

Regierungsratsbeschluss

vom 25. Juni 2018

Nr. 2018/1042

KR.Nr. A 0227/2017 (DDI)

Auftrag Fraktion SP/Junge SP: Schaffung einer Charta der Religionen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Schaffung einer Art „Charta der Religionen“ zu prüfen, die religiöse Gemeinschaften einlädt, ein Dokument zu unterzeichnen, welches sie verpflichtet, die Werte der Bundesverfassung einzuhalten, die Integration ihrer Gläubigen in die Gesellschaft zu fördern und zugunsten des interreligiösen Dialogs zu handeln.

2. Begründung

Eine staatliche Anerkennung aller religiösen Gemeinschaften ist politisch umstritten und nicht geklärt. Viele der Glaubensgemeinschaften möchten sich klar von gewissen Gruppierungen unterschiedlichster Glaubensausrichtung distanzieren können, wenn diese die geltenden Werte in Frage stellen und manchmal dazu aufrufen, ihre religiösen Grundsätze über die Menschenrechte zu stellen oder gar zu Gewalt aufrufen. Mit einer „Charta“ erhielten die Glaubensgemeinschaften ein Instrument, um einen aktiven Integrationsbeitrag zu leisten.

Der Regierungsrat wird daher gebeten, die Möglichkeit einer „Charta der Religionen“ zu prüfen. Religionsgemeinschaften würden bei der Eröffnung (auch nachträglich) eines Gotteshauses bzw. eines Kultur- oder Begegnungszentrums diese Charta unterzeichnen, die sie wie folgt in die Pflicht nehmen würde:

- Umfassende Einhaltung der Rechtsordnung und somit Förderung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern, Verbannung jeglicher Form von Aufruf zu Hass, von Fremdenfeindlichkeit, Homophobie, Rassismus, Antisemitismus oder Leben in Parallelgesellschaften
- Sicherstellen, dass die Seelsorger, die in ihren Gotteshäusern wirken, mindestens eine Landessprache beherrschen und mit den hiesigen staatlichen Gegebenheiten vertraut sind
- Sich einsetzen für einen interreligiösen Dialog mit den anderen Glaubensgemeinschaften
- Gewährleisten, dass die Finanzierung ihrer Glaubensgemeinschaft transparent ist

Diese Charta wäre weder zwingend noch diskriminierend, da sie sich an alle religiösen Gruppierungen richten würde und zu einer Art „Label“ oder „Zertifizierung“ führen könnte, womit bestätigt würde, dass sich die Verantwortlichen dieser religiösen Einrichtungen verpflichten, die Rechtsordnung, wie sie in Verfassung und Gesetzen festgehalten ist, einzuhalten. Bei erwiesenen oder wiederholten Verstössen gegen diese mit der Unterzeichnung der Charta eingegangenen Verpflichtungen könnte den betroffenen Einrichtungen das „Label“ oder die „Zertifizierung“ entzogen werden.

Es wäre an den Behörden, die einzelnen Bestimmungen der Charta festzulegen und gegebenenfalls die betroffenen Kreise miteinzubeziehen. Eine Charta wäre ein kantonales Instrument, welches sich in den nationalen Aktionsplan gegen Extremismus

<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-12-04.html> einordnen liesse.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Die Landschaft der Religionen hat sich innerhalb eines halben Jahrhunderts stark verändert. Vertraten die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen lange Zeit fast die gesamte Bevölkerung, repräsentieren sie heute nur noch gut 60%. An ihre Stelle traten neue Religionsgemeinschaften; vor allem hat aber der Anteil Konfessionsloser zugenommen.

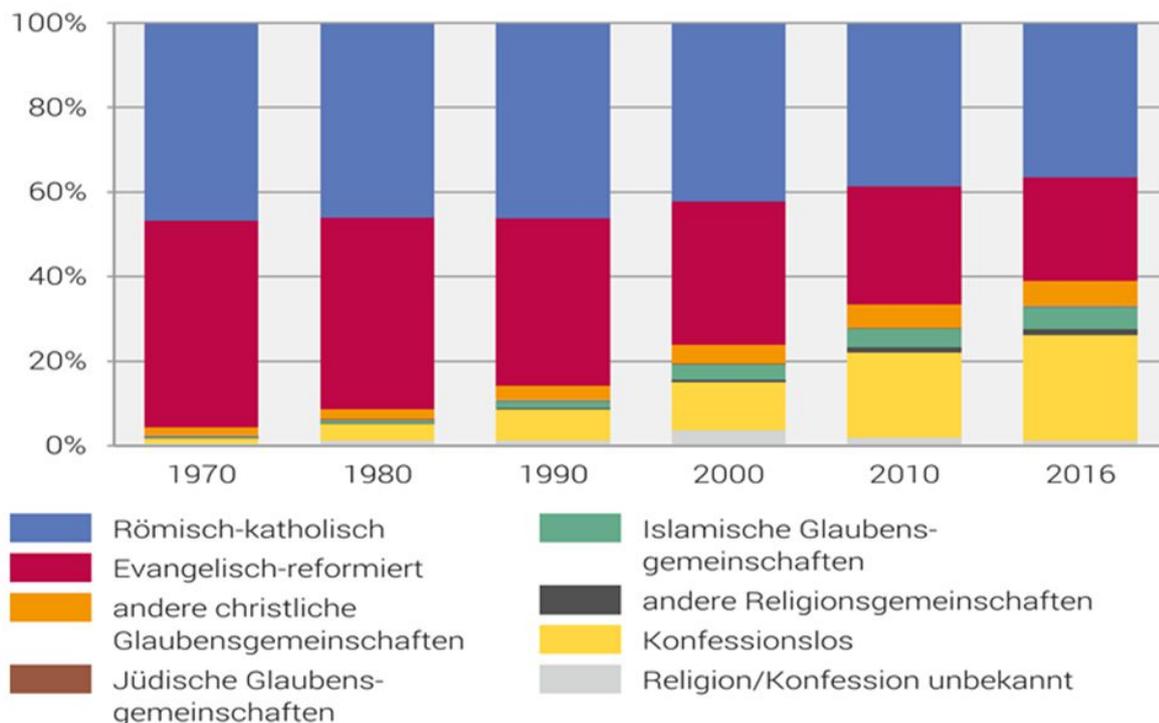


Abb.: Entwicklung der Religionen in der Schweiz; ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren (Bundesamt für Statistik BFS, 2018: Volkszählung 1970 – 2000, Strukturerhebung 2010 – 2016)

Im Kanton Solothurn zeigt sich nachfolgende Verteilung:

	Kanton Solothurn		Ganze Schweiz	
Römisch-katholisch	76'568	33.7%	2'550'647	36.5%
Evangelisch-reformiert	47'384	20.8%	1'713'117	24.5%
Andere christliche Glaubensgemeinschaften	12'962	5.7%	410'165	5.9%
Islamische Glaubensgemeinschaften	15'599	6.9%	362'973	5.2%
Andere Glaubensgemeinschaften	5'177	2.3%	203'563	2.9%
Konfessionslos	69'771	30.7%	1'740'917	24.9%
Total	227'461		6'981'381	

Tabelle: Konfessionszugehörigkeit per Ende 2016; ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren (Bundesamt für Statistik - Statistisches Lexikon der Schweiz, 2018: Strukturerhebung 2016)

Die Forschung hat nachgewiesen, dass die Menschen nach wie vor das Bedürfnis nach Spiritualität und Religion haben. Religion hat nicht an Bedeutung verloren; sie wird einfach anders gelebt und die Kircheng Zugehörigkeit ist kein zwingendes Merkmal persönlichen Glaubens mehr. Trotz dieser grundlegenden Veränderung wurden das Verfassungs- und Staatskirchenrecht kaum angepasst. Die Neutralität des Staates in Religionsfragen und die Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Religion wird angesichts von Globalisierung sowie religiöser Pluralisierung jedoch zunehmend kontrovers diskutiert. Namentlich das rasche Wachstum der muslimischen Bevölkerung wirft Fragestellungen auf, für die das aktuelle Recht keine oder kaum adäquate Antworten bereithält. Entsprechend erscheinen eine grundlegende Diskussion und eine darauf basierende, strukturelle Anpassung nötig. Vor diesem Hintergrund ist auch der vorliegende Auftrag zu würdigen.

3.2 Verhältnis zwischen Staat und Kirche

In der Schweiz sind gemäss Artikel 72 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) die Kantone für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat zuständig. Dabei haben sich verschiedene Beziehungs- und Anerkennungsformen herausgebildet. Verbreitet ist die sog. öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften. Sie ist auch im Kanton Solothurn bekannt. Gemäss Art. 53 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1) kann der Kantonsrat Religionsgemeinschaften, die Gewähr der Dauer bieten, öffentlich-rechtlich anerkennen. Der Begriff ist staatsrechtlich nicht einheitlich definiert, allerdings lässt sich ein gemeinsamer Kern von Merkmalen herauschälen. Relevant sind vor allem zwei Aspekte: Mit der Anerkennung werden die Religionsgemeinschaften einerseits für bedeutsam in ihrem gesellschaftlichen Wirken erklärt und andererseits werden sie zu Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Mit Ausnahme von Genf und Neuenburg haben alle Schweizer Kantone die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt. Die christkatholische Kirche ist in neun, jüdische Gemeinden in vier Kantonen öffentlich-rechtlich anerkannt. Im Kanton Solothurn wurden im Rahmen der Revision der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 die römisch-katholische, die evangelisch-reformierte und die christkatholische Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt (Art. 53 Abs. 1 KV). Im Verfassungsrat war die Form der Anerkennung und die Einschränkung auf die drei Kirchen weitgehend unbestritten. Hinsichtlich der Möglichkeit, wonach der Kantonsrat andere Religionsgemeinschaften, die Gewähr der Dauer bieten, öffentlich-rechtlich anerkennen können soll, bestand im Grundsatz ebenfalls Einigkeit. Andere Instrumente oder Möglichkeiten der strukturellen Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche wurden damals nicht erörtert.

In der jüngeren Vergangenheit haben die Kantone Basel-Stadt, Fribourg und Zürich die Möglichkeit einer *öffentlichen* Anerkennung auf Verfassungsebene eingeführt. Im Kanton Zürich wurden zwei israelitische Gemeinden anerkannt, im Kanton Basel-Stadt die Neuapostolische Kirche, die Gemeinschaft der Anthroposophen und zwei alevitische Glaubensgemeinschaften. Im Gegensatz zur *öffentlich-rechtlichen* Anerkennung bleiben die Religionsgemeinschaften mit einer *öffentlichen* Anerkennung privatrechtlich organisiert (nach dem Vereinsrecht) und sie erhalten kein Steuerprivileg. Der Kanton Zürich hat im Rahmen der öffentlichen Anerkennung der jüdischen Gemeinden die mit diesem Status verbundenen Rechten und Pflichten gesetzlich detailliert geregelt¹. Die Gemeinschaften wurden dabei verpflichtet, sich eine rechtsstaatliche und demokratische Organisationsstruktur zu geben, eine transparente Haushalts- und Rechnungsführung einzuhalten und sich zur Toleranz und zum Frieden unter den Religionsgemeinschaften zu bekennen. Im Gegenzug werden die Gemeinden zur Seelsorge in öffentlichen Anstalten des Kantons zugelassen, sie dürfen Schulräume benutzen und sie erhalten Privilegien im Friedhofs-

¹ Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (GjG; LS 184.1) und Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (LS 180.11)

wesen. Der Zürcher Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die anerkannten Gemeinschaften aus und trifft Massnahmen bei Verstössen gegen das Gesetz.

Die Gestaltungsfreiheit der Kantone findet ihre Grenze bei den Grundrechten, namentlich bei der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV), auch Religionsfreiheit genannt. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und Lehre ist darunter in erster Linie das Recht des einzelnen Menschen zu verstehen, in religiösen und weltanschaulichen Angelegenheiten frei von staatlichen und kirchlichen Vorgaben eine eigene Überzeugung gewinnen und vertreten zu können (individuelle und kollektive Religionsfreiheit). In zweiter Linie betrifft die Religionsfreiheit die Unabhängigkeit der einzelnen Religionsgemeinschaften als juristische Personen, d.h. als Körperschaften (korporative Religionsfreiheit). Damit können sich die Religionsgemeinschaften selbst auf die Religionsfreiheit berufen, wenn staatliche Vorgaben sie ungebührlich einzuschränken drohen. Allerdings ist damit kein umfassendes Selbstbestimmungsrecht gewährt. Geschützt wird die Selbstbestimmung in Bezug auf Angelegenheiten, die sich auf theologische Aspekte beziehen, also auf das Glaubensgut. Dabei ist von Bedeutung, dass ein Selbstbestimmungsrecht nur dann geschützt ist, wenn sich die Religionsgemeinschaft als juristische Person organisiert hat.

Art. 72 Abs. 2 BV ermöglicht explizit die Einschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, sofern die öffentliche Ordnung oder der religiöse Frieden gefährdet wird. Nach dieser Bestimmung können die Kantone polizeiliche Massnahmen treffen, um den öffentlichen Frieden einerseits zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften und andererseits der Religionsgemeinschaften zur Gesellschaft zu wahren. Im Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) und im Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) gibt es weitere, die Religionen betreffende Normen, wie z.B. die religiöse Eheschliessung (Art. 97 Abs. 3 ZGB), das religiöse Mündigkeitsalter (Art. 303 Abs. 1 bis 3 ZGB), den Blasphemieartikel (Art. 261 StGB) und das Berufsgeheimnis für Geistliche (Art. 321 StGB), die den rechtlichen Rahmen ebenfalls mitbestimmen.

Trotz der Zuständigkeit der Kantone in Religionsfragen steht der Bund auch in der Verantwortung. Einerseits hat er im Rahmen von Art. 72 Abs. 2 BV eine subsidiäre Regelungskompetenz, andererseits befasst er sich mit praktischen Fragestellungen. So prüft er gegenwärtig den Einsatz interkonfessioneller Armeeseelsorger und im Asylwesen ist kürzlich ein Versuch abgeschlossen worden, in dem muslimische Geistliche Personen im Asylverfahren seelsorgerisch betreuen.

3.3 Kooperation, Koexistenz und Neutralität

Wie alle übrigen Kantone ist auch der Kanton Solothurn keinem strikt laizistischen Verständnis der Trennung von Staat und Religion verpflichtet, sondern kennt in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens eine Kooperation zwischen staatlichen und religionsgemeinschaftlichen Stellen. Diese erfolgt zwar in einer durch den Staat bestimmten, hoheitlichen Ordnung, ermöglicht aber bewusst, dass Religionsgemeinschaften - namentlich die Kirchen - Aufgaben für den Staat (z.B. Bildung, Asyl- und Flüchtlingsbetreuung, Kultur, soziale Sicherheit, Seelsorge usw.) übernehmen. Dieses Verhältnis ist im Interesse beider Seiten. Religionsgemeinschaften können dadurch das Fundament von Staat und Gesellschaft mitprägen, gleichzeitig werden sie insbesondere mit Blick auf ihre grosse gesellschaftliche Bedeutung und Einflussmöglichkeiten in die Verantwortung genommen bzw. in das staatliche Gefüge eingebunden.

Neben diesem vertikalen Verhältnis muss ein demokratischer Rechtsstaat – insbesondere mit Blick auf eine zunehmend pluralistische Gesellschaft - auch das horizontale Verhältnis zwischen den Glaubensgemeinschaften ordnen und den Rahmen für eine friedliche Koexistenz der Religionen und Weltanschauungen setzen. Dabei gewährleistet der Staat den Gemeinschaften jeweils denjenigen Freiraum, welchen sie zu ihrer Entfaltung benötigen, ohne andere unangemessen zu beschneiden. Dieses Vorhaben gelingt nur, wenn der Staat den unterschiedlichen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen unparteilich und rechtsgleich begegnet. Entsprechend halten sich die zuständigen Behörden insbesondere im Kanton Solothurn zu den Religionen und Weltanschauungen in partnerschaftlich-kritischer Distanz. Es werden sowohl die Identifikation

mit einer Religion oder Weltanschauung als auch Wertungen bewusst vermieden. Dennoch wird ein Neutralitätsverständnis gepflegt, das ein freundliches Nebeneinander der staatlichen Ordnung und der Vielfalt religiös-weltanschaulicher Organisationen fördern will. Demnach zeigt man sich offen gegenüber neuen oder kleinen Gemeinschaften und sucht den Dialog mit ihnen, solange deren religiöses Selbstverständnis und die Form der Selbstbestimmung mit den in der Verfassung geschützten Rechten vereinbar sind. Dieses Neutralitätsverständnis bietet Raum für Religionspolitik und damit für die Möglichkeit, die Beziehungsformen zu Religionsgemeinschaften aktiv zu gestalten.

3.4 Entwicklungsbedarf bezüglich des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche

Das Nationale Forschungsprogramm Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft (NFP 58) hat die Veränderungen der religiösen Landschaft in den letzten Jahrzehnten wissenschaftlich untersucht. Die Ergebnisse wurden unter anderem auch in Form von Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Behörden, Politik, Schulen und Religionsgemeinschaften publiziert². Die Studie empfiehlt den Kantonen, auf die sich wandelnde religiöse Situation zu reagieren, indem sie die den christlichen Volkskirchen gewährten Rechte auch den neuen, teilweise nicht christlichen Religionen einräumen sollen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist neben dem Neutralitätsprinzip auch das Gleichbehandlungs- bzw. Nichtdiskriminierungsgebot. Letzteres verlangt vom Staat die Akzeptanz religiöser und kultureller Vielfalt in der Gesellschaft und damit implizit auch deren Förderung. Die Autoren der Studien kommen dabei zum Schluss, dass zu diesem Zweck das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung grundsätzlich beibehalten werden soll, da es in Politik und Bevölkerung breit akzeptiert ist. Bestand haben soll auch die beidseitige Freiwilligkeit. Gesuche um Anerkennung sind ernsthaft zu prüfen, Religionsgemeinschaften sollen aber keinen Anspruch auf ein Gutheissen haben. Gleichzeitig sollen sie nicht zu einer öffentlich-rechtlichen Anerkennung gezwungen werden können. Unabhängig von der Anerkennung sollen die Kantone darum bemüht sein, die Bedürfnisse der Angehörigen religiöser Minderheiten besser zu decken, um eine positive Bindung zum Staat und den vorherrschenden Grundwerten zu erzeugen. Politik und Behörden werden eingeladen, die Gemeinschaften als Gesprächspartner ernst zu nehmen und es sei zu prüfen, wie diese verstärkt an Vernehmlassungsverfahren partizipieren können. Grundsätzlich sollen sie soziale und kulturelle Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit übernehmen dürfen, und zwar auch ohne rechtliche Anerkennung. Den Kantonen wird empfohlen, zu prüfen, wie sie die Religionsgemeinschaften unterstützen können.

Im Kanton Solothurn sind seit 1986 nur wenige politische Diskussionen über die strukturelle Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche geführt worden. Weder im Zusammenhang mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung einer weiteren Religionsgemeinschaft gemäss Art. 53 Abs. 2 KV noch hinsichtlich der Schaffung neuer Instrumente oder Anerkennungsformen. Am 4. April 1995 erklärte der Kantonsrat die Motion «Trennung von Kirche und Staat» von Margrit Schwarz vom 31. August 1994 für nicht erheblich (vgl. KRV 1995, S. 107 – 110). In seiner Motionsantwort vom 7. März 1995 (RRB Nr. 1995/762) bekannte sich der Regierungsrat zum verfassungsmässigen System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung nach Art. 53 Abs. 2 KV.

Die Veränderungen in der religiösen Landschaft und deren demografische Auswirkungen, die ihren Ursprung nicht nur in der Zuwanderung haben, wie die Zunahme der Konfessionslosen zeigt, ist ernst zu nehmen. Eine Diskussion über die kantonalen verfassungs- und staatskirchenrechtlichen Rahmenbedingungen und deren Weiterentwicklung steht an, was auch der vorliegende parlamentarische Auftrag verdeutlicht. Insbesondere erscheint es prüfenswert, inwieweit die dargestellten Studienergebnisse des NFP 58 auch für den Kanton Solothurn zutreffen und eine Umsetzung der Empfehlungen Sinn macht.

² Pahud de Mortanges, René (2012): Die Auswirkungen der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung. In: Martin Baumann, Christoph Bochinger und Katharina Frank (Hg.): Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt; [Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft - Nationales Forschungsprogramm NFP 58]. Zürich: Verl. Neue Zürcher Zeitung, S. 145–174.

3.5 Aktive Beziehungsgestaltung als Instrument der Integrationsförderung

Eine aktive Beziehungsgestaltung dient nicht nur dazu, Religionsgemeinschaften in das staatliche Gesamtgefüge einzubinden und damit die staatsrechtliche Ordnung an neue Gegebenheiten anzupassen. Sie hat auch eine wichtige Bedeutung für die Integrationsförderung. Für die Integration von Zugewanderten ist entscheidend, ob dort, wo sie wohnen, arbeiten und sich freizeithlich engagieren, die hier vorherrschenden Werte, Normen und Prinzipien gelebt und eingehalten werden. Steht eine Religionsgemeinschaft, zu der Zugewanderte Anschluss haben, mit ihrer organisatorischen Struktur sowie ihren Aktivitäten in Einklang mit den Normen bzw. Werten der Gesellschaft und erleben ihre Mitglieder durch die Möglichkeit, die eigene Religion auszuüben, ein Gefühl von Heimat im neuen Lebensumfeld, dann zeigt sich ein positiver Einfluss auf die gesellschaftliche Integration. Genau so gut können Religionsgemeinschaften aber auch einen Ausschluss aus einer Gesellschaft begünstigen. Personen, die nicht an wertekonformen Systemen partizipieren, also keine familiäre Bindung haben, arbeits- bzw. stellenlos sind oder im Dorf- bzw. Vereinsleben nicht eingebunden sind, durchlaufen eine Desintegrationserfahrung. Sie sind offener für den Zugang zu Gruppen und Organisationen bzw. Religionsgemeinschaften, deren Selbstzweck und Selbstverständnis ausserhalb unserer rechtsstaatlichen Normen und westlichen Werte, mithin in der Illegalität oder Kriminalität liegen. Gesetzeswidriges Verhalten ist zu sanktionieren. Gleichzeitig gilt es einer solchen Entwicklung vorzubeugen, zumal Desintegration nicht nur Zugewanderte betrifft. Auch Einheimische können gefährdet sein. Dieses Phänomen hat sich jüngst bei Schweizer Jugendlichen bzw. in der Schweiz aufgewachsenen und sozialisierten Jugendlichen gezeigt, die durch fundamentalistische muslimische Glaubensgemeinschaften radikalisiert wurden und sich terroristischen Gruppen im Ausland angeschlossen haben.

Im Rahmen der Integrationsförderung erfolgt bereits heute eine aktive Auseinandersetzung mit den Religionszugehörigkeiten bzw. den Ressourcen von Glaubensgemeinschaften für die Integration ihrer Mitglieder. Ein zentrales Element stellt hier vor allem der interreligiöse Dialog dar. Dieser dient der Toleranz und dem Verständnis gegenüber anderen Glaubensbekenntnissen und Weltanschauungen, damit ein respektvolles, friedliches und verständnisvolles Zusammenleben von Menschen gefördert werden kann. Der Dialog bietet Raum, um emotionale Themen wie bspw. das Errichten von Sakralbauten oder konfessionellen Grabfeldern, das Respektieren von Feiertagen, den Religionsunterricht an Schulen, das Tragen des Kopftuchs oder das Schächten von Tieren auf einer sachlichen Basis zu erörtern. Er nimmt viele Formen an und findet in verschiedensten Zusammenhängen statt: Gespräche zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Religionsgemeinschaften, Konferenzen von Theologen, Tage der offenen Tür in den Kirchen, Moscheen, Tempeln und Synagogen sowie gemeinsame soziale Projekte oder Kooperationen in ökumenischen Arbeitskreisen. Einbezogen wird auch das nichtreligiöse Umfeld. Im Kanton Solothurn ist die Förderung des interkulturellen und interreligiösen Dialogs in § 122 Abs. 1 lit. c des Sozialgesetzes (SG, BGS 831.1) gesetzlich geregelt. Die Rolle des Kantons konzentriert sich auf die Organisation und Moderation des Runden Tisches der Religionen sowie auf die Unterstützung von interreligiösen Projekten oder Veranstaltungen. Der interreligiöse Dialog ist nicht dafür geeignet, das Verhältnis zum Staat zu definieren oder staatliche Interessen zu schützen. Er schafft aber das nötige Verständnis in der Gesellschaft und eine Offenheit gegenüber Anderem, damit eine wohlwollende und zukunftsgerichtete Diskussion um die strukturelle Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche stattfinden kann.

3.6 Charta der Religionen

Gegenstand des vorliegenden Auftrages ist die Prüfung eines Instrumentes, das auf die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften abzielt. Wie bereits erwähnt, sehen wir die Notwendigkeit, dieses Verhältnis weiter zu entwickeln. Allerdings ist fraglich, ob sich eine Charta der Religionen dazu eignet:

In formeller Hinsicht ist die Charta eine Urkunde. Sie hat im Staats- und Völkerrecht Bedeutung erlangt und charakterisiert sich durch ihre dispositive Natur. Sie ist demnach nicht verpflichtend. Chartas werden heute auch von nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen verwendet, um ihre gemeinsame Ziel- und Zwecksetzung transparent zu machen und selbstverpflichtend danach zu handeln. Folglich müsste eine Charta der Religionen von den angesprochenen und betroffenen Religionsgemeinschaften selbst erarbeitet werden. Sobald der Staat zum Akteur wird, handelt es sich nicht mehr um eine Charta, sondern um ein Vertragswerk, das Rechte und Pflichten für beide Seiten begründet. Daraus ergeben sich nachfolgende Überlegungen:

- Eine «Charta der Religionen», wie sie der Auftragstext vorschlägt, kann das strukturelle Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaft nicht ordnen. Im Gegensatz zu verfassungsgestützten Kooperationsinstrumenten fehlt es der Charta insbesondere an der Möglichkeit, eine staatliche Aufsicht einzurichten, die eine Durchsetzung von Pflichten und die Ergreifung von Sanktionsmassnahmen ermöglichen würde. Dazu sind gesetzliche Schritte nötig. Es stellt sich sogar die Frage, ob die Einführung einer Charta die Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirchen und damit die Schaffung griffigerer Instrumente behindert bzw. die nötige strukturelle Diskussion verdrängt.
- Die vorgeschlagenen Bekenntnisse, die von den Religionsgemeinschaften geleistet werden müssten, haben einen defizitorientierten Ansatz. Sie gehen von der generellen Annahme aus, Religionsgemeinschaften seien immer eine Stätte, an denen Werte-, Kultur- und Rechtsvorstellungen gepflegt würden, die mit dem hiesigen Staats- und Gesellschaftsgefüge unvereinbar sind. Jedenfalls werden sie bei einem Teil der vorgeschlagenen Bekenntnisse dazu angehalten, etwas nicht zu tun, was ohnehin gesetzlich verboten ist (z.B. Rassismus, Antisemitismus) bzw. etwas zu tun, was gesetzlich schon vorgeschrieben ist (Deutschkenntnisse von Betreuungspersonen). Mit einer so gestalteten Charta würde letztlich eine unsachgemässe Verallgemeinerung institutionalisiert.
- Von den Religionsgemeinschaften, die im Kanton Solothurn am Runden Tisch der Religionen vertreten sind, kommen unterschiedliche Einschätzungen. Die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen begrüssen die Idee, dass der Staat mit weiteren Religionsgemeinschaften die Kontaktpflege institutionalisiert. Dabei stösst das Instrument der Charta aber auf Ablehnung. Die nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften erachten das System für nicht notwendig oder, je nach Ausgestaltung, sogar für diskriminierend. Es wird weiter von allen Gemeinschaften darauf verwiesen, dass sie der Verfassung und der Schweizer Rechtsordnung ohnehin verpflichtet sind. Gleichzeitig zeigen sie Offenheit für mehr Transparenz gegenüber dem Staat, sollte diese gefordert werden.

Aus diesen Überlegungen halten wir eine Charta der Religionen für ein ungeeignetes Instrument, um das eigentliche Ziel des Auftrags zu erreichen.

3.7 Fazit

Die vorstehenden Ausführungen zeigen die Komplexität der Beziehungspflege zwischen Staat und Religionsgemeinschaften. Die Schweiz ist heute eine multireligiöse Einwanderungsgesellschaft. In dieser hat der demokratische Rechtsstaat den rechtlichen Ordnungsrahmen für eine friedliche Koexistenz zwischen den zahlreichen Religionen und Weltanschauungen zu setzen.

Das heutige Religionsverfassungsrecht widerspiegelt föderative, rechtsstaatliche und demokratische Errungenschaften, die es zum Teil selbst mitbegründet hat. Religionen sind nicht nur tief in unseren staatlichen Strukturen verwurzelt, unsere westliche Identität selbst ist das Ergebnis einer jahrhundertelangen Entwicklung der Religionen. Die Gesellschaft ist aber in einem permanenten Ausdifferenzierungsprozess, der letztlich das Verfassungsrecht und damit das Verhältnis von Staat und Kirche verändert. Dieser Prozess ist wichtig und dient dem Fortkommen; allerdings gebietet er auch eine differenzierte Auseinandersetzung und bedachte Entscheidungen.

Die Vielfalt der heute im Kanton Solothurn bestehenden Religionsgemeinschaften macht es notwendig, über neue Rechtsformen und Instrumente nachzudenken, wie mit diesen Religionsgemeinschaften umzugehen ist und wie deren Stellung und Beitrag für einen gesellschaftlichen Zusammenhalt gewürdigt werden könnte. Eine Studie (Expertise/Gutachten) soll aufzeigen, welche Rechtsformen und Instrumente es hierfür gibt, welche sinnvoll und auch umsetzbar sind, wo deren Vor- und Nachteile liegen und welche personelle und finanzielle Ressourcen damit verbunden sind. Gestützt auf eine solche Studie wäre dann in einem nächsten Schritt festzulegen, wie die Angehörigen öffentlich-rechtlich nicht anerkannter Religionsgemeinschaften künftig rechtlich, politisch und institutionell besser eingegliedert werden könnten. Für einen solch wichtigen Entscheid fehlen uns heute jedoch noch die erforderlichen Grundlagen. Mit Blick auf diese Ausgangslage erachten wir zum jetzigen Zeitpunkt eine Debatte um konkrete Lösungsansätze als verfrüht. Dies unabhängig davon, dass eine "Charta der Religionen" keine ausreichende Antwort auf die erkannten Entwicklungsbedürfnisse der "anderen Religionsgemeinschaften" (Art. 53 Abs. 2 KV) bereithält und dass die drei Landeskirchen die Schaffung einer "Charta der Religionen" im Sinne des Auftrags gemäss des bei der Solothurnischen interkonfessionellen Konferenz (SIKO) eingeholten Mitberichts vom 17. Februar 2018 geschlossen ablehnen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, durch eine Expertise (Gutachten) abklären zu lassen, welche rechtliche Formen und Instrumente für den Umgang mit anderen, öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften es gibt, welche sinnvoll und umsetzbar sind, wo deren Vor- und Nachteile liegen und welche personellen und finanziellen Ressourcen damit verbunden sind. Gestützt auf das Ergebnis dieser Studie wird der Regierungsrat das weitere Vorgehen festlegen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat

Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, STE, SYV, BOR (2018-007)

Departement für Bildung und Kultur, Departementssekretariat (2); AV, DA

Aktuarial SOGEKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat