

Religion als öffentliche Angelegenheit

Warum interessiert sich der Staat für Religion?

Dr. Werner Haug, Mitglied der Leitungsgruppe des NFP 58

Der Schweizerische Bundesrat hat die Durchführung eines Forschungsprogramms in Auftrag gegeben, welches sich mit dem Verhältnis von Religion, Staat und Gesellschaft befasst. Doch warum interessiert sich der schweizerische Staat überhaupt für Religion? Ist er nicht säkular verfasst und kann Religion der Zivilgesellschaft und privaten Vereinigungen überlassen? Ich möchte mich der Frage durch zwei Zugänge annähern: den Blick auf die schweizerische Geschichte einerseits, auf die geltende Religionsverfassung der Schweiz andererseits.

Die Prägung durch die Geschichte

Der Blick auf die Geschichte zeigt, dass der schweizerische Bundesstaat seit seiner Gründung gegenüber Kirchen und Religionen nie neutral war. Die liberale und demokratische Schweiz entstand zwischen 1831 und 1848 aus politischen Auseinandersetzungen, die eng mit dem Kampf zwischen Kirche und Staat verbunden waren. Im Sonderbundkrieg von 1847 überlagerten sich Kulturkampf, Religionskrieg und Bürgerkrieg. Die Bundesverfassung von 1848 zeigte einen Weg auf, der die Modernisierung von Staat und Gesellschaft ebenso ermöglichte wie das friedliche Zusammenleben zwischen den reformierten und den römisch-katholischen Kantonen und Bevölkerungsteilen.

Die Bundesverfassung von 1848 gewährleistete die Kultusfreiheit, die Gleichstellung für reformierte und römisch-katholische Bürgerinnen und Bürger sowie die Niederlassungsfreiheit in der gesamten Schweiz, was Mobilität und Durchmischung förderte und die vorherrschende Monokonfessionalität der Kantone und Regionen sukzessive auflöste. Die Regelung der Beziehungen zwischen Kirche und Staat blieb aber den einzelnen Kantonen überlassen, was sich bis heute in unterschiedlichen Lösungen in den mehrheitlich reformierten, römisch-katholischen und den so genannt paritätischen Kantonen auswirkt.

Erst die Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1874 gewährleistete die individuelle Glaubens- und Gewissensfreiheit und nahm auch die Juden in den Kreis der gleichberechtigten Religionsgemeinschaften auf. Die Botschaft des Bundesrates an das Parlament von 1873 formuliert in eindringlichen Worten den liberalen Gedanken der unbedingten Glaubensfreiheit, die in engem Zusammenhang mit der politischen Freiheit gesehen wurde: „Die Ausübung einer Religion ist ein Ausfluss der individuellen Freiheit in gleicher Weise wie die andern Urrechte des Individuums. Diese Ausübung findet ihre Schranke nur in der öffentlichen Ordnung und den guten Sitten. Jeder Kultus, der diese Schranken respektiert, hat ein Anrecht nicht bloss auf Bildung, sondern auf den Schutz des Staates. Der Bund stellt sich *über* die religiösen Gemeinschaften und ihre Benennungen. Er *anerkennt* keine derselben. Er *kennt* dieselben nur, um ihre Freiheit zu schützen und um dafür zu sorgen, dass der Friede unter ihnen herrsche. Er verteidigt weder eine Konfession noch eine Kirche; er verteidigt lediglich das Individuum, indem er diesem die Respektierung seines Glaubens und der Freiheit seines Gewissens sichert“.

1874 wurden gleichzeitig die religiösen Ausnahmeartikel in die Verfassung eingeführt, die sich gegen die Einflussnahme des römischen Papstes auf die Kirchenpolitik der katholischen Kantone und Regionen der Schweiz richteten. 1870 war der Papst mit dem Dogma der Unfehlbarkeit gestärkt aus dem ersten vatikanischen Konzil hervorgegangen. Dies gab den Anstoss zur Gründung der dritten so genannten Landeskirche der Schweiz, der christkatholischen Kirche, die sich allerdings nie im ursprünglich angestrebten Ausmass entwickeln konnte. Eine wichtige Massnahme zur Abwehr des päpstlichen Einflusses in den reformierten Kantonen war damals die Einrichtung demokratischer Kirchenverfassungen (Wahl der Pfarrer und der kirchlichen Organe durch die Gemeindemitglieder), die teilweise auch für Römisch-Katholiken verbindlich erklärt wurden.

Liberale und aufgeklärte Kreise zweifelten damals grundsätzlich an der Demokratietauglichkeit und Modernisierungsfähigkeit der römisch-katholischen Kirche, eine ähnliche Einstellung wie sie heute gegenüber dem Islam weit verbreitet ist. Die Genehmigungspflicht bei der Errichtung von Bistümern (der „Bistumsartikel“) verschwand sogar erst im Jahre 2001 als letzter konfessioneller Ausnahmeartikel des 19. Jahrhunderts aus der Schweizerischen Bundesverfassung, nach einer speziell angesetzten Volksabstimmung. Bundesrat und Parlament hatten die ersatzlose Streichung des Bistumsartikels im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 als zu riskant angesehen. Andererseits

verzichteten sie aber auch darauf, dem Volk einen umfassenden Religionsartikel in der Bundesverfassung vorzuschlagen, wie dies vor allem die reformierte Landeskirche gewünscht hatte. Die emotional geführte Parlamentsdebatte Ende der 1990er Jahre machte erneut deutlich, dass die Meinungen zum Verhältnis von Kirche und Staat auch heute noch stark auseinander gehen.

Wenn wir die drei grossen verfassungsgeschichtlichen Etappen von 1848, 1874 und 1999 betrachten, zeigt sich, dass Kirchenzugehörigkeit und Religion durchgehend als konstituierende Elemente des privaten und öffentlichen Lebens betrachtet wurden. Dabei entwickelten sich die Beziehungen zwischen Staat und Kirchen etappenweise, wenn auch mit grossem Beharrungsvermögen, in Richtung einer grösseren religiösen Pluralität einerseits, der Betonung der Glaubensfreiheit andererseits, ohne dass sich aber ein laizistisches Regime herausgebildet hätte. Heute kennen nur Genf und Neuenburg eine strikte Trennung von Staat und Kirche nach französischem Vorbild. In den übrigen Kantonen sind die drei so genannten Landeskirchen (in wenigen Fällen auch die jüdische Gemeinschaft) öffentlich-rechtlich organisiert und unterstehen damit der Kontrolle der Regierungen und des Gesetzgebers, soweit es sich nicht um religiöse Angelegenheiten im engeren Sinne handelt. Die demokratiekonformen Kirchenverfassungen der drei Landeskirchen sind die vielleicht wichtigste Errungenschaft des schweizerischen Kulturkampfes des 19. Jahrhunderts. Alle übrigen Religionsgemeinschaften (einschliesslich der Freikirchen) sind privatrechtlich organisiert.

Die aktuelle Religionsverfassung der Schweiz

Wie sieht nun die aktuelle Religionsverfassung der Schweiz aufgrund der Bundesverfassung von 1999 aus? Als erstes ist festzuhalten, dass der Verfassungsgeber in der Präambel „im Namen Gottes des Allmächtigen“ und „in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung“ spricht. Die schweizerische Bundesverfassung stellt sich damit ausdrücklich in die christliche bzw. abrahamitische Tradition des „einen Schöpfergottes“.

Artikel 8 der Bundesverfassung verbietet jede Diskriminierung aufgrund „religiöser und weltanschaulicher Überzeugung“. Der zentrale Artikel 15 gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit und gleichzeitig das Recht auf Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft, das Recht zum öffentlichen Bekenntnis dieser Zugehörigkeit und auf

religiösen Unterricht. Umgekehrt darf niemand gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.

Artikel 72 schliesslich bekräftigt die historisch verankerte Zuständigkeit der Kantone bei der konkreten Regelung des Verhältnisses von Kirche und Staat. Von Religionsgemeinschaften ist erst im zweiten Absatz die Rede, der die Bewahrung des „öffentlichen Friedens“ zwischen den Angehörigen verschiedener Religionsgemeinschaften zum Gegenstand hat und dies als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen festschreibt.

Zusammenfassend können wir festhalten: Zu den Aufgaben des Bundes im Bereich der Kirchen und Religionen gehört zu allererst die Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit (einschliesslich der Kultus- und der Unterrichtsfreiheit) und die Durchsetzung des Diskriminierungsverbotes. Die Sicherstellung des öffentlichen Religionsfriedens ist eine „Verbundaufgabe“ von Kantonen und Gemeinden. Im Übrigen sind die schweizerischen Kantone im Rahmen von Verfassung und Gesetz frei, die Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften und generell das Verhältnis von Religionsgemeinschaften und Staat auf ihrem Gebiet zu regeln.

Das Interesse des Staates an den Religionsgemeinschaften

Auf dem Hintergrund von Geschichte und Verfassung können wir die Frage nun präziser beantworten, welche Themen im schweizerischen Bundesstaat in Bezug auf Kirchen und Religionsgemeinschaften besonders interessieren.

Historisch betrachtet spielte die Durchsetzung des liberalen, rationalen Weltbildes und der individuellen Glaubens- und Gewissensfreiheit eine Schlüsselrolle bei der Definition des Verhältnisses von Kirche und Staat. Eng damit verbunden war aber eine aussen- und sicherheitspolitische Dimension, indem es darum ging, die Einmischung religiöser bzw. in religiösem Mantel auftretender ausländischer Mächte in die inneren Angelegenheiten der sich modernisierenden, demokratischen Schweiz abzuwehren.

Daraus ergaben sich drei zentrale Anliegen, die auch heute noch höchst aktuell sind:

1. die konsequente Durchsetzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit im positiven wie im negativen Sinne;
2. die Sicherstellung der Menschen- und Grundrechte vor religiös begründeten Ein- und Übergriffen, unabhängig davon ob diese sich nun auf kanonisches Recht, auf Sektenregeln oder die Scharia berufen;
3. die Sicherstellung von Transparenz und der Konformität mit demokratischen Spielregeln, wenn es um die innere Verfassung von Kirchen und Religionsgemeinschaften geht, die staatliche Anerkennung einfordern.

Die Verpflichtung auf rechtsstaatliche Grundprinzipien begrenzt den Handlungsspielraum von Kirchen und Religionsgemeinschaften und schränkt ihre Einflussnahme auf das Individuum ein. Im Gegenzug dazu übernimmt der Staat die Aufgabe, die Kultusfreiheit und das Diskriminierungsverbot durchzusetzen und in den Schulen Raum für religiösen Unterricht anzubieten. Bei öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen geht der Staat noch weiter: er sorgt sich um die Einholung der Kirchensteuer und beauftragt Kirchen und Religionsgemeinschaften mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in der Seelsorge oder der Gemeinwesenarbeit.

Die friedliche Entwicklung der Beziehungen zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie zwischen Gläubigen und Nichtgläubigen ist - gerade vor dem Hintergrund der schweizerischen Geschichte - eine zentrale Aufgabe, bei welcher Bund und Kantone zusammenwirken. Sie haben den Auftrag, Spannungen abzubauen und Konflikte vorzubeugen. Dazu dienen sowohl repressive Massnahmen, die auf die jahrhundertealten „Schmähverbote“ gegenüber Gläubigen generell und gegenüber einzelnen Glaubensformen zurückgehen (Strafgesetzbuch Artikel 261 und neuerdings auch Artikel 261bis, besser bekannt als Antirassismusartikel). Zu den präventiven Massnahmen gehören vor allem Informations- und Bildungsangebote sowie die Unterstützung des interreligiösen Dialogs im nationalen und internationalen Rahmen. Eine Schlüsselrolle spielt schliesslich seit dem 19. Jahrhundert die Förderung der wissenschaftlichen Interpretation und Analyse von Religionen, und zwar sowohl im Rahmen der theologischen Fakultäten wie der freien Forschung - so zum Beispiel im Rahmen des NFP 58.

Der schweizerische Bundesstaat ist damit, direkt und indirekt, enger und vielfältiger mit Kirchen und Religionsgemeinschaften befasst, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Zusammenfassend stehen vier Themenkreise im Vordergrund:

1. Die Grenzen für Kirchen und Religionsgemeinschaften im demokratischen Rechtsstaat und die Achtung der Menschen- und Grundrechte.
2. Die Partnerschaft von Staat, Kirchen und Religionsgemeinschaften bei Fragen und Aufgaben von öffentlichem Interesse.
3. Die Wahrung des Friedens zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie zwischen Gläubigen und Nichtgläubigen.
4. Die Gewährleistung des religiösen Unterrichts sowie von universitärer Lehre und Forschung in und über Religionen.

Der Beitrag des Nationalen Forschungsprogramms 58

Welcher Beitrag ist vom NFP 58 in diesen Themenbereichen zu erwarten? Ich kann den einzelnen Forschungsprojekten hier nicht vorgreifen, sondern möchte nur einen groben Eindruck über den möglichen Beitrag des Gesamtprogramms geben.

Es zeigt sich, dass ungefähr ein Drittel der Projekte keinem der vier identifizierten Handlungsfelder des Staates (Grenzen von Religionsgemeinschaften und Menschenrechte, Partnerschaft zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, Religionsfriede, Unterricht und Lehre) direkt zuzuordnen sind. Sie beschäftigen sich vielmehr mit Fragen der sozialen und kulturellen Integration, insbesondere von Migrantinnen und Migranten, sowie der individuellen Identitätsbildung von Kindern und Jugendlichen. Ein knappes Drittel der Projekte befasst sich mit Fragen, die für den Themenkreis „Religionsfriede“ relevant sind. Hier werden offensichtlich kritische Herausforderungen erkannt. Ungefähr ein Fünftel der Projekte befasst sich mit Fragen der konkreten Partnerschaft vor allem von Landeskirchen und Staat. Je 10% der Projekte betreffen die Grenzen von Religionsgemeinschaften sowie Fragen von Unterricht und Lehre in und über Religionen.

Zusätzlich kann unterschieden werden zwischen Projekten, die eher auf der Ebene von Staat und Gesellschaft (Makro), auf der Ebene der einzelnen Institutionen und Subsysteme (Meso) oder auf der Ebene des Individuums (Mikro) angesiedelt sind. Hier zeigt sich, dass sich nur

ungefähr 10% der Projekte auf die Makroebene (Politik, Recht, Gesellschaft) beziehen. Die schweizerische Religionsverfassung als Ganzes bietet offensichtlich nur wenig Anlass zu vertieften Untersuchungen und gilt insgesamt als tragfähig. Ungefähr je 40% der Projekte sind auf der Meso- bzw. Mikroebene angesiedelt. Dies ist sicherlich Ausdruck der zunehmenden Individualisierung des Religiösen, reflektiert aber auch die Tatsache, dass die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat, Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Schweiz einer Vielzahl von intermediären Institutionen obliegt. Mit der Betonung der Mikro- und Mesoebene signalisiert die Forschung schliesslich zu Recht, dass zuerst hier Wissenslücken gefüllt werden müssen, bevor Schlussfolgerungen für die Makroebene gezogen werden können.

Globalisierung, Individualisierung und die zunehmende Pluralität erfordern heute eine weitere Etappe der Öffnung und des Wandels in der Religionsverfassung der Schweiz, um im Sinne der Bundesverfassung Gleichbehandlung sicherzustellen und Diskriminierung zu verhindern. Die schweizerische Geschichte ist reich an konkreten Erfahrungen, bewährten Prinzipien und Verfahren, um dies zu erreichen. Es handelt sich aber um einen komplexen Prozess, der auf gegenseitigem Wissen, Zusammenarbeit und Vertrauensbildung fussen muss. Nicht zuletzt bedeutet er auch Veränderungen für die Religionsgemeinschaften selbst, einschliesslich der Landeskirchen. Das NFP 58 wird zu diesem Prozess zweifellos einen konstruktiven, wissensbasierten Beitrag leisten können.

Bern, 4. November 2007