

«Nicht diskriminierend, objektiv und vernünftig begründbar» - Richtlinien der OSZE für die rechtliche Stellung von Religionsgemeinschaften

Auf der Basis des Wiener Dokuments von 1989 hat die Menschenrechtsorganisation der OSZE (ODIHR) im Juni 2014 Richtlinien erlassen, welche die Verleihung der Rechtspersönlichkeit an Religionsgemeinschaften regeln¹. Diese Richtlinien – an deren Erarbeitung aus der Schweiz alt-Bundesgerichtspräsident Giusep Nay beteiligt war – betonen, dass es Religionsgemeinschaften, die dies wünschen, ohne unnötige Hindernisse und Anforderungen möglich sein soll, die Rechtspersönlichkeit zu erhalten um am Rechtsverkehr teilnehmen zu können. Erwähnt werden verschiedene Möglichkeiten wie Trust, Genossenschaft, Verein, Stiftung oder auch Rechtsformen *sui generis* für die Religionsgemeinschaften. Der Erhalt der Rechtspersönlichkeit solle schnell, transparent und fair sein, grundsätzlich allen offenstehen und nicht-diskriminatorisch ausgestaltet werden (Nr. 24).

Autonomie der Religionsgemeinschaften

Die Verleihung der Rechtspersönlichkeit muss ferner die Autonomie der Religionsgemeinschaften respektieren. Sie müssen ihre eigene Leitung, ihr internes Recht, ihre wesentlichen Glaubensüberzeugungen, ihre Strukturen und die Auswahl der religiösen Betreuungspersonen frei bestimmen können, ebenso ihren Namen und ihre Symbole. Angesichts der vielfältigen Organisationsformen der Religionsgemeinschaften wird vom staatlichen Recht in diesem Bereich eine hohe Flexibilität verlangt (Nr. 31). Der Entzug der Rechtspersönlichkeit darf nur aus triftigen Gründen erfolgen und muss anfechtbar sein. Er darf keine Einschränkung der Religionsfreiheit oder anderer Grundrechte der Angehörigen der betroffenen Religionsgemeinschaften nach sich ziehen (Nr. 34).

Gewährung besonderer Rechte an einzelne Religionsgemeinschaften

Ausdrücklich wird festgehalten, dass Regelungen zulässig sind, welche einzelnen Religionsgemeinschaften besondere Rechte und Vorteile (z.B. finanzieller Art) einräumen. Solche Regelungen rechtfertigen auch die Verpflichtung der solchermassen bevorzugten Religionsgemeinschaften, besonderen Anforderungen entsprechen zu müssen, solange diese verhältnismässig und nicht-diskriminatorisch sind (Nr. 38). Die Gründe, dass bestimmten Religionsgemeinschaften ein solcher bevorzugter Status verliehen wird, müssen objektiv und vernünftig überprüfbar sein (Nr. 39). Grundsätzlich muss der Zugang zu dieser bevorzugten Rechtsstellung auch anderen Religionsgemeinschaften offen stehen. Sie müssen eine faire Chance haben, diesen Status zu erlangen und die zu dessen Erlangung zu erfüllenden Kriterien dürfen nicht diskriminatorisch sein. (Nr. 40) Zudem darf diese besondere Rechtsstellung einer Religionsgemeinschaft nicht zur Diskriminierung der Angehörigen anderer Religionen führen (Nr. 41).

Unterschiedliche Behandlung muss objektive Gründe haben

Die Richtlinien enden mit folgender Bestimmung: «Unterschiedliche Behandlung in bezug auf das Vorgehen zur Erlangung der Rechtspersönlichkeit ist nur dann mit dem Grundsatz der Nicht-Diskriminierung vereinbar, wenn es eine objektive und vernünftige Begründung dafür gibt, wenn die unterschiedliche Behandlung keine

¹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities. Warschau 2014, zugänglich unter:
http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5719/file/VC_ODIHR_Guidelines_Legal_personality_religious_communities_2014_en.pdf. Die Richtlinien sind nur auf Englisch veröffentlicht.

unverhältnismässigen Folgen für die Ausübung der Religionsfreiheit durch (minoritäre) Gemeinschaften und deren Mitglieder hat, und wenn der Erhalt der Rechtspersönlichkeit für diese nicht übermässig beschwerlich ist.» (Nr. 42)

Einfacher Zugang zur Rechtsfähigkeit über das schweizerische Vereinsrecht

Mit Blick auf das Schweizerische Zivil- und Religionsrecht kann bezüglich der Umsetzung dieser Richtlinien festgehalten werden, dass der Erhalt der Rechtspersönlichkeit für Personenverbindungen, die dies wünschen, insbesondere im Rahmen des Vereinsrechts (ZGB Art. 60 ff.) sehr einfach möglich ist. Das Risiko einer Verletzung der Richtlinien durch diskriminatorischen Ausschlusses von der Rechtsfähigkeit besteht demzufolge kaum.

Anerkennungsgesetze als Weg zur Erfüllung der Anforderungen bezüglich Sonderregelungen

Was jedoch die Verleihung eines mit Sonderrechten verbundenen rechtlichen Status an einzelne Religionsgemeinschaften betrifft, ist ein gesetzgeberischer Nachholbedarf erkennbar: Was einzelnen Religionsgemeinschaften zusteht, muss grundsätzlich auch anderen zugänglich sind, welche die entsprechenden Anforderungen erfüllen. Das impliziert, dass in Kantonen, welche einzelne Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich oder öffentlich anerkannt sind, auch andere Religionsgemeinschaften diesen Status erhalten können sollen. Ob den Anforderungen der Richtlinien mit der Tatsache Genüge getan ist, dass dies via Änderung der Kantonsverfassung grundsätzlich überall möglich ist, erscheint eher fraglich. Die in den Richtlinien mehrfach wiederholten Anforderungen an transparente Verfahren, objektive und vernünftige Begründungen und Kriterien könnten mit Hilfe von gesetzlichen Grundlagen für die öffentliche oder öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften zweifellos einfacher und besser erfüllt werden.

Dualismus als Modell

Vor dem Hintergrund innerkatholischer Debatten um die Vereinbarkeit der öffentlichrechtlichen Organisation der katholischen Kirche mit deren Selbstverständnis und mit der Religionsfreiheit ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass die Richtlinien einerseits die Wahrung der Autonomie der Religionsgemeinschaften vorschreiben (Nr. 31), andererseits jedoch festhalten, dass die Verleihung von Sonderrechten wie z.B. des Steuerbezugsrechts an die Erfüllung zusätzlicher Anforderungen geknüpft werden dürfen, solange diese verhältnismässig und nicht-diskriminierend sind (Nr. 38). Der typisch schweizerische Dualismus ist ein Modell, diesen beiden Anforderungen gleichzeitig Rechnung zu tragen.

Das europäische Recht ist im aktuellen (kirchen-)politischen Kontext kaum der entscheidende Antreiber für die Weiterentwicklung des Religionsrechtes in der Schweiz oder in den einzelnen Kantonen. Trotzdem werden jene Kräfte in den Kirchen und in der Politik, welchen die Menschenrechte und der Vorrang der EMRK am Herzen liegt, und jene, die tragfähige religionsrechtliche Antworten auf die Pluralisierung der Religionslandschaft suchen, diese Richtlinien der OSZE mit Gewinn lesen und in die Diskussion einbringen.