



16. Juni 2018

Staat und Religionsgemeinschaften – Partnerschaft mit klaren Rollen

Referat von Regierungsrätin Jacqueline Fehr anlässlich der SP-Tagung «Rolle des Islams in der Schweiz»

Liebe Genossinnen und Genossen
Liebe Gäste

Beat Auer, Pfarrer der katholischen Kirchgemeinde Seuzach, einer Gemeinde nahe bei Winterthur, freut sich noch heute über seinen stattlichen Kirchturm.

Er ist modern; erbaut in den 1970er-Jahren. «Früher», so lässt sich Beat Auer zitieren, «hat man in der Garage Meier in Seuzach eine Kapelle eingerichtet. Damals waren die Katholiken in einer ähnlichen Situation wie die Muslime heute. Sie müssen mit ihren Moscheen auch auf Industriezonen ausweichen.»

Heute unvorstellbar: Aber über lange Zeit war es für viele Menschen im Kanton Zürich durchaus ein Problem, dass Katholikinnen und Katholiken gleichberechtigt sein könnten. Die erste katholische Kirche seit der Reformation in der Stadt Zürich entstand zum Beispiel erst 1874.

Wie war dieser Weg von der beargwöhnten Minderheit zum voll respektierten Teil der Gesellschaft im Kanton Zürich möglich?

Einerseits waren Veränderungen in der katholischen Kirche selbst von Bedeutung. Man hat sich der Moderne geöffnet und zum Beispiel die Religionsfreiheit anerkannt.

Andererseits hat die öffentlich-rechtliche Anerkennung 1963 eine sehr wichtige Rolle gespielt.

An der heutigen Tagung steht wieder die Anerkennung einer neuen Religionsgemeinschaft auf der Traktandenliste.

Nun – über das Wort «neu» könnten wir noch diskutieren. Weder sind islamische Religionsgemeinschaften selber neu, noch sind sie erst seit gestern bei uns anzutreffen. Musliminnen und Muslime sind längst in unserer Gesellschaft angekommen.

Im Positionspapier, über das ihr heute diskutiert, steht es: rund 400'000 Musliminnen und Muslime leben in der Schweiz. Rund 100'000 davon übrigens bei uns im Kanton Zürich.



Mit Blick auf die Erfolgsgeschichte der katholischen Anerkennung im Kanton Zürich wäre es logisch, diesen Weg auch für die muslimische Gemeinschaft zu wählen. Und so fordern viele, darunter Linke, Katholikinnen, Muslime: Her mit der Anerkennung!

Ich finde, diese Forderung ist als Forderung richtig. Es gibt in einem freiheitlichen, säkularen Staat, der die Glaubens- und Gewissensfreiheit zu den Grundrechten zählt, keinen Grund, die muslimische Gemeinschaft – und vielleicht auch die buddhistische und weitere – anders zu behandeln als christliche und jüdische.

Ich werde in den folgenden Ausführungen zu drei Fragen Stellung nehmen:

1. Sollen wir die Anerkennung der muslimischen Gemeinschaften aus einer linken Perspektive forcieren?
2. Ist die Anerkennung überhaupt das richtige Instrument zur Gestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaft? Und muss dieses Verhältnis überhaupt gestaltet werden?
3. Wer soll für die Religionspolitik zuständig sein: die Kantone oder der Bund?

Beginnen wir mit der Forderung nach einer raschen Anerkennung muslimischer Gemeinschaften: Ich hab's bereits gesagt: Die Forderung ist als Forderung richtig. Aber: Ihre Umsetzung heute politisch erzwingen zu wollen, ist falsch.

Weshalb? Dazu muss man zuerst verstehen, wie das Verhältnis zwischen Religionsgemeinschaften und Staat im Kanton Zürich organisiert ist.

Zunächst zu den rechtlichen Verhältnissen: Man spricht oft von der «Trennung von Staat und Kirche». Die haben wir in der Schweiz nicht.

In einem strengen Trennungssystem wären alle Religionsgemeinschaften einfache privatrechtliche Vereine, so wie Fussballclubs oder Hundezüchtervereine. In der Schweiz haben zumindest einige Religionsgemeinschaften einen anderen Status. Sie sind öffentlich-rechtlich anerkannt.

Was ist diese Anerkennung? Durch die öffentlich-rechtliche Anerkennung wird eine Religionsgemeinschaft zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Das ist die gleiche Kategorie, zu der beispielsweise auch die politischen Gemeinden gehören. Konkret heisst das, dass diese Religionsgemeinschaften eine besondere staatliche Macht ausüben können: Sie können Steuern erheben.

Zahlt jemand die Kirchensteuern nicht, folgt der Verwaltungszwang, mit dem sie durchgesetzt werden. Es ist also etwas anderes als ein reiner Vereinsbeitrag.

Andere Rechte, die die öffentlich-rechtliche Anerkennung vermittelt, sind:

- Das Recht, in den öffentlichen Schulen Religionsunterricht durchzuführen.
- Das Recht, in öffentlichen Institutionen Seelsorge zu leisten.
- Die finanzielle Unterstützung durch den Staat.

Im Einzelnen variiert das in allen Kantonen ein bisschen.



Im Kanton Zürich haben drei Religionsgemeinschaften diesen Status: die Evangelisch-reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft und die Christkatholische Kirchgemeinde.

Das ist die öffentlich-rechtliche Form der Anerkennung. Daneben gibt es die Form der privatrechtlichen, der sogenannten «kleinen» Anerkennung.

Dabei werden die betreffenden Religionsgemeinschaften als privatrechtliche Vereine anerkannt. Sie werden nicht zu Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Rechtswirkungen gehen weniger weit: Im Kanton Zürich haben diese Gemeinschaften zum Beispiel nicht das Recht, Steuern zu erheben.

Im Kanton Zürich sind zwei jüdische Gemeinden in dieser Form anerkannt: die Israelitische Cultusgemeinde Zürich (ICZ) und die Jüdische Liberale Gemeinde (JLG).

Den Vorteilen, die die Anerkennung in beiden Formen bringt, stehen Pflichten für die anerkannten Gemeinschaften gegenüber. Sie müssen eine staatliche Aufsicht dulden, müssen finanzielle Transparenz herstellen und gewisse organisatorische Bedingungen erfüllen, z.B. die demokratische Pfarrwahl in der katholischen Kirche.

Die kleine Anerkennung wäre auch das Modell für muslimische Gemeinschaften. Ja, wir könnten sehr analog zur Lösung, wie wir sie mit den jüdischen Vereinen gefunden haben, eine oder zwei solcher Gemeinschaften als private Vereine anerkennen und damit auch eine Tür zu den übrigen Akteuren zu öffnen.

Doch wie kann eine religiöse Gemeinschaft die Anerkennung erlangen?

Wichtig hierbei: Es gibt in der Schweiz für eine Religionsgemeinschaft nirgends einen Rechtsanspruch auf eine Anerkennung. Rechtsanspruch heisst, dass man, wenn man bestimmte Voraussetzungen erfüllt, ein Recht auf das jeweilige staatliche Handeln hat. Wenn es nicht erfolgt, kann man den Rechtsweg beschreiten – also klagen.

Eine solche Situation haben wir bei der Anerkennung religiöser Gemeinschaften nicht.

Damit ist das Verfahren nicht rechtlich, sondern politisch.

Neue Anerkennungen machen im Kanton Zürich eine Verfassungsänderung nötig. Dies bedeutet: Selbst wenn alle Voraussetzungen erfüllt würden – Voraussetzungen, die im Kanton Zürich notabene nirgends definiert sind, weil die entsprechende Vorlage 2003 in der Volksabstimmung scheiterte –, könnte eine Anerkennung scheitern, weil sie politisch abgelehnt würde.

Nun, als Linke wissen wir, dass ein vermutetes Nein zu einer Abstimmung kein Grund ist, diese nicht doch anzustreben. Schliesslich brauchten auch Errungenschaften wie AHV, Frauenstimmrecht, Schwangerschaftsabbruch oder Mutterschaftsversicherung mehrere Anläufe.

Doch auch die Umkehrung funktioniert nicht. Es führt auch nicht jedes Nein zu einem Fortschritt und zu einer Annäherung ans Ziel.

Wir kennen es aus einem thematisch vollkommen anderen, aber von der politischen Dynamik her sehr ähnlichen Thema: dem EU-Beitritt.



Die EU-Beitrittsinitiative in den Nuller-Jahren hat die EU-Unterstützung in der Schweiz nicht gefördert. Vielmehr war es ein heftiger Rückschlag. Und noch heute wird das damalige Ergebnis von nur gerade 23,2 Prozent Ja-Stimmen beigezogen, um die Anti-EU-Position als «Meinung des Volkes» zu legitimieren.

Und genau aus diesem Grund habe ich dem Regierungsrat beantragt, heute nicht die rasche Anerkennung zu fordern, sondern die Grundlage für konkrete Schritte der Zusammenarbeit zu legen.

Ich habe es bereits gesagt: In der Schweiz leben rund 400'000 Musliminnen und Muslime. Sie betreuen unsere Kinder in der Kita, sind Ärztinnen oder kaufmännische Angestellte, kontrollieren unsere Tickets im Zug und schießen unsere Tore an der Fussball-WM. Die Forderung, dass die Religion dieser Menschen rechtlich anerkannt wird, ist legitim. Ich habe das öffentlich bereits gesagt und wiederhole das hier gerne.

Vor dem Hintergrund des konkreten politischen Verfahrens mit einer zwingenden Verfassungsabstimmung diese Forderung heute zu einem prioritären Vorhaben zu machen, ist aber verfrüht. Das zu erwartende Resultat würde dem Ziel, die Gleichheit dieser Menschen auch in der Frage der Religion festzuhalten, einen argen Dämpfer versetzen.

Verfrüht wäre es aber nicht nur wegen des politischen Risikos, sondern auch, weil organisatorische Fragen noch grosse Probleme aufwerfen. Wir haben im Kanton Zürich einen Dachverband, die Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ): Dieser Verband ist finanziell schwach dotiert, fast alle seine Exponenten arbeiten ehrenamtlich. Er hat keine hoheitliche Stellung gegenüber seinen Mitgliedern, den einzelnen Moscheevereinen. Wenn er dem Staat gegenüber eine Zusage macht, kann er nicht garantieren, dass es in allen Moscheen auch so realisiert wird.

Ein solcher Dachverband ist noch nicht so aufgestellt, dass er dem Staat ein genügend verlässliches Gegenüber sein kann.

Der Anerkennung jetzt keine Priorität einzuräumen heisst nicht, die Hände in den Schoß zu legen – im Gegenteil. So wie wir mit den Bilateralen Verträgen eine vorläufige Alternative zum EU-Beitritt gefunden haben, so suchen wir eine solche durch konkrete Projekte mit den muslimischen Verbänden.

Der Zürcher Regierungsrat hat im letzten Dezember Leitlinien zum Verhältnis von Staat und Religion verabschiedet. Er hat folgenden Satz formuliert: «Zum Umgang mit verfassungsrechtlich nicht-erkannten Religionsgemeinschaften braucht es klare Handlungsgrundlagen».

Wir wollen also unabhängig von der Anerkennung mehr Verbindlichkeit schaffen. Dazu können auch finanzielle Leistungen gehören. Unterstützung beim Aufbau der nötigen Strukturen. Ermutigung zum innermuslimischen Dialog – gesellschaftlich und theologisch. Projekte wie jenes für die muslimische Seelsorge oder dereinst für die muslimische Jugendarbeit.

Zusammen mit den Musliminnen und Muslimen, organisiert durch die VIOZ, machen wir uns auf einen gemeinsamen Weg der konkreten Zusammenarbeit. Wir probieren aus, lernen dazu. Wir machen nicht Politik *für* die Musliminnen und Muslime, sondern suchen Wege, um *mit* ihnen Politik und damit Zukunft zu gestalten.



Zwischenfazit zur Frage, ob wir die Anerkennung der muslimischen Gemeinschaften mit einer baldigen Abstimmung forcieren sollen: Nein, vorderhand nicht. Eine forcierte Abstimmung würde uns heute nicht vorwärts bringen, sondern zurück werfen. Stattdessen sollen wir mit konkreten Zusammenarbeitsprojekten sowohl die Strukturen der muslimischen Gemeinschaften stärken als auch ein gegenseitiges Vertrauen aufbauen.

Etwas ist dabei ganz wichtig: Anerkennung ist kein Selbstzweck, sondern im besten Fall ein Instrument zur besseren Integration einer relevanten Bevölkerungsgruppe – siehe katholische Kirche.

Und damit komme ich zum zweiten Fragekomplex: Ist die Anerkennung auch künftig noch das richtige Instrument, um das Verhältnis zwischen Religionsgemeinschaften und Staat zu regeln? Und muss das Verhältnis überhaupt geregelt werden?

Sehr geehrte Damen und Herren, ich habe erlebt, was Kirchen und religiöse Gemeinschaften leisten.

Ein Beispiel: 2015 bin ich Regierungsrätin geworden. Im Herbst kamen ungewöhnlich viele Flüchtlinge nach Europa, die Bilder haben wir alle in Erinnerung. Linke Parteien, und Menschenrechtsorganisationen setzten sich politisch für einen humanen Umgang und solidarisches Handeln ein.

Aber wer packte so richtig an?

Es waren ganz viele Menschen aus den Kirchen. Es waren Strukturen und Gruppen der beiden grossen Landeskirchen, die unkompliziert Geld, Personal und Raum zur Verfügung stellten. Sie prägten die zivilgesellschaftliche Stimme gegen Fremdenfeindlichkeit.

Da wurde mir klar: Neben linken Parteien, Gewerkschaften und NGOs sind es die Kirchen, die den zentralsten Wert des gesellschaftlichen Zusammenlebens hochhalten wollen: die Solidarität.

Als Regierungsrätin und als Staat bin ich und sind wir der religiösen Neutralität verpflichtet. Aber die Neutralität ist eben keine völlige Absenz – so machen wir ja auch unsere neutrale Aussenpolitik nicht.

Es ist jeder Person freigestellt, was sie glaubt. Der Staat hat sich hier nicht einzumischen.

Aber für den Staat sind die Religionsgemeinschaften wichtige Akteure der Zivilgesellschaft. Sie tragen viel und Wesentliches dazu bei, dass die Freiräume, die der Rechtsstaat lässt, positiv genutzt werden.

Der Zürcher Regierungsrat vertritt deshalb den partnerschaftlichen Weg. Wir können die positiven Potenziale der Religion und der Religionsgemeinschaften in diesem System nutzen. Und wir können die gefährlichen Aspekte unter Kontrolle behalten.

Ich beantworte die Frage deshalb mit Ja.

Ja, das Verhältnis zwischen Religionsgemeinschaft und Staat soll gestaltet werden. Ich lehne eine vollständige Trennung von Kirche und Staat ab und verfolge stattdessen eine Politik der Partnerschaft und der gestalteten Kooperation.



Absehbar ist, dass diese auf zwei Säulen stehen wird: Auf der einen Säule führen wir das Modell Anerkennung weiter und auf der anderen Säule prüfen wir ein Gesetz über die nicht anerkannten Religionsgemeinschaften. Dieses könnte uns die Grundlagen schaffen, um die Rechte und Pflichten auch der nicht und nicht so rasch anerkannten Religionsgemeinschaften zu klären.

Und damit komme ich zur dritten und letzten Frage: Wer soll in unserem Land für die Religionspolitik zuständig sein – der Bund oder die Kantone?

Manche wollen die Religion zu einer Bundeszuständigkeit machen und den betreffenden Verfassungsartikel (Art. 72) revidieren.

Diese Haltung teile ich nicht. Gerade weil ich heute selber zuständig bin, weiss ich, weshalb ich das weiterhin sein möchte:

1. Politik ist nicht avantgardistisch. Bei gesellschaftlichen Prozessen geht die Politik nicht voraus, sondern konsolidiert zum gegebenen Zeitpunkt die real stattgefundenen Entwicklungen. Sei es in der Gleichstellung, in der Drogenpolitik oder im Strafvollzug: Die Pioniere sitzen nicht in den Regierungen und Parlamenten, sondern in der Zivilgesellschaft. Das ist nicht überraschend, sondern logisch. Entwicklung passiert in der konkreten Zusammenarbeit, weil Entwicklung eine gemeinsame Erfahrung bedingt. Es sei hier wieder einmal gesagt: Nicht Worte – seien es Appelle oder Aufforderungen – verändern Haltungen, sondern einzig und allein konkrete Erfahrungen.
2. Die kantonale Zuständigkeit nutzt die gute Seite des Föderalismus – das «Experimentierlabor».
3. Die kantonale Zuständigkeit macht ein höheres Entwicklungstempo möglich: Stellen wir uns mal vor, wie lange es gedauert hätte, bis auf nationaler Ebene ein Projekt wie die muslimische Notfall-Seelsorge möglich geworden wäre.

Als Religionsministerin ist es mein Ziel, die Glaubens- und Gewissensfreiheit zu stärken und den religiösen Frieden zu wahren.

Ich mache das mit einer Politik der kleineren, aber konkreten Schritte, bei mir in meinem Kanton, also dort, wo Fortschritt möglich ist.

Ich bin überzeugt, dass wir damit am besten vorwärts kommen und die Grundlagen für eine gelungene Integration der dritten Weltreligion in unsere Gesellschaft legen.