

Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG)

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK), der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ), der Christkatholischen Kirche der Schweiz und des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes (SIG)

0 Zusammenfassung

Dass das vorgesehene neue «Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister» für die Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Schweiz von erheblicher Bedeutung ist und das Verhältnis zwischen Staat und Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften nachhaltig beeinflussen könnte, ist auf den ersten Blick überraschend – trifft aber zu.

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK), die Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ) als Zusammenschluss der kantonalen kirchlichen Körperschaften (sog. katholische Landeskirchen)*, die Christkatholische Kirche der Schweiz und der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) haben sich auf Grund der Bedeutung der Vorlage für die öffentlichrechtlich bzw. öffentlich anerkannten Religionsgemeinschaften zur Erarbeitung dieser Vernehmlassungsantwort zusammengeschlossen.

Ihre **Anliegen** lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Das Merkmal Religionszugehörigkeit muss auch künftig im Rahmen der Volkszählung umfassend erhoben werden.

Der Staat selbst (Bund, Kantone, Gemeinden) und die Religionsgemeinschaften sind auf verlässliche statistische Angaben angewiesen. Dies gilt nicht nur für die grossen, seit langem in der Schweiz vertretenen Kirchen und Religionsgemeinschaften (evangelische, römisch-katholische und christkatholische Kirche, israelitische Gemeinden), sondern auch für die kleineren und/oder jene, die durch Zuwanderung in den letzten Jahren massiv an Bedeutung gewonnen haben (z.B. Muslime; orthodoxe Kirchen).

* Weil das geplante Gesetz die staatskirchenrechtlichen Körperschaften direkt betrifft, hat katholischerseits die Römisch-Katholische Zentralkonferenz die Stellungnahme erarbeitet. Die Schweizer Bischofskonferenz unterstützt jedoch ausdrücklich die gemeinsamen Bemühungen des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes (SIG), der Christkatholischen Kirche der Schweiz, des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK) und der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz (RKZ).

2. Das Merkmal «Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft» muss zum minimalen Inhalt der kantonalen oder kommunalen Einwohnerregister gehören (RHG Art 6).

Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Zuordnung des Merkmals «Religionszugehörigkeit» oder «Zugehörigkeit zu einer öffentlich anerkannten Religionsgemeinschaft» zu den nicht obligatorisch zu erfassenden Merkmalen würde es den Kantonen und Gemeinden in unverhältnismässigem Ausmass erschweren, ihren verfassungsmässig vorgegebenen Pflichten zur Erfassung der Mitglieder der öffentlich anerkannten Religionsgemeinschaften nachzukommen, bedingte sie doch eine individuelle Nacherfassung des Merkmals «Religionszugehörigkeit».

3. Die Zuständigkeit der Kantone für die Regelung des Verhältnisses zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie die bewährten und auch durch neuere Regelungen auf kantonaler Ebene bestätigten guten Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften und der damit verbundene Informations- und Datenfluss dürfen durch das geplante Registerharmonisierungsgesetz nicht erschwert oder unterlaufen werden.

Wenn auf Bundesebene das Merkmal Religionszugehörigkeit nicht erfasst wird, besteht zumindest längerfristig die Gefahr, dass auf kantonaler Ebene die Einwohnerkontrollgesetze angepasst werden und dieses Merkmal auch dort nicht mehr erfasst wird, zumal gerade im Bereich des Umgangs mit Personen- und Datenschutzfragen die eidgenössische Gesetzgebung eine Signalwirkung hat. Durch solche, das Verhältnis des Staates zu den Kirchen, zu Religion und Religionsgemeinschaften nur am Rande betreffende Rechtssetzungen würden die im kantonalen Recht garantierten und von der Bundesverfassung ausdrücklich gewährleisteten Rechte der Kirchen und Religionsgemeinschaften (BV Art 72) ausgehöhlt.

Die Vernehmlassungantwort der drei in vielen Kantonen öffentlich oder öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen und des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes äussert sich zu folgenden Themen:

1. Ausgangslage
2. Die Bedeutung der Erhebung der Religionszugehörigkeit für den Staat
3. Die Anliegen der öffentlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften
4. Juristische Grundlagen der Erhebung der Religionszugehörigkeit für administrative Zwecke
5. Die einzelnen Fragen des EDI im Vernehmlassungsverfahren
6. Forderungen

1 Ausgangslage für die evangelisch-reformierten Landeskirchen, die kantonal-kirchlichen Organisationen der römisch-katholischen Kirche, die christkatholische Kirche und die anerkannten jüdischen Gemeinschaften

Staats- und religionsrechtliche Situation

- In der Schweiz besteht eine lange Tradition der Kooperation zwischen den christlichen Kirchen und dem Staat. Zudem ist eine wachsende Bereitschaft zur staatlichen Anerkennung der jüdischen sowie weiterer Religionsgemeinschaften feststellbar.
- Die kantonalen Kirchenverfassungen und Religionsgesetzgebungen sind durch die neue Bundesverfassung (BV Art 72 Abs 1) ausdrücklich gewährleistet. Diese kantonale Zuständigkeit führt zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung des Staatskirchenrechts bzw. des staatlichen Religionsrechts in den verschiedenen Kantonen.
- In den meisten Kantonen sind die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Konfession öffentlichrechtlich anerkannt, wobei die öffentlich-rechtlichen Körperschaften ein Steuerrecht haben. Zudem beteiligt sich die öffentliche Hand direkt an der Finanzierung kirchlicher Aufgaben, und zwar auch in Kantonen, die keine kantonale Regelung der Kirchensteuerverpflichtung kennen (VS, VD, z.T. TI). In den Kantonen NE und GE sind die Kirchen öffentlich anerkannt und der Staat zieht die freiwilligen Kirchenbeiträge ein. Wo Staatsbeiträge an öffentlichrechtlich oder öffentlich anerkannte Kirchen- und Religionsgemeinschaften entrichtet werden, beruht der Verteilschlüssel z.T. auf der Grundlage der Ergebnisse der Volkszählung (so auch im Kt. NE).
- Eine öffentlichrechtliche Anerkennung der christkatholischen Kirche besteht in neun Kantonen (ZH, BE, LU, SO, BS, BL, SH, SG, AG); jene der jüdischen Religionsgemeinschaft in vier Kantonen (BE, FR, SG, BS). In den Kantonen GE und NE ist die christkatholische Kirche öffentlich anerkannt.
- Religionsgemeinschaften und Staat arbeiten in gemeinsamen Aufgaben (z.B. Spital- und Gefängnisseelsorge, Schule) oft eng zusammen, z.T. verbunden mit Staatsbeiträgen.
- Im kirchlichen Bereich besteht heute eine gute datenschutzrechtliche Situation durch gesetzeskonforme Regelungen auf nationaler Ebene, auf der Ebene der kantonal-kirchlichen Organisationen und Landeskirchen (kantonale Reglemente in Absprache mit den kantonal zuständigen staatlichen Stellen) mit entsprechender Auswirkung in der Praxis der Kirchgemeinden und Pfarreien.

Wegen dieser Ausgangslage, die sich aufgrund historischer und kultureller Hintergründe von jener in anderen europäischen Ländern unterscheidet,

1. erhebt die Volkszählung zu statistischen Zwecken die Religionszugehörigkeit der Schweizer Wohnbevölkerung;
2. erfassen die kommunalen und/oder kantonalen Behörden die Zugehörigkeit der Einwohner zu öffentlich-rechtlich oder öffentlich anerkannten Kirchen in den Einwohnerregistern;
3. ist der Datenfluss vom Staat zu den öffentlichrechtlich bzw. öffentlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften in allen Kantonen gewährleistet, allerdings mit unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen und verschiedenartiger praktischer Handhabung im Einzelnen.

2 Die Bedeutung der Erhebung der Religionszugehörigkeit für den Staat

Die Erhebung der Religionszugehörigkeit zu statistischen Zwecken und Informationen über die Grösse und Verbreitung von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften¹ sind für den Staat ebenso wichtig wie für die Kirchen und Religionsgemeinschaften. Gebrauch werden die entsprechenden Daten unter anderem in folgenden Bereichen:

21 Auf Bundesebene: Rechtsgleiche Erfüllung von Bundesaufgaben

- Schutz des Religionsfriedens (BV Art 72 Abs 2): Information über die religiöse Situation der Bevölkerung zur Lagebeurteilung und gegebenenfalls zur Vorkehrung angemessener Massnahmen
- Armeeseelsorge: Organisation der Seelsorge für Mitglieder der verschiedenen Religionsgemeinschaften
- Vernehmlassungsverfahren: Einbezug der Religionsgemeinschaften und Gewichtung von deren Antworten
- Radio und Fernsehen: Berücksichtigung der Vielfalt der religiösen und nicht-religiösen Ansichten
- Integration: Berücksichtigung der Kultur von Menschen ausländischer Herkunft, für die Religion/Religionszugehörigkeit oft eine zentrale Rolle spielt
- Pflege von Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, z.B. im Bereich der Zusammenarbeit der DEZA mit kirchlichen Hilfswerken im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit oder im Zusammenhang mit der Seelsorge an den Empfangsstellen des Bundes (vgl. die Rahmenvereinbarung des Bundes mit den drei anerkannten Kirchen [christkatholisch, evangelisch-reformiert, römisch-katholisch] und dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund vom Dezember 2002).

22 Urheberrecht

- Tarif C der SUISA, welcher die Abgeltung von Urheberrechten im Bereich der Kirchenmusik regelt, beruht auf den Mitgliederzahlen der Religionsgemeinschaften gemäss Volkszählung

23 Rechtsprechung des Bundesgerichtes

- Statistische Angaben über die zahlenmässige Verteilung der Religionsgemeinschaften sind sowohl für religionsrechtliche als auch für Entscheidungen in anderen Rechtsbereichen notwendig

24 Auf kantonaler Ebene

- Für die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben, die sich aus der öffentlichrechtlichen oder öffentlichen Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften so-

¹ Zum Nachfolgenden vgl. R. Pahud de Mortanges, Die staatliche Erhebung der Religionszugehörigkeit im Rahmen der Volkszählung. Gutachten erstellt im Auftrag der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz der Schweiz und des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, April 2002; Ders., Die Religionszugehörigkeit als Erhebungsmerkmal der Volkszählung, in: Recht – Ethik – Religion. Bundesrichter Giusep Nay zu Ehren, Luzern 2002, 95-105; Ders., Religionszugehörigkeit – bloss Privatsache? Unbefriedigender Entwurf des Personenregistergesetzes, in: Neue Zürcher Zeitung vom 31. März 2003.

wie aus der allg. kantonalen Zuständigkeit für das Verhältnis von Staat und Kirchen (BV Art 72) ergeben (dazu s. unten Abschnitte 3 und 4).

Für die Fortentwicklung des kantonalen Staatskirchen- bzw. Religionsrechtes sind die Kantone auf sachgerechte Entscheidungsgrundlagen angewiesen. So setzt etwa das Gemeindegesetz des Kt. Zürich für die Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften statistische Angaben voraus. «Staatlich anerkannte Kirchen erhalten aus den Einwohnerregistern der Gemeinden die Mitteilungen, deren sie zur Erfassung ihrer Mitglieder bedürfen. Der Regierungsrat kann andern religiösen Gemeinschaften christlicher oder jüdischer Zugehörigkeit das gleiche Recht einräumen, wenn sie a) im Kanton mit als 3000 Mitglieder zählen, b) in der Schweiz während mehr als dreissig Jahren im Einklang mit der Rechtsordnung gewirkt haben, c) die Rechtsordnung beachten, d) ihre Statuten in demokratischer Form beschlossen haben.» (Gemeindegesetz/ZH von 1989 § 39a) Im Kanton Waadt ist die Höhe der staatlichen Beiträge an die Kirchen von deren Anteil an der Gesamtbevölkerung abhängig. Die Liste der Beispiele liesse sich vermehren.

- Die Wahrnehmung gesetzlich verankerter *res mixtae* (Religionsunterricht, Anstalten-seelsorge) kann nur mit entsprechender Kenntnis der Mitgliederzahlen erfolgen.
- Für die Einrichtung von Friedhöfen oder besonderen Grabfeldern für die Mitglieder mancher Religionsgemeinschaften muss der Bedarf abgeschätzt werden können.
- Aufteilung finanzieller Beiträge: Wo solche vorgesehen sind, werden die Kirchensteuererträge juristischer Personen proportional zu den Mitgliederzahlen im ganzen Kanton bzw. in der Sitzgemeinde der juristischen Person aufgeteilt.

25 Statistik und religionssoziologische Forschung

- Die Verfassung verpflichtet den Bund, «die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz» zu erheben (BV Art 65, Abs. 1). Religionszugehörigkeit und die Entwicklung der religiösen Gemeinschaften gehören unzweifelhaft zu den relevanten Daten für die gesellschaftliche Entwicklung.
- Die in den letzten Jahren intensiviertere religionssoziologische Forschung, die zwingend auf entsprechende statistische Daten angewiesen ist, kann ihrerseits wichtige Informationen liefern für die kantonale und eidgenössische Rechtspolitik im Bereich Staat – Religionsgemeinschaften.

3 Die Anliegen der öffentlichrechtlich oder öffentlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften

Die Daten der Volkszählung 2000 und eine Übersicht über die verschiedenen kantonalen Regelungen der Beziehungen von Kirche und Staat belegen, dass nach wie vor eine grosse Mehrheit der Bevölkerung unseres Landes einer Kirche oder Religionsgemeinschaft angehört, die im jeweiligen Wohnkanton öffentlichrechtlich oder öffentlich anerkannt ist.

	Öffentlichrechtlich oder öffentlich anerkannt	Anteil an der Gesamtbevölkerung
Röm.-kath.	3'047'887	41,8%
Evang.-ref.	2'408'049	33%
Christkath.	11'453 (+1'859)	0,2%
Jüdisch	2'597 (+ 15'317)	0,2%
Total	5'468'817	75,2%

(...): Mitglieder in Kantonen, wo die christkatholische Kirche bzw. die israelitischen Gemeinden nicht öffentlich bzw. öffentlichrechtlich anerkannt sind

31 Zugehörigkeit zu einer öffentlichrechtlich oder öffentlich anerkannten Kirche oder Religionsgemeinschaft

Die individuelle Erfassung der Zugehörigkeit zu einer öffentlichrechtlich oder öffentlich anerkannten Kirche oder Religionsgemeinschaft in den Personenregistern der Einwohnerkontrollen ist durch die Verfassungen, Gesetzgebungen und weitere Regelungen in allen Kantonen rechtlich zwingend vorgegeben. Es ist undenkbar, dass der Staat eine Körperschaft öffentlich oder öffentlichrechtlich anerkennt, ohne die Mitglieder dieser Körperschaft zu erfassen. Dieser Sachverhalt ist also für über 75% der Schweizer Bevölkerung geltendes Recht.

Diese individuelle Erfassung der Zugehörigkeit ist für die Gewährung des Steuerbezugsrechtes bzw. für den Einzug der freiwilligen Kirchenbeiträge sowie für die Handhabung der gesetzlich verankerten *res mixtae* notwendig. Für die Erhebung der freiwilligen Beiträge berücksichtigt der Staat in GE und NE zusätzlich die Angaben auf der Steuererklärung.

Diese Praxis soll weitergeführt und darf durch neues Bundesrecht und neue Formen des Datenaustausches weder direkt unterlaufen noch indirekt ausgehöhlt werden. Das neue Gesetz darf keine negativen Einwirkungen auf das materielle Verfassungsrecht im Bereich der Beziehungen des Staates zu Kirchen und Religionsgemeinschaften und auf die daraus resultierende Praxis haben.

Aus diesem Grunde können sich die anerkannten Kirchen und die israelitischen Gemeinschaften mit der vorgeschlagenen Zuordnung des Merkmals «Zugehörigkeit zu einer Landeskirche oder einer anderen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft» zu den «anderen Merkmalen» (Entwurf RHG Art 7) nicht einverstanden erklären.

32 Zugehörigkeit zu nicht öffentlichrechtlich bzw. öffentlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften

321 Minimalforderung:

Beibehaltung der Erfassung der Religionszugehörigkeit in der Volkszählung

Die Erfassung der Zugehörigkeit zu nicht öffentlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften zu statistischen Zwecken ist rechtlich zulässig, sofern das Recht, seine Religionszugehörigkeit zu verschweigen (BV Art 15 Abs 4) gewahrt wird.

Der Staat ist aus den obgenannten Gründen auf die entsprechenden Angaben angewiesen. Zudem haben auch die Religionsgemeinschaften selbst aus verschiedenen Gründen ein Interesse an Angaben über die zahlenmässige Verbreitung ihrer Mitglieder in Kantonen und Gemeinden. Die umfassende Erhebung, die auch kleine und erst seit kurzer Zeit in unserem Land präsente Kirchen und Religionsgemeinschaften einbezieht, ist weiterzuführen.

Für die öffentlichrechtlich oder öffentlich anerkannten Religionsgemeinschaften kann diese Erhebung in Zukunft registergestützt erfolgen, wenn das Anliegen der Kirchen bezüglich der Zuordnung des Merkmals Religionszugehörigkeit berücksichtigt wird (s.o. Abschnitt 31). Dies hat eine erhebliche Vereinfachung der Auswertung und eine Verbesserung der Datenqualität zur Folge.

322 Vorschlag zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation:

Administrative Erfassung der Zugehörigkeit zu den verbreiteten und in mehreren Kantonen anerkannten Religionsgemeinschaften

Auch die Erfassung der Zugehörigkeit zu nicht öffentlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften für administrative Zwecke ist rechtlich zulässig, sofern dafür eine gesetzliche Grundlage besteht (DSG Art 17 Abs 2) und das Recht, seine Religionszugehörigkeit zu verschweigen (BV Art 15 Abs 4) gewahrt wird.

Das öffentliche Interesse rechtfertigt die flächendeckende Erhebung der Zugehörigkeit zu verbreiteten und vielerorts anerkannten Religionsgemeinschaften im Einwohnerregister.

Für die Erfassung der Zugehörigkeit zu Religionsgemeinschaften, die nur in einem Teil der Kantone öffentlichrechtlich oder öffentlich anerkannt sind, hat eine solche Regelung den grossen Vorteil, dass bei Kantonswechselln auf individuelle Nacherfassung verzichtet werden kann. Das reduziert den Aufwand für die Registerführung und für die Ergänzung der Angaben der registergestützten Erfassung im Rahmen der Volkszählung erheblich. Auf diesem Weg entsteht für die staatlichen Behörden ein sehr viel aktuelleres Bild der religiösen «Landschaft». Auch für die Religionsgemeinschaften selbst ist eine solche Regelung mit Vorteilen verbunden. Und die administrativen Umstellungen bei der öffentlichen oder öffentlichrechtlichen Anerkennung weiterer Kirchen und Religionsgemeinschaften in einzelnen Kantonen sind wesentlich einfacher zu bewältigen. So würden, um nur zwei Beispiele zu nennen, die Angehörigen der christkatholischen Kirche oder der jüdischen Gemeinden auch in jenen Kantonen erfasst, wo sie historisch nicht verankert und staatlich nicht anerkannt sind. Auch eine allfällige Anerkennung der muslimischen Gemeinschaft² in einem Kanton wäre ohne Anpassung des Erfassungssystems möglich,

² Vgl. dazu Felix Hafner/Georg Gremmelspacher, Islam im Kontext des schweizerischen Verfassungsrechts; Giusep Nay, Selbstverständnis, Selbstbestimmungsrecht und öffentlich-rechtliche Anerkennung. Voraussetzungen der Anerkennung weiterer, auch islamischer Religionsgemeinschaften, in: René Pahud de Mortanges/Erwin Tanner (Hg.), Muslime und schweizerische Rechtsordnung (FVRR 13), Freiburg 2002, 87-110.111-128.

da die Mitglieder der muslimischen Gemeinschaft bereits in den Einwohnerregistern erfasst wären. Derartige Vereinfachungen gewinnen in einer zunehmend mobilen und religiös vielfältigen Bevölkerung an Bedeutung.

Zudem können die Mitglieder einer Religionsgemeinschaft selbst ein erhebliches Interesse daran haben, dass ihre Religionszugehörigkeit amtlich erfasst ist. In manchen Fällen kann dies vor Diskriminierung schützen. Zudem kann die öffentliche Hand dieser Religionszugehörigkeit in bestimmten Fällen Rechnung tragen (in der Schule, bei Krankenhausaufenthalt, im Todesfall etc.). Und schliesslich kann der Staat aufgrund präziser Angaben über die Religionszugehörigkeit auch die Interessen einer Religionsgemeinschaft besser abschätzen und diese rechtsgleich behandeln (z.B. bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Seelsorger).

33 Einführung eines Personenidentifikators für administrative Zwecke

Im Fall der Einführung eines Personenidentifikators für administrative Zwecke und dem damit verbundenen elektronischen Datenaustausch zwischen Gemeinden, Kantonen und dem Bund muss die Zugehörigkeit zu einer anerkannten Kirche oder Religionsgemeinschaft jenen Merkmalen zugerechnet werden, die als «minimaler Inhalt» obligatorisch zu erfassen sind.

Die Zuordnung des Merkmals «Religionszugehörigkeit» oder «Zugehörigkeit zu einer öffentlich anerkannten Religionsgemeinschaft» zu den nicht obligatorisch zu erfassenden Merkmalen hätte nicht nur eine negative Signalwirkung bezüglich des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften, sondern würde es den Kantonen und Gemeinden in unverhältnismässigem Ausmass erschweren, ihren verfassungsmässig vorgegebenen Pflichten zur Erfassung der Mitglieder der öffentlich anerkannten Religionsgemeinschaften nachzukommen, bedingte sie bei Wohnsitzwechseln eine individuelle Nacherfassung des Merkmals «Religionszugehörigkeit».

Um die Tragweite dieses Aspektes zu erfassen, ist es notwendig, sich die konkreten Schwierigkeiten der individuellen Nacherfassung für die Einwohnerkontrollen vor Augen zu führen: Während die als «nicht sensible» eingestuft Personendaten elektronisch übermittelt würden, müsste bei der Anmeldung in der Gemeinde – und künftig möglicherweise sogar am «guichet virtuel» des Internet oder in telefonischer Nachfrage die Religionszugehörigkeit erfragt werden. Eine solche Regelung hätte für das verantwortliche Gemeindepersonal sehr viele schwierige Gesprächssituationen zur Folge. Und die Kirchen und Religionsgemeinschaften wären aufgrund einer für sie sehr nachteiligen administrativen Lösung mit einer hohen Zahl sogenannt «stiller» Kircheng Austritte konfrontiert, was mit der öffentlichen Anerkennung ihrer gesellschaftlichen Bedeutung unvereinbar ist, die in den meisten Kantonen mit gutem Grund auf Verfassungsebene festgeschrieben ist.

Gegen eine solche, vom Staatskirchen- bzw. Religionsrecht unabhängige Regelung, welche die Rechte der anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften aushöhlen und ihre Stellung erheblich schwächen würde, haben die anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften grösste staatspolitische Bedenken. Zudem sehen sie ihre legitimen Interessen bedroht.

Hinzu kommt die Gefahr, dass ein Verzicht der Erfassung der Religionszugehörigkeit auf Bundesebene dazu führt, dass auch auf kantonaler Ebene die Einwohnerkontrollgesetze entsprechend angepasst werden. Nachdem das Bundesgericht in einem neuen Entscheid (BGE «Partieller Kircheng Austritt» vom 18.12.2002) die langjährige Rechtsprechung bestätigt hat, dass es rechters ist, die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft mit der Zugehörigkeit zur öffentlichrechtlich anerkannten Körperschaft zu verknüpfen (sog. Nexus) und damit die Verbindung zwischen Religionszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer öffentlichrechtlich anerkannten Körperschaft und der damit verbundenen

Solidaritätspflicht als rechtens anerkennt, wäre es nicht nachvollziehbar, wenn diese Regelung durch die jetzt vorgeschlagene Lösung im Registerharmonisierungsgesetz (RHG Art. 7) unterlaufen würde.

34 Persönlichkeits- und Datenschutz

Der Persönlichkeits- und Datenschutz ist ein hohes und anerkanntes Rechtsgut, dessen Erhaltung den Kirchen und Religionsgemeinschaften sowohl im staatlichen Bereich als auch innerhalb ihrer eigenen Gemeinschaften ein wichtiges Anliegen ist. Vor aller Datenschutzgesetzgebung ist darauf zu verweisen, dass die Tradition des Amtsgeheimnisses und der Diskretion, in der kath. Kirche auch das Beichtgeheimnis, tief im religiösen Erbe verwurzelt ist.

Zugleich ist festzuhalten, dass der Persönlichkeits- und Datenschutz nicht dazu führen dürfen, dass die Kirchen- oder Religionszugehörigkeit vom Staat nicht mehr erfasst wird. Eine solche Entwicklung wäre religions- und staatspolitisch bedenklich (s. auch unten Abschnitt 45).

Ferner ist in Erinnerung zu rufen, dass die Deklaration der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft gegenüber dem Staat mit der Aufnahme in diese Gemeinschaft identifiziert werden kann. Kriterien und Modalitäten des Beitritts und der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft sind von dieser selbst zu regeln.

4 Juristische Grundlagen der Erhebung der Religionszugehörigkeit für administrative Zwecke

41 Die Situation der öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften

Für die Erhebung der Zugehörigkeit zu einer öffentlichrechtlich anerkannten Kirche oder Religionsgemeinschaft bestehen in allen Kantonen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkennen, die notwendigen Rechtsgrundlagen, welche sich aus dem Verfassungsauftrag ergeben. Ein Gesetz auf Bundesebene soll die kantonalen Rechtsgrundlagen berücksichtigen und stützen, zumal die Bundesverfassung das Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften dem Kompetenzbereich der Kantone zuordnet.

Exemplarisch für die kantonalen Regelungen seien folgende Beispiele erwähnt³:

411 Bern

Gemäss dem Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer vom 12. September 1985 des Kantons Bern⁴ hat sich zur Niederlassung anzumelden, wer in eine Gemeinde zuzieht, in der er dauernd zu bleiben beabsichtigt oder wo sich der Mittelpunkt seiner Lebensbeziehungen befindet (Art. 3). Gemäss Art. 8 haben die Meldepflichtigen die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nötigen Angaben zu machen, die in einem von der Gemeinde geführten Register (Einwohnerregister) gesammelt werden (Art. 11).

Nach Art. 2 der kantonalen Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer vom 18. Juni 1986⁵ ist in das Einwohnerregister u.a. die Konfession einzutragen, wobei in dieser Bestimmung in einer Klammer präzisiert wird: «Zugehörigkeit zu einer Landeskirche oder öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft».

Im Kanton Bern sind die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche als Landeskirchen anerkannt; ebenfalls öffentlichrechtlich anerkannt sind die jüdischen Gemeinden im Kanton (vgl. Art. 121 und Art. 126 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993⁶). Gemäss Art. 6 Abs. 4 des Gesetzes über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945⁷ geben die Einwohnergemeinden den Kirchgemeinden anerkannter Landeskirchen in der Regel monatlich die Personendaten weiter, welche diese zur Führung und Bereinigung ihrer Mitgliederverzeichnisse benötigen. Auch den jüdischen Gemeinden wird der Zuzug von Personen jüdischen Glaubens gemeldet⁸.

In Anbetracht dieser Rechtslage lässt sich feststellen, dass nur Mitglieder der vier anerkannten Religionsgemeinschaften ihre Religionszugehörigkeit bei der Einwohnerkontrolle angeben müssen. Wer Mitglied einer anderen christlichen Kirche oder einer nichtchristlichen Religionsgemeinschaft ist, ist nicht meldepflichtig. Diesfalls wird vom Einwohner-

³ Vgl. zum Folgenden das Gutachten von Pahud de Mortanges (Anm. 1), 3-5

⁴ BSG 122.11.

⁵ BSG 122.161.

⁶ BSG 101.1.

⁷ In der Fassung vom 12. September 1995, BSG 410.11.

⁸ Art. 6 des Gesetzes über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997, BSG 410.51.

kontrollamt nur undifferenziert registriert, dass man einer anderen oder keiner Religionsgemeinschaft angehört.

412 Freiburg

Nach Art. 4 des Freiburger Gesetzes über die Einwohnerkontrolle vom 23. Mai 1986⁹ muss, wer sich in einer Gemeinde niederlässt, innerhalb von acht Tagen auf der Gemeindeverwaltung anmelden. Seine Ankunftserklärung soll gemäss Art. 7 dieses Gesetzes u.a. folgende Angaben enthalten: Identität, Zivilstand, Muttersprache, Beruf und Konfession.

Das Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 26. September 1990¹⁰ regelt in Art. 24 Abs. 1, dass der Staat und die Gemeinden bei der Erstellung des Mitgliederregisters der kirchlichen Körperschaften mitwirken. Dies namentlich, indem sie den kirchlichen Körperschaften die Daten über die Konfessionszugehörigkeit der betroffenen Personen liefern. Kirchliche Körperschaften bilden im Kanton Freiburg die beiden dort öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen, d.h. die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche (Art. 2 und 3), sowie die israelitische Kultusgemeinde (Gesetz über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg vom 3. Oktober 1990¹¹).

Die Einwohnerregister des Kantons Freiburg erfassen also nur (aber immerhin) die Zugehörigkeit zur römisch-katholischen und zur evangelisch-reformierten Kirche sowie jene zur israelitischen Kultusgemeinde. Bei allen anderen Einwohnern bleibt das Feld «Konfession» auf dem Formular der Einwohnerkontrolle leer.

413 Aargau

Nach Art. 3 des aargauischen Gesetzes über die Niederlassung und den Aufenthalt der Schweizer vom 8. März 1983¹² besteht in jeder Gemeinde ein Einwohnerkontrollamt. Dieses führt ein Register, das Bestand, Entwicklung sowie Veränderungen der Bevölkerung wiedergibt. Die Verordnung zum Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt der Schweizer vom 16. April 1984¹³ regelt in Art. 2, dass das Einwohnerkontrollamt u.a. die Konfession zu erheben hat. Im Register wird indessen nur die Zugehörigkeit zu einer der drei im Kanton anerkannten Landeskirchen¹⁴ sowie - offenbar gewohnheitsrechtlich - zum Islam ausdrücklich spezifiziert; für alle anderen Kirchen und Religionsgemeinschaften gibt es den Eintrag «andere Religionsgemeinschaft»¹⁵.

⁹ SGF 114.21.1

¹⁰ SGF 190.1.

¹¹ SGF 193.1.

¹² SAR 122.100.

¹³ SAR 122.111.

¹⁴ Nach § 109 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000) sind die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche als Landeskirchen anerkannt.

¹⁵ Gemäss mündlicher Auskunft der Gemeindeverwaltung Aarburg.

414 Zürich

Nach § 32 des Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926¹⁶ hat, wer in einer Gemeinde Wohnsitz nimmt, sich dort zur Niederlassung anzumelden. Die Meldepflicht erstreckt sich gemäss § 35 dieses Gesetzes auf personenbezogene Angaben, welche für die Verwaltung notwendig sind. Die Gemeindeverwaltung führt die Einwohnerregister (§ 38).

Die im Kanton Zürich staatlich anerkannten Kirchen erhalten aus dem Einwohnerregister der Niederlassungsgemeinde die Angaben, die sie zur Erfassung ihrer Mitglieder bedürfen; wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind, kann der Regierungsrat anderen Gemeinschaften christlicher oder jüdischer Zugehörigkeit das gleiche Recht einräumen (§ 39 a). Nach § 1 der Verordnung über die Berücksichtigung religiöser Gemeinschaften im Einwohnerregister vom 14. November 1990¹⁷ stellen religiöse Gemeinschaften zu diesem Zweck ein Gesuch an die Direktion des Innern. Sie geben dabei an, unter welcher Bezeichnung sie im Einwohnerregister aufgeführt werden wollen. Allerdings sind die Mitglieder solcher religiöser Gemeinschaften gemäss § 4 dieser Verordnung nicht verpflichtet, dem Einwohnerkontrollamt ihre Zugehörigkeit anzugeben.

Damit wird gegenwärtig¹⁸ nur die Zugehörigkeit zu einer der drei staatlich anerkannten Kirchen¹⁹ mit Sicherheit erfasst. Das für diese drei Kirchen geltende kirchliche Datenschutz-Reglement vom 6. Dezember 1999/23. Mai 2000²⁰ präzisiert in § 3, welche Daten die Kirchen von den Einwohnerkontrollen erhalten.

42 Die Situation der öffentlich, aber nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen

Auch in den Kantonen, welche die Kirchen zwar öffentlich, aber nicht öffentlich-rechtlich anerkennen (GE, NE), bestehen Rechtsgrundlagen für die Erfassung der Kirchen- und Religionszugehörigkeit.

421 Neuenburg

Die Kantonsverfassung von Neuenburg hält fest:

Etat, Eglises reconnues et autres communautés religieuses**Art. 97**

¹L'Etat tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine et de sa valeur pour la vie sociale.

²L'Etat est séparé des Eglises et des autres communautés religieuses. Il peut toutefois les reconnaître comme institutions d'intérêt public.

³L'indépendance des Eglises et des autres communautés religieuses est garantie.

¹⁶ LS 131.1.

¹⁷ LS 131.6.

¹⁸ Das Zürcher Staatskirchenrecht ist zur Zeit Gegenstand einer Reform. Eine Öffnung des Anerkennungsrechts würde auch im Bereich der Erfassung der Religionszugehörigkeit Auswirkungen haben.

¹⁹ Gemäss Art. 64 der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (101) sind die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche staatlich anerkannte Personen des öffentlichen Rechts.

²⁰ LS 180.7.

Art. 98

¹L'Etat reconnaît l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne du canton de Neuchâtel comme des institutions d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays.

²L'Etat perçoit gratuitement la contribution ecclésiastique volontaire que les Eglises reconnues demandent à leurs membres.

³Les services que les Eglises reconnues rendent à la collectivité donnent lieu à une participation financière de l'Etat ou des communes.

⁴Les Eglises reconnues sont exemptes d'impôts sur les biens affectés à leurs activités religieuses et aux services qu'elles rendent à la collectivité.

⁵L'Etat peut passer des concordats avec les Eglises reconnues.

Art. 99

D'autres communautés religieuses peuvent demander à être reconnues d'intérêt public. La loi fixe les conditions et la procédure de la reconnaissance. Elle en règle également les effets, à moins que ceux-ci ne fassent l'objet d'un concordat.

Im Sinne einer Ausführungsbestimmung hält das Konkordat vom 2. Mai 2001 fest:

Art 16

Les communes communiquent régulièrement et gratuitement aux Eglises les données concernant les personnes ayant déclaré leur appartenir: nom, prénom, date de naissance, filiation pour les mineurs, état civil, origine, adresse.

422 Genf

Im Kanton Genf erfasst das Office Cantonal de la population (OCP) die Religionszugehörigkeit ebenfalls und stellt die Daten den Kirchen zur Verfügung. Grundlage ist das «Règlement déclarant que trois Eglises sont reconnues publiques» vom 16. Mai 1944, das Gesetz über den Einzug der freiwilligen Kirchenbeiträge («Loi autorisant le Conseil d'Etat à percevoir pour les Eglises reconnues qui lui en font la demande une contribution ecclésiastique» vom 7. Juli 1945 und das zugehörige «Règlement relatif aux frais de perception de la contribution ecclésiastique» vom 16. September 1958).

Die an die öffentlich anerkannten Kirchen weitergegebenen Personendaten umfassen folgende Merkmale :

- Name
- Vorname
- Geschlecht
- Geburtsdatum
- Geburtsort
- Abstammung (Sohn bzw. Tochter von)
- Zivilstand
- Datum und Ort der Heirat
- Beruf
- Letzter Wohnort
- Adresse
- Heimatort
- Datum des Zuzuges

Gestützt auf frühere Beschlüsse und die geltende Praxis hat der Staatsrat des Kantons Genf am 21. September 1992 beschlossen, dass die drei öffentlich anerkannten Kirchen vom Bildungsdepartement zur Organisation des Religionsunterrichtes folgende Angaben über die ihnen angehörenden Schüler erhalten:

- Name
- Vorname
- Geburtsdatum
- Name und Vorname der Eltern oder gesetzlichen Vertreter
- Adresse
- Schule, Gymnasium oder Bildungsinstitution
- Stufe
- Klasse

43 Die Situation für Kirchen und Religionsgemeinschaften, die in manchen Kantonen öffentlichrechtlich bzw. öffentlich anerkannt sind, in anderen Kantonen aber nicht

Im Gegensatz zu den beiden grossen Konfessionen, die in allen Kantonen öffentlichrechtlich bzw. öffentlich anerkannt sind, sind die christkatholische Kirche und die israelitische Gemeinde nur in einigen Kantonen öffentlichrechtlich bzw. öffentlich anerkannt. Diese Situation hängt mit der Tatsache zusammen, dass die Kantone für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat zuständig sind (BV Art 72, Abs 1).

Gemäss geltendem Recht und geltender Praxis wird in den meisten Kantonen **nur** (aber immerhin) die Zugehörigkeit zu einer im jeweiligen Kanton **öffentlichrechtlich bzw. öffentlich anerkannten** Kirche oder anderen Religionsgemeinschaft durch die Einwohnerregister erfasst. Diese Registrierung bildet die Grundlage für administrative Hilfeleistungen der Kantone und Gemeinden an die anerkannten Religionsgemeinschaften.

Bei einer Neuregelung der Frage im Rahmen des Registerharmonisierungsgesetzes auf Bundesebene sind zwei Lösungen denkbar:

a) Die **Beibehaltung** der bisherigen Regelung. Diese führt bei elektronischer Datenübermittlung zwingend zu einer **individuellen Nacherfassung** der Zugehörigkeit zu diesen kleineren Religionsgemeinschaften mit den bereits beschriebenen negativen Folgen, die zu sowohl für die Qualität der Daten als auch für die betroffenen Religionsgemeinschaften zu einer Verschlechterung gegenüber der gegenwärtigen Situation führen (s.o. Abschnitte 32 und 33).

b) **Verbesserung** im Sinne einer administrativen Erfassung der Zugehörigkeit zu den verbreiteten oder in mehreren Kantonen anerkannten Religionsgemeinschaften (s.o. Abschnitt 322). Da bei Wohnortswechseln innerhalb des Kantons oder über die Kantonsgrenzen hinaus die Religionszugehörigkeit als obligatorisches Merkmal automatisch weitergegeben wird, wird im Sinne einer Rechtsvermutung davon ausgegangen, dass Angehörige einer Religionsgemeinschaft automatisch Mitglied der entsprechenden Körperschaft sind, sofern diese öffentlichrechtlich anerkannt ist. Dies gilt auch bei Zuzügen aus Kantonen, wo die entsprechende Kirche oder Religionsgemeinschaft nicht anerkannt ist.

Bei einer solchen Erfassung muss verhindert werden, dass es zu Diskriminierungen der Mitglieder jener Mitglieder einer Religionsgemeinschaft kommt, die nicht öffentlichrechtlich anerkannt sind (z.B. jener Jüdinnen und Juden, die nicht zur öffentlich anerkannten Gemeinde gehören). Das vorgesehene Registerharmonisierungsgesetz dürfte also die jetzt von den Kantonen z.T. praktizierte differenzierte Form der Erfassung weiterhin ermöglichen.

44 Die Situation für nicht staatlich anerkannte Kirchen und Religionsgemeinschaften

Für die nirgends öffentlich oder öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften (z.B. rund 310'000 Muslime, 130'000 Angehörige orthodoxer Kirchen) ist die Problematik der Erfassung der Mitgliedschaft noch grösser. Da deren Anteil an der Gesamtbevölkerung nach wie vor zunimmt, ist auch für diese eine Verbesserung der Erfassungssituation anzustreben – aus staatspolitischen Gründen wie für die Gemeinschaften selbst.

In seinem einschlägigen Gutachten schreibt Pahud de Mortanges²¹ dazu: «Präzise Angaben über die Mitgliederzahlen der Religionsgemeinschaften wird man nach dem Gesagten nur gewinnen können, wenn die Kantone **bundesrechtlich** dazu angehalten werden, nicht nur die Mitgliedschaft in einer öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft, sondern **generell** jede Religionszugehörigkeit zu erfassen. Dies könnte dadurch geschehen, dass das geplante Bundesgesetz über Personenregister die Religion als ein Merkmal der Kategorie 1 vorsehen würde (Merkmale, die zwingend im Register enthalten und nach bundesrechtlichen Vorschriften harmonisiert sein müssen). Gleich wie bei der Volkszählung 2000 wäre in Zusammenarbeit mit Religionssoziologen eine Liste der in der Schweiz vertretenen Religionen und Religionsgemeinschaften zu erarbeiten, die als Grundlage für die Registereinträge durch die Einwohnerkontrollämter dienen könnte²².»

45 Die datenschutzrechtliche Situation

Der Persönlichkeits- und Datenschutz darf nicht dazu führen, dass die Kirchen- oder Religionszugehörigkeit vom Staat nicht mehr erfasst wird. Eine solche Entwicklung wäre religions- und staatspolitisch bedenklich.

Bei der Religion ist das Datenschutzgesetz genau zu beachten. DSG Art 3 lit c formuliert wie folgt:

Besonders schützenswerte Personendaten: Daten über:

1. *die religiösen, weltanschaulichen, politischen und gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten*
2. *Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit*
3. *Massnahmen der Sozialhilfe*
4. *Administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen.*

Die Formulierung zeigt, dass es um *Ansichten* und *Tätigkeiten* geht, nicht aber um die *Zugehörigkeit* zu einer Religionsgemeinschaft. Zudem erlaubt DSG Art 17 die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten, «wenn ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht» und Art 19 berechtigt zur Bekanntgabe von Personendaten, «wenn die Daten für den Empfänger im Einzelfall zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind». Die kantonalen Gesetze formulieren diesen Punkt praktisch identisch wie das Bundesgesetz.

Zu beachten ist ferner, dass öffentliche Körperschaften, die einen öffentlich anerkannten Auftrag erfüllen, gesetzlich berechtigt sind, Daten zu erheben und zu verwenden. Die

²¹ Pahud de Mortanges (s. Anm. 1) 9.

²² Bei geschätzten mehreren hundert von Religionsgemeinschaften in der Schweiz und zunehmender „bricolage de la foi“ wird nicht in wirklich jedem Fall die Religionszugehörigkeit präzise erfasst werden können, doch geht es nur darum, bei der Klassifizierung der Angaben die Rubrik «andere Religionszugehörigkeit» möglichst klein, jedenfalls deutlich kleiner als im heutigen kantonalen System zu halten. Das wäre ohne grosse Anstrengungen möglich.

Religionszugehörigkeit ist, wie schon erwähnt, für die Erfüllung einzelner öffentlicher Aufgaben notwendig. Demzufolge ist sie datenschutzrechtlich gestattet.

Die anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften haben sich teilweise selbst umfassende Datenschutzregelungen gegeben, die den staatlichen Vorgaben entsprechen und auch bei der internen Datenverarbeitung und –weitergabe den Persönlichkeitsschutz gewährleisten.²³ Andere haben direkt die kantonalen Gesetze übernommen. Eine falsche Interpretation des Daten- und Persönlichkeitsschutzes führt dazu, dass die Kirchen ihre Aufgaben nicht mehr sinnvoll erfüllen können (z.B. Spital- und Nofallseelsorge).

46 Weiterentwicklungen des staatlichen Religionsrechtes

Aufgrund der Migrationsbewegungen und der gesellschaftlichen Entwicklung nimmt die religiöse Vielfalt in der Schweiz zu. Das traditionelle Staatskirchenrecht wird deshalb zunehmend durch neue Regelungen ergänzt.

In diesem Zusammenhang sind in manchen Kantonen Bestrebungen im Gange, weitere Kirchen und Religionsgemeinschaften öffentlich oder öffentlichrechtlich anzuerkennen bzw. die dafür nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Zudem gibt es Bestrebungen, auch im Bereich des Religionsunterrichtes oder anderer die öffentliche Hand und die Religionsgemeinschaft betreffender Angelegenheiten Vereinbarungen zu treffen, wofür die Kenntnis der Mitgliederzahlen bzw. der Religionszugehörigkeit der einzelnen Personen notwendig oder mindestens sehr hilfreich ist.

Ebenfalls in Diskussion ist die Frage, ob und wie auf Bundesebene die Kontakte zu den verschiedenen Religionsgemeinschaften gestaltet werden sollen, zumal insbesondere der Zuzug von Menschen aus Religionsgemeinschaften, die in der Schweiz bisher nicht vertreten waren, für den Bund mit Aufgaben verbunden ist, die eine präzise Kenntnis der Verbreitung der Religionsgemeinschaften und ihrer Organisation in unserem Land erfordern (z.B. bei der Erteilung von Einreise- und Arbeitsbewilligung für Seelsorger).

Die in Zukunft möglicherweise grössere Zahl öffentlichrechtlich oder öffentlich anerkannter Religionsgemeinschaften und die zunehmende Bedeutung der Kenntnis der religiösen Situation der Bevölkerung wie der einzelnen Einwohnerinnen und Einwohner lassen es aus staatspolitischen Gründen notwendig erscheinen, sowohl der statistischen Erfassung der Religionszugehörigkeit im Rahmen der Volkszählung und der Auswertung der Register als auch der administrativen Erfassung dieses Merkmals hohe Beachtung zu schenken. In dieser Hinsicht ist der vorliegende Gesetzesentwurf noch verbesserungsbedürftig. Dies gilt insbesondere dann, wenn im Anschluss an dieses Gesetz für den elektronischen Datenaustausch ein «Personenidentifikator» geschaffen werden soll.

²³ Vgl. dazu René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Staatliches Datenschutzrecht und Kirchen (Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht, Band 5), Freiburg 1999.

5 Die einzelnen Fragen des EDI im Vernehmlassungsverfahren

51 Allgemeine Beurteilung der Ziele des Gesetzesentwurfs zur Registerharmonisierung.

Die Ziele einer Standardisierung und Vereinheitlichung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister werden als sinnvoll beurteilt. Ein solches Vorgehen sichert die Qualität der Daten auf kommunaler Ebene und vereinfacht deren Zusammenzug zu statistischen Zwecken ebenso wie den Datenaustausch.

Das vorgesehene Registerharmonisierungsgesetz darf allerdings nicht zur Folge haben, dass Individualrechte oder der Persönlichkeitsschutz stärker eingeschränkt werden oder dass bezüglich der materiellen Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden Verschiebungen stattfinden. So darf ein Registerharmonisierungsgesetz des Bundes nicht dazu führen, z.B. die verfassungsmässig garantierte kantonale Zuständigkeit für die Beziehung des Staates zu den Religionsgemeinschaften auszuhöhlen.

52 Wie beurteilen Sie die beabsichtigten Vereinfachungen für künftige Erhebungen und die angestrebte Schliessung der Lücken im Bereich der Bevölkerungsstatistiken?

Aufgrund der Entwicklung der technischen Möglichkeiten einerseits und des grossen Erfassungs- und Auswertungsaufwandes von Daten, die mit herkömmlichen Mitteln erhoben werden, sind die beabsichtigten Vereinfachungen angezeigt.

Die angestrebte Schliessung von Lücken erhöht die Qualität und Aussagekraft der verfügbaren statistischen Daten.

53 Wie beurteilen Sie die Idee zur Vorgabe von Normen und Standards in einem sogenannten «amtlichen Katalog der Registermerkmale»?

Die Definition der Registermerkmale und die Vorgabe entsprechender Normen und Standards ist eine unerlässliche Voraussetzung für den elektronischen Datenfluss von den Gemeinden zu Kantonen und Bund und für den Datenaustausch.

Für manche Merkmale ist die Herstellung eines amtlichen Kataloges der Merkmalsausprägungen und Nomenklaturen sehr einfach. Bei anderen Merkmalen hingegen ist die Zahl der Merkmalsausprägungen hoch. Zudem kann die Anpassung der Merkmalsausprägungen innert relativ kurzer Zeit nötig werden.

Bezogen auf das Merkmal «Religionszugehörigkeit» ist (ähnlich wie z.B. bei den Vornamen) eine Lösung denkbar, bei der eine Liste der weiter verbreiteten Gemeinschaften vorgegeben wird, in begründeten Fällen jedoch auch weitere Nennungen möglich sind. Dies wird insbesondere dann nötig, wenn mit der administrativen Erfassung der Zugehörigkeit zu den verbreiteten und/oder vielerorts anerkannten Religionsgemeinschaften eine Verbesserung der gegenwärtigen Situation angestrebt wird (s.o. Abschnitt 322)

54 Sollen die Merkmale, die in den Einwohnerregistern zu führen sind, im Gesetz explizit und abschliessend aufgeführt werden oder sollen diese auf Verordnungsstufe geregelt werden? Wie beurteilen Sie die Auswahl der Merkmale?

Angesichts der Bedeutung der Materie für die öffentliche Hand und ihrer Sensibilität für das Individuum ist die Festlegung der Merkmale auf Gesetzesstufe angezeigt. Eine Regelung auf Verordnungsstufe ist einer sensiblen Materie wie der vorliegenden nicht angemessen.

Das Merkmal «Zugehörigkeit zu einer Landeskirche oder einer anderen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft» (Art 7) soll entgegen dem Gesetzesentwurf in Art 6 aufgenommen werden. Als Formulierungsvarianten werden vorgeschlagen:

Variante A: Zugehörigkeit zu einer öffentlich bzw. öffentlichrechtlich anerkannten Kirche oder Religionsgemeinschaft.

Variante B: Zugehörigkeit zu einer Kirche oder Religionsgemeinschaft (die Details des Erhebungsmodus wären in diesem Fall noch genauer zu klären).

55 Wie beurteilen Sie den Vorschlag für ein elektronisches Melde- und Mutationswesen zwischen den Einwohnerregistern bei Weg- und Zuzügen von Personen und Haushalten im Sinne der Aktualität und Qualität der Registerdaten?

Die Einführung eines elektronischen Meldesystems hat Vorteile im Bereich der Sicherung, Datenqualität und der Vereinfachung der Arbeit bei den Einwohnerkontrollen. Dieses elektronische Melde- und Mutationswesen könnte für die Kirchen insbesondere deshalb interessant sein, weil es «stille» Kirchenaustritte vermeiden hilft. Es wäre bei einem Wohnortwechsel nicht mehr möglich, die Konfessionszugehörigkeit bei der Anmeldung einfach zu verschweigen, sondern es wäre ein formeller Austritt erforderlich.

Bei der Einführung eines solchen Meldesystems ist allerdings sicherzustellen, dass die Betroffenen über die erfassten Angaben im Bild sind und diese kontrollieren können. Eine Möglichkeit dazu ist, dass die Personen im Rahmen der persönlichen Meldepflicht auch einen Ausdruck der elektronisch übermittelten Daten zur Prüfung und gegebenenfalls zur Korrektur erhalten.

56 Wie beurteilen Sie die Regelungen zur Qualität der Registerdaten im Bereich der Vorschläge zu den Meldepflichten?

Die Vorschläge sind sinnvoll und realistisch.

57 Wie beurteilen Sie die Führung einer Haushalts- und Wohnungsidentifikation in den Einwohnerregistern mit den Zielen der Vereinfachung von statistischen Erhebungen, der häufigeren Auswertungen von Grunddaten über Familien und Haushalte sowie aus Sicht des Nutzens für die Verwaltung?

Die damit verbundene Verbesserung des verfügbaren Datenmaterials rechtfertigt diese Massnahmen.

58 Welche Art eines Personenidentifikators würden Sie grundsätzlich bevorzugen: einen für administrative Zwecke verwendbaren Identifikator im Einwohnerbereich aus den E-Government Projekten des Bundes, den die Statistik mitbenutzen könnte, oder einen separaten Identifikator der Statistik, der ausschliesslich für statistische Zwecke verwendet werden dürfte?

Für die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche und den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund ist die Zustimmung zu einem für administrative Zwecke verwendbaren Identifikator an die Bedingung geknüpft, dass das Merkmal «Zugehörigkeit zu einer Landeskirche oder einer anderen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft» zum «minimalen Inhalt» (Art 6) gehört. Vgl. dazu die ausführlichen Begründungen in den Abschnitten 1-4 dieser Stellungnahme.

Andernfalls besteht die Gefahr, dass ein solcher Personenidentifikator de facto die mit der öffentlichen oder öffentlichrechtlichen Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften verbundene Erfassung der Mitgliedschaft durch den Staat unterlaufen und

damit die von der Bundesverfassung ausdrücklich gewährleisteten kantonalen Kirchenverfassungen und Religionsgesetzgebungen de facto ausgehöhlt werden.

6 Forderungen

- 1 Das Merkmal «Zugehörigkeit zu einer anerkannten Kirche oder Religionsgemeinschaft» ist in die Liste der unter Art. 6 «Minimaler Inhalt» aufgezählten Identifikatoren und Merkmale aufzunehmen.**
- 2 Das Merkmal «Religionszugehörigkeit» ist in den Volkszählungen weiterhin umfassend zu erheben und der dafür notwendige Katalog mit Merkmalsausprägungen sowie die massgebenden Nomenklaturen und Kodierschlüssel (Art 4, Abs. 4) weiterhin bereitzustellen.**
- 3 Es ist zu prüfen, ob die Liste der zu administrativen Zwecken und für registrierte statistische Erhebungen erfassten Kirchen und Religionsgemeinschaften nicht in dem Sinne erweitert werden soll, dass auch die Zugehörigkeit zu verbreiteten oder in mehreren Kantonen anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften in den Einwohnerregistern erfasst wird**
- 4 Der Datenfluss von den amtlichen Personenregistern zu den einzelnen Religionsgemeinschaften ist im Fall der Einführung eines administrativen Personenidentifikators so zu regeln, dass den unterschiedlichen Situationen in den einzelnen Kantonen und für die verschiedenen Religionsgemeinschaften Rechnung getragen werden kann.**
- 5 Wird eine Registerharmonisierung mit administrativem Zweck eingeführt, fordern die öffentlich oder öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, bei der Ausgestaltung der Ausführungsbestimmungen einbezogen zu werden.**

Zürich, den 20. April 2003