gemeinsam mit Religionsgemeinschaften umgesetzt werden.

Ein anderer Bereich, der in diesem Zusammenhang von Bedeutung ist, ist die öffentliche Förderung gesellschaftlich relevanter Leistungen. Die anerkannten Religionsgemeinschaften erhalten auf der Basis des Kirchengesetzes und des Gesetzes über die anerkannten jüdischen Gemeinden Kostenbeiträge, mit denen der Kanton Tätigkeiten mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft unterstützt. Bei Religionsgemeinschaften ohne verfassungsrechtliche Anerkennung ist eine Unterstützung mit staatlichen Mitteln dagegen schwierig. Da anzunehmen ist, dass auch diese Gemeinschaften Leistungen dieser Art erbringen, wirft dies insbesondere unter Rechtsgleichheitsaspekten Fragen auf. Es ist daher zu prüfen, ob und inwiefern diese Leistungen auch in Bezug auf verfassungsrechtlich nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften unterstützt werden können oder sollen. Solche Unterstützungen könnten die Basis eines Zusammenwirkens bilden, bei dem staatliche Leistungen mit entsprechenden Verpflichtungen der betreffenden Religionsgemeinschaften einhergingen. Austausch und Zusammenarbeit zwischen Staat und verfassungsrechtlich nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften können aber nicht in einem regelungsfreien Raum stattfinden. Vielmehr braucht es auch hier, wie stets bei staatlichem Handeln, klare Grundlagen.

# Kontakt

Kanton Zürich
**Direktion der Justiz und des Innern**
Generalsekretariat
PD Dr. iur. Lorenz Engi
Delegierter für Religionsfragen
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich
+41 43 259 25 55 / lorenz.engi@ji.zh.ch
www.ji.zh.ch