
Die staatliche Erhebung der Religionszugehörigkeit im Rahmen der Volkszählung

Gutachten erstellt im Auftrag
der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz der Schweiz
und des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes
von Prof. Dr. René Pahud de Mortanges
im April 2002

Zusammenfassung

Die Volkszählung 2010 wird nicht mehr durch die Direktbefragung der Bevölkerung, sondern durch die Auswertung von Registern erfolgen. Zu diesem Zweck wird gegenwärtig unter Federführung des Bundesamtes für Statistik ein Bundesgesetz über die Harmonisierung und Führung von amtlichen Registern erarbeitet, welches die in den Registern erhobenen Merkmale in verschiedene Kategorien einteilt. Nach Auskunft des Direktors des Bundesamtes für Justiz soll die Religionszugehörigkeit ein Merkmal der Kategorie 2 sein, was bedeutet, dass die Kantone aufgrund dieses Gesetzes nicht verpflichtet sind, diese zu erheben. Als Merkmal der Kategorie 1 müsste die Religionszugehörigkeit hingegen zwingend erhoben werden.

Das geltende kantonale Recht verpflichtet in der Regel die Einwohnergemeinden bei Zuzug einer Person, deren Zugehörigkeit zu einer vom Kanton öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft zu registrieren. Diese Registrierung bildet die Grundlage für jene Rechtswirkungen, die gemäss kantonalem Recht mit der Zugehörigkeit zu einer öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft verbunden sind. Verlässliche Daten über die Religionszugehörigkeiten der Kantonseinwohner können indessen nicht gewonnen werden, da diesem System zufolge die Angehörigen von nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften nicht erfasst werden. Deren Anzahl wird in den nächsten Jahren tendenziell zunehmen. Zu Lücken und Verzerrungen kommt es im Weiteren, weil in einigen Kantonen das Rechtsinstitut der öffentlichrechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften nicht existiert und bei den anderen nicht stets dieselben Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich anerkannt sind. Stellt die Volkszählung 2010 damit auf die gemäss kantonalem Recht erhobenen Daten ab, erfasst sie die Religionszugehörigkeit nur eines Teils der Schweizer Bevölkerung und das in von Kanton zu Kanton unterschiedlichem Umfang (2. Kapitel).

Die Bundesbehörden sind jedoch auf verlässliche Zahlen zur Religionszugehörigkeit der Schweizer Bevölkerung angewiesen. Diese dienen einerseits der rechtsgleichen Erfüllung verschiedener bestehender Bundesaufgaben durch die Bundesverwaltung, andererseits als Entscheidungsgrundlage der Legislative für die zukünftige Rechtspolitik in diesem Bereich. Auch das Bundesgericht ist für seine Rechtsprechung in Fällen mit einem religionsrechtlichen Kontext auf zutreffende Konfessionszahlen angewiesen (Kapitel 3.1). Die Kantone haben ebenfalls ein Interesse an Konfessionszahlen, und zwar in zunehmendem Masse auch an jenen, die gemäss geltendem Recht nicht erhoben werden. Das um in den bestehenden Bereichen des Zusammenwirkens von Staat und Religionsgemeinschaften korrekt handeln zu können und um das Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften sachgemäss und damit rechtsgleich fortzuentwickeln (Kapitel 3.2). Ein grosses Interesse an flächendeckenden Erhebungen hat zudem die religionswissenschaftliche Forschung (Kapitel 3.3). Den öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften ist schliesslich an einer bundesrechtlichen Verankerung der Erhebung ihrer Mitgliederzahlen gelegen (Kapitel 3.4).

Die Sichtung der verschiedenen Interessen führt zum Ergebnis, dass im Rahmen der Volkszählung die Erhebung der Religionszugehörigkeit nicht ausschliesslich auf das geltende kantonale Recht abgestützt werden kann. Es wird daher empfohlen, die

Religionszugehörigkeit im geplanten Bundesgesetz als ein Merkmal der Kategorie 1 zu konzipieren. Dem stehen keine verfassungsrechtlichen oder einzelgesetzlichen Normen im Wege. Eine bundesrechtliche Anordnung zur Erhebung der Religionszugehörigkeit durch die Einwohnergemeinden mit dem Ziel, Daten zu Zwecken der Statistik, Planung und Forschung zu gewinnen, ist datenschutzrechtlich zulässig und verletzt die persönliche Freiheit der betroffenen Personen nicht. Sie stellt einen relativ geringfügigen, durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigten Eingriff in die Religionsfreiheit dar. Da die Befragung alle Personen trifft, ist die Rechtsgleichheit gewahrt. Auch die konfessionelle Neutralität des Staates steht der Erhebung dieses Meldedatums nicht entgegen (4. Kapitel). Die Gewinnung von verlässlichen Daten in diesem Bereich dient letztlich dem religiösen Frieden, dies sowohl zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften als auch zwischen den Religionsgemeinschaften untereinander.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	I
Inhaltsverzeichnis	III
Literaturverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VII
1 Allgemeines	1
1.1 Gutachtensauftrag	1
1.2 Vorgehensweise	2
2 Geltende Rechtsgrundlagen für die Erhebung der Religionszugehörigkeit	3
2.1 Allgemeines	3
2.2 Bern	3
2.3 Freiburg	4
2.4 Aargau	5
2.5 Zürich	5
2.6 Genf	6
2.7 Neuenburg	6
2.8 Ergebnis	7
3 Gründe für die Erhebung der Religionszugehörigkeit	10
3.1 Gründe auf der Bundesebene	10
3.1.1 Rechtsgleiche Erfüllung von Bundesaufgaben	10
3.1.1.1 Allgemeines	10
3.1.1.2 Armeeseelsorge	11
3.1.1.3 Vernehmlassungsverfahren	12
3.1.1.4 Radio und Fernsehen	12

3.1.1.5	Integration	13
3.1.1.6	Schutz des Religionsfriedens	15
3.1.2	Urheberrecht	15
3.1.3	Rechtsprechung des Bundesgerichts	16
3.1.4	Ergebnis	18
3.2	Gründe auf der kantonalen Ebene	19
3.2.1	Allgemeines	19
3.2.2	Fortentwicklung des kantonalen Religionsrechts	19
3.2.2.1	Die öffentlichrechtliche Anerkennung	19
3.2.2.2	Friedhofswesen	21
3.2.3	Die Wahrnehmung gesetzlich verankerter res mixtae	22
3.2.4	Aufteilung finanzieller Beiträge	24
3.2.5	Ergebnis	25
3.3	Religionssoziologische Forschung	26
3.4	Bedeutung der Konfessionszahlen für die Religionsgemeinschaften	27
4	Denkbare rechtliche Gründe gegen eine Erhebung der Religionszugehörigkeit	28
4.1	Persönliche Freiheit und Datenschutz	28
4.2	Religionsfreiheit	30
4.3	Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot	31
4.4	Religiöse Neutralität des Staates	32
4.5	Ergebnis	33

Literaturverzeichnis

Zitierhinweis: Die aufgeführten Autorinnen und Autoren werden, wo nicht anders vermerkt, mit ihrem Namen und mit der Seitenzahl der Fundstelle zitiert. Wo mehrere Werke derselben Autorin/desselben Autors zitiert werden, wird ein Schlagwort zur näheren Bezeichnung des Werkes verwendet.

BELLIGER Andrea/GLUR-SCHÜPFER Thomas/SPITZER Beat, Staatlicher und kirchlicher Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen der deutschschweizer Kantone, Ebi-
kon 1999.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Volkszählung 2000 - erste Ergebnisse liegen vor, Pres-
semitteilung vom 22.1.2002.

BRÄM Werner, Konkreter Schritt auf dem Weg zu einer neuen Gestaltung des Ver-
hältnisses von Staat und Kirche, in: Kraus Dieter u.a. (Hg.), Schweizerisches Jahr-
buch für Kirchenrecht 5 (2001), S. 187-198.

CALUORI Joachim, Erwartungen an den Religionsunterricht aus staatlicher Sicht, in:
Kohler-Spiegel Helga/Loretan Adrian (Hg.), Religionsunterricht an der öffentlichen
Schule, Zürich 2000.

CAMPENHAUSEN Axel von, Die staatskirchenrechtliche Bedeutung des kirchlichen
Mitgliedschaftsrechts, in: Listl Joseph/Pirson Dietrich, Handbuch des Staatskirchen-
rechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Auflage, Berlin 1994, S. 755-775.

CAVELTI Urs Josef, Aspekte der Trennung von Kirche und Staat, in: Ders., Kirchen-
recht im demokratischen Umfeld, Freiburg 1999.

DUBACH Alfred/CAMPICHE Roland (Hg.), Jeder ein Sonderfall?, Zürich/Basel 1993.

FAMOS Cla Reto, Die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften
im Lichte des Rechtsgleichheitsprinzips, Freiburg i.Ue. 1999.

FREY Jakob, Schweizerische Kirchenrechtsquellen, Bd. I: Kantonales Recht/Droit
cantonal, Bern 1999 (zit. FREY, Kirchenrechtsquellen I).

FREY Jakob/KARLEN Peter, Schweizerische Kirchenrechtsquellen, Bd. II: Religions-
recht des Bundes/Droit fédéral des religions, Bern 2000 (zit. FREY/KARLEN, Kirchen-
rechtsquellen II).

FUCHS Johannes G., Zugehörigkeit zu den Schweizer evangelisch-reformierten
Volkskirchen, in: Carlen Louis (Hg.), Austritt aus der Kirche. Sortir de l'Eglise, Frei-
burg i.Ue. 1982, S. 173-220.

GABRIEL Karl, Art. Religionssoziologie, in: Lexikon für Theologie und Kirche, Bd. 8, 3. Auflage, Freiburg i.Br. 1999, Sp. 1070-1072.

INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG (Hg.), Die Kirchensteuern, Bern 1999.

KARLEN Peter, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz, Zürich 1988.

KLEY Andreas, Das Religionsrecht der alten und neuen Bundesverfassung, in: Pahud de Mortanges René (Hg.), Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung. Le droit des religions dans la nouvelle Constitution fédérale, Freiburg i.Ue. 2001, S. 9-31.

KRAUS Dieter, Schweizerisches Staatskirchenrecht, Tübingen 1993.

MAURER Urs/VOGT Peter Nedim (Hg.), Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel/Frankfurt a.M. 1995 (zit. Autorennamen, Artikel, Randnote).

MÜLLER Jörg Paul, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999.

PAHUD DE MORTANGES René, Allgemeine Einführung und Rechtslage in der Schweiz, in: Ders., Religiöse Minderheiten und Recht. Minorités religieuses et Droit, Freiburg i.Ue. 1998, S. 11-26 (zit. PAHUD DE MORTANGES, Einführung).

PAHUD DE MORTANGES René, Fragen zur Integration der nichtchristlichen Religionsgemeinschaften in das schweizerische Verfassungsrecht, in: Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht 3 (1998), S. 89-108 (zit. PAHUD DE MORTANGES, Fragen).

PAHUD DE MORTANGES René/RUTZ Gregor A./WINZELER Christoph (Hg.), Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften, Freiburg i.Ue. 2000.

PAHUD DE MORTANGES René/TANNER Erwin (Hg.), Muslime und schweizerische Rechtsordnung, Freiburg 2002

REHBINDER Manfred, Schweizerisches Urheberrecht, 3. Auflage, Bern 2000.

THÜRER Daniel/AUBERT Jean- François/MÜLLER Jörg Paul (Hg.), Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001 (zit. Autorennamen, Kapitelname, Paragraph, Randnote).

WINZELER Christoph, Der Datenfluss vom Staat zur Kirche, in: Pahud de Mortanges René (Hg.), Staatliches Datenschutzrecht und die Kirchen, Freiburg i.Ue. 1999, S. 57-75.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBV	alte Bundesverfassung (vom 29. Mai 1874)
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BA	Bundesamt
BBI	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, amtliche Sammlung
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
Ders.	Derselbe
DR 95	Dienstreglement der Schweizer Armee
DSG	BG über den Datenschutz vom 19. Juni 1992
Ebd.	Ebenda
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
f./ff.	und folgende (Seite/Seiten)
Fn.	Fussnote
Hg.	Herausgeber
lit.	litera
LS	Zürcher Loseblattsammlung
N.	Randnote
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
RSG	Recueil officiel systématique de la législation genevoise
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
Rz.	Randziffer

S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SJKR	Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht
Sp.	Spalte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
vgl.	vergleiche
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
z.T.	zum Teil
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VO	Verordnung

1 Allgemeines

1.1 Gutachtensauftrag

Im Rahmen der alle zehn Jahre durchgeführten Volkszählung wurde bisher (letztmals im Jahr 2000) auch nach der Religionszugehörigkeit gefragt. Dies ermöglichte die gesamtschweizerische Erhebung von Mitgliederzahlen der Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften in der Schweiz.

Die nächste Volkszählung ist für das Jahr 2010 geplant. Anders als bisher soll sie nicht mehr durch Direktbefragungen erfolgen, sondern durch die Auswertung von amtlichen Registern. Gestützt auf Art. 65 Abs. 2 BV¹ wird gegenwärtig unter Federführung des Bundesamtes für Statistik ein Bundesgesetz über die Harmonisierung und Führung von amtlichen Registern (nachfolgend: BG über Personenregister) erarbeitet, das Ende 2002 in die Vernehmlassung gehen soll.

Mit Schreiben vom 10. April 2001 wandte sich die Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ) mit der Bitte an Bundesrätin Ruth Metzler, Auskunft über die Regeln des geplanten Gesetzes in Hinblick auf die Erfassung der Religionszugehörigkeit in den amtlichen Registern zu erteilen. In seinem Antwortschreiben vom 10. Mai 2001 informierte der Direktor des Bundesamtes für Justiz, Prof. Dr. Heinrich Koller, die RKZ wie folgt: die geplante Regelung sehe vor, dass die in Registern erhobenen Merkmale in verschiedene Kategorien eingeteilt würden. Die Kategorien unterschieden sich durch den Grad an Verbindlichkeit des Inhalts wie der Harmonisierung. Die Religionszugehörigkeit sei offenbar als Merkmal der Kategorie 2 vorgesehen. In diese Kategorie fielen die Merkmale, die nicht zwingend im Register enthalten sein müssten, deren Erfassung aber zu harmonisieren wäre, falls sie aufgenommen würden. Dies bedeute, dass die Kantone aufgrund dieses Gesetzes nicht verpflichtet wären, das Merkmal Religionszugehörigkeit in einem Personenregister zu führen. Merkmale, die zwingend im Register enthalten sein müssten, fielen in die Kategorie 1.

In seinem Bericht vom 15. September 2001 an die Plenarversammlung der RKZ wies das Präsidium der RKZ darauf hin, dass es keine gesamtschweizerische Erhebung der Religionszugehörigkeit mehr gäbe, falls die geplante Regelung in Kraft treten würde. Die Kantone könnten dieses Meldedatum gestützt auf kantonales Recht erheben, seien dazu aber durch das geplante Gesetz nicht verpflichtet. Dies bedeute eine Abkehr von der bisherigen Praxis mit weitreichenden Folgen.

Nach Rücksprache mit der Schweizerischen Bischofskonferenz und dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund wandte sich der Generalsekretär der RKZ, Dr. Daniel Kosch, mit Schreiben vom 27. November 2001 an das Institut für Kirchenrecht und Staatskirchenrecht der Universität Freiburg i.Ue. und beauftragte dieses mit der Erstellung eines Gutachtens, in dem folgende Fragen zu klären seien:

1. Aus welchen Gründen ist es notwendig, dass die Religionszugehörigkeit erhoben wird?
2. Sprechen juristische Gründe gegen die bundesrechtlich angeordnete Erhebung dieses Datenmerkmals?

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

1.2 Vorgehensweise

Im nachfolgenden Gutachten ist zunächst (im 2. Kapitel) darzustellen, welche kantonalen Rechtsgrundlagen massgebend sind und in welchem Umfang die Religionszugehörigkeit in Personenregistern heute erfasst wird und zu welchem Ergebnis dies führt.

Sodann ist (im 3. Kapitel) die Frage zu beantworten, aus welchen Gründen es notwendig ist, dass bei der Volkszählung auch inskünftig die Religionszugehörigkeit erhoben wird.

Schliesslich ist (im 4. Kapitel) abzuklären, ob juristische Gründe gegen die Erhebung dieses Datenmerkmals sprechen.

2 Geltende Rechtsgrundlagen für die Erhebung der Religionszugehörigkeit

2.1 Allgemeines

Im Jahr 2010 soll die eidgenössische Volkszählung nicht mehr direkt mittels Fragebogen durchgeführt werden, sondern indirekt via Registerauswertungen auf Kantons- und Gemeindeebene geschehen. Das bedeutet eine Abkehr von der bisherigen Praxis, welche ebenfalls die Erhebung der Religionszahlen in der Schweiz tangiert. Bei der Volkszählung 2000 wurde nicht nur nach der Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen anerkannten Kirche oder Religionsgemeinschaft gefragt, sondern ganz allgemein nach der religiösen Zugehörigkeit². Unter Mitwirkung des Institutes für Sozialethik Lausanne wurde eine Nomenklatur erarbeitet, welche eine möglichst präzise Zuordnung der gemachten Angaben zu den in der Schweiz vertretenen Religionsgemeinschaften ermöglichte.

Im Übergang zum neuen Erhebungssystem würde sich für das Meldedatum Religionszugehörigkeit nur dann nichts ändern, wenn es in den Kantonen Register gibt, die dieses umfassend und religionskundlich korrekt erfassen. Ob das zutrifft, ist nachfolgend zu untersuchen.

In den Blick zu nehmen sind die **kommunalen Einwohnerregister**. Einen anderer Ort systematischer Religionserhebung gibt es in den Kantonen nicht. Nach geltendem kantonalen System wird die Religionszugehörigkeit in dem Moment erhoben, in dem eine Person sich in einer Gemeinde niederlässt oder dort ihren Aufenthalt wählt. Die meldepflichtige Person hat dem kommunalen Einwohnerkontrollamt regelmässig neben den Personalien auch ihre Religionszugehörigkeit bekannt zu geben. Wie dies im Einzelnen geschieht, sagt das kantonale Recht. Entsprechend ist die Erfassung der Religionszugehörigkeit heute in der Schweiz von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt. Zu welchen Ergebnissen das führt, ist nachfolgend anhand einiger Beispiele zu untersuchen.

2.2 Bern

Gemäss dem Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer vom 12. September 1985 des Kantons Bern³ 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).

² Vgl. VO über die eidgenössische Volkszählung 2000 vom 13. Januar 1999, SR 431.112.1, welche in Art. 3 nebst anderen die „Konfession“ als Erhebungsmerkmal bezeichnet (in der französischen Fassung der VO heisst es „religion“!). Die VO erging gestützt auf das BG über die eidgenössische Volkszählung vom 26. Juni 1998, SR 431.112.

³ BSG 122.11.

Nach Art. 2 der kantonalen Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer vom 18. Juni 1986⁴ 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 israelitischen Gemeinden im Kanton (vgl. Art. 121 und Art. 126 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993⁵). Gemäss Art. 6 Abs. 4 des Gesetzes über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945⁶ 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 gemeldet⁷.

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

2.3 Freiburg

Nach Art. 4 des Freiburger Gesetzes über die Einwohnerkontrolle vom 23. Mai 1986⁸ 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 1990⁹ 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 1990¹⁰).

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.

⁴ BSG 122.161.

⁵ BSG 101.1.

⁶ In der Fassung vom 12. September 1995, BSG 410.11.

⁷ Art. 6 des Gesetzes über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997, BSG 410.51.

⁸ SGF 114.21.1

⁹ SGF 190.1.

¹⁰ SGF 193.1.

2.4 Aargau

Nach Art. 3 des aargauischen Gesetzes über die Niederlassung und den Aufenthalt der Schweizer vom 8. März 1983¹¹ 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 1984¹² 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 Landeskirchen¹³ sowie - offenbar gewohnheitsrechtlich - zum Islam ausdrücklich spezifiziert; für alle anderen Kirchen und Religionsgemeinschaften gibt es den Eintrag „andere Religionsgemeinschaft“¹⁴.

2.5 Zürich

Nach § 32 des Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926¹⁵ 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 1990¹⁶ 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 gegenwärtig¹⁷ nur die Zugehörigkeit zu einer der drei staatlich anerkannten Kirchen¹⁸ mit Sicherheit erfasst. Das für diese drei Kirchen geltende kirchliche Datenschutz-Reglement vom 6. Dezember 1999/23. Mai 2000¹⁹ präzisiert in § 3, welche Daten die Kirchen von den Einwohnerkontrollen erhalten.

¹¹ SAR 122.100.

¹² SAR 122.111.

¹³ 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.

¹⁴ Gemäss mündlicher Auskunft der Gemeindeverwaltung Aarburg.

¹⁵ LS 131.1.

¹⁶ LS 131.6.

¹⁷ Das Zürcher Staatskirchenrecht ist zur Zeit Gegenstand einer Reform, vgl. BRÄM, S. 187 ff. Eine Öffnung des Anerkennungsrechts würde auch im Bereich der Erfassung der Religionszugehörigkeit Auswirkungen haben.

¹⁸ 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.

¹⁹ LS 180.7.

2.6 Genf

Jede Person, die sich im Kanton Genf niederlässt, hat sich innert 15 Tagen beim Justiz-, Polizei- und Sicherheitsdepartement anzumelden und diesem alle erforderlichen persönlichen und beruflichen Angaben zu machen (Loi sur le séjour et l'établissement des Confédérés du 16 septembre 1983²⁰). Dem Gesetz lässt sich nicht entnehmen, um welche Daten es sich dabei handelt. Auf dem Anmeldeformular des Departements gibt es zwar eine Rubrik „Religion“, welche jedoch offenbar nicht zwingend auszufüllen ist²¹.

Im „Trennungskanton“ Genf sind die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche öffentlich anerkannt (Règlement déclarant que trois Eglises sont reconnues publiques, du 16 mai 1944²²). Damit wird diesen drei Kirchen keinen öffentlichrechtlichen Status verliehen. Die Kirchen konstituieren sich ausschliesslich in den Formen des Privatrechts²³. Auf Gesuch der Kirchen hin erhebt der Kanton zusammen mit der Kantonssteuer eine „contribution ecclésiastique“, doch hat deren Nichtbezahlung durch das einzelne Kirchenmitglied keine staatlichen Zwangsmassnahmen zur Folge²⁴. Anders als in den bisher dargestellten Kantonen gibt es auch keine Rechtsgrundlage, welche den Staat verpflichtet, die erhobenen Konfessionsdaten den Kirchen weiterzugeben.

Wegen der Freiwilligkeit der Angaben über die Religionszugehörigkeit haftet den auf diesem Wege erhebenden Religionszahlen etwas Zufälliges an. Auch die Kirchen selber können nicht in jedem Fall genaue Angaben zur Zahl ihrer Mitglieder machen. Die römisch-katholische Kirche hat sich z.B. auf dem Wege des Vereinsrechts nach Art. 60 ZGB in Pfarrevereine organisiert. Diesen gehören nur einige wenige Mitglieder, keineswegs aber alle Angehörigen der entsprechenden Pfarrei an²⁵. Die kircheninternen Tauf- und Eheregister der Pfarreien erfassen wiederum nur jene Katholiken, die sich in der jeweiligen Pfarrei taufen oder verheiraten lassen. Ein von auswärts zuziehender, erwachsener Katholik wird somit u.U. nirgends registriert, auch wenn er Leistungen der katholischen Kirche beansprucht.

2.7 Neuenburg

Im Kanton Neuenburg hat jede zuziehende Person auf dem kommunalen Einwohnerkontrollamt eine „déclaration d'arrivée“ auszufüllen (Art. 15 de la Loi sur le contrôle des habitants du 3 février 1998²⁶). Eine Ausführungsverordnung regelt den Inhalt und bestimmt, welche Angaben zwingender und welche freiwilliger Natur sind. Während die Datenmerkmale Name, Geschlecht und Zivilstand der Person zwingend sind, fallen unter die freiwilligen Angaben Muttersprache, Beruf und Religionszuge-

²⁰ RSG F 2 05.

²¹ Gemäss mündlicher Auskunft von Herrn Yves Meylan, Justiz-, Polizei- und Transportdepartement des Kantons Genf.

²² RSG C 4 15.03.

²³ Vgl. dazu KRAUS, S. 307 ff.

²⁴ Loi autorisant le Conseil d'Etat à percevoir pour les Eglises reconnues qui lui en font la demande une contribution ecclésiastique du 7 juillet 1945 (RSG D 3 75.03).

²⁵ Vgl. CAVELTI, S. 313 ff., bes. S. 321 Fn. 10.

²⁶ RSN 132.0.

hörigkeit (Art. 5 du Règlement d'exécution de la loi sur le contrôle des habitants du 23 décembre 1998²⁷).

Neuenburg ist wie Genf ein „Trennungskanton“. Die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche sind zwar durch den Kanton als „institutions d'intérêt public“ anerkannt (Art. 98 de la Constitution de la République et du Canton de Neuchâtel du 20 septembre 2002²⁸), es wird ihnen dadurch aber kein öffentlichrechtlicher Status gewährt. Die Beziehungen zwischen dem Kanton und den drei Kirchen werden auf konkordatärem Wege geregelt. Das neue, am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Konkordat zwischen dem Staat und den drei erwähnten Kirchen sieht in Art. 8 Abs. 3 vor, dass die kantonale Verwaltung den Kirchen auf Gesuch hin die Liste ihrer jeweiligen Mitglieder zustellt²⁹.

2.8 Ergebnis

Gemäss geltendem Recht wird in den meisten Kantonen **nur** (aber immerhin) die Zugehörigkeit zu einer im jeweiligen Kanton **öffentlichrechtlich 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. Sie dient z.B. als Grundlage für die Fakturierung der Kirchensteuer durch die Einwohnergemeinde. Mit der Erfassung der Zugehörigkeit zu einer anerkannten Kirche oder Religionsgemeinschaft geht es darum, jene Rechtwirkungen zu ermöglichen, die das jeweilige kantonale Recht bei der Erteilung des öffentlichrechtlichen Status vorsieht³⁰. Ein anderer Zweck als dieser ist staatlicherseits nicht intendiert.

Öffentlichrechtlich anerkannt sind in allen Kantonen (mit Ausnahme der Trennungskantone Genf und Neuenburg) die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche³¹. Die christkatholische Kirche hat diesen Status in neun Kantonen; die jüdischen Gemeinden in vier Kantonen³².

Die Zugehörigkeit zu einer anderen christlichen Kirche wie z.B. zu der orthodoxen, der anglikanischen, der evangelisch-lutherischen oder der evangelisch-methodistischen Kirche, aber auch zu einer der vielen und von ihren Mitgliederzahlen her nicht unbedeutenden christlichen Freikirchen wird **nicht detailliert oder gar nicht erfasst**. Hier gibt es, wie eine telefonische Umfrage bei einigen Einwohnerkontrollämtern ergab, unterschiedlichste kantonale oder gar kommunale Registrierungssusancen. In manchen Kantonen werden die entsprechenden Datenmerkmale zwar notiert, aber nicht weiter verwertet, in anderen werden die verschiedenen Konfessionsgemeinschaften unterschiedslos unter dem Begriff „andere Religionsgemeinschaften“ erfasst.

²⁷ RSN 132.01.

²⁸ In Kraft getreten am 1. Januar 2002; RSN 101.

²⁹ Concordat du 2 mai 2001 entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique crétienne, gleichzeitig mit der neuen Kantonsverfassung in Kraft getreten.

³⁰ Neben der Gewährung der Steuerhoheit an die Kirchgemeinden teilweise auch die finanzielle Unterstützung in Form eines kantonalen Kultusbudgets oder beispielsweise die Berücksichtigung im schulischen Religionsunterricht und in der Anstaltsseelsorge. Siehe auch unter Kapitel 3.2.3.

³¹ Im Einzelnen bestehen jedoch viele Besonderheiten; eine völlig paritätische Anerkennung gibt es nur in einem Teil der Kantone.

³² Zur öffentlichrechtlichen Anerkennung in den einzelnen Kantonen siehe KRAUS, S. 153 ff.

Auf diese Weise wird, um nur ein Beispiel zu nennen, nicht sichtbar, dass in der Schweiz heute 130'000 Angehörige der orthodoxen Kirche leben. Dasselbe gilt für den Islam, der heute mit 310'000 Gläubigen die zweitgrösste Religionsgemeinschaft neben den christlichen Kirchen³³ bildet. In der Schweiz sind auch die Angehörigen des Buddhismus und des Hinduismus zahlenmässig nicht unbedeutend.

Im Kanton Neuenburg geschieht die Religionsangabe ausdrücklich **freiwillig**. Eine verlässliche Datengewinnung ist auf diese Weise nicht möglich. Im Kanton Genf gilt faktisch wohl das Gleiche.

Die telefonischen Auskünfte der Einwohnerkontrollämter auch in anderen Kantonen haben ganz allgemein den Eindruck entstehen lassen, dass mancherorts eine gewisse Unsicherheit besteht, wer denn nun zu erfassen ist und wie dies geschehen soll. Mancherorts wird eine Person, die ihre Mitgliedschaft zu einer der Landeskirchen nicht ausdrücklich bekundet, im Zweifelsfall als konfessionslos registriert.

Zu **Verzerrungen** kommt es im Weiteren, weil die Kantone in der öffentlichrechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften autonom sind (Art. 72 Abs. 1 BV) und in der Folge nicht alle dieselben Religionsgemeinschaften anerkennen. Die christkatholischen und jüdischen Gemeinden sind in einigen Kantonen öffentlichrechtlich anerkannt, in anderen hingegen nicht. Obwohl in Zürich gesamtschweizerisch am meisten Juden leben, ist in diesem Kanton bis dato noch keine jüdische Gemeinde anerkannt. Eine staatliche Erfassung ihrer Mitglieder gibt es nicht. Die verschiedenen jüdischen Gemeinschaften im Kanton erfassen in ihren Mitgliederlisten wiederum nur jene Juden, die ihnen beigetreten sind.

Wird das beschriebene System ohne Korrekturen beibehalten, wird es wegen der Tendenz zu religiöser Pluralität **zunehmend weniger geeignet** sein, präzise Zahlen über den Mitgliederbestand der Religionsgemeinschaften zu liefern. Gemäss den provisorischen Resultaten der Volkszählung des Jahres 2000 gehörten rund 81 % der Schweizer Bevölkerung der römisch-katholischen bzw. der evangelisch-reformierten Landeskirche an³⁴. Wie sich diese Entwicklung bis in das Jahr 2010 fortsetzen wird, lässt sich nicht voraussagen. Es lässt sich aber erahnen, dass der Mitgliederbestand der christlichen Landeskirchen auch in der angebrochenen Dekade eher ab- denn zunehmen wird. In der Folge wird die Zahl derjenigen Einwohner der Schweiz, deren Religionszugehörigkeit nicht erfasst wird, wohl stets grösser werden.

Der Entwurf für ein BG über Personenregister, so wie er zur Zeit erarbeitet wird, verpflichtet die Kantone nicht zur Erfassung der Religionszugehörigkeit ihrer Einwohner. Bundesrechtlich steht es den Kantonen jedenfalls frei, ihr Einwohnermelderecht dahingehend zu ändern, dass die Konfessionszugehörigkeit **überhaupt nicht mehr erhoben** wird. Würde ein Kanton, was freilich wenig wahrscheinlich ist, in den nächsten Jahren die Trennung von Kirche und Staat beschliessen, würden die im Jahr 2010 allenfalls erhobenen Daten zur Religionszugehörigkeit der Schweizer Bevölkerung noch unpräziser.

Den beschriebenen Schwierigkeiten kann man nicht ausweichen, indem man auf die **Selbstangaben** der Religionsgemeinschaften abstellt. Wer gehört dem Mitgliederkreis der Kirchen an? In Kantonen mit öffentlichrechtlicher Anerkennung und staat-

³³ Das sind 4,5 % der Schweizer Wohnbevölkerung, vgl. BA für Statistik, Pressemitteilung vom 22.1.2002.

³⁴ Dies setzt sich zusammen aus 44 % (Römisch-)Katholiken und 37 % Protestanten (inkl. Freikirchen), gemäss provisorischen Zahlen des BA für Statistik, Pressemitteilung vom 22.1.2002.

lich vorgesehener Datenmeldung durch die Einwohnergemeinden stützen sich die Kirchen bei der Erstellung ihrer internen Mitgliederlisten auf jene Meldungen ab. In Trennungskantonen funktioniert das hingegen nicht. Wie oben (im Kapitel 2.6) für den Kanton Genf beschrieben, kann nicht ersatzweise auf das Vereinsrecht zurückgegriffen werden, da die Zahl der Vereinsmitglieder u.U. nicht identisch ist mit jener der Angehörigen der entsprechenden Konfession.

Für nichtchristliche Religionsgemeinschaften akzentuiert sich die Problematik. Die zahlreichen islamischen Gemeinschaften zum Beispiel sind, wenn sie sich überhaupt eine Rechtsform gegeben haben, entweder als Vereine oder als Stiftungen organisiert³⁵. In beiden Fällen sind meistens nur wenige Personen Vereinsmitglieder oder Angehörige des Stiftungsrats. Alle anderen, die die Leistungen der jeweiligen Gemeinschaft beanspruchen, tun dies, ohne intern registriert worden zu sein. Wer sich zum Islam bekennt, kann sich ohne formelles Verfahren als der islamischen Gemeinschaft seiner Wahl zugehörig betrachten³⁶.

Würde bei der Erhebung der Religionszahlen in der Schweiz nur auf interne Mitgliederlisten der Religionsgemeinschaften abgestellt, erfasste man damit also nur ein Teil der Bevölkerung.

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 BG 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 könnte³⁷.

³⁵ Vgl. Christoph RÜEGG, Vereins- und stiftungsrechtliche Organisationsformen im Islam in der Schweiz, in: Pahud de Mortanges/Tanner, S. 335 ff.

³⁶ Gemäss mündlicher Auskunft von Sheikh Ibram Youssef, Iman der Islamischen Gemeinschaft Zürich.

³⁷ 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 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.

3 Gründe für die Erhebung der Religionszugehörigkeit

Eine Erhebung der Mitgliederzahlen der Religionsgemeinschaften durch den Staat ist, gleich wie jedes andere erhobene Datum, dann gerechtfertigt, wenn sich rechtliche und politische Gründe dafür anweisen lassen. Es ist also zu untersuchen, ob es Gründe gibt, die die Erhebung der Religionszugehörigkeit erforderlich machen. Im staatlichen Bereich ist die Bundesebene von der kantonalen Ebene zu unterscheiden.

3.1 Gründe auf der Bundesebene

3.1.1 Rechtsgleiche Erfüllung von Bundesaufgaben

3.1.1.1 Allgemeines

Nach geltender bundesstaatsrechtlicher Kompetenzordnung regeln die Kantone das Verhältnis von Staat und Kirchen (Art. 72 Abs. 1 BV). Dies bedeutet nicht, dass es keine Bereiche der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Religionsgemeinschaften gibt und der Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht auf die Anliegen der Religionsgemeinschaften und ihrer Mitglieder Rücksicht nehmen muss. Die staatlichen Befugnisse sind durch den Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung beschränkt (Art. 8 BV). Handelt der Bund gemäss Kriterien, für welche ein vernünftiger oder sachlicher Grund nicht ersichtlich ist, verletzt er damit die Rechtsgleichheit³⁸. Ein solches Kriterium kann nebst anderen die Anzahl der Mitglieder einer Religionsgemeinschaft sein. Diese indiziert die gesellschaftliche Bedeutung einer Religionsgemeinschaft³⁹.

Mitgliederzahlen von Religionsgemeinschaften sind also dort relevant, wo der Bund bei der Wahrnehmung von Bundesaufgaben verpflichtet ist, auf die herrschenden konfessionellen Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Mit der zunehmenden religiösen Pluralität ändern sich auch die konfessionellen Verhältnisse. Ohne eine zumindest sporadische Erhebung der Mitgliederzahlen der Religionsgemeinschaften besteht das Risiko, dass sich der Bund von Auffassungen über die religiöse Orientierung der Schweizer Bevölkerung leiten lässt, die nicht mehr zutreffen. Sein Handeln drohte damit unsachlich und in der Folge rechtsungleich zu werden.

³⁸ Beatrice WEBER-DÜRLER, Rechtsgleichheit, in: Thürer/Aubert/Müller, § 41 Rz. 11.

³⁹ Allerdings kann man auf die Mitgliederzahlen allein nicht abstellen. Auch eine „kleine“ Religionsgemeinschaft wie z.B. die jüdische kann gesellschaftlich von einiger Bedeutung sein, während umgekehrt nominell deutlich grössere Gemeinschaften, wie z.B. einige in der Öffentlichkeit kaum präsente religiöse Sondergemeinschaften mit christlichem Fundament, nicht a priori als gesellschaftlich bedeutsam zu betrachten sind.

3.1.1.2 Armeeseelsorge

Ein traditionelles Gebiet der Zusammenarbeit von Bund und Kirchen ist die Armeeseelsorge. Gemäss Art. 64 des Dienstreglements der Schweizerischen Armee vom 22. Juni 1994 (DR 95⁴⁰) haben die Angehörigen der Armee das Recht auf seelsorgereiche Betreuung (Abs. 1). Diese obliegt den evangelisch-reformierten und römisch-katholischen Seelsorgern. Auch die Angehörigen anderer Konfessionen und Religionen können sich an die Feldprediger wenden, wenn die Verhältnisse keine Betreuung durch eigene Seelsorger gestatten (Abs. 2).

Gemäss Art. 65 Abs. 1 DR 95 hält die Truppe an Dienstsonntagen und an kirchlichen Feiertagen oder an deren Vortag in der Regel eigene Gottesdienste ab. Diese Truppengottesdienste werden von den Feldpredigern durchgeführt, entweder gemeinsam oder nach Konfessionen getrennt. Die Angehörigen anderer Konfessionen und Religionen erhalten unter gewissen, in Art. 65 Abs. 4 DR 95 beschriebenen Voraussetzungen, die Bewilligung zum Besuch ihres zivilen Gottesdienstes.

Die hier beschriebene Ordnung geht von den bei Erlass des DR herrschenden konfessionellen Mehrheitsverhältnissen aus. Da die Mehrheit der Armeeangehörigen der evangelisch-reformierten oder der römisch-katholischen Kirche angehört, gibt es keine Feldprediger und Truppengottesdienste anderer Religionsgemeinschaften. Allerdings wird auf die Bedürfnisse der anderen Armeeangehörigen Rücksicht genommen. Das zeigt sich u.a. in den Weisungen über das Verhalten der Truppe an öffentlichen Ruhetagen vom 7. Dezember 1990⁴¹. Dort werden in Art. 4 Abs. 3 jene jüdischen Feiertage aufgezählt, die jüdischen Armeeangehörigen zum Besuch eines zivilen Gottesdienstes berechtigen.

Mit der Zunahme der Zahl eingebürgerter Muslime zweiter Generation⁴² ist es absehbar, dass sich der prozentuale Anteil der islamischen Armeeangehörigen vergrössern wird. Es wird sich die Frage stellen, ob eine Minderheitenregelung, wie sie jetzt für die vergleichsweise kleine Anzahl jüdischer Armeeangehörigen⁴³ getroffen wurde, noch genügt, oder ob es islamische Feldprediger braucht, welche die Soldaten ihrer Religion seelsorgerlich betreuen und das Freitagsgebet leiten, das meistens in die Dienstzeit fallen wird. Erreicht der Anteil muslimischer Armeeangehöriger einen gewissen Prozentsatz, wird man eine Minderheitenregelung als nicht mehr sachlich beurteilen müssen. Um eine rechts-ungleiche Regelung zu verhindern, braucht das VBS statistische Angaben über die Zahl der Muslime schweizerischer Nationalität⁴⁴.

⁴⁰ SR 510.107.0.

⁴¹ Nicht in der SR enthalten; zitiert nach FREY/KARLEN, Kirchenrechtsquellen II, S. 70 f.

⁴² Die Muslime bilden heute neben den Christen die zweitgrösste religiöse Gruppierung, das auch unter der Wohnbevölkerung schweizerischer Nationalität: rund 40'000 Muslime haben einen Schweizer Pass, vgl. BA für Statistik, Pressemitteilung vom 22.1.2002.

⁴³ In der Schweiz leben rund 18'000 Juden.

⁴⁴ Als Alternative zur Erhebung via Volkszählung könnte auch das Militärgesetz (SR 510.10) in der Weise geändert werden, dass die Armeeangehörigen verpflichtet werden, bei Beginn der Dienstpflicht ihre Religionszugehörigkeit anzugeben.

3.1.1.3 Vernehmlassungsverfahren

Im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene gehört die Vernehmlassung von Gesetzesprojekten neben der Expertenarbeit zu den Hauptteilen des vorparlamentarischen Entscheidungsverfahrens⁴⁵. Gemäss Art. 147 BV werden die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise u.a. bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite zur Stellungnahme eingeladen. Die Anhörung der interessierten Kreise erfüllt verschiedene Funktionen; nebst anderem ermöglicht sie dem Bundesrat, die politische Akzeptanz von Gesetzesvorschlägen zu testen und liefert wichtige Informationen zur Praktikabilität oder Vollziehbarkeit des geplanten Erlasses⁴⁶. Aufgrund der Stellungnahmen entscheidet der Bundesrat, ob er das Projekt fortsetzen will oder nicht.

Zu den interessierten Kreisen gehören, je nach Rechtsmaterie, auch die Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften. Sie erhalten Gehör zu Gesetzesvorlagen und anderen Vorhaben, welche sie unmittelbar selber betreffen. Dazu gehörten beispielsweise die Volksabstimmung über die Streichung von Art. 72 Abs. 3 BV (sog. Bistumsartikel) im Jahr 2001 und die anlässlich der Revision des Tierschutzgesetzes⁴⁷ vom Bundesrat zeitweise⁴⁸ vorgeschlagene Lockerung des Betäubungsverbotess beim rituellen Schlachten (sog. Schächtverbot). Darüber hinaus sind die Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften jedoch auch an vielen gesellschaftspolitischen Themen interessiert wie z.B. die Regelung des Abtreibungsverbotess, das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht sowie das Flüchtlings- und Asylrecht, letzteres ein Gebiet, in dem eine intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und kirchlichen Hilfswerken besteht⁴⁹.

Wer ist aber in die Vernehmlassung mit einzubeziehen? Wie sind die eingehenden Vernehmlassungsantworten zu gewichten? Um diese Fragen beantworten zu können, braucht der Bund Kenntnis über die Religionsgemeinschaften in der Schweiz und deren u.a. in den Mitgliederzahlen sichtbar werdendes politisches Gewicht⁵⁰.

3.1.1.4 Radio und Fernsehen

Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist eine Sache des Bundes (Art. 93 Abs. 1 BV). Mit dem BG über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1992 (RTVG⁵¹) hat der Bund diese Kompetenz wahrgenommen. Das RTVG konkretisiert den Leistungsauftrag für Radio und Fernsehen, so wie er in Art. 93 Abs. 2 BV umschrieben wird. Die zentralen Anforderungen, denen die Programmgestaltung gemäss Art. 93 Abs. 2 Satz 3 BV genügen muss, sind die Gebote der sachgerechten Darstellung der Ereignisse und der Präsentation der Vielfalt der Ansichten.

⁴⁵ Wolf LINDER, Grundzüge des politischen Systems, in: Thürer/Aubert/Müller, § 64 Rz. 42.

⁴⁶ Luzius MADER, Bundesrat und Bundesverwaltung, in: Thürer/Aubert/Müller, § 67 Rz. 50.

⁴⁷ SR 455.

⁴⁸ Nach Auswertung der Vernehmlassungsantworten verzichtete der Bundesrat darauf, dieses Anliegen weiterzuverfolgen, vgl. NZZ Nr. 61 vom 14. März 2002, S. 13.

⁴⁹ Die Caritas erhielt gemäss ihrem Jahresbericht 2000 (S. 39) für ihre Asyl- und Flüchtlingsarbeit von Bund und Kantonen insgesamt eine Unterstützung in der Höhe von 54,8 Mio. Fr.; das HEKS 19,1 Mio. Fr. (vgl. Jahresbericht des HEKS 2000, S. 24).

⁵⁰ Allerdings darf die Mitgliederzahl nicht absolut hantiert werden; der Stellungnahme einer vergleichsweise kleinen Religionsgemeinschaft wie z.B. der jüdischen kann je nach Sachthema aus anderen Gründen ein grosses politisches Gewicht zukommen.

⁵¹ SR 784.40

Das Gebot der Berücksichtigung der **Vielfalt der Ansichten** will jede einseitige Tendenz in der Meinungsbildung verhindern. Nach Art. 3 RTVG darf das Gesamtangebot an Programmen in einem Versorgungsgebiet nicht einseitig bestimmten Parteien, Interessen oder Weltanschauungen dienen. Radio und Fernsehen müssen einem möglichst breiten Spektrum von Meinungsträgern die Möglichkeit zur Darstellung ihrer Wirklichkeitsdeutung und ihres Selbstverständnisses bieten. Auch weniger bekannte Auffassungen von Minderheiten sind angemessen darzustellen⁵². Das betrifft neben dem politischen, wirtschaftlichen und kulturellen auch den religiösen Bereich. In der Berichterstattung sollen religiöse Themen in angemessenem Umfang vorkommen (thematische Vielfalt); ebenso sollen bei der Berichterstattung über religiöse Themen die verschiedenen religiösen Konzepte gemäss der gesellschaftlichen Bedeutung der hinter ihnen stehenden Religionsgemeinschaften vertreten sein (weltanschauliche Vielfalt)⁵³. Nach dem Gesagten dürfen sich Radio und Fernsehen nicht einseitig auf die Berichterstattung über die Mehrheitsreligion(en) beschränken. Es ist auch über religiöse Minderheiten und ihre Anschauungen angemessen zu informieren.

Wie sind nun aber die konfessionellen Verhältnisse in der Schweiz; welche religiöse Minderheiten sind in welchem Umfang vertreten? Die gemäss geltendem kantonalen Recht auf die Landeskirchen beschränkte Erhebung der Mitgliederzahlen durch die Einwohnerkontrollämter kann dazu, wie dargestellt, keine verlässlichen Informationen liefern. Das kann nur eine schweizweite und einheitliche Erhebung, welche auch Informationen über die Präsenz religiöser Minderheiten liefert. Ohne die auf diese Weise erhobenen Konfessionszahlen ist eine angemessene Berichterstattung über die verschiedenen Religionsgemeinschaften letztlich nicht gewährleistet; es besteht das Risiko rechtsungleichen Handelns durch die Programmveranstalter.

Konfessionszahlen können im Weiteren wichtig sein bei der Verteilung von **Konzessionen**. Wer Radio- oder Fernsehprogramme veranstalten will, braucht gemäss Art. 10 RTVG eine Konzession; Konzessionsbehörde ist der Bundesrat. Bei der Konzessionsvergabe an religiöse Programmveranstalter⁵⁴ ist nebst anderem für die Beurteilung des Konzessionsgesuchs durch den Bundesrat von Relevanz, welcher Religionsgemeinschaft der Programmveranstalter zuzuordnen ist und welche Bedeutung diese in der Bevölkerung hat.

3.1.1.5 Integration

Als neu in die Verfassung aufgenommenes **Sozialziel** beauftragt Art. 41 Abs. 1 lit. g BV Bund und Kantone, sich dafür einzusetzen, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden. Trotz begrenzter normativer Tragweite dieser Bestimmung übernehmen Bund und Kantone damit eine sozialpolitische Verantwortung in diesem Bereich⁵⁵. Es geht hier gleich wie bei den anderen in Art. 41 BV genannten Sozialzielen um ein staatspolitisches Grundsatzbekenntnis⁵⁶.

⁵² MÜLLER, S. 271.

⁵³ Ebd., S. 271.

⁵⁴ Vgl. z.B. die Konzession vom 25. März 1998 für den Evangeliums-Rundfunk Schweiz (BBI 1998 III 2526).

⁵⁵ BBI 1997 II 200 f.

⁵⁶ BBI 1997 II 204.

Für die Integration von Kindern sind Kenntnisse über deren sozialen und kulturellen Hintergrund erforderlich. Das Kind einer durchschnittlichen Schweizerfamilie wird sich mit seiner Integration regelmässig leichter tun als das Kind einer soeben zugezogenen Ausländerfamilie, das erst noch die Sprache und die Sozialkonventionen seiner neuen Umgebung lernen muss. Damit Integrationsmassnahmen erfolgreich sind, müssen die handelnden Institutionen Kenntnis haben von der Kultur, aus dem das Kind stammt. Zu dieser Kultur gehört auch die Religion, mit der das Kind aufwächst. Die Behörden müssen also wissen, welche Religionsgemeinschaften in der Schweiz existieren und was ihr zahlenmässiges Gewicht ist.

Gleiches gilt für neuere Bestimmungen im **Ausländerrecht**, welche die Grundlage bilden für die finanzielle Unterstützung von Integrationsmassnahmen durch den Bund. Gemäss Art. 25a des BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer⁵⁷ kann der Bund für die soziale Integration von Ausländern finanzielle Beiträge ausrichten. Die Förderungsbereiche, für welche Finanzhilfen gewährt werden können, werden in Art. 16 der VO über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern⁵⁸ genannt, so unter anderem:

- die Förderung der Allgemeinbildung der Ausländerinnen und Ausländer und ihrer Kenntnis der Landessprache,
- Projekte zur Integration in die Arbeitswelt,
- Projekte zur Aufrechterhaltung der Beziehungen der Ausländerinnen und Ausländer zu ihrer Sprache und Kultur,
- Projekte zum interkulturellen Dialog.

Aus dieser Aufzählung wird ersichtlich, dass die von den Ausländerinnen und Ausländern in die Schweiz gebrachte Kultur respektiert wird. Zu dieser gehört wie erwähnt ihre Religion, so dass Integrationsmassnahmen Kenntnisse der Religionszugehörigkeit der Ausländerinnen und Ausländer voraussetzen. Die gemeinsame Religion kann eine Brücke für das Zusammenleben von Ausländern und Schweizern bilden; die Religionsverschiedenheit jedoch kann umgekehrt Hindernisse entstehen lassen, die mit Integrationsmassnahmen möglicherweise bewältigt werden können. Für eine längerfristige Planung der Integrationsmassnahmen durch den Bund ist es daher erforderlich zu wissen, wie sich die Konfessionszahlen bei den Zuwanderern entwickeln werden. Deren Erhebung mittels Volkszählung gibt hier Auskunft⁵⁹.

⁵⁷ SR 142.20; diese Bestimmung wurde durch Ziff. I des BG vom 26. Juni 1998 in das Gesetz eingefügt, in Kraft seit 1. Oktober 1999 (AS 1999 1111). Integrationsmassnahmen sind auch im Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz vorgesehen, vgl. NZZ Nr. 57 vom 9./10. März 2002, S. 13.

⁵⁸ SR 142.205.

⁵⁹ In den Blick zu nehmen ist freilich stets auch die internationale Situation. Die konfessionellen Verhältnisse in der Schweiz ändern sich gegenwärtig nicht zuletzt durch den Zuzug von Ausländern. Die Kriegswirren auf dem Balkan z.B. führten in den vergangenen Jahren viele Flüchtlinge orthodoxen und islamischen Glaubens in die Schweiz.

3.1.1.6 Schutz des Religionsfriedens

Nach Art. 72 Abs. 2 BV können Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Massnahmen treffen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften. Diese Generalklausel ermöglicht Interventionen des Bundes, wenn kantonale Massnahmen nicht ausreichen⁶⁰. Damit sind primär, aber nicht ausschliesslich polizeiliche Massnahmen gemeint⁶¹. Wenn diese die Religionsfreiheit einer Religionsgemeinschaft einschränken, muss das verhältnismässig sein. Die Beurteilung dessen, was verhältnismässig ist, kann sich freilich im Laufe der Zeit ändern⁶².

Die Verhältnismässigkeit einer Massnahme wird sich auch danach richten, wie die konfessionellen Verhältnisse im konkreten Fall ausgestaltet sind. Dabei geht es nicht einfach um den Schutz der religiösen Mehrheit vor Ort und erst recht nicht um die Unterdrückung unsympathischer Religionsgemeinschaften oder Bekenntnisse⁶³; vielmehr können sich auch Massnahmen zum Schutz von religiösen Minderheiten aufdrängen⁶⁴.

Damit die Behörden angemessene Massnahmen ergreifen können, benötigen sie Kenntnis von den Religionsgemeinschaften und ihren Mitgliederzahlen. Andernfalls ist es schwer zu beurteilen, wo Reibungsflächen zwischen einzelnen Religionsgemeinschaften oder zwischen ihnen und dem säkularen Staat bestehen und welches Konfliktpotential diese haben könnten. Zwar besteht in der Schweiz gegenwärtig eine grosse religiös-weltanschauliche Toleranz und ein weitgehend harmonisches Verhältnis zwischen den Religionsgemeinschaften, doch zeigt die Situation in vielen anderen Staaten, dass religiös motivierte Konflikte auch in der Gegenwart immer wieder entstehen können.

3.1.2 Urheberrecht

Im Rahmen religiöser Feiern werden beim Gesang von Kirchenliedern oder bei der instrumentalen Begleitung des Gottesdienstes oft musikalische Werke verwendet, deren Komponisten, Texte und Verleger Urheberrechte geltend machen können. Die finanzielle Abgeltung für die Nutzung dieser Werke geschieht gemäss geltender Rechtslage anhand der in der Volkszählung erhobenen Konfessionszahlen. Das ist nachstehend näher auszuführen.

⁶⁰ Regina KIENER, Bildung, Forschung und Kultur, in: Thüerer/Aubert/Müller, § 57 Rz. 26.

⁶¹ KARLEN, S. 306.

⁶² Vgl. KARLEN, S. 307 und MÜLLER, S. 81 zu BGE 108 Ia 41 ff. (Genfer Prozessionsfall: ein Verbot der Genfer Behörden zur Durchführung der Palmsonntagsprozession einer katholischen Pfarrei aus dem Jahre 1981 würde bei den heutigen konfessionell entspannten Verhältnissen kaum mehr als verhältnismässig betrachtet werden).

⁶³ KARLEN, S. 308.

⁶⁴ Regina KIENER, Bildung, Forschung und Kultur, in: Thüerer/Aubert/Müller, § 57 Rz. 26.

Gemäss Art. 29 Abs. 2 des Urheberrechtsgesetzes vom 9. Oktober 1992⁶⁵ erlischt der urheberrechtliche Schutz 70 Jahre nach dem Tode des Urhebers oder der Urheberin. Wo eine individuelle Verwertung der Urheberrechte nicht möglich ist, werden diese kollektiv von Verwertungsgesellschaften wahrgenommen. Diese sind befugt, Vergütungsansprüche für vergütungspflichtige Massennutzungen urheberrechtlich geschützter Werke einzufordern⁶⁶. Die Werknutzer können ihrerseits die Nutzungs Erlaubnis für alle verwendeten Werke von einer Verwertungsgesellschaft erhalten.

Die Verwertungsgesellschaft SUI SA vertritt die Aufführungsrechte an musikalischen Werken mit oder ohne Text. Der von ihr erlassene Tarif C⁶⁷ erfasst die Abgeltung für die von Kirchen und anderen religiösen Gemeinschaften genutzten musikalischen Werke. Er bezieht sich im Wesentlichen auf die Nutzung im Gottesdienst; für Konzerte in der Kirche mit Eintrittsgebühr kommt ein anderer Tarif (K) zur Anwendung. Kantonale Kirchen und überkantonale Kirchenverbände können mit der SUI SA einen Gesamtvertrag über die Entschädigung abschliessen. Die Entschädigung beträgt diesfalls, wie Ziff. 4 der Tarifordnung regelt, „7,1 Rappen pro Seele und Kalenderjahr“. Gemäss Ziff. 5 wird „für die Zahl der Seelen auf die Ergebnisse der Volkszählung abgestellt oder, wenn diese die erforderlichen Angaben nicht enthält, auf die Angaben der Steuerämter“.

Im 2. Kapitel des vorliegenden Gutachtens wurde aufgezeigt, dass die kommunalen Einwohnerregister wenn überhaupt, dann nur die Zugehörigkeit zur einer im Kanton öffentlichrechtlichen anerkannten Kirche oder anderen Religionsgemeinschaft erfassen. Das hat zur Folge, dass das bisherige urheberrechtliche Abgeltungssystem (d.h. die Abgeltung mittels der in der Volkszählung erhobenen Konfessionszahlen) durch die im BG über Personenregister vorgeschlagene Regelung in Frage gestellt würde⁶⁸. Auf diese Weise könnten für privatrechtlich organisierte Kirchen und andere Religionsgemeinschaften keine Zahlen erhoben werden. Für öffentlichrechtlich anerkannte Kirchen und andere Religionsgemeinschaften wären die Zahlen mit grosser Wahrscheinlichkeit ungenau. Würden die kommunalen Einwohnerkontrollämter hingegen bundesrechtlich dazu verpflichtet, die Zugehörigkeit der Einwohner zu Religionsgemeinschaften in jedem Fall zu erfassen, könnte das bisherige urheberrechtliche Abgeltungssystem fortgeführt werden.

3.1.3 Rechtsprechung des Bundesgerichts

Dem Bundesgericht kommt für die Fortentwicklung des Grundrechtes der **Religionsfreiheit** gemäss Art. 15 BV eine entscheidende Rolle zu. Oftmals hat es die Frage zu beantworten, ob eine durch eine staatliche Behörde getroffene Anordnung den in Art. 36 Abs. 1 BV festgelegten Anforderungen an die Einschränkung eines Grundrechtes genügt.

⁶⁵ SR 231.1.

⁶⁶ BGE 124 III 489, 493; siehe auch REHBINDER, Rz. 204.

⁶⁷ Siehe unter <http://www.suisa.ch>.

⁶⁸ Auch in der Steuerklärung ist nur die Zugehörigkeit zu einer öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft anzugeben, dient die Religionsangabe hier doch einzig der staatlichen Erhebung der Kirchensteuer zugunsten jener Religionsgemeinschaften, denen die Kantone mit dem öffentlichrechtlichen Status auch die Steuerhoheit verliehen haben.

So hat das Bundesgericht beispielsweise in BGE 123 I 296 (Genfer Kopftuchfall) geprüft, ob für ein Verbot der Genfer Schulbehörden gegenüber einer islamischen Primarschullehrerin, im Unterricht ein Kopftuch zu tragen, eine gesetzliche Grundlage besteht, das Verbot einem öffentlichen Interesse entspricht und verhältnismässig ist. Massgeblich für den Entscheid des Bundesgerichtes war das Gebot der konfessionellen Neutralität der Schule, so wie diese in Art. 27 Abs. 3 aBV ausdrücklich genannt war und heute in Art. 62 Abs. 2 BV mitenthalten ist, sowie Art. 164 ff. der Verfassung des Kantons Genf, welche die Laizität des Staates proklamieren. Hätte sich der Fall in einem Kanton zugetragen, der nicht von einer strikten Trennung von Kirche und Staat ausgeht, hätte das oberste Gericht diesen Aspekt des öffentlichen Interesses am Verbot anders gewichten müssen.

Auch in **anderen Bereichen** der Rechtsordnung sind Rechtsfragen zu entscheiden, bei denen Religionsgemeinschaften involviert sind. Damit das Urteil sachgerecht ausfällt, braucht das Bundesgericht Kenntnis der zahlenmässigen Präsenz der Religionsgemeinschaften.

Exemplarisch sei hier auf BGE 136 II 366 verwiesen, in dem es um die Zulässigkeit des Morgenlätens von Glocken der reformierten Kirche Bubikon ging. Gemäss Polizeiverordnung der Einwohnergemeinde Bubikon ist das Morgenläuten um 06.00 Uhr zulässig, was ein Anwohner als zu früh beurteilte. Das Bundesgericht führte in seinen Erwägungen aus: „...schliesslich ist zu beachten, dass das Frühgeläut der reformierten Kirche Bubikon Tradition hat. Wie eine Eingabe von 300 Personen an den Gemeinderat zeigt, dürfte dieses einem öffentlichen Interesse entsprechen, selbst wenn nicht alle Einwohner und Einwohnerinnen der Gemeinde diese Auffassung teilen mögen... Obschon die Polizeiverordnung nur vom Gemeinderat und nicht vom Stimmvolk beschlossen worden ist, ist sie doch Ausdruck der in der Gemeinde vorherrschenden Meinung, dass es genügt, eine allgemeine Nachtruhe nur bis 06.00 Uhr morgens vorzuschreiben“ (BGE 136 II 374). Das Bundesgericht ging also, gestützt auf die Eingabe aus dem Kreis der Dorfbevölkerung, davon aus, dass eine überwiegende Mehrheit der Einwohner der ländlichen Gemeinde Bubikon sich mit diesem christlichen Brauchtum identifiziert und daher das frühmorgendliche Glockengeläut nicht als Nachtruhestörung empfindet. Stünde die Kirche in einem Gebiet mit grossmehrheitlich säkularisierter Anwohnerschaft, hätte das Gericht bei der Güterabwägung möglicherweise anders gewichten müssen.

Hinzuweisen ist auf ein Weiteres: Das Religionsrecht in der Schweiz ist heute im Umbruch begriffen. Von einer primär auf die grossen Landeskirchen und deren religiösen Bekenntnisse und Konventionen ausgerichteten Rechtsordnung öffnet es sich seit einigen Jahren sukzessive anderen Religionsgemeinschaften. Im Bereich der Interpretation und Fortentwicklung des Grundrechtes der Religionsfreiheit kommt dem Bundesgericht dabei eine Schrittmacherfunktion zu. Aufgabe der Religionsfreiheit ist nebst anderem, die Religionsausübung jener Religionsgemeinschaften zu gewährleisten, deren Glaubenskonzept von einer breiten Mehrheit in der Bevölkerung als anders und fremd, vielleicht sogar als abstrus erlebt wird⁶⁹. Welches sind aber diese **religiösen Minderheiten**? Wie ist ihre Verbreitung in der Schweiz und welche Glaubenskonzepte vertreten sie? Auch dazu ist das Bundesgericht auf Zahlenmaterial angewiesen.

⁶⁹ Das zeigt die historische Entwicklung des Grundrechtes der Religionsfreiheit ganz deutlich, vgl. PAHUD DE MORTANGES, Einführung, S. 20; DERS., Fragen, S. 89 ff.

3.1.4 Ergebnis

Bei den vorstehend untersuchten Tätigkeitsfeldern des Bundes zeigt sich, dass die Bundesbehörden auf Kenntnisse von den in der Schweiz vertretenen Religionsgemeinschaften und deren Mitgliederbeständen angewiesen sind. Ohne korrekte statistische Fakten besteht das Risiko, dass Bundesaufgaben nicht sachgerecht und damit rechtsungleich erfüllt werden.

Die Veränderung der Konfessionszahlen über die Zeitabfolge hinweg, so wie dies die regelmässig durchgeführten Volkszählungen sichtbar machen, ermöglicht es zudem, Entwicklungen zu antizipieren und bei der Erfüllung von Bundesaufgaben allenfalls andere Akzente zu setzen. Für die bundesgerichtliche Beurteilung von Rechtsfällen mit einem religionsrechtlichen Kontext sind die Konfessionszahlen ebenfalls wichtig. Sie bilden damit ein wichtiges Hilfsmittel für eine zweckdienliche Rechtspolitik der Bundesorgane im Bereich Staat-Religionsgemeinschaften.

Die Beschränkung der landesweiten Erhebung auf diejenigen Konfessionszahlen, die nach heute geltendem kantonalem Recht durch die Einwohnergemeinden erhoben werden, genügt dabei nicht. Die Register der Einwohnerkontrollämter geben nur Auskunft über die Zugehörigkeit zu einer im Kanton anerkannten öffentlichrechtlichen Religionsgemeinschaft. Der immer grösser werdende Mitgliederbestand von Religionsgemeinschaften ohne öffentlichrechtlichen Status wird heute nicht erfasst, dies obwohl die Bundesorgane für die sachgerechte Erfüllung ihrer Aufgaben auf die präzise Erfassung dieser Bestände in zunehmenden Masse angewiesen sind⁷⁰.

Dargelegt wurde schliesslich, dass das geltende urheberrechtliche Abgeltungssystem im kirchlichen Bereich durch die vom BA für Statistik vorgeschlagene Regelung partiell verunmöglicht wird.

⁷⁰ Ob dieses Manko inskünftig durch vermehrte öffentlichrechtliche Anerkennungen kompensiert werden wird, ist völlig offen; die öffentlichrechtliche Anerkennung ist ein politischer Akt und damit von vielen Faktoren abhängig, vgl. unten Kapitel 3.2.2.1.

3.2 Gründe auf der kantonalen Ebene

3.2.1 Allgemeines

Die Ausführungen im Kapitel 3.1 haben gezeigt, dass es auf der Bundesebene verschiedene Gründe gibt, die Religionszugehörigkeit im BG über Personenregister als Merkmal der Kategorie 1 und nicht als Merkmal der Kategorie 2 zu definieren. Gibt es daneben auch auf der kantonalen Ebene Gründe, die für eine solche Lösung sprechen?

3.2.2 Fortentwicklung des kantonalen Religionsrechts

Gemäss Art. 72 Abs. 1 BV sind die Kantone für die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche zuständig. Die Grundzüge des kantonalen Religionsrechts sind jeweils in den jeweiligen Kantonsverfassungen niedergelegt; die ausführende Gesetzgebung findet sich in kantonalen Kirchengesetzen, aber auch in verschiedenen anderen Erlassen des kantonalen Rechts⁷¹. Unter Wahrung des übergeordneten Bundesrechts sind die Kantone in der Fortentwicklung ihres Religionsrechts autonom. Dieses ist also Gegenstand kantonalen Rechtspolitik, welche für sachgerechte Entscheidungen auf angemessene Informationen angewiesen ist. Das ist für einige Bereiche zu prüfen.

3.2.2.1 Die öffentlichrechtliche Anerkennung

Die Kantone sind grundsätzlich frei in der Entscheidung, ob sie eine Kirche oder andere Religionsgemeinschaft öffentlichrechtlich anerkennen wollen oder nicht. Durch die Anerkennung entsteht ein neues öffentlichrechtliches Rechtssubjekt. Die Religionsgemeinschaft wird aus dem Kreis der privatrechtlich organisierten Gebilde herausgehoben⁷². Der Staat setzt sich durch diesen Rechtsakt in ein näheres Verhältnis zu einer Religionsgemeinschaft. Der Begriff *Anerkennung* drückt die Bedeutsamkeit der betreffenden Religionsgemeinschaft für den Staat aus, wirkt also wie eine Art „Gütesiegel“, der Zusatz *öffentlichrechtlich* präzisiert die rechtliche Organisationsform⁷³.

Die öffentlichrechtliche Anerkennung hat ein Bündel von Rechten und Pflichten zur Folge. Sie erleichtert die Tätigkeit der anerkannten Religionsgemeinschaft durch Gewährung der Steuerhoheit und z.T. durch finanzielle Unterstützung (Kultusbudget), aber auch durch verschiedene Formen der Zusammenarbeit (Religionsunterricht, Anstaltsseelsorge) und der administrativen Unterstützung (Datenmeldung, Steuerbezug). Im Gegenzug verlangen die Kantone oft demokratische Entscheidungsstrukturen in den Religionsgemeinschaften und üben eine gewisse Aufsicht über diese aus.

⁷¹ Vgl. die vorzügliche Übersicht über die kantonalen Fundstellen bei FREY, Kirchenrechtsquellen I, S. 27 ff.

⁷² FAMOS, S. 42.

⁷³ In den Trennungskantonen Genf und Neuenburg gibt es keine öffentlichrechtliche, wohl aber eine öffentliche Anerkennung (*reconnaissance comme institution d'intérêt public*) von Religionsgemeinschaften.

Der öffentlichrechtliche Status ist für die Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften insgesamt vorteilhaft. Mehrere heute privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften haben ihr Interesse an diesem Status bekundet⁷⁴. Indessen ist die Gewährung dieses Status ein politischer Akt; zuständig für den Entscheid ist je nach Kanton entweder das kantonale Parlament oder das Stimmvolk.

War die öffentlichrechtliche Anerkennung lange auf die drei Landeskirchen beschränkt, erhielten jüdische Gemeinden diesen Status 1972 in Basel-Stadt, 1990 in Freiburg, 1993 in St. Gallen und 1995 in Bern. Bei den verschiedenen kantonalen Verfassungsrevisionen, die in diesen Jahren stattfinden, zeigt sich zudem mancherorts die grundsätzliche Bereitschaft des kantonalen Gesetzgebers, die öffentlichrechtliche Anerkennung auch auf andere Religionsgemeinschaften hin zu **öffnen**. Entsprechende Rechtsnormen werden gegenwärtig diskutiert (so u.a. in Zürich⁷⁵, in Schaffhausen⁷⁶ und in der Waadt⁷⁷). Rechtspolitischer Hintergrund der Öffnung des kantonalen Religionsrechts ist die vermehrte gesellschaftliche Präsenz weiterer, von ihren Mitgliederzahlen her nicht kleinen Religionsgemeinschaften neben den beiden grossen Volkskirchen. Es stellt sich gegenwärtig die Frage, ob eine Beschränkung des öffentlichrechtlichen Status auf einige wenige Religionsgemeinschaften noch politisch opportun ist.

Mitgliederzahlen spielen aber auch eine Rolle, wenn eine Religionsgemeinschaft ein **Anerkennungsgesuch** stellt. Gelegentlich verlangt das kantonale Recht für die Anerkennung, nebst anderen Voraussetzungen wie demokratische Organisationsformen, eine Mindestzahl von Mitgliedern⁷⁸. Auch wo dies nicht explizit gesagt wird, ist die Grösse der Religionsgemeinschaft neben anderen Kriterien faktisch ein Entscheidungselement. Dies nicht nur wegen des mit der Anerkennung verbundenen administrativen Aufwandes, sondern auch, weil die Mitgliederzahl in der Regel ein Indiz für die gesellschaftliche Bedeutung der jeweiligen Religionsgemeinschaft ist⁷⁹.

Für die Fortentwicklung des Anerkennungsrechts ist der kantonale Gesetzgeber also auf Zahlen zu den im Kanton präsenten Religionsgemeinschaften angewiesen. Gemäss geltender Rechtslage werden von den Einwohnerkontrollämtern aber nur die Mitglieder jener Religionsgemeinschaften erfasst, die den öffentlichrechtlichen Status bereits erhalten haben. Alle anderen werden nicht erfasst, obwohl sie von den nominellen Kriterien her möglicherweise in Frage kämen und an diesem Status interessiert wären. Das geltende Registrierungssystem liefert damit, zugespitzt gesagt, nur jene Zahlen, die der kantonale Gesetzgeber bei dieser Rechtsfrage nicht braucht, nicht jedoch jene, die er braucht.

⁷⁴ Vgl. z.B. die Voten von Vertretern von Religionsgemeinschaften in: Pahud de Mortanges/Rutz/Winzeler, S. 105 ff.

⁷⁵ Vgl. den Entwurf für ein Gesetz über die Anerkennung religiöser Gemeinschaften vom 22. September 1998.

⁷⁶ Vgl. Art. 108 des Entwurfes für eine neue Verfassung des Kantons Schaffhausen; diese wurde in der Volksabstimmung vom 4. März 2001 verworfen, aber nicht wegen ihren Kirchenartikeln, vgl. SJKR 6 (2001), S. 162 f.

⁷⁷ Vgl. den Vorentwurf der Assemblée constituante du Canton de Vaud vom 8. Juni 2001.

⁷⁸ So verlangt Art. 28 des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 26. September 1990 des Kantons Freiburg (SGF 190.1) in Art. 28 für die Gewährung von öffentlichrechtlichen Vorrechten, dass eine Religionsgemeinschaft mindestens 100 Mitglieder im Kanton hat. Der Entwurf eines Gesetzes über die Anerkennung religiöser Gemeinschaften vom 22. September 1998 des Kantons Zürich verlangt in § 3 Abs. 1, dass eine Religionsgemeinschaft im Kanton mehr als 3000 Mitglieder hat.

⁷⁹ Hinzuweisen ist immerhin auf das Gegenbeispiel der öffentlichrechtlichen Anerkennung der jüdischen Gemeinschaften in einigen Kantonen. Die Tatsache ihrer vergleichsweise kleinen Mitgliederbestände wurde durch andere Aspekte gesellschaftlicher Bedeutsamkeit kompensiert.

Der kantonale Gesetzgeber wird so auf die Selbstangaben der jeweiligen Religionsgemeinschaft verwiesen. Wie oben in Kapitel 2.6 dargestellt, können aber manche Religionsgemeinschaften keine verlässlichen Zahlen über ihren Mitgliederbestand liefern, sodass dieser Weg mit Unsicherheiten behaftet ist.

3.2.2.2 Friedhofswesen

Seit 1874 ist das Friedhofswesen den staatlichen Behörden übertragen; es wird durch kantonales und kommunales Recht geregelt. Durch die Säkularisierung des Begräbniswesens sollte im Nachgang zum Kulturkampf sichergestellt werden, dass niemand aus religiösen oder anderen Gründen in herabsetzender Weise bestattet wird. Entsprechend formulierte die BV 1874 in Art. 53 Abs. 2 ausdrücklich einen Anspruch auf eine schickliche Bestattung. Das gilt, gestützt auf Art. 7 BV, auch unter dem neuen Verfassungsrecht⁸⁰. Um diese Gleichheit im Tode sicherzustellen, verpflichtet das kantonale Friedhofsrecht die Gemeinden häufig, die Verstorbenen auf der allgemeinen Abteilung des kommunalen Friedhofes der Reihe nach zu bestatten. Die allgemeine Abteilung des Friedhofes soll also für alle Einwohner der Gemeinde ein akzeptabler und würdiger Bestattungsort sein. Damit stets genügend Platzreserven vorhanden sind, sieht das kantonale Friedhofsrecht meistens einen Gräberturnus vor: nach 20 oder 25 Jahren werden die alten Gräber geräumt, um für neue Platz zu machen.

Das geltende Friedhofsrecht gilt als vereinbar mit den christlichen Anschauungen über Bestattung und Tod. Anders ist es hingegen beim Judentum und beim Islam. Gemäss jüdischer Auffassung hat der Leichnam des Verstorbenen bis zur Auferstehung zu ruhen. Das Grab ist geographisch so auszurichten, dass der Verstorbene mit dem Gesicht in Richtung Jerusalem zu liegen kommt. Auch wird seitens der Juden auf eine Abgrenzung der jüdischen Gräber vom allgemeinen Teil des Friedhofes Wert gelegt. Diese besonderen kultischen Bestimmungen haben dazu geführt, dass die jüdischen Gemeinschaften private Friedhöfe errichteten⁸¹ oder dass auf öffentlichen Friedhöfen separate Abteilungen angelegt wurden⁸².

Der Islam geht von ähnlichen Vorstellungen wie das Judentum aus⁸³. Da private muslimische Friedhöfe aus finanziellen Gründen bis dato nicht realisiert werden konnten, stellt sich für Städte mit einem signifikanten Anteil an muslimischen Bewohnern heute die Frage, ob **gesonderte Friedhofabteilungen** zu errichten sind. Das setzt in einigen Kantonen vorgängig eine Änderung des Friedhofsrechts voraus, zumal nicht alle kantonalen Bestattungsgesetze separate Abteilungen zulassen. Dadurch sind Muslime gezwungen, ihre Toten auf dem allgemeinen Friedhof zu bestatten, was für sie aus Glaubensgründen unbefriedigend ist, oder ihre Verstorbenen in ihr Heimatland zu überführen, was mit hohen Kosten verbunden ist.

⁸⁰ Nach KLEY, S. 25 ist als Anspruchsgrundlage wohl eher Art. 10 BV anzusehen.

⁸¹ So z.B. in den Städten Zürich und Bern.

⁸² So z.B. in Luzern, Freiburg und Prilly.

⁸³ Vier Regeln sind für Moslems zwingend: es soll eine Erdbestattung und keine Kremation erfolgen, das Grab ist nach Mekka auszurichten, die Gräber sind auf einem separaten Friedhof oder separaten Friedhofsabteilung zusammenzufassen und schliesslich dürfen die Gebeine nicht wieder ausgegraben werden. Wohl aber darf das Grab neu belegt werden. Zu diesen Regeln kommen noch andere hinzu, die freilich für Muslime nicht denselben Verbindlichkeitsgrad haben, vgl. Erwin TANNER, Die Bestattung nach islamischem Ritus, in: Pahud de Mortanges/Tanner, S. 243 ff.

Um die Dringlichkeit von Massnahmen beurteilen zu können, müssen die Kantone und die grösseren Städte den zukünftigen „Bedarf“ an entsprechenden Grabstätten abschätzen können. Mit welcher Anzahl verstorbener Muslimen ist in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zu rechnen? Ein Teil der Muslime, etwa jener mit Flüchtlingsstatus, wird das Land wieder verlassen. Ein anderer Teil wird hier Wurzeln schlagen und bleiben. Des Weiteren werden durch Mischehen Menschen zum Islam konvertieren.

Die sporadische Erhebung der Konfessionszahlen ist also erforderlich, um eine politisch und menschlich vertretbare Fortentwicklung des Friedhofsrechtes zu ermöglichen. Gemäss BGE 125 I 300 ff. lässt sich aus dem Recht auf eine schickliche Beerdigung keinen Anspruch auf eine separate Friedhofabteilung ableiten. Die Kommunen sind also rechtlich nicht verpflichtet, für einzelne Muslime separate Abteilungen auf ihren Friedhöfen einzurichten. Wo sie das bis dato getan haben⁸⁴, geschah dies gewissermassen freiwillig, um ein evidentes Problem für eine Religionsgemeinschaft zu lösen.

3.2.3 Die Wahrnehmung gesetzlich verankerter res mixtae

Es gibt verschiedene Bereiche des öffentlichen Lebens, an denen sowohl der Staat wie die Religionsgemeinschaften ein Interesse haben. Sie werden mit dem älteren Ausdruck als res mixtae („gemeinsame Angelegenheiten“) bezeichnet und betreffen zum Beispiel den schulischen Religionsunterricht, die Anstaltsseelsorge, die theologischen Fakultäten an kantonale Universitäten und die Denkmalpflege. Die Finanzierung sozialer und kultureller Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften durch staatliche Mittel (S.u. 3.2.4) gehört ebenfalls hierhin. Konfessionszahlen sind für die staatlichen Behörden unerlässlich als Entscheidungsgrundlage für die Gestaltung, die Fortentwicklung und den Vollzug auch dieses Teiles des kantonalen Staatskirchenrechts. Das ist für zwei Bereiche zu illustrieren.

Der schulische **Religionsunterricht** ist von Kanton zu Kanton verschieden geregelt, weshalb hier eine Vielfalt unterschiedlichster Systeme existiert. Eine neuere Untersuchung zur Situation in der Deutschschweiz zeigt auf, dass in allen untersuchten 21 Kantonen ein schulischer und/oder ein kirchlicher Religionsunterricht stattfindet. In 9 Kantonen wird der schulische Religionsunterricht durch die Schulen ohne Mitverantwortung der im Kanton anerkannten Religionsgemeinschaften erteilt; in 7 weiteren Kantonen wird der Religionsunterricht in Zusammenarbeit von Staat und Religionsgemeinschaften durchgeführt; in 5 Kantonen fällt die Erteilung des Religionsunterrichts ausschliesslich in die Verantwortung der Religionsgemeinschaften⁸⁵.

⁸⁴ In den Städten Genf, Bern, Basel und Zürich-Witikon, vgl. NZZ Nr. 41 vom 19. Februar 2002, S. 12 und Nr. 48 vom 27. Februar 2002, S. 43.

⁸⁵ BELLIGER/GLUR-SCHÜPFER/SPITZER, S. 5.

Verantwortung, Mitwirkung und finanzielle Unterstützung durch den Kanton sind nicht bloss als Dienst des Staates an die Religionsgemeinschaften zu verstehen, sondern bringen auch zum Ausdruck, dass der Staat ein *eigenes* Interesse an der religiösen Erziehung der Kinder und Jugendlichen hat. Den kantonalen Schulgesetzen zufolge geht es beim Religionsunterricht u.a. um die Vermittlung von Werten wie „Solidarität, Achtung, Wertschätzung, Mitmenschlichkeit, Rücksichtnahme gegenüber Mensch und Umwelt, Verantwortungsbewusstsein usw.“⁸⁶. Der Religionsunterricht ist also Teil des ethischen Erziehungsauftrags der Schule.

Allerdings ist der Religionsunterricht heute im Umbruch begriffen. Einerseits nehmen die Abmeldungen religiös uninteressierter Eltern zu, andererseits steigt in den Schulen die Zahl der Kinder aus nichtchristlichen Religionen. Eine Fortentwicklung im Sinne einer inhaltlichen Öffnung des Faches ist also notwendig. Damit die Schulbehörden diese planen und umsetzen können, müssen sie über präzise Informationen zur gegenwärtigen Situation verfügen, welche indizieren, wie sich die religiöse Zusammensetzung der Schulklassen voraussichtlich verändern wird. Die auf die Landeskirchen beschränkte Erfassung der Konfessionszahlen liefert jene Zahlen nicht, die hier besonders interessieren.

Ähnlich präsentiert sich die Situation der **Anstaltsseelsorge**, also die seelsorgerliche Betreuung von Spitalpatienten, Heimbewohnern und Gefängnisinsassen. Diese wird als Teil einer umfassenden Sorge verstanden; bei kranken Menschen kann die seelsorgerliche Betreuung ein Bestandteil des Heilungsprozesses sein⁸⁷. Aus diesem Grund haben nicht nur die Kirchen, sondern auch die für die Gesundheitssorge zuständige kantonalen Stellen ein Interesse an der Anstaltsseelsorge. Das kantonale Recht gewährleistet den öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen in der Regel ausdrücklich die Seelsorge an Anstaltsinsassen ihrer Konfession⁸⁸. Zudem wird die Seelsorge in verschiedenen Kantonen durch den Staat unterstützt, indem er Spital-, Heim- und Gefängnisseelsorger bzw. -seelsorgerinnen finanziert.

Auch hier sind die bisherigen Regelungen ein Stück weit durch die sukzessive Veränderung der konfessionellen Verhältnisse in der Schweiz in Frage gestellt. Das ist heute am sichtbarsten im Strafvollzug, wo schätzungsweise 50 % der Anstaltsinsassen Muslime sind⁸⁹. Für diese ist die Betreuung durch einen muslimischen Seelsorger evidenterweise wichtig⁹⁰. Das kantonale Gefängnisrecht sieht hier oft vor, dass die Gefängnisleitung die Betreuung durch andere als durch evangelische und katholische Seelsorger genehmigen kann.

Die Konfessionszahlen sind also für die Beantwortung der Frage notwendig, ob und wie das kantonale Recht den sich ändernden Gegebenheiten anzupassen ist. Sie liefern den kantonalen Behörden und Anstaltsleitungen die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für die mittel- und langfristige Planung der Seelsorge in den einzelnen Anstalten.

⁸⁶ CALUORI, S. 13.

⁸⁷ WINZELER, S. 66 f.

⁸⁸ Vgl. die zitierten Bestimmungen bei FREY, Kirchenrechtsquellen I, S. 422.

⁸⁹ Philipp MAIER, Muslime im Strafvollzug, in: Pahud de Mortanges/Tanner, S. 309 ff.

⁹⁰ Das betrifft nicht nur das Freitagsgebet, für welches BGE 113 Ia 304 die Anstaltsleitung der Strafanstalt Regensdorf/Pöschwies verpflichtete, für einen Iman zu sorgen.

3.2.4 Aufteilung finanzieller Beiträge

Die Tätigkeit der anerkannten Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften werden meistens mit allgemeinen Finanzmitteln des Kantons und z.T. auch der Gemeinden unterstützt. Die relative Höhe dieser kantonalen und kommunalen **Beiträge** ist dabei, historisch bedingt, kantonal sehr verschieden. Ebenso gibt es signifikante Unterschiede bei der Frage, für welche Zwecke diese allgemeinen Steuermittel verwendet werden können. Während in wenigen Kantonen der staatliche Beitrag nebst anderem der Finanzierung von Geistlichen dient, geht es mehrheitlich und zunehmend darum, Aktivitäten der Landeskirchen zu unterstützen, an denen alle Bürger unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit ein Interesse haben. Zu denken ist an durch die Kirchen angebotene Jugendarbeit und Erwachsenenbildung, an Eheberatung und verschiedene Formen der Spezialseelsorge (Bahnhof-, Flughafen-, Polizei- und Industrie-seelsorge), aber auch an Flüchtlings- und Ausländerhilfen.

Die Verteilung des staatlichen Beitrages auf die im Kanton öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften geschieht oft gemäss den Mitgliederzahlen der jeweiligen Gemeinschaften. Dies sofern es nicht aus historischen oder aus anderen Gründen einen abweichenden Verteilschlüssel gibt. Die Erhebung der Konfessionszahlen ist also wichtig für die Verteilung des kantonalen Beiträges.

Gleiches gilt für die Erträge aus der **Kirchensteuer juristischer Personen**. Diese existiert in den meisten Kantonen, ist hinsichtlich ihrer steuerlichen Anknüpfung, ihrer Berechnungsweise und ihrer Höhe aber sehr unterschiedlich ausgestaltet⁹¹. Die juristischen Personen können sich nicht unter Berufung auf die Religionsfreiheit von dieser Steuer befreien (BGE 102 Ia 468, bestätigt in BGE 125 I 122); sie ist, wie andere Steuerarten auch, voraussetzungslos geschuldet. Die Kantone verteilen die Erträge aus dieser Steuer auf die von ihnen öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften. In einem Teil der Kantone geschieht die Aufteilung gemäss den Mitgliederzahlen der anerkannten Gemeinschaften im ganzen Kanton, in den anderen Kantonen gemäss den Mitgliederzahlen in der Sitzgemeinde der juristischen Person⁹².

Die Erhebung der Konfessionszugehörigkeit durch die Einwohnerkontrollämter, so wie sie das kantonale Recht vorsieht, ist also erforderlich, um die staatlichen Leistungen und die Erträge der Kirchensteuern juristischer Personen korrekt zu verteilen. Beitragsempfänger sind nach heutigem Recht nur die öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften. Für diese Zwecke genügt also gegenwärtig das geltende kantonale Recht. Nähme man in einem zukünftigen Moment auch eine Religionsgemeinschaft auf die Liste der Beitragsempfänger, welche keinen öffentlichrechtlichen Status hat, würde das existierende System zur Errechnung des Verteilschlüssels hingegen nicht mehr genügen. Das kantonale Recht müsste entsprechend revidiert werden.

⁹¹ Vgl. dazu INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, S. 5.

⁹² Vgl. ebd., S. 28.

3.2.5 Ergebnis

Wie vorstehend aufgezeigt, hat die kantonale Rechtspolitik nicht nur ein Interesse an den Mitgliederzahlen jener Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften, die öffentlichrechtlich anerkannt sind und deren Mitglieder in den meisten Kantonen (aber nicht in allen) durch die Einwohnerkontrollen erfasst werden. Für die Fortentwicklung des Verhältnisses Staat-Religionsgemeinschaften bedürfen die Kantone auch und gerade der Mitgliederzahlen jener Religionsgemeinschaften, die heute keinen öffentlichrechtlichen Status haben. Eine auf die anerkannten Religionsgemeinschaften beschränkte Erhebung der Mitgliederzahlen **erschwert** den Kantonen damit die **adäquate Reaktion** auf die sich ändernde religiöse Zusammensetzung der Bevölkerung. Auf diese Weise besteht die Gefahr, dass das kantonale Religionsrecht von überholten Vorstellungen ausgeht und das Verhältnis Staat-Religionsgemeinschaften nicht sachgemäss geregelt wird. Das kann im Extremfall zu diskriminatorischen Regelungen im kantonalen Religionsrecht führen, die vor dem Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 BV nicht standhalten.

Unabhängig davon, ob Gerichte Normen im Bereich des Verhältnisses Staat-Religionsgemeinschaften als rechtsgleich oder -ungleich beurteilen, können sich die Mitglieder von Religionsgemeinschaften durch Regelungen in Einzelbereichen oder durch das Gesamtsystem des Religionsrechts diskriminiert fühlen. Sie können politischen Druck ausüben oder zu anderen, letztlich gar rechtswidrigen Mitteln greifen. Sachgemässe, den effektiven Konfessionszahlen angepasste Regelungen im Bereiche des Verhältnisses Staat-Religionsgemeinschaften dienen damit letztlich dem **Rechtsfrieden**. Dieser lässt sich wahren, wenn sich die Mitglieder der verschiedenen Religionsgemeinschaften mit ihren Anliegen von den staatlichen Behörden ernst genommen fühlen.

Die im geplanten BG über Personenregister vorgesehene Regelung lässt im Übrigen zu, dass Kantone die Zugehörigkeit auch zu einer Landeskirche nicht mehr erfassen. Die Registrierung ist gegenwärtig u.a. als Anknüpfung für die Einforderung der Kirchensteuer noch unerlässlich. Würde aber ein Kanton im Zuge der gegenwärtigen Verfassungsrevisionen beispielsweise zum Modell der sog. Mandatssteuer⁹³ wechseln, fiel dieses Erfassungsmotiv weg. Wenn in der Folge die Kantone den Verzicht auf die Erfassung der Religionszugehörigkeit durch das BG über Personenregister als **Einladung** verstehen würden, ihrerseits **ganz** auf die Erhebung **zu verzichten**, würde damit der Teil der Schweiz, über dessen konfessionelle Zusammensetzung man keine verlässlichen Zahlen hat, immer grösser. Die Signalwirkung, welche die Regelung im BG über Personenregister in diesem Bereich haben wird, ist jedenfalls nicht zu unterschätzen.

⁹³ Nach diesem ist jeder Bürger verpflichtet, einen Teil seiner Steuerschuld einer Religionsgemeinschaft oder einer karitativen Organisation zuzuwenden; er kann den Adressaten indessen völlig unabhängig von seiner eigenen religiösen Orientierung wählen. Die Steuerbehörde braucht also keine Kenntnis von der Religionszugehörigkeit der Steuerpflichtigen mehr zu haben. Vgl. für die Verfassungsdiskussion in Basel-Stadt: Reformierte Presse Nr. 3 vom 19. Januar 2001, S. 1 f.

3.3 Religionssoziologische Forschung

Die Religionssoziologie beschäftigt sich mit den Wechselwirkungen zwischen Religion und Gesellschaft. Sie untersucht u.a. den Einfluss religiöser Faktoren auf gesellschaftliche Gruppen, auf Politik und Wirtschaft, aber auch auf die Lebensführung des Individuums⁹⁴.

Mit der vermehrten Präsenz anderer Religionsgemeinschaften neben den grossen christlichen Konfessionen erlebt die Religionswissenschaft als Ganzes und die Religionssoziologie als Teilbereich in der Schweiz seit einigen Jahren einen starken **Aufschwung**. So wurden beispielsweise an der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg vor einigen Jahren je ein Studiengang Religionswissenschaft und Religionssoziologie eingerichtet, welche heute über grosse Studierendenzahlen verfügen. An der Theologischen Fakultät der Universität Zürich besteht seit kurzem ebenfalls ein Studiengang Religionswissenschaft. Als Netzwerk von Religionswissenschaftlern wurde an der Universität Lausanne das Observatoire des religions gegründet, das sich u.a. mit religionssoziologischen Fragen beschäftigt.

Die Kirchen haben ebenfalls wissenschaftliche Institutionen geschaffen, die sich mit religionssoziologischen Fragen befassen. Zu erwähnen ist beispielsweise das von verschiedenen Organisationen der römisch-katholischen Kirche getragene Schweizerische Pastoralsoziologische Institut in St. Gallen und das Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes in Bern und Lausanne.

Basis für die Arbeit der Religionssoziologie ist die exakte Kenntnis der Verbreitung der untersuchten Religionen. So hat die Volkszählung im Jahr 1990 zu bedeutenden religionssoziologischen Studien geführt⁹⁵. Auch die Volkszählung im Jahr 2000, welche neu die religiöse Zugehörigkeit der nicht einer Landeskirche angehörenden Einwohnerinnen und Einwohner detailliert erfasste, wird für die Religionssoziologie wichtiges Zahlenmaterial bereitstellen und zu interpretierenden wissenschaftlichen Studien führen. Die Forschung kann ihrerseits wichtige **Informationen** liefern für die kantonale und eidgenössische Rechtspolitik im Bereich Staat - Religionsgemeinschaften, so wie sie in den Kapiteln 3.1 und 3.2 beschrieben wurde.

Die im BG über Personenregister gegenwärtig geplante Regelung der Erhebung der Konfessionszahlen würde, wie im 2. Kapitel aufgezeigt, zu keiner flächendeckenden Erfassung der religiösen Zugehörigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz führen. Die Erhebung bliebe in jenen Kantonen, in denen sie vorgenommen würde, auf die Zugehörigkeit zu Landeskirchen beschränkt. Damit könnte die statistische Auswertung die Verbreitung der verschiedenen Religionen in der Schweiz nicht mehr korrekt wiedergeben. Der Religionssoziologie ginge die unerlässliche **Datenbasis** für gesamtschweizerische Studien **verloren**. Religionssoziologische Studien könnten nur mehr unter dem Vorbehalt verfasst werden, dass das zugrunde liegende verfügbare Zahlenmaterial nicht mit der Realität übereinstimmt. Das ist für dieses Wissenschaftsgebiet, aber auch für die an ihren Ergebnissen interessierten politischen Behörden und anderen Kreise offenkundig eine unhaltbare Konsequenz.

⁹⁴ GABRIEL, Sp. 1070.

⁹⁵ Siehe beispielsweise DUBACH/CAMPICHE, passim.

3.4 Bedeutung der Konfessionszahlen für die Religionsgemeinschaften

Die in den Kantonen öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften sind für die Erfassung ihres Mitgliederbestandes heute ganz wesentlich auf die staatliche Datenmeldung angewiesen. Wie im 2. Kapitel anhand verschiedener kantonaler Regelungen dargestellt, wird die Zugehörigkeit zu einer anerkannten Kirche oder anderen Religionsgemeinschaft im Moment des Zuzuges eines neuen Einwohners registriert und dann der Kirchgemeinde/Pfarrei oder dem kantonal-kirchlichen Organ weitergemeldet.

Die Kirchgemeinden/Pfarreien stellen ihre interne Mitgliederliste anhand der von der politischen Gemeinde gemeldeten Daten (teilweise gegen Entschädigung) zusammen. Das ist für sie eine grosse **Arbeitserleichterung**. Würde die Datenmeldung unterbleiben, müsste das innerkirchliche Erfassungssystem geändert werden. Die Kirchgemeinden/Pfarreien wären darauf angewiesen, dass sich ihre Religionsangehörigen direkt bei ihnen anmelden. In vielen Fällen würde das wohl unterbleiben: die Religionsangehörigen würden von Leistungen der Kirchgemeinde/Pfarrei profitieren, ohne ihren finanziellen Pflichten nachzukommen.

Die staatliche Erfassung der Zugehörigkeit zu einer anerkannten Religionsgemeinschaft stellt für diese auch eine erhebliche Erleichterung beim Bezug der **Kirchensteuer** dar. Wer sich als Mitglied einer anerkannten Religionsgemeinschaft registrieren lässt, wird in den meisten Kantonen von der Einwohnergemeinde oder vom Kanton gleichzeitig mit der staatlichen Steuer auch für die Kirchensteuer veranlagt. Letztere wird mit staatlichem Verwaltungszwang eingefordert. Das ist für die Kirchen vorteilhaft, sichert es ihnen doch das Steuersubstrat. Das zeigt sich am Gegenbeispiel des Kantons Genf. Dort erhebt der Kanton zusammen mit der Kantonssteuer auf Gesuch der Kirchen hin eine „*contribution ecclésiastique*“, doch hat deren Nichtbezahlung keine rechtlichen Konsequenzen (siehe oben Kapitel 2.6). In der Folge bezahlt ein nicht unerheblichen Teil der Kirchenmitglieder diesen Beitrag nicht, was zu finanziellen Nöten der Kirchen führt.

Die gemäss geltendem System vom Staat erhobenen Mitgliederzahlen dienen auch der Erfüllung von Aufgaben der **kantonalen und überkantonalen kirchlichen Organisationen**. Bei den reformierten Landeskirchen und den kantonalen Körperschaften der römisch-katholischen Kirche werden für die Berechnung des Finanzausgleiches zwischen den Kirchgemeinden und für die Festsetzung der Abgaben der Kirchgemeinden an die kantonalen Organisationen teilweise (nebst anderen Kriterien) die Mitgliederzahlen in den einzelnen Kirchgemeinden/Pfarreien zugrunde gelegt. Mitgliederzahlen sind auch von Bedeutung für die Berechnung des Gewichtes der Wahlkreise bei der Wahl von Vertretern in die Landeskirchen/kantonalen kirchlichen Körperschaften und bei der Festlegung von finanziellen Beiträgen an ökumenischen Projekten.

Die Mitgliederzahlen der kantonalen Organisationen sind teilweise wiederum massgebend für die Berechnung ihrer Beiträge an überkantonale Organisationen. Das ist z.B. der Fall für die Pro-Kopf-Beiträge der kantonalen katholischen Körperschaften an die Diözesen (sogenannte Bistumsbeiträge) oder an die Römisch-katholische Zentralkonferenz der Schweiz.

Das geltende Erfassungssystem der Mitgliedschaft hat also für die anerkannten Kirchen signifikante Vorteile. Durch die geplante Regelung im BG über Personenregister wird dieses System gemäss gegenwärtigem Kenntnisstand nicht in Frage gestellt: als Merkmal der Kategorie 2 kann die Religionszugehörigkeit von den Kantonen weiterhin erhoben werden. Die Kantone sind aber andererseits von Bundesrechts wegen nicht verpflichtet, ihr Erhebungssystem weiterzuführen. Würden Kantone inskünftig dazu übergehen, die Mitgliedschaft zu anerkannten Religionsgemeinschaften nicht mehr zu registrieren, wären letztere mit gravierenden Schwierigkeiten konfrontiert. Eine bundesrechtliche Verpflichtung der Mitgliedschaftserhebung durch die kommunalen Einwohnerkontrollämter könnte das wirksam verhindern.

4 Denkbare rechtliche Gründe gegen eine Erhebung der Religionszugehörigkeit

Es hat sich gezeigt, dass es für den Bund und die Kantone, aber auch für die Forschung und die Religionsgemeinschaften selber eine ganze Reihe von Gründen gibt, welche auch inskünftig eine Erhebung der Religionszugehörigkeit der Einwohner als notwendig erscheinen lassen. Ebenso ist deutlich geworden, dass wenn als Erfassungsort nur die kommunalen Einwohnerregister in Frage kommen, alle Kantone bundesrechtlich zur Erhebung verpflichtet werden sollten und diese nicht, wie es heute der Fall ist, auf die Zugehörigkeit zu einer öffentlichrechtlich anerkannten Kirche oder anderen Religionsgemeinschaft beschränkt sein darf. Es liegt daher nahe, im BG über Personenregister die Religionszugehörigkeit als ein Merkmal der Kategorie 1 zu konzipieren.

Die bundesrechtliche Verpflichtung der Kantone zur Erhebung der Religionszugehörigkeit kommt freilich nur dann in Frage, wenn ihr keine rechtlichen Gründe entgegenstehen. Es ist daher in diesem letzten Kapitel zu prüfen, ob die Erhebung der Konfessionszugehörigkeit rechtens wäre.

4.1 Persönliche Freiheit und Datenschutz

Ein erster, naheliegender Einwand gegen die bundesrechtliche Anordnung der Erhebung der Religionszugehörigkeit ist der Datenschutz. Die Religionszugehörigkeit wird heute von vielen Menschen als reine Privatsache betrachtet, über welche man oft nicht gerne spricht. Das eidgenössische und kantonale Datenschutzrecht konkretisiert den verfassungsrechtlichen Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung, so wie dieser jetzt als Teilgehalt der persönlichen Freiheit in Art. 13 Abs. 2 BV explizit genannt wird. Demzufolge hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Geschützt werden soll „der Ruf und die soziale Geltung einer Person, ihr Kredit, das Vertrauen ihrer Geschäftspartner, ja allgemein das Bild, das Dritte und die Öffentlichkeit von der betroffenen Person haben“⁹⁶.

⁹⁶ Rainer J. SCHWEIZER, Verfassungsrechtlicher Persönlichkeitsschutz, in: Thürer/Aubert/Müller, § 43 N 29.

Würde das BG über Personenregister die Einwohnerkontrollämter zur Erhebung der Konfessionszugehörigkeit verpflichten, müsste dies vor dem eidgenössischen Datenschutzrecht standhalten. Hinzuweisen ist daher zunächst darauf, dass Art. 3 lit. c DSG die religiösen Anschauungen und Tätigkeiten gleich wie die weltanschaulichen, politischen und gewerkschaftlichen Anschauungen und Tätigkeiten als besonders schützenswerte Personendaten definiert. Darunter wird auch die Tatsache subsumiert, dass jemand einer Organisation angehört, die solche Ansichten vertritt oder Tätigkeiten ausübt. Angaben über die Konfession gelten daher gleich wie die Parteizugehörigkeit oder die Mitgliedschaft bei einer Arbeitnehmerorganisation als besonders schützenswert⁹⁷.

Während die Organe des Bundes die übrigen Personendaten dann bearbeiten dürfen, wenn eine gesetzliche Grundlage vorliegt, setzt die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten in der Regel⁹⁸ voraus, dass dies in einem formellen Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 17 Abs. 2 DSG). Indem der Gesetzgeber hier mehr als nur ein Gesetz im materiellen Sinn verlangt, trägt er der Tatsache Rechnung, dass bei der Bearbeitung dieser Daten aufgrund ihrer Eigenart das Risiko einer Persönlichkeitsverletzung erhöht ist⁹⁹.

Eine Ausnahme von der Voraussetzung einer formellen Gesetzesgrundlage enthält jedoch Art. 22 Abs. 2 DSG: für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten muss dieses Erfordernis dann nicht gegeben sein, wenn die Daten zum Zwecke der **Forschung, Planung und Statistik** bearbeitet werden. Der Grund liegt darin, dass die Daten ausschliesslich zu nicht personenbezogenen Zwecken bearbeitet werden¹⁰⁰. Die Bearbeitung der Daten muss in diesem Fall in der Weise geschehen, dass keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen möglich sind. Die Daten sind gemäss Art. 22 Abs. 1 DSG zu anonymisieren, sobald es der Zweck des Bearbeitens erlaubt, die Ergebnisse sind so zu veröffentlichen, dass die betroffenen Personen nicht bestimmbar sind.

Bei einer gestützt auf das BG über Personenregister vorgenommenen Erhebung der Religionszugehörigkeit ginge es um die Gewinnung statistischer Angaben zu den Mitgliederzahlen der einzelnen Religionsgemeinschaften. Das ist ein nicht personenbezogener Zweck. Diese Daten könnten in anonymisierter Form von den Einwohnerkontrollämtern weitergegeben werden. Die Veröffentlichung der so gewonnenen statistischen Angaben ermöglichte keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen. Das Zahlenmaterial könnte nach seiner statistischen Auswertung als Grundlage für die im 3. Kapitel beschriebene rechtspolitische Planung von Bund und Kantonen und für die Forschung verwendet werden.

Selbst wenn nur ein Gesetz im materiellen Sinne für diese Art der Verwendung der Konfessionszahlen vorausgesetzt ist, kann auf die Existenz von formellen Rechtsgrundlagen hingewiesen werden, insbesondere auf Art. 65 Abs. 1 BV und das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992¹⁰¹ sowie auf Art. 65 Abs. 2 BV und das geplante BG über Personenregister.

⁹⁷ Urs BELSER, in: Maurer/Vogt, Art. 3 N 12.

⁹⁸ Siehe die Ausnahmen in Art. 17 Abs. 2 lit. a-c DSG.

⁹⁹ Jean-Philippe WALTHER, in: Maurer/Vogt, Art. 17 N 17.

¹⁰⁰ Hans BÄTTIG, in: Maurer/Vogt, Art. 22 N 30.

¹⁰¹ SR 431.01.

Das Datenschutzrecht spricht damit nicht gegen eine Aufnahme des Merkmals der Religionszugehörigkeit in die Kategorie 1 des geplanten BG über Personenregister. Das erstaunt nicht, war doch die Religionszugehörigkeit auch ein durch die Volkszählung 2000 erhobenes Datum, das als solches den Anforderungen des DSG zu genügen hatte¹⁰².

4.2 Religionsfreiheit

Die Religionsfreiheit ist neben Art. 15 BV ebenfalls in Kantonsverfassungen und in Art. 9 EMRK verankert. Sie umfasst die Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit und hat, mit einer verbreiteten dogmatischen Einteilung, eine positive wie eine negative Seite¹⁰³. Während die verschiedenen Teilaspekte der positiven Religionsfreiheit in Art. 15 Abs. 2 und 3 BV genannt werden, beschlägt Art. 15 Abs. 4 BV die negative Religionsfreiheit: niemand darf gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht Folge zu leisten. Der Einzelne soll hier vor jeglicher Form staatlichen *Zwangs* in religiösen Angelegenheiten bewahrt werden.

Die negative Religionsfreiheit umfasst des Weiteren das Recht des Einzelnen, seine religiösen Überzeugungen zu verschweigen. Der Staat darf ihn nicht zwingen, eine Erklärung über seine religiösen Überzeugungen und damit gewissermassen ein Glaubensbekenntnis abzugeben¹⁰⁴. Das bedeutet, dass die sich in einer Gemeinde niederlassende Person nicht gezwungen werden kann, bei der Anmeldung ihre Religionszugehörigkeit bekannt zu geben. Verweigert sie die Konfessionsangabe, gilt sie als religionslos. Wer allerdings einer im Kanton öffentlichrechtlich anerkannten Kirche oder anderen Religionsgemeinschaft angehört und das auch weiterhin tun will, muss seine Zugehörigkeit in diesem Moment gegenüber den staatlichen Behörden bekannt geben. Darin liegt kein staatlicher Zwang, da niemand gezwungen ist, einer öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft anzugehören.

Ändert sich etwas, wenn das Datum der Religionszugehörigkeit im Einwohnerregister flächendeckend und zu einem anderen Zweck als zur Feststellung der Zugehörigkeit zu einer Landeskirche erhoben wird? Diese Frage ist zu verneinen. Zwar stellt die Erhebung der Religionszugehörigkeit zu statistischen Zwecken einen Eingriff in die Religionsfreiheit der Bürger dar, doch lässt sich dieser Eingriff rechtfertigen. Wie in Art. 36 BV geregelt wird, bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage; sie müssen zudem durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt werden können und verhältnismässig sein. Im 2. Kapitel wurde ausgeführt, welche öffentliche Interessen für eine Erhebung der Konfessionszahlen bestehen; es geht u.a. darum, eine rechtsgleiche Behandlung der Religionsgemeinschaften und ihrer Angehörigen zu gewährleisten. Diese öffentlichen Interessen sind schwerer zu gewichten als das private Interesse des Bürgers, seine Religionszugehörigkeit nicht bekannt zu geben. Dies schon deshalb, weil der Eingriff relativ geringfügig ist: die Religionszugehörigkeit der Menschen gilt heute zwar als Privatsache, aber nicht als ein gesellschaftliches Tabuthema. Zudem werden die Daten vor der Weiterleitung anonymisiert, was Nachteile irgendwelcher Art ausschliesst. Des Weiteren hat jeder

¹⁰² Vgl. die in Fn. 2 zitierten Rechtsgrundlagen.

¹⁰³ Vgl. Felix HAFNER, Glaubens- und Gewissensfreiheit, in: Thürer/Aubert/Müller, § 44 N 6 ff.; KARLEN, S. 214 ff.; KRAUS, S. 85.

¹⁰⁴ FUCHS, S. 185.

gemäss Art. 15 Abs. 4 BV das Recht, seine Religionszugehörigkeit zu verschweigen. Dass er dann als religionslos registriert wird, ist eine zumutbare Konsequenz.

So war es denn bisher in der Lehre auch nicht umstritten, dass die Erfragung der Religionszugehörigkeit gemäss dem im Jahr 2000 letztmals praktizierten Modus der Volkszählung grundrechtlich zulässig sind¹⁰⁵. Man war und ist hier im Einklang mit der ausländischen Grundrechtskonzeption; im deutschen Grundgesetz etwa wird die Durchführung einer statistischen Erhebung ausdrücklich als zulässig erwähnt¹⁰⁶.

Als Ergebnis kann festhalten werden, dass eine Regelung, welche die Einwohnergemeinden verpflichtet, die Religionszugehörigkeit der Einwohner zum Zwecke der Planung, Forschung und Statistik zu erfassen, keinen unzulässigen Eingriff in die Religionsfreiheit darstellt.

4.3 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot

Gemäss Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich; niemand darf, wie Abs. 2 sagt, „diskriminiert werden, namentlich wegen....der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung...“. Die in Art. 8 Abs. 1 BV verankerte Rechtsgleichheit verlangt keine absolute Gleichbehandlung, sondern nur eine relative Gleichheit der Behandlung¹⁰⁷. Gleiches muss nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden¹⁰⁸. Rechtliche Differenzierungen müssen also an erhebliche tatsächliche Unterschiede anknüpfen. Die Rechtsgleichheit ist m.a.W. dann verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger und sachlicher Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist. Nach herrschender Auffassung deckt sich der so verstandene Gleichheitsgrundsatz mit dem Diskriminierungsverbot¹⁰⁹. Eine Diskriminierung liegt dann vor, wenn sie zu einer Benachteiligung führt, die sachlich nicht gerechtfertigt ist¹¹⁰.

Die Erhebung der Religionszugehörigkeit durch das Einwohnerkontrollamt trifft da, wo sie gesetzlich angeordnet wird, alle Bürgerinnen und Bürger gleich. Jede Person die zuzieht, wird in gleicher Weise zu ihrer Religionszugehörigkeit befragt. Es handelt sich hier nicht bloss um eine relative, sondern um eine absolute Gleichbehandlung. Eine Diskriminierung von Einzelpersonen oder einzelnen Religionsgemeinschaften findet durch die Befragung nicht statt.

Auch wer einer von der breiten Bevölkerung als fremd oder als sektiererisch wahrgenommenen Religionsgemeinschaft angehört, wird durch die Befragung zu statistischen Zwecken nicht diskriminiert. Er kann diese Zugehörigkeit verschweigen; andernfalls stellt die datenschutzrechtlich erforderliche Anonymisierung der Meldedaten (siehe Kapitel 4.1) sicher, dass dieses Datum nicht durch eine staatliche Behörde oder eine Drittperson zu seinem Nachteil verwendet wird.

¹⁰⁵ Vgl. KARLEN, S. 222; KRAUS, S. 90 Fn. 78.

¹⁰⁶ Art. 140 GG i.V.m. 136 III WRV: „Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren. Die Behörden haben nur soweit das Recht, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft zu fragen, als davon Rechte und Pflichten abhängen oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert“. Vgl. dazu CAMPENHAUSEN, S. 756.

¹⁰⁷ Beatrice WEBER-DÜRLER, Rechtsgleichheit, in: Thürer/Aubert/Müller, § 41 N 11.

¹⁰⁸ BGE 125 I 178.

¹⁰⁹ Anderer Meinung: MÜLLER, S. 410 ff.

¹¹⁰ BGE 124 II 424 f. und 530 f.

4.4 Religiöse Neutralität des Staates

Aus den konfessionell gebundenen Territorien der Eidgenossenschaft des Ancien Régime, welche Orte mit katholischen und solche mit reformierten Staatskirchen kannte, ist in der Moderne der religiös neutrale Staat geworden. Namentlich wurden bei der Revision der Verfassung im Jahre 1874 verschiedene Bereiche des öffentlichen Lebens dem Einfluss der Kirchen entzogen, so das Schulwesen (Art. 27 Abs. 2 aBV), das Zivilstandswesen (Art. 53 Abs. 1 aBV), das Begräbniswesen (Art. 53 Abs. 2 aBV) und das Eherecht (Art. 54 aBV). Diese sog. Säkularisierungsbestimmungen gelten, wenn auch teilweise im Text der neuen BV nicht mehr ausdrücklich erwähnt, im revidierten Verfassungsrecht weiter. Im 20. Jh. wurden die Staatskirchen in den meisten Kantonen durch eine Mehrheit von öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften abgelöst.

Der moderne Staat identifiziert sich nicht mit einer bestimmten Konfession oder Religion. Die *Invocatio Dei* der Präambel der neuen Bundesverfassung beispielsweise ist offen für unterschiedliche Gottesbilder, sodass sich alle namhaften Religionen hinter diese Anrufung Gottes stellen können¹¹¹. Des Weiteren wird auch die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften in den kantonalen Verfassungsrevisionen der letzten Jahre zunehmend so gestaltet, dass sie nicht a priori auf bestimmte Religionsgemeinschaften begrenzt bleiben muss (siehe oben 3.2.2.1).

Religiöse Neutralität ist aber nicht zu verwechseln mit religiöser Indifferenz oder Intoleranz des Staates. Wie diese zwei, aber auch die verschiedenen anderen, im 3. Kapitel genannten Beispiele zeigen, nimmt der Staat Religion grundsätzlich als etwas Positives und Unterstützungswürdiges wahr. Das deshalb, weil der Staat von ethischen und weltanschaulichen Grundwerten lebt, die nicht von ihm, sondern von den Religionen geschaffen wurden. Religion muss und darf daher aus dem staatlichen Leben nicht ausgeblendet werden.

Von daher verstösst die Erfragung der Religionszugehörigkeit durch den Staat in der Absicht, statistische Angaben über die Verbreitung der Religionen in der Schweiz zu gewinnen, nicht gegen die religiöse Neutralität des Staates. Steht der Staat dem Phänomen Religion als Ganzes nicht ablehnend gegenüber, ist sein Interesse an der konfessionellen Zusammensetzung der Bevölkerung legitim. Es werden damit in gleicher Weise wie bei anderen erhobenen Daten (wie z.B. Wohnort, Sprache und Zivilstand) Fakten über die Zusammensetzung der Bevölkerung gewonnen. Weder werden durch diese Erhebung einzelne Religionsgemeinschaften privilegiert, noch werden damit Menschen, die einer Religionsgemeinschaft angehören gegenüber jenen, die das nicht tun, bevorzugt. Es geht ausschliesslich um die Gewinnung von Planungsgrundlagen für Rechtspolitik und Rechtsanwendung auf der eidgenössischen und der kantonalen Ebene.

¹¹¹ Peter HÄBERLE, Die Verfassung im Kontext, in: Thüerer/Aubert/Müller, § 2 N 31; KLEY, S. 10 f.

4.5 Ergebnis

Verstösst eine bundesrechtliche Verpflichtung der Einwohnerkontrollämter zur Erhebung der Religionszugehörigkeit gegen verfassungsrechtliche und einzelgesetzliche Normen? Diese Frage ist nach den vorstehenden Ausführungen zu verneinen. Die Anordnung der Erhebung zu Zwecken der Planung, Forschung und Statistik ist datenschutzrechtlich zulässig und verletzt die persönliche Freiheit der betroffenen Personen nicht. Sie stellt einen relativ geringfügigen, durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigten Eingriff in deren Religionsfreiheit dar. Verlangt wird von den befragten Personen kein religiöses Bekenntnis, sondern nur die Angabe der allenfalls bestehenden Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft. Die Angabe kann gestützt auf die negative Religionsfreiheit auch unterlassen werden. Da die Befragung alle Personen trifft, ist die Rechtsgleichheit des staatlichen Handelns gewährleistet. Die konfessionelle Neutralität des Staates steht der Erhebung dieses Meldedatums ebenfalls nicht entgegen.

Hinzuweisen ist darauf, dass bei der Volkszählung 2000 die rechtliche Zulässigkeit der Erhebung der Religionszugehörigkeit nicht umstritten war. Auch bei den neueren kantonalen Verfassungsrevisionen blieb das kantonale Recht in diesem Bereich unverändert. Die Datenmeldung an die Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften wird mancherorts gar besser und deutlicher geregelt¹¹². Diese Neuregelungen sind bis dato nicht angefochten worden. Das sind Indizien dafür, dass die Erfassung der Religionszugehörigkeit von den kantonalen politischen Organen wie von der Bevölkerung mitgetragen wird.

¹¹² Vgl. zum Beispiel Art. 8 Abs. 3 des am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Konkordates zwischen dem Kanton Neuenburg und den drei dort öffentlich anerkannten Kirchen und Art. 3 Abs. 2 des Entwurfes vom 18. September 2001 für ein Gesetz über die katholische Kirche im Kanton Tessin.