

Prof. em. Dr. iur. Felix Hafner
Mitglied des Forschungsnetzwerks
Recht und Religion der Universität Basel

Basel, den 25. Oktober 2024

Hirzbrunnenschanze 65
4058 Basel
E-Mail: felix.hafner@unibas.ch

Kooperationsmodell «Staat und Religion» der Koordinationsstelle für Religionsfragen des Kantons Solothurn:

Stellungnahme und Empfehlung

I. Stellungnahme

Gerne nehme ich zum Kooperationsmodell «Staat und Religion» der Koordinationsstelle des Kantons Solothurn wie folgt Stellung:

1. Veränderung der religiösen Landschaft in der Schweiz und im Kanton Solothurn

Ausgangspunkt des Kooperationsmodells bildet der Umstand, dass sich die Gesellschaft sowohl in der Schweiz als auch im Kanton Solothurn in ihrer religiösen Zusammensetzung in den vergangenen Jahrzehnten erheblich gewandelt hat. So kann eine markante Abnahme der Zugehörigkeit zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften festgestellt werden. Zugleich ist vor allem migrationsbedingt die Zahl der aus anderen Kulturreisen stammenden Menschen in der Schweiz stark angestiegen. Damit verbindet sich eine entsprechende Zunahme der neu in der Schweiz und auch im Kanton Solothurn wirkenden Religionsgemeinschaften.

Die Erarbeitung des Kooperationsmodells geht auf einen im Solothurner Kantonsrat an den Regierungsrat gerichteten Auftrag aus dem Jahr 2017 zurück, der mit Blick auf diesen Veränderungsprozess eine Prüfung der Zusammenarbeit des Kantons Solothurn mit privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften verlangte (A 0227/2017 [DDI] Auftrag Fraktion SP/Junge SP: Schaffung einer Charta der Religionen [13.12.2017]).

2. Asymmetrie zwischen öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen und privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften

Diese Entwicklung der religiösen Zusammensetzung der Gesellschaft hat die bereits vorbestehende Asymmetrie zwischen den vom Kanton Solothurn anerkannten Kirchen und den übrigen privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften zusätzlich akzentuiert. Stärker als bisher tritt dadurch die rechtsungleiche Behandlung zwischen öffentlich-rechtlich anerkannten und privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften zutage. Soweit diese Ungleichbehandlung ausschliesslich aus religiösen Gründen erfolgt, trägt sie zudem einen diskriminierenden Charakter. Insbesondere vor dem Hintergrund von Art. 8 (Rechtsgleichheit / Diskriminierungsverbot) und 15 (Glaubens- und Gewissensfreiheit bzw. Religionsfreiheit) der Bundesverfassung, die den Staat zu religiöser Neutralität verpflichten, sind die Kantone und Gemeinden dazu aufgerufen, diese Ungleichbehandlung zu beseitigen. Zu berücksichtigen ist dabei auch Art. 35 der Bundesverfassung, der Bund, Kantone und auch Gemeinden verpflichtet, die Grundrechte in der Rechtsordnung zu verwirklichen. Dies bedeutet namentlich bezogen auf die in Art. 15 der Bundesverfassung garantierte Religionsfreiheit, dass der Staat zu einer aktiven Religionspolitik aufgerufen ist.

3. Korrektur der Asymmetrie durch Trennung von Kirche und Staat, d.h. durch Herstellung formeller negativer Parität

Eine Möglichkeit der Korrektur dieser Asymmetrie besteht darin, Trennung von Kirche und Staat, d.h. formelle negative Parität von Kirche, Religionsgemeinschaften und Staat zu schaffen. Diese lässt jedoch die Tatsache unberücksichtigt, dass das die Asymmetrie verursachende Staatskirchenrecht historisch gewachsen ist und nur durch einen massiven Eingriff in das geltende Verfassungsrecht beseitigt werden könnte. Die Trennung von Kirche und Staat würde denn auch eine Änderung der Solothurner Kantonsverfassung mit obligatorischer Volksabstimmung voraussetzen, zumal deren Bestimmungen über die öffentlich-rechtliche Anerkennung der Kirchen revidiert werden müssten (siehe Art. 35 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Solothurn). Die Trennung wäre wohl auch mit erheblichen finanziellen Folgen verbunden. So ist etwa davon auszugehen, dass der Kanton nach eingeführter Trennung von Kirche und Staat die von den Kirchen traditionellerweise wahrgenommenen sozialen Aufgaben selbst übernehmen oder im Rahmen von Aufträgen von anderen Leistungserbringern ausführen lassen müsste. Fraglich wäre auch, ob nach einer Trennung von Kirche und Staat an den zwischen dem Kanton Solothurn und den Kirchen bestehenden, teilweise engen Beziehungen festgehalten werden könnte.

Wie erwähnt setzt die Trennung von Kirche und Staat eine Verfassungsänderung mit obligatorischer Volksabstimmung, d.h. das obligatorische Verfassungsreferendum, voraus. Die Solothurner Stimmbevölkerung müsste daher der Trennung von Kirche und Staat mehrheitlich zustimmen. Angesichts der geschilderten allfälligen Folgen einer Trennung und aufgrund der Tatsache, dass die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen in weiten Teilen der Solothurner Bevölkerung noch immer fest verwurzelt sind, liegt es nahe anzunehmen, dass die Trennung von Kirche und Staat bei der Mehrheit der Stimmberechtigten keine Zustimmung finden würde.

4. Korrektur der Asymmetrie durch Erweiterung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung auf neue Religionsgemeinschaften, d.h. durch Herstellung formeller positiver Parität

Alternativ dazu könnte eine Erweiterung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung erworben werden, um auch neuen Religionsgemeinschaften die Integration in das geltende Anerkennungssystem zu ermöglichen. Dadurch würde die Gelegenheit geschaffen, die bestehende Asymmetrie durch Herstellung formeller positiver Parität zu korrigieren.

Dazu ist allerdings Folgendes festzustellen: Zwar kann der Kantonsrat des Kantons Solothurn gemäss Art. 53 Abs. 2 der Kantonsverfassung «andere Religionsgemeinschaften, die Gewähr der Dauer bieten, öffentlich-rechtlich anerkennen». Da es sich hierbei um eine «Kann-Vorschrift» handelt, ist der Kantonsrat jedoch dazu nicht verpflichtet. Desgleichen lässt sich auch aus der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts keine derartige Pflicht herleiten, zumal es sich bislang nicht für einen Rechtsanspruch auf öffentlich-rechtliche Anerkennung ausgesprochen hat. Gemäss Art. 36 Abs. 1 lit. b) der Verfassung des Kantons Solothurn unterliegt der Kantonsratsbeschluss der fakultativen Volksabstimmung, d.h. dem Referendum, wenn es von 1'500 Stimmberchtigten oder 5 Einwohnergemeinden verlangt wird. Gegen die öffentlich-rechtliche Anerkennung einer anderen Religionsgemeinschaft durch den Kantonsrat kann somit das Referendum ergriffen werden. Die Hürden dazu sind relativ niedrig. Je nach der zur Diskussion stehenden Religionsgemeinschaft ist deshalb mit einer Referendumsabstimmung zu rechnen. Auch für diesen Fall stellt sich – wie bei der hier vor erwähnten obligatorischen Volksabstimmung über die Trennung von Kirche und Staat – die Frage, ob die Mehrheit der Stimmberchtigten des Kantons Solothurn in einer allfälligen Referendumsabstimmung einer Erweiterung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung zustimmen würde.

Beizufügen ist, dass die Einführung einer kleinen Anerkennung etwa nach dem Vorbild der «kantonalen Anerkennung» des Kantons Basel-Stadt zu keiner befriedigenden Korrektur der zwischen den öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen und den privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften bestehenden Asymmetrie führen würde. Damit würden die privatrechtlichen Religionsgemeinschaften zwar hinsichtlich der Anerkennung als solcher formell paritätisch behandelt, sie verblieben aber trotzdem weiterhin im Privatrecht und besäßen nicht wie die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen das Besteuerungsrecht. Wollte der Kanton Solothurn dieses Modell der kleinen Anerkennung gleichwohl einführen, müssten dafür erst noch die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen werden, wobei im entsprechenden Rechtssetzungsprozess zudem die Mitsprachemöglichkeiten der Solothurner Stimmberchtigten berücksichtigt werden müssten.

5. Korrektur der Asymmetrie durch die vom Kooperationsmodell angestrebte Herstellung materieller Parität

Da die Herstellung formeller Parität auf rechtliche und vor allem auch auf praktisch-politische Hindernisse stossen würde, stellt sich die Frage, ob und inwiefern es möglich wäre, die bestehende Asymmetrie zu beseitigen oder wenigstens zu mildern, ohne den

beschwerlichen politischen Weg mit allfälligen Volksabstimmungen mit ungewissem Ausgang beschreiten zu müssen. Als Lösung bietet sich dabei ein problemorientiertes Vorgehen an, das bei den Bedürfnissen der einzelnen, jeweils zur Diskussion stehenden Religionsgemeinschaften ansetzt und zugleich vor allem auch die Interessen des Staates, d.h. des Kantons und der Gemeinden, ins Blickfeld nimmt.

Bei diesem Vorgehen steht kein formeller Anerkennungsakt von Religionsgemeinschaften, sondern eine pragmatische Vorgehensweise im Vordergrund, deren Ziel es ist, die betreffenden Religionsgemeinschaften materiell, d.h. je nach ihren eigenen Bedürfnissen inhaltlich, gleich zu behandeln. Diesen Weg schlägt das Kooperationsmodell ein. Ähnlich wie bei der Gleichstellungsproblematik in anderen Bereichen wie etwa bei der Geschlechter- oder der Behindertengleichstellung (vgl. etwa die Gleichstellungspläne der Stadt Zürich und des Kantons Basel-Stadt) werden in einem ersten Schritt einzelne Problemzonen identifiziert, in denen Defizite im Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften bestehen und anschliessend in einem zweiten Schritt Massnahmen formuliert, wie diese Defizite behoben werden können.

Da der Staat bei diesem Vorgehen an rechtliche Vorgaben gebunden ist, wird er sich dabei religionsneutral verhalten müssen, und nur in denjenigen Bereichen fördernd tätig sein können, in denen Religionsgemeinschaften zugleich öffentliche Interessen oder im Auftrag des Staates öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Dieser Umstand bietet dem Kanton aber seinerseits die Chance, im Rahmen einer aktiven Religionspolitik vom gemeinwohlorientierten Potenzial der Religionsgemeinschaften profitieren zu können. Das vorliegende Kooperationsmodell geht denn auch explizit auf solche für den Kanton nützliche und gewinnbringende Aspekte einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Religionsgemeinschaften ein.

Allerdings wird der Staat bei einer Kooperation gegenüber Religionsgemeinschaften gegebenenfalls auch fordernd auftreten müssen. So muss er Förderungsmassnahmen an Auflagen knüpfen, wenn etwa Religionsgemeinschaften diskriminierende Organisationsstrukturen aufweisen und er hat je nachdem Massnahmen zu ergreifen, wenn sie die Rechtsordnung nicht beachten. Auch darauf wird im Kooperationsmodell eingegangen.

Die Kooperation mit den Religionsgemeinschaften fusst somit auf einem pragmatischen Vorgehen, das von einem integrativen und inkludierenden Verständnis geprägt ist. Ausgangspunkt ist kein formeller Anerkennungsakt, sondern die Tatsache, dass sich die Anerkennung auch implizit und induktiv aus einer konkreten staatlichen Förderungsmassnahme ergibt. Das Verhältnis des Staates zu den Religionsgemeinschaften gestaltet sich dabei auf Augenhöhe, zumal es in der Regel auf einem vertraglichen Fundament beruht, was wiederum eine staatliche Anerkennung des Vertragspartners impliziert.

6. Kein Ausschluss der Anerkennung anderer Religionsgemeinschaften durch das Kooperationsmodell

Gegen das Kooperationsmodell könnte kritisch eingewendet werden, dass es letztlich nur einen Platzhalter für die eigentlich anzustrebende formelle positive Parität darstelle. Diesem berechtigten Einwand kann jedoch entgegengehalten werden, dass es

wie erwähnt politisch unrealistisch erscheint, mittelfristig erfolgreich eine vor allem auch rechtsgleiche Erweiterung des Anerkennungssystems auf andere Religionsgemeinschaften als die bislang verfassungsmässig öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen zu erreichen.

Allerdings schliesst das Kooperationsmodell die Erweiterung der Anerkennung auf andere Religionsgemeinschaften nicht aus. Das Kooperationsmodell kann vielmehr als erster wichtiger Schritt auf einem etappierten Weg zu diesem Ziel betrachtet werden. Indem es der Integration nicht anerkannter Religionsgemeinschaften in Staat und Gesellschaft dient, wird dadurch auch deren gesellschaftliche Akzeptanz im Hinblick auf eine angestrebte formelle Anerkennung gestärkt. Dies wiederum erleichtert es, die Mehrheit der Stimmberchtigten für eine Öffnung des bisher auf die drei traditionell im Kanton Solothurn wirkenden Kirchen beschränkten Anerkennungssystems zu gewinnen.

7. Fazit

Kurz zusammengefasst kann folgendes Fazit gezogen werden: Indem das Kooperationsmodell das bestehende religionsrechtliche Gefüge und insbesondere das herkömmliche Staatskirchenrecht unangetastet lässt, dient es einerseits der Stabilität des Verhältnisses von Kirche und Staat im Kanton Solothurn. Anderseits stellt es eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer an den aktuellen religionspolitischen Problemen ausgerichteten und verstärkt auch an den Grundrechten orientierten Weiterentwicklung des Solothurner Religionsverfassungsrechts dar.

II. Empfehlung

Aus diesen Gründen empfehle ich, dem Kooperationsmodell zuzustimmen und die darin festgehaltenen Ziele mit einem entsprechenden Massnahmenplan umzusetzen. Dieser sollte insbesondere auch eine vertiefte Prüfung der rechtlichen Grundlagen enthalten, die zur Erreichung der Ziele in den einzelnen betroffenen Bereichen allenfalls zu ändern oder neu zu schaffen sind.



Prof. em. Dr. iur. Felix Hafner, Mitglied des Forschungsnetzwerks Recht und Religion der Universität Basel