

Nicht anerkannt und dennoch Partner

Zwei Dokumente zur Fortentwicklung der Rechtsstellung
nicht anerkannter Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich

2020

Schweizerisches Jahrbuch
für Kirchenrecht

Annuaire suisse
de droit ecclésial

Beiheft
Cahier
7

T V Z



Nicht anerkannt und dennoch Partner

T V Z

Schweizerisches Jahrbuch
für Kirchenrecht
Beiheft 7

Annuaire suisse
de droit ecclésial
Cahier 7

Herausgeberkreis / Comité d'édition

Cla Reto Famos

Dieter Kraus

René Pahud de Mortanges

Christoph Winzeler

Nicht anerkannt und dennoch Partner

Zwei Dokumente zur Fortentwicklung
der Rechtsstellung nicht anerkannter
Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich

Von
Martin Baumann, Hansjörg Schmid, Andreas Tunger-Zanetti,
Amir Sheikhzadegan, Frank Neubert, Noemi Trucco (Hg.)

T V Z

Theologischer Verlag Zürich

Der Theologische Verlag Zürich wird vom Bundesamt für Kultur für die Jahre 2021–2024 unterstützt.

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Umschlaggestaltung
Simone Ackermann, Zürich

Druck
Rosch-Buch GmbH, Scheßlitz

ISBN 978-3-290-18407-0 (Print)
ISBN 978-3-290-18408-7 (E-Book: PDF)

ISSN 1420-9497 (Print)
ISSN 2235-7106 (E-Book: PDF)

© 2021 Theologischer Verlag Zürich
www.tvz-verlag.ch

Alle Rechte vorbehalten

Vorwort

Der vorliegende Band umfasst zwei Texte zur Religionspolitik im Kanton Zürich:

Zum einen das Dokument «Staat und Religion im Kanton Zürich», im Untertitel als «Orientierung» gekennzeichnet und im Dezember 2017 vom Regierungsrat des Kantons Zürich veröffentlicht. Dieses religionsrechtliche und religionspolitische Positionspapier umfasst sieben Leitsätze nebst entsprechenden Erläuterungen. Der siebte Leitsatz besagt: «Zum Umgang mit verfassungsrechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften braucht es klare Handlungsgrundlagen.»

Zum anderen enthält der Band eine Studie über die verfassungsrechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften. Als direkte Folge des erwähnten Leitsatzes gab die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich einem Forschungsteam der Universitäten Luzern und Freiburg 2018 den Auftrag zu dieser Studie. Sie nimmt den grösseren Teil dieses Beiheftes zum Jahrbuch ein. Das Team schloss die Studie im September 2019 ab, und im November 2019 stellte Regierungsrätin Jacqueline Fehr zusammen mit dem Team die Studie den Medien vor. Wichtig ist dabei festzuhalten, dass die Studie der internen Wissensbeschaffung der Direktion der Justiz und des Innern gedient hat. Sie stellt die unabhängig gewonnene Position des Forschungsteams dar, nicht diejenige der Zürcher Regierung.

Die «Orientierung» der Zürcher Regierung wie auch die Studie sind online nach wie vor frei in der ursprünglichen Version zugänglich.¹ Die «Orientierung» wurde für die vorliegende Publikation textlich unverändert übernommen. Am Text der Studie über die verfassungsrechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften wurde einzig an einer Passage auf Seite 11 der Internetversion (S. 38, erster Absatz im vorliegenden Band)

¹ Die «Orientierung» findet sich unter der URL <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sport-kultur/religion/StaatundReligion.pdf>, die Studie mit dem ursprünglichen Titel «Regelung des Verhältnisses zu nicht-erkannten Religionsgemeinschaften: Untersuchung im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich» unter <https://zenodo.org/record/3547585> (19. September 2020).

eine sachliche Ungenauigkeit berichtigt. Die Internetadressen im Literaturverzeichnis wurden alle überprüft und, wo sinnvoll, durch aktuellere, kürzere und stabilere Links ersetzt. Die Paginierung hat sich bei beiden Dokumenten layoutbedingt verschoben.

Das Forschungsteam dankt den Herausgebern des Schweizerischen Jahrbuchs für Kirchenrecht für die Initiative, die beiden Dokumente im vorliegenden Beiheft zu publizieren und damit gezielt einer fachlich interessierten Leserschaft zugänglich zu machen. Es bedankt sich ebenso bei der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, allen voran bei Regierungsrätin Jacqueline Fehr sowie beim Religionsdelegierten, PD Dr. Lorenz Engi. Die Zusammenarbeit mit allen Genannten war stets angenehm, vertrauensvoll und zugleich professionell.

Wir freuen uns, wenn diese Publikation Anstösse für religionsrechtliche und religionspolitische Diskussionen in unterschiedlichen Kontexten geben kann.

Luzern/Freiburg, im Juni 2020

Martin Baumann und Hansjörg Schmid (Projektleiter)

Inhaltsverzeichnis

Beiheft 7 (2020)

| | |
|---------------|---|
| Vorwort | 5 |
|---------------|---|

Teil 1.

Staat und Religion im Kanton Zürich. Eine Orientierung

| | |
|--|----|
| I Anlass | 13 |
| II Zielsetzung | 14 |
| III Historische Einordnung | 15 |
| IV Leitsätze | 20 |
| 1. Teil: Gesellschaft und Religion | 20 |
| 2. Teil: Recht und Religion | 24 |
| 3. Teil: Staat und Religionsgemeinschaften | 26 |

Teil 2.

Regelung des Verhältnisses zu nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften. Untersuchung im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich. Schlussbericht

| | |
|--|----|
| Kurzfassung | 29 |
| I Einleitung | 31 |
| 1 Zielsetzung und Auftrag | 34 |
| 2 Begriffsklärungen | 37 |
| 2.1 «Staat» | 37 |
| 2.2 «Religion» und «Religionsgemeinschaft» | 38 |
| 2.3 «Betreuungspersonen» | 39 |
| 2.4 «Anerkennung» | 40 |
| 3 Stand der Forschung und Forschungsdesign | 40 |

| | | |
|-----|--|-----|
| II | Befunde zu Religionsgemeinschaften und Dachverbänden | 47 |
| 4 | Vielfalt religiöser Gemeinschaften und Organisationen im Kanton Zürich | 47 |
| 4.1 | Statistik, Zugehörigkeiten und Organisationsformen | 47 |
| 4.2 | Islamische Gemeinschaften | 55 |
| | Das Spektrum der islamischen Gemeinschaften | 55 |
| | Organisationsformen | 58 |
| | Betreuungspersonen | 62 |
| | Finanzen und weitere Ressourcen | 63 |
| | Austausch mit der Gesellschaft | 66 |
| | Wünsche, Erwartungen | 69 |
| 4.3 | Christlich-orthodoxe Gemeinschaften | 70 |
| | Das Spektrum der orthodoxen Kirchen | 71 |
| | Organisationsformen | 72 |
| | Betreuungspersonen | 74 |
| | Finanzen und weitere Ressourcen | 75 |
| | Austausch mit der Gesellschaft | 76 |
| | Wünsche, Erwartungen | 77 |
| 4.4 | Weitere Religionsgemeinschaften | 79 |
| | 4.4.1 Aleviten | 79 |
| | 4.4.2 Hindu-Traditionen | 84 |
| | 4.4.3 Buddhistische Gemeinschaften | 89 |
| 5 | Tiefenbohrung: Islamische Betreuungspersonen | 91 |
| 5.1 | Forschungsdesign der Teilstudie | 91 |
| 5.2 | Soziodemographischer Überblick | 95 |
| 5.3 | Tätigkeiten und Tätigkeitsfelder | 103 |
| | Administration, Organisation, Kommunikation | 106 |
| | Imam | 107 |
| | Jugendarbeit | 108 |
| | Unterricht | 110 |
| | Seelsorge, Soziale Arbeit, Beratung | 112 |
| | Frauengruppen | 114 |
| | Moscheeführungen, öffentliche Anlässe, interreligiöser Dialog, Feste | 115 |
| 5.4 | Wertschätzung und Nutzen der Betreuungstätigkeiten | 117 |
| 5.5 | Qualifikationen und Mindeststandards | 122 |

| | |
|--|-----|
| 5.6 Herausforderungen und Schwierigkeiten | 125 |
| 5.7 Wünsche und Perspektiven | 129 |
| 6 Dachverbände und übergemeindliche Strukturen | 133 |
| 6.1 Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) | 133 |
| Organisation, personelle und materielle Ressourcen | 135 |
| Verhältnis zu den Mitgliedsorganisationen | 136 |
| Verhältnis zu weiteren Akteuren | 139 |
| Erfolge, offene Fragen, Schwierigkeiten, Selbst- und Fremdwahrnehmung | 140 |
| 6.2 Verband Orthodoxer Kirchen im Kanton Zürich | 144 |
| Organisation; personelle und materielle Ressourcen | 145 |
| Verhältnis zu Mitgliedsorganisationen | 146 |
| Verhältnis zu weiteren Akteuren | 147 |
| Stärken und Schwächen, Selbst- und Fremdwahrnehmung | 147 |
| 6.3 Weitere übergemeindliche Strukturen | 148 |
| 6.4 Zwischenbilanz zu Teil II | 154 |
| III Umsetzung und politische Perspektiven | 156 |
| 7 Perspektiven für das Verhältnis des Kantons zu den juristisch nicht anerkannten Religionsgemeinschaften | 156 |
| 7.1 Asymmetrien wahrnehmen und abbauen | 157 |
| 7.2 Geeignete Strukturen aufbauen | 159 |
| 7.3 Gemeinschaften ausserhalb der Dachverbände nicht aus- schliessen | 160 |
| 7.4 Finanzen transparent gestalten | 162 |
| 7.5 Freiwilliges Engagement wertschätzen und pflegen | 164 |
| 7.6 Leistungen mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung honorieren | 165 |
| 7.7 Die Beteiligung von Frauen stärken | 167 |
| 7.8 Betreuungspersonen weiter qualifizieren und vernetzen .. | 168 |
| 7.9 Anerkennung neu denken | 169 |

| | |
|--|-----|
| IV Anhang | 173 |
| A.1 Zitierte Literatur | 173 |
| A.2 Abkürzungsverzeichnis | 185 |
| A.3 Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren nach Alter und Religionszugehörigkeit im Kanton ZH | 186 |
| A.4 Fragebogen für Betreuungspersonen in muslimischen Religionsgemeinschaften | 192 |
| A.5 Wünsche der muslimischen Befragten bezüglich Weiterbildung (Frage 6 des Fragebogens) | 196 |
| A.6 Gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Tätigkeiten der muslimischen Religionsgemeinschaften aus der Sicht der muslimischen Befragten (Frage 10 des Fragebogens) | 198 |
| A.7 Verzeichnis der Interviewpartner | 202 |
| A.8 Vom Luzerner Forschungsteam befragte Expertinnen und Experten | 203 |
| A.9 Verteilung islamischer und orthodoxer Kultusorte in den Bezirken | 204 |

Verzeichnis der Grafiken

| | |
|---|-----|
| Grafik 1: Religionszugehörigkeit in Prozent seit 1970 | 48 |
| Grafik 2: Religionszugehörigkeit im Kanton Zürich | 49 |
| Grafik 3: Alter der Befragten der Fragebogenstudie | 97 |
| Grafik 4: Alter der befragten Imame | 97 |
| Grafik 5: Zugehörigkeit der Vereine zu einem Dachverband | 99 |
| Grafik 6: Zuzug in die Schweiz von Befragten, die nicht in der Schweiz geboren sind | 100 |
| Grafik 7: Sprachkenntnisse | 101 |
| Grafik 8: Höchster Bildungsabschluss der Befragten | 102 |
| Grafik 9: Tätigkeiten | 104 |
| Grafik 10: Dauer des Engagements als Betreuungsperson | 105 |

Verzeichnis der Tabellen

| | |
|---|-----|
| Tabelle 1: Religionen und Konfessionen im Kanton Zürich | 52 |
| Tabelle 2: Hauptsprachen in islamischen Organisationen | 58 |
| Tabelle 3: Befragte Betreuungspersonen | 94 |
| Tabelle 4: Befragte Expertin und Experten | 95 |
| Tabelle 5: Sprache der Predigt | 108 |
| Tabelle 6: Kategorien der von den Befragten gewünschten Weiterbildungen | 130 |
| Tabelle 7: Personelle Ausstattung im Verhältnis zur Zahl der zugewandten Personen | 158 |

| | |
|--|-----|
| Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen dieses Bandes | 207 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Anschriften der Herausgeber des Jahrbuchs | 208 |
|---|-----|

Staat und Religion im Kanton Zürich

Eine Orientierung*

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.

* Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich. Fundstelle des Dokumentes im Internet: <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sport-kultur/religion/StaatundReligion.pdf> (19. September 2020).

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 zeit-typischen 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 Prozent der Zürcherinnen und Zürcher evangelisch-reformiert, nur 2,3 Prozent katholisch, andere Konfessionen bestanden nicht. 1900 waren 80,1 Prozent der Bevölkerung reformiert, 18,7 Prozent katholisch und 1,1 Prozent Angehörige einer anderen Konfession. 1950 war immer noch die ganz überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger Mitglied der Reformierten Kirche (72,1 Prozent;

gegenüber 24,9 Prozent 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 in Hinsicht auf diese Glaubensgemeinschaft früh. Insbesondere wurde schon 1862 ein «Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse 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.

Ungeregt 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 her-