



# Charta der Religionen

## Bericht in Erfüllung des Postulats 192-2017 Hamdaoui (Die Mitte, Biel/Bienne)

### **Bericht des Regierungsrates**

Datum RR-Sitzung:	24. August 2022
Geschäftsnummer:	2022.DIJ.3288
Direktion:	Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

**Inhaltsverzeichnis**

**1. Ausgangslage.....5**

1.1 Postulat Hamdaoui 192-2017 .....5

1.2 Vorgehen und Berichtsstruktur .....5

**2. Kontextualisierung – Privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften im Kanton Bern.....6**

2.1 Rechtliche Grundlagen.....6

2.2 Religionspolitische Grundlagen .....7

2.2.1 Religionslandschaft des Kantons Bern .....7

2.2.2 Kantonale Religionspolitik seit 2000 .....8

2.3 Perspektiven .....9

**3. Praxisbeispiele von vergleichbaren Chartas .....9**

3.1 Vergleichbare Chartas .....9

3.1.1 Charta der Prinzipien für den Islam in Frankreich .....9

3.1.2 Grundsatzerklärung der VIOZ .....10

3.1.3 St. Galler Erklärung für das Zusammenleben der Religionen und den interreligiösen Dialog .....11

3.1.4 «Charta der Religionsgemeinschaften» der EVP .....11

3.2 Erkenntnisse .....12

**4. Dimensionen einer «Charta der Religionen» .....13**

4.1 Verbindlichkeit.....14

4.1.1 Freiwillige Selbstverpflichtung.....14

4.1.2 Charta mit einem Sanktionsmechanismus.....14

4.2 Staatliche Einflussnahme.....14

**5. Befragung der Religionsgemeinschaften .....15**

**6. Beurteilung der «Charta der Religionen» .....16**

6.1 Charta als freiwillige Selbstverpflichtung .....16

6.2 Charta als «Label» oder «Zertifizierung» mit Kontrollinstanz .....17

6.3 Generelle Probleme bei einer «Charta der Religionen» unter staatlicher Federführung .....18

**7. Fazit .....18**

## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht geht auf das Postulat 192-2017 «Für die Schaffung einer Charta der Religionen» vom 04. September 2017 zurück. Er soll die Schaffung einer «Charta der Religionen» prüfen, die es religiösen Gemeinschaften, die nicht dem Gesetz über die bernischen Landeskirchen unterstellt sind, ermöglicht, ein Dokument zu unterzeichnen, das sie zur Einhaltung bestimmter Richtlinien verpflichtet – unter anderem die geltende Rechtsordnung strikt einzuhalten, die Integration ihrer Gläubigen in die Gesellschaft zu fördern und zugunsten des interreligiösen Dialogs zu handeln. Dies könne für die Gemeinschaften zu einer Art «Label» oder «Zertifizierung» führen, wodurch der Kontakt zur Bevölkerung erleichtert und Misstrauen abgebaut würde. Bei wiederholten Verstössen gegen die eingegangenen Verpflichtungen könne die «Zertifizierung» wieder entzogen werden.

Der Bericht wurde unter Federführung des Beauftragten für kirchliche und religiöse Angelegenheiten (BKRA) in der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) erarbeitet. Zusätzlich wurden Religionsexperten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Religionsgemeinschaften konsultiert. Er verortet erst die Thematik im politischen und rechtlichen Kontext, vergleicht dann bestehende intra- und interreligiöse Chartas und geht über in eine allgemeine Untersuchung des Instrumentes einer Charta. Darauf aufbauend und unter Einbezug von Rückmeldungen aus Religionsgemeinschaften wird der Vorschlag einer «Charta der Religionen» für den Kanton Bern abschliessend beurteilt.

Der Bericht zeigt auf, dass eine Charta im Sinne des Postulates für den Kanton Bern keine erstrebenswerte religionspolitische Massnahme darstellt. Der potenzielle Nutzen für die relevanten Akteure – privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften, die Allgemeinbevölkerung und die Behörden – ist beschränkt und vermag die identifizierten problematischen Aspekte nicht aufzuwiegen. Diese zeigten sich besonders im starken Verbindlichkeitsanspruch und der staatlichen Federführung im behandelten Vorstoss.

Eine verbindliche Charta als Grundlage für ein «Label» stellt kein zweckmässiges Instrument dar, um eine institutionalisierte Zusammenarbeit zu strukturieren. Allfällige rechtliche Privilegien für privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften müssten an partnerschaftliche Verträge geknüpft werden, damit beispielsweise Leistungen und Gegenleistungen klar festgehalten oder Anforderungen an themenspezifische Voraussetzungen angepasst werden könnten. Die im Vorstoss aufgeführten Richtlinien stellen dabei prüfenswerte Kriterien dar, die in derartige Projekte einfliessen können.

Zusätzlich besteht die Gefahr, dass nichtunterzeichnende Gemeinschaften verdächtigt werden können, sich nicht an die geltende Rechtsordnung zu halten, obwohl für deren Verzicht gänzlich unproblematische Gründe vorliegen können. Dies kann eine Polarisierung zwischen den Gemeinschaften fördern, wodurch gewisse Gruppierungen stärker isoliert werden und der Beziehungsaufbau erschwert wird. Ausserdem werten Vertreterinnen und Vertreter verschiedener befragter Religionsgemeinschaften den inhaltlichen Fokus der Richtlinien in Verbindung mit der Tatsache, dass nur privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften angesprochen werden, als generelles Misstrauen gegenüber öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften. Schliesslich wäre die Aufsicht über ein solches «Label» kostenintensiv und setzte gesetzliche Schritte voraus.

Viele dieser problematischen Aspekte fielen weg, wenn die Charta unverbindlich, im Sinne einer freiwilligen Selbstverpflichtung, umgesetzt würde. Jedoch hätte das Dokument dadurch nur symbolische Bedeutung, wovon sich die befragten Gemeinschaften derzeit keinen grossen Nutzen versprechen.

Eine «Charta der Religionen» im Sinne des Vorstosses würde aus den genannten Gründen Gefahr laufen, bestimmte Religionsgemeinschaften und somit deren Mitglieder zu marginali-

sieren und die Vertrauensbildung zwischen den Gemeinschaften und den Behörden zu erschweren. Zusätzlich versprechen sich weder staatliche Stellen noch die befragten Religionsgemeinschaften einen relevanten Mehrwert aus einem Dokument dieser Art.

Der Regierungsrat unterstützt das wertvolle Anliegen der Postulanten und der Postulantin, Massnahmen zu entwickeln, um die gesellschaftliche Anerkennung von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften zu fördern. Anstelle der «Charta der Religionen» soll der direkte Austausch mit den Berner Religionsgemeinschaften gefördert werden. Es soll deshalb geprüft werden, in welcher Form die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und den Gemeinschaften gestärkt werden kann. In einem engeren Austausch mit den Gemeinschaften könnten bedürfnisorientierte Massnahmen partizipativ entwickelt werden.

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Postulat Hamdaoui 192-2017

Der vorliegende Bericht geht auf das Postulat 192-2017 «Für die Schaffung einer Charta der Religionen» zurück, das am 04. September 2017 von Mohamed Hamdaoui, Samantha Dunning und Peter Gasser eingereicht wurde.<sup>1</sup> Darin beauftragen sie den Regierungsrat, die Schaffung einer Art «Charta der Religionen» zu prüfen, die es religiösen Gemeinschaften, die nicht dem Gesetz über die bernischen Landeskirchen unterstellt sind, ermöglicht, auf eigenen Wunsch ein Dokument zu unterzeichnen, das sie zur Einhaltung folgender Richtlinien verpflichtet:

- «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 einen Staatskundekurs besucht haben.
- Sich einsetzen für einen interreligiösen Dialog mit allen anderen Glaubensgemeinschaften, die dem Gesetz über die bernischen Landeskirchen unterstehen oder diese «Charta der Religionen» unterzeichnet haben.
- Gewährleisten, dass die Finanzierung ihres Betriebs transparent ist.»

In deren Begründung erklären die Postulantin und Postulanten, dass sich viele öffentlich-rechtlich nicht anerkannte Glaubensgemeinschaften von problematischen Gruppierungen distanzieren möchten. Die Verpflichtung zu den Prinzipien einer Charta der Religionen könne für die Gemeinschaften zu einer Art «Label» oder «Zertifizierung» führen, wodurch der Kontakt zur Bevölkerung erleichtert und Misstrauen abgebaut würde. Bei wiederholten Verstössen gegen die eingegangenen Verpflichtungen könne die «Zertifizierung» wieder entzogen werden.

In seiner Antwort hält der Regierungsrat fest, dass die vorgeschlagene Charta eine sinnvolle Massnahme sein könnte, um die gesellschaftliche Anerkennung von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften zu fördern. Sie könne dazu beitragen, den gesellschaftlichen und den interreligiösen Dialog zu fördern sowie den Religionsfrieden zu wahren. Der Regierungsrat erklärt sich bereit, das Projekt einer «Charta der Religionen» im Rahmen seiner neuen Religionsstrategie näher zu prüfen. Der Grosse Rat nahm das Postulat am 21. März 2018 an.

### 1.2 Vorgehen und Berichtsstruktur

Die Erarbeitung des vorliegenden Berichts fällt in die Zuständigkeit des Beauftragten für kirchliche und religiöse Angelegenheiten (BKRA) in der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ). Zusätzlich wurden Dr. Matthias Inniger und PD Dr. iur. Lorenz Engi als Religionsexperten einbezogen bzw. konsultiert. Wertvolle Beiträge entstanden zudem in Diskussionen mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Schweiz (AGCK), des Fördervereins Alevitische Kultur, Freikirchen.ch<sup>2</sup>, des Islamischen Kantonalverbandes (IKB) und des Vereins Saivanerikoodam<sup>3</sup>.

Das Postulat fordert die Prüfung der Schaffung einer «Charta der Religionen» für privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften. Um eine angemessene Beurteilung dieses Instrumentes ausgehend vom aktuellen Stand der bernischen Religionspolitik vornehmen zu können, führt der Bericht als Erstes in den rechtlichen und religionspolitischen Kontext ein (Kapitel 2). Im zweiten

<sup>1</sup> Postulat 192-2017 «Für die Schaffung einer Charta der Religionen» abrufbar unter: <https://www.gr.be.ch> > Geschäfte > Geschäftssuche > Nummer: «192-2017» (abgerufen am 27.02.2022).

<sup>2</sup> «Freikirchen.ch» ist der Dachverband Freikirchen und christliche Gemeinschaften Schweiz.

<sup>3</sup> Der Verein Saivanerikoodam betreibt den hinduistischen Tempel im Haus der Religionen in Bern.

Schritt werden die Erarbeitung und die Ziele vier vergleichbarer Chartas vorgestellt und daraus relevante Rückschlüsse für den vorliegenden Bericht gezogen (Kapitel 3). Anschliessend folgt eine Diskussion zu unterschiedlichen Ausrichtungen von Chartas und damit einhergehend eine Thematisierung des vorgeschlagenen Sanktionsmechanismus (Kapitel 4). In einem nächsten Schritt werden die Rückmeldungen von Vertreterinnen und Vertretern von kantonbernischen Religionsgemeinschaften zum Vorstoss aufgeführt (Kapitel 5). Aufbauend auf den vorhergehenden Kapiteln folgt die Beurteilung der «Charta der Religionen» auf dem Hintergrund des kantonalen Kontextes (Kapitel 6), bevor schliesslich die Erkenntnisse des Berichtes in einem Fazit (Kapitel 7) zusammengezogen werden.

## **2. Kontextualisierung – Privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften im Kanton Bern**

### **2.1 Rechtliche Grundlagen**

In der Bundesverfassung (Art. 72) wird festgelegt, dass die Schweizer Kantone für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat zuständig sind. Eingeschränkt werden diese Befugnisse durch Grundrechte wie etwa die Glaubens- und Gewissensfreiheit (BV Art. 15) und das Rechtsgleichheitsgebot (BV Art. 8). Diese beiden Grundrechte verpflichten die Kantone unter anderem zu konfessioneller Neutralität, was bedeutet, dass die unterschiedliche Behandlung von Religionsgemeinschaften nur dann rechtfertigbar ist, wenn diese an relevante, tatsächliche Unterschiede anknüpft.<sup>4</sup> Diese Unterschiede müssen sich aus religiös neutralen Gründen konstituieren.

Das bernische Religionsverfassungsrecht ist im kantonalen Vergleich durch eine besonders starke Verbindung zwischen Kirche und Staat gekennzeichnet, was historisch begründet ist. Mit dem neuen Landeskirchengesetz, das am 01. Januar 2020 in Kraft trat, wurde ein Schritt in Richtung punktueller Entflechtung unternommen. Im Kanton Bern sind sowohl die Landeskirchen (die Evangelisch-reformierte, die Römisch-katholische und die Christkatholische Kirche) als auch die Jüdischen Gemeinden öffentlich-rechtlich anerkannt. Diese Gemeinschaften werden dadurch zu Körperschaften des öffentlichen Rechts und erhalten Rechte und Pflichten, die in den genannten Fällen über das Gesetz über die bernischen Landeskirchen [410.11] und das Gesetz über die jüdischen Gemeinden [410.51] definiert werden. Privilegien sind etwa der seelsorgerische Zugang zu staatlichen Institutionen, finanzielle Beiträge für gesamtgesellschaftliche Leistungen und Freiheiten im Friedhofswesen.

Im Unterschied dazu sind öffentlich-rechtlich nicht anerkannte Religionsgemeinschaften meist als Vereine organisiert und unterstehen deshalb dem Vereinsrecht gemäss Schweizerischem Zivilgesetzbuch (Art. 60ff; SR 210). In der Beziehung zwischen dem Kanton und diesen privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften sind zudem die folgenden verfassungsrechtlichen Prinzipien besonders relevant: Der Kanton Bern verpflichtet sich in Art. 4 der Verfassung (KV, BSG 101.1) den Bedürfnissen von Minderheiten Rechnung zu tragen, die Rechtsgleichheit zu sichern und vor Diskriminierung zu schützen (Art. 10 KV) sowie die Glaubens- und Gewissensfreiheit und ihre Ausübung zu gewährleisten (Art. 14 KV).

---

<sup>4</sup> Vgl. Cattacin, S., Famos, C. R., Duttwiler, M., & Mahnig, H. (2003). Staat und Religion in der Schweiz. Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen. Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR).

## 2.2 Religionspolitische Grundlagen

### 2.2.1 Religionslandschaft des Kantons Bern

Die Religionslandschaft des Kanton Berns befindet sich im Wandel. Während öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften an Mitgliedern verlieren, nimmt die Anzahl «Konfessionsloser»<sup>5</sup> stark und die Mitgliederzahl privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften moderat zu. Im Kanton Bern zeigte sich 2020 nachfolgende Verteilung:

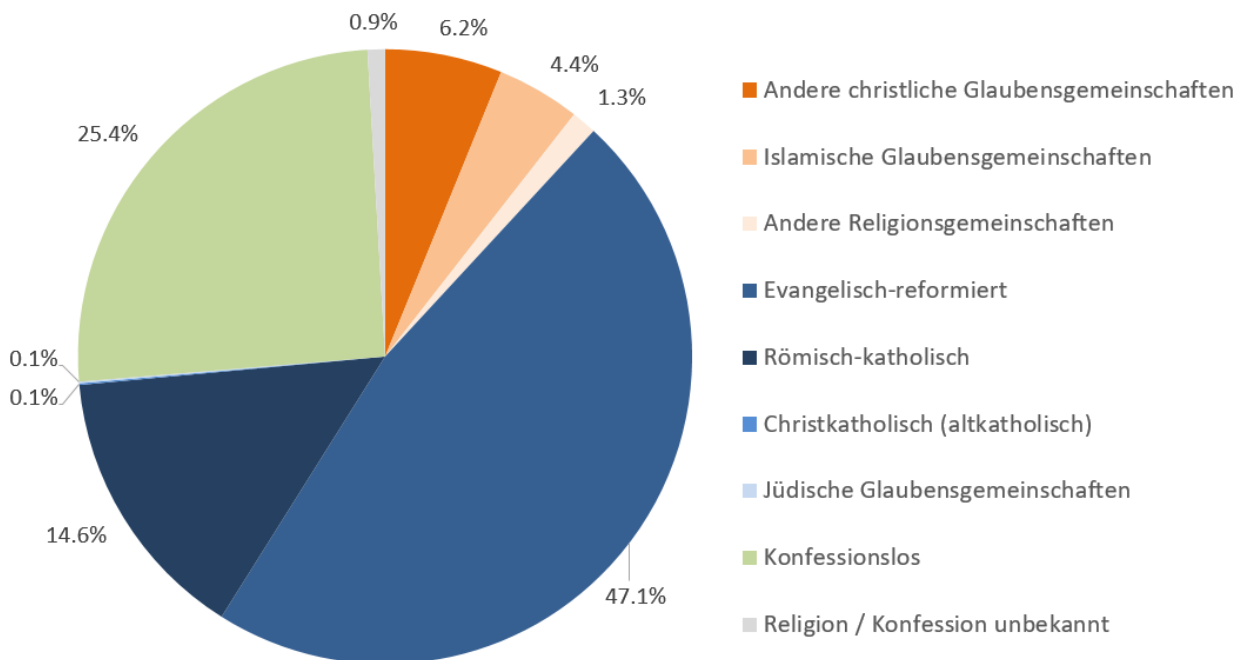


Abbildung 1: Religions- und Konfessionszugehörigkeit im Kanton Bern, 2020

Gemäss der Datenerhebung gehören 12% der Bernerinnen und Berner einer privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaft an. Diese Gemeinschaften sind sehr vielfältig: Sie unterscheiden sich theologisch, aber auch aufgrund der Sprache, des Organisationsgrads sowie der unterschiedlichen Erfahrungen mit staatlichen Strukturen in Herkunftsländern.

Das religiöse Feld wird durch diese Pluralisierung breiter und diverser, was neue Herausforderungen für kantonale Stellen mit sich bringt. Obwohl der Kanton durch zahlreiche Arbeitsbereiche (Integration, Alters- und Behindertenbereich, Justizvollzug, Bildung, Gesundheit, Asylwesen, Polizeiwesen, etc.)<sup>6</sup> mit privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften in Berührung kommt, fehlt vielfach noch der institutionalisierte Rahmen für die Zusammenarbeit.

<sup>5</sup> Die Bezeichnung «konfessionslos» passt als negativ formulierte Zugehörigkeit zu einer (christlichen) Religionsgemeinschaft nicht mehr zur Realität dieser Personengruppe. Da die angesprochene Datenerhebung mit dieser Begrifflichkeit gearbeitet hat, wird hier dennoch dieser Begriff verwendet.

<sup>6</sup> Vgl. Matthias Inniger, (2018). Religionspolitische Auslegeordnung für den Kanton Bern. Kurzbericht. 3. April 2018 (im Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern). S. 5. Online verfügbar unter: <https://www.bkra.dij.be.ch/de/start/themen/staat-und-religion/religionspolitik-des-kantons-bern.html>

## 2.2.2 Kantonale Religionspolitik seit 2000

Die Veränderung der Religionslandschaft wurde in den letzten Jahrzehnten begleitet von einer Vielzahl von politischen Vorstössen im Grossen Rat, die das historisch gewachsene Verhältnis zwischen dem Kanton Bern und den Religionsgemeinschaften zu reformieren suchten: Hierzu gehörte etwa eine Motion, die eine Grundsatzdebatte zum künftigen Verhältnis zwischen Kirche und Staat forderte (Messerli/Löffel, 2007)<sup>7</sup>, sowie Vorstösse betreffend die Kirchensteuern der juristischen Personen (Bolli Jost, 2007)<sup>8</sup> und die staatliche Pfarrbesoldung (Wüthrich, 2011)<sup>9</sup>. 2013 entschied sich der Regierungsrat aufgrund der noch ungenügenden Faktenlage dazu, einen Bericht zu erarbeiten, der «die finanziellen, rechtlichen, politischen und kirchlichen Konsequenzen darstellen sollte, die sich aus einer Änderung der Finanzierungsgrundlage und aus einer all-fälligen Änderung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat ergeben»<sup>10</sup>.

Das Ergebnis – die Auslegeordnung «Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern»<sup>11</sup> – wurde 2015 präsentiert und besteht aus einem externen Expertenbericht und einem Bericht des Regierungsrates, der Reformvorschläge für eine Weiterentwicklung der kantonalen Religionspolitik enthält. In der Septembersession 2015 schloss sich der Grosse Rat den Vorschlägen des Regierungsrates an und beschloss eine Reihe von Planungserklärungen zur Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat. Man entschied sich dabei zwar gegen eine Öffnung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung, stellte aber eine Förderung von weiteren Religionsgemeinschaften in Aussicht. Die Planungserklärung 8 des Grossen Rates lautet: «Auf die Ausarbeitung eines allgemeinen Anerkennungsgesetzes wird bis auf weiteres verzichtet. Anstelle von Anerkennungen sind andere Massnahmen zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, zu prüfen».

Ausgehend von dieser Planungserklärung wurde der Religionsexperte Dr. Matthias Inniger beauftragt, eine religionspolitische Auslegeordnung für den Kanton zu erstellen. Der daraus entstandene Bericht zeigt zentrale Herausforderungen auf und diskutiert mögliche Handlungsoptionen.<sup>12</sup> Inniger gelangt unter anderem zum Schluss, dass der Kanton mit seiner bisherigen Religionspolitik Asymmetrien zwischen anerkannten und nicht-erkannten Gemeinschaften in teilweise diskriminierendem Sinn verstärkt.<sup>13</sup> Vertreterinnen und Vertreter von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften bedauern diese Asymmetrien hinsichtlich Status, Finanzen, Strukturen, Sozial- und Jugendarbeit, Religionsunterricht, Begräbniswesen und Zugang zu Seelsorge und Räumlichkeiten.<sup>14</sup>

Eine bereits umgesetzte Empfehlung der Auslegeordnung besteht in der Etablierung einer kantonalen Kompetenzstelle für Religionsfragen: Per 01. Januar 2020 wurde die zuständige Stelle in «Beauftragter für kirchliche *und* religiöse Angelegenheiten» umbenannt. Sie soll neu auch Massnahmen zur Förderung von öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften vorschlagen.

<sup>7</sup> Motion 218-2007 (Philippe Messerli-Weber/Ruedi Löffel-Wenger, beide EVP): Grundsatzdebatte zum künftigen Verhältnis zwischen Kirche und Staat: Trennung, Entflechtung oder Status quo?

<sup>8</sup> Motion 289-2006 (Bolli Jost Brigitte, FDP): Liberale Lösungen für den Kanton Bern – Religionsfreiheit für Unternehmerinnen und Unternehmer.

<sup>9</sup> Motion 327-2011 (Wüthrich, Adrian., SP): Pfarrerinnen- und Pfarrerlöhne via Kirchensteuer finanzieren.

<sup>10</sup> Ecoplan/Advocate (Michael Marti und Rudolf Muggli). (2014). Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Eine Auslegeordnung. 14. Oktober 2014. Bern: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern.

<sup>11</sup> Vgl. Kanton Bern. (2015). Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Politische Schlussfolgerungen und Leitsätze für eine Weiterentwicklung. Bericht des Regierungsrates.

<sup>12</sup> Vgl. Matthias Inniger, (2018). Religionspolitische Auslegeordnung für den Kanton Bern. Kurzbericht. 3. April 2018 (im Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern). Online verfügbar unter: <https://www.bkra.dij.be.ch/de/start/themen/staat-und-religion/religionspolitik-des-kantons-bern.html>

<sup>13</sup> Vgl. ebd.: S. 21

<sup>14</sup> Vgl. ebd.: S. 20



## 2.3 Perspektiven

Um bestmöglich auf den Wandel der Religionslandschaft zu reagieren, verfolgt der Kanton Bern heute eine zeitgemässe Religionspolitik, die sowohl der Religionsvielfalt als auch den gesamtgesellschaftlichen Leistungen der Landeskirchen Rechnung trägt.

Da sich die institutionalisierte Zusammenarbeit in der Vergangenheit auf die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften beschränkte, liegt der erste Schwerpunkt in Bezug auf die privatrechtlich organisierten Gemeinschaften auf dem Beziehungsaufbau und der Kontaktpflege. Eine gute Vernetzung mit relevanten Akteuren verschiedener Gemeinschaften soll rasches Handeln ermöglichen – im Alltag und im Krisenfall. Eine bereits umgesetzte Massnahme ist die Entwicklung einer digitalen Religionslandkarte, die erstmals die Vielfalt der Religionslandschaft sichtbar macht und wertvolle neue Beziehungspunkte zwischen dem Kanton und den Gemeinschaften etablierte. Der intensivierter Kontakt soll dabei helfen, die erbrachten Leistungen der Gemeinschaften kennenzulernen.

Der zweite Schwerpunkt liegt auf der Förderung des positiven Potenzials der Religionsgemeinschaften. Der Regierungsrat orientiert sich dabei an der bereits erwähnten Planungserklärung 8. Es sollen Massnahmen zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, geprüft werden. Religionsexpertinnen und Religionsexperten weisen darauf, dass im Zuge der Verschiebung der gesellschaftlichen Bedeutung der einzelnen Religionsgemeinschaften, die bisherige staatliche Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich immer schwieriger zu rechtfertigen ist.<sup>15</sup> Die angestrebten Fördermassnahmen sollen dazu dienen, diese Ungleichbehandlungen, wo möglich, zu reduzieren.

## 3. Praxisbeispiele von vergleichbaren Chartas

Bereits heute bestehen in verschiedenen Kantonen und Ländern mit einer Charta der Religionen vergleichbare Dokumente. Zur Prüfung des Vorstosses wurden die gemachten Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen von Chartas bei den beteiligten Akteuren abgefragt und in die Evaluation einbezogen. Es wurden vier Projekte dieser Art ausgewählt, die sich jeweils in spezifischen Punkten unterscheiden.

In aller Kürze werden nachfolgend die jeweilige Erarbeitungsform und die Ziele vorgestellt und mit einer Einschätzung zu den Auswirkungen ergänzt. Aus den Erfahrungen dieser Praxisbeispiele werden anschliessend die wichtigsten Erkenntnisse für den vorliegenden Bericht zusammengezogen.

### 3.1 Vergleichbare Chartas

#### 3.1.1 Charta der Prinzipien für den Islam in Frankreich

##### Hintergrund und Ziele

Der französische Staatspräsident Emmanuel Macron forderte Ende 2020 vom französischen Islamrat (CFCM) die Erarbeitung und Einhaltung einer Grundsatzcharta. Diese Forderung entstand auf dem Hintergrund der Ermordung des Lehrers Samuel Paty und des Terroranschlags in Nizza und stellt einen Teil der neuen staatlichen Offensive gegen den radikalen Islamismus dar. Primär

<sup>15</sup> Siehe hierzu Engi, Lorenz (2020). Kann es sich der Staat noch leisten, neutral zu sein? Über Sein und Sollen der staatlichen Neutralität vor der Herausforderung einer pluralistischen Gesellschaft. *Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts*. S. 221-242; Reber, Christian (2020). Anerkennungs- und Unterstützungssystem für Religionsgemeinschaften. *Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts*. S. 169-199.

verpflichten sich die unterzeichnenden Parteien dazu, die französische Rechtsordnung und die Menschenrechte strikt einzuhalten und gegebenenfalls religiöse Normen unterzuordnen.<sup>16</sup>

### Auswirkungen

Sowohl der starke politische Druck als auch einzelne inhaltliche Aspekte der Charta gaben Anlass für öffentlich ausgetragene Konflikte zwischen den Mitgliedern des Islamrats. Dies führte zu einer Spaltung des CFCM in zwei Fraktionen und mehreren Austritten. Die anhaltenden Konflikte führten gar soweit, dass Gérald Darmanin, der französische Innenminister, am 12. Dezember 2021 erklärte, die CFCM existiere für die öffentlichen Behörden, für die Französische Republik, nicht mehr; sie sei nicht mehr ihr Ansprechpartner.<sup>17</sup>

Auch von akademischer Seite wurde die Charta stark kritisiert.<sup>18</sup> Viele Musliminnen und Muslime würden den Inhalt des Dokumentes als Provokation oder gar als Demütigung wahrnehmen. Es werde suggeriert, dass Muslime in Frankreich ein Loyalitätsproblem hinsichtlich des Rechtsstaates hätten und daher die schlechteren Franzosen seien.<sup>19</sup>

## 3.1.2 Grundsatzerklärung der VIOZ

### Hintergrund und Ziele

Die Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) veröffentlichte 2005 eine Grundsatzerklärung, in der sie sich zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Gleichberechtigung, Frieden, Menschenrechten, Integration und zum interreligiösen Dialog bekennt.<sup>20</sup> Die Erklärung wurde von den damaligen 15 Mitgliedsinstitutionen verabschiedet und der Öffentlichkeit im Stadthaus unter Anwesenheit des ehemaligen Stadtpräsidenten vorgestellt.

Der ehemalige Präsident der VIOZ erhoffte sich vom Dokument, das islamische Selbstverständnis der Dachorganisation und ihrer Mitglieder transparent zu machen und zum Abbau von Misstrauen und Vorurteilen gegenüber den Musliminnen und Muslimen beizutragen. Das Dokument sollte auch Kooperationsbereitschaft mit den regionalen Behörden signalisieren, um die gesetzten Ziele des Verbandes zu erreichen – die Errichtung islamischer Grabfelder und die öffentlich-rechtliche Anerkennung als islamische Religionsgemeinde.

### Auswirkungen

Die VIOZ pflegt heute einen intensiven Kontakt mit staatlichen Stellen und einer Vielfalt von Religionsgemeinschaften. Sie engagiert sich im interreligiösen Dialog – etwa in Form des Interreligiösen Runden Tisches des Kantons Zürich – und arbeitet im Bereich der muslimischen Seelsorge eng mit Universitäten und den Behörden zusammen. Inwiefern die Grundsatzerklärung von 2005 dazu beigetragen hat, ist schwierig einzuschätzen. Klar ist, dass das transparente Sichtbarmachen der eigenen Ziele und Regeln für jegliche Form der Kooperation hilfreich war.

Das Dokument wurde ebenfalls bereits verwendet, um Mitglieder aufgrund von gravierenden Verstössen gegen die Grundsätze aus dem Verband auszuschliessen. Wegen einer Unterlassung gegen die Verbreitung radikaler Tendenzen vorzugehen, wurde 2016 ein Kulturverein suspendiert.

<sup>16</sup> Vgl. CFCM (2021). Charte des principes pour l'Islam de France. Online verfügbar unter: <https://www.cfcf-officiel.fr/wp-content/uploads/2021/01/Charte-des-principes-17.01.2021.pdf> (abgerufen am 27.02.2022).

<sup>17</sup> Vgl. Darmanin, Gérald. (2021, 12. Dezember) *Grand Jury*. RTL-LCI, Le Figaro, [Fernsehsendung].

<sup>18</sup> Vgl. Seniguer, Haoues (2021, 20. Januar). Haoues Seniguer: "La Charte des principes pour l'Islam de France est un marché de dupes". *Oumma*. <https://oumma.com/haoues-seniguer-la-charte-des-principes-pour-lislam-de-france-est-un-marche-de-dupe/> (abgerufen am 29.02.2022).

<sup>19</sup> Vgl. Geisser, Vincent. (2021). « Un séparatisme « venu d'en haut ». Rhétorique identitaire pour élites en mal de légitimité populaire », *Migrations Société*, vol. 183, no. 1, 2021, pp. 3-15.

<sup>20</sup> Vgl. VIOZ, (2005). Grundsatzerklärung. Mit einer Vorbemerkung von VIOZ-Präsident Ismail Amin. Zürich. Online verfügbar unter [https://vioz.ch/wp-content/uploads/2014/02/VIOZ-Grundsatzerkla%C3%A4rung\\_050327a.pdf](https://vioz.ch/wp-content/uploads/2014/02/VIOZ-Grundsatzerkla%C3%A4rung_050327a.pdf) (abgerufen am 05.03.2022).

### 3.1.3 St. Galler Erklärung für das Zusammenleben der Religionen und den interreligiösen Dialog

#### Hintergrund und Ziele

Die «St. Galler Erklärung für das Zusammenleben der Religionen und den interreligiösen Dialog»<sup>21</sup> wurde 2005 in enger Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und den Religionsgemeinschaften erarbeitet. Sie dient als Grundlage für die Zusammenarbeit im Rahmen der interreligiösen Dialog- und Aktionswoche *ida*. Die fünf Verpflichtungen enthalten die Spielregeln für ein friedliches Zusammenleben in religiöser und weltanschaulicher Vielfalt. Zu den Verpflichtungen bekennen sich zahlreiche Religionsgemeinschaften und Einzelpersonen im ganzen Kanton.

In seinem Eingangsreferat zum 10-jährigen Jubiläum der Erklärung streicht Prof. Dr. Martin Baumann, Leiter des religionswissenschaftlichen Seminars in Luzern, das besondere Integrationspotential des Projektes heraus: «Gerade eine abschottende Gesellschaft, die fremde Religionen und neue Immigranten nicht nur nicht willkommen heisst, sondern sie ablehnt und erhöhte Barrieren erbaut, erschwert Öffnungsprozesse auf Seiten der fremdreligiösen Gemeinschaft. Die St. Galler Erklärung und die interreligiöse Dialog- und Aktionswoche sind hier starke und deutliche Zeichen von Kanton, Stadt, Kirchen und Religionsgemeinschaften, eine Offenheit im dialogischen Zusammenleben umsetzen zu wollen»<sup>22</sup>.

#### Auswirkungen

Die St. Galler Erklärung stellt seit der Veröffentlichung einen Rahmen und Bezugspunkt für den interreligiösen Dialog im Kanton dar. Neben der *ida* hat der Kanton St. Gallen zusätzlich im Jahr 2017 die Plattform «Konferenz zu Fragen von Religion und Staat» geschaffen, um den Austausch zwischen den Religionsgemeinschaften und dem Staat zu fördern. Der Projektleiter Srdjan Dragojević sieht in der Erklärung ein schriftliches Bekenntnis zu bestimmten Grundwerten, auf die man sich an jedem interreligiösen Aufeinandertreffen zurückbesinne.

### 3.1.4 «Charta der Religionsgemeinschaften» der EVP

#### Hintergrund und Ziele

Mit der «Charta der Religionsgemeinschaften»<sup>23</sup> möchte die EVP konkrete Leitsätze für ein friedliches Zusammenleben der Religionsgemeinschaften in der Schweiz zur Diskussion stellen und auf die zunehmende Religionsvielfalt reagieren. Die Charta soll Leitlinien für das Zusammenleben unterschiedlicher religiöser Gruppen bieten. Religionsgemeinschaften erhalten die Möglichkeit, sich öffentlich zu den Werten der Gesellschaft und zum Schweizer Rechtssystem zu bekennen. Dies soll Akzeptanz und Vertrauen schaffen sowie ihre aktive Bereitschaft zur gesellschaftlichen Integration bezeugen. In der Medienmitteilung der EVP heisst es weiter: «Gleichzeitig kann die Charta aber eben auch dazu beitragen, diejenigen sichtbar werden zu lassen, die sich eben nicht in unsere Gesellschaft integrieren möchten, weil ihre Weltanschauungen nicht mit unseren Grundsätzen des Zusammenlebens vereinbar sind.»<sup>24</sup> Die ehemalige EVP-Präsidentin Marianne Streiff wünscht sich, dass die Kantone die Charta als Grundlage nehmen und kantonal weiterentwickeln.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> St. Galler Erklärung (2015). St. Gallen. Online verfügbar unter: <https://www.sg.ch/content/dam/sgch/gesundheits-soziales/soziales/integration/interreligi%C3%B6ses-zusammenleben/st-galler-erkl%C3%A4rung/Deutsch.pdf> (abgerufen am 05.03.2022).

<sup>22</sup> Baumann, Martin (2015). Integrationspotentiale und -grenzen: Personen, Gemeinschaften und die St. Galler Erklärung. abrufbar unter: [https://www.sg.ch/>Gesundheit & Soziales > Suche > «St. Galler Erklärung»](https://www.sg.ch/>Gesundheit%20%26%20Soziales%20>Suche%20>%20St.%20Galler%20Erkl%C3%A4rung) (abgerufen am 09.03.2022).

<sup>23</sup> EVP (2019). Charta der Religionsgemeinschaften. Leitsätze für ein friedliches Zusammenleben der Religionsgemeinschaften in der Schweiz. abrufbar unter: [https://www.evppev.ch/fileadmin/user\\_upload/evppev/News-Artikel-Medienmitteilungen/2019/2019-08-22\\_Lancierung\\_Charta\\_der\\_Religionsgemeinschaften/02b\\_Charta\\_der\\_Religionsgemeinschaften\\_def.pdf](https://www.evppev.ch/fileadmin/user_upload/evppev/News-Artikel-Medienmitteilungen/2019/2019-08-22_Lancierung_Charta_der_Religionsgemeinschaften/02b_Charta_der_Religionsgemeinschaften_def.pdf) (abgerufen am 10.03.2022).

<sup>24</sup> Medienmitteilung «EVP lanciert Charta als Leitsätze für den Religionsfrieden». Abrufbar unter: [https://www.evp-be.ch/>Suche > «EVP lanciert Charta als Leitsätze für den Religionsfrieden»](https://www.evp-be.ch/>Suche%20>%20«EVP%20lanciert%20Charta%20als%20Leits%C3%A4tze%20f%C3%9C%20den%20Religionsfrieden%20»). (abgerufen am 10.03.2022).

<sup>25</sup> «Dialog und Wertschätzung»: EVP wirbt für Religions-Charta. Abrufbar unter: <https://www.kath.ch/news/dialog-und-wertschaetzung-evp-wirbt-fuer-religions-charta/> (abgerufen am 10.03.2022).

## Auswirkungen

Auf Anfrage teilt Anaël Jambers aus der Arbeitsgruppe der «Charta der Religionsgemeinschaften» mit, dass das Projekt während der Covid-19-Pandemie vorübergehend ausgesetzt wurde. Zukünftig möchte die Arbeitsgruppe die Charta inhaltlich und konzeptionell in Zusammenarbeit mit einer Expertengruppe überarbeiten. Dabei solle sich das Projekt längerfristig von der Partei ablösen, damit sich die Charta möglichst unabhängig als Arbeitsinstrument weiterentwickeln liesse.

## 3.2 Erkenntnisse

Sichtbar wurde, dass zwischen den Chartas erhebliche Unterschiede in der Zielsetzung, der Erarbeitungsform und in der Verwendung der Dokumente bestehen. Entsprechend gehen auch die gesellschaftlichen Reaktionen auf die Projekte weit auseinander.

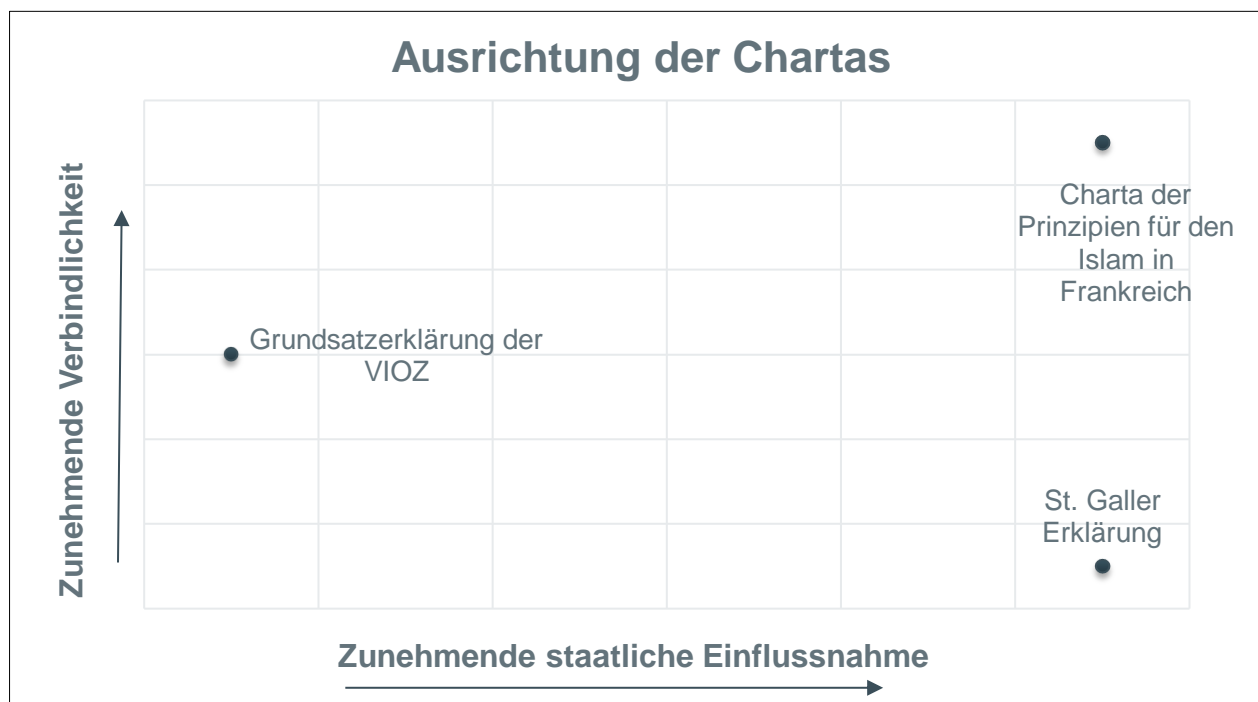
Die «Charta der Prinzipien für den Islam in Frankreich» ist Gegenstand anhaltender Auseinandersetzungen. Die offenen Konflikte der beteiligten Gemeinschaften und die daraus resultierende Zersplitterung des CFCM legen das Gefahrenpotenzial eines solchen Projektes offen. Massgeblich dazu beigetragen hat der enorme politische Druck und die Erarbeitung der Charta über einen strikten Top-Down-Prozess. Die starke staatliche Einflussnahme in Verbindung mit einem Sanktionsmechanismus unterstützen die Wahrnehmung vieler Muslime und Musliminnen, dass es sich hier um von aussen auferlegte Richtlinien handelt, die auf teils diskriminierenden Generalisierungen beruhen.

Ein Dokument wie die «Grundsatzerklärung der VIOZ» teilt sich mit der französischen Charta die Verwendung als Sanktionsgrundlage, wurde aber ohne staatliche Beteiligung erstellt. Da die Charta eigenständig und frei von politischem Druck erarbeitet wurde, handelt es sich hier nicht um Vorschriften, die auf der Basis von potenziell problematischen Generalisierungen eingefordert werden, sondern um ein Sichtbarmachen der eigenen Werte und Richtlinien, um eben genau solchen Vorurteilen aktiv zu begegnen.

Die «St. Galler Erklärung» wurde zwar wiederum unter staatlicher Beteiligung erarbeitet, enthält aber keine Bestimmungen zu Verstössen gegen die Richtlinien. Grundsätzlich stellen diese Richtlinien eher gemeinsame Grundwerte dar und sind daher inhaltlich weit entfernt von gesetzlichen Vorschriften. Die Erklärung baut auf gegenseitigem Vertrauen und wird deshalb nicht als ein Kontrollinstrument des Staates wahrgenommen.

Im Falle der «Charta der Religionsgemeinschaften» der EVP ist es noch zu früh, um eine Einschätzung hinsichtlich der konkreten Auswirkungen vorzunehmen. Es handelt sich um einen Diskussionsanlass; die Frage der Art der Implementierung ist noch offen. Das Ziel, das Projekt von politischen Akteuren abzulösen, ist sicherlich förderlich für eine möglichst unabhängige Weiterentwicklung der Charta.

Drei der vier behandelten Chartas lassen sich also einmal primär ausdifferenzieren bezüglich der **Verbindlichkeit** des Dokumentes und der **staatlichen Einflussnahme**:



Anhand dieser beiden Dimensionen lässt sich der Vorstoss zur Schaffung einer «Charta der Religionen» besonders klar problematisieren. Im anschliessenden Kapitel sollen diese Dimensionen genauer diskutiert werden.

#### 4. Dimensionen einer «Charta der Religionen»

Das Instrument der «Charta» ist im Schweizer Recht nicht formal definiert. In der Praxis zeigen sich sehr unterschiedliche Verwendungsformen. Eine Diskussion der Dimensionen einer Charta und eine entsprechende Einordnung der «Charta der Religionen» wird für die Beurteilung des Postulates hilfreich sein. In vielen interreligiösen Dokumenten wird «Charta» oder «Erklärung» im Sinne einer freiwilligen Selbstverpflichtung verwendet. Kennzeichnend für eine solche Verpflichtung ist, dass sie rechtlich nicht bindend ist. Für diese Dokumente wurde nie definiert, was bei Nichteinhaltung der Richtlinien geschieht.

Sollte die «Charta der Religionen», wie in der Begründung des Postulates erwähnt, zu einer Art «Zertifizierung» führen, die entzogen werden kann, dann würde dadurch die grundlegende Funktion des Dokuments stark abweichen von vielen bisherigen interreligiösen Erklärungen. In einer eingehenden Prüfung des Vorstosses muss deshalb diskutiert werden, welche relevanten Unterschiede aus dem Hinzufügen eines Sanktionsmechanismus entstehen und wie sich dies auf die angestrebten religionspolitischen Ziele auswirkt. Diese Frage der **Verbindlichkeit** wird im nächsten Unterkapitel genauer diskutiert.

Ein weiteres zentrales Unterscheidungsmerkmal liegt in der **staatlichen Einflussnahme** bei der Erstellung und Verwendung der Charta. Dazu gehört sowohl die reine Beteiligung am Prozess als auch die darunterliegenden politischen Interessen. Tritt der Staat als federführender Akteur auf, hat dies Vor- und Nachteile, die es genauer zu untersuchen gilt.

## 4.1 Verbindlichkeit

### 4.1.1 Freiwillige Selbstverpflichtung

Chartas im Sinne einer freiwilligen Selbstverpflichtung werden häufig von Nichtregierungsorganisationen entwickelt, um sich öffentlichkeitswirksam zur Einhaltung bestimmter Regeln zu verpflichten. Ein solches Dokument hat einen starken Symbolcharakter und sieht keine Sanktionsmassnahmen vor.

Im interreligiösen Bereich legt das gemeinsame Erarbeiten und feierliche Unterzeichnen einer derartigen Erklärung vielfach den Grundstein für eine engere Zusammenarbeit, häufig in Form einer neuen Plattform wie einem Runden Tisch oder einer Aktionswoche. Ein Dokument dieser Art soll primär Begegnungen ermöglichen. Der ehemalige St. Galler Regierungsrat Martin Klöti fasst dies treffend zusammen: «Die St. Galler Erklärung steht für den Weg des Dialogs und des gegenseitigen Kennenlernens.»<sup>26</sup> Die Einhaltung der Regeln basiert auf gegenseitigem Vertrauen, was ein Kennenlernen auf Augenhöhe unterstützt. Aufgrund der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit wird ein solches Dokument hingegen nicht verwendet, um die strukturelle Beziehung zwischen den Gemeinschaften und dem Staat zu regeln.

### 4.1.2 Charta mit einem Sanktionsmechanismus

Eine Charta, die als Grundlage für ein «Label» fungiert und Sanktionsmechanismen beinhaltet, unterscheidet sich in ihrer Funktion erheblich von einer freiwilligen Selbstverpflichtung. Es gilt nicht nur einen gemeinsamen Rahmen für eine Zusammenarbeit zu eröffnen, sondern man möchte diesen auch über festgelegte Regeln strukturieren und kontrollieren.

Die Postulantin und Postulanten erhoffen sich, dass die Charta inklusive dem «Label» für die partizipierenden Gemeinschaften eine Art Unbedenklichkeitserklärung bedeuten könnte. Mit dem Unterzeichnen könne man sich abgrenzen von Gemeinschaften, die die geltende Rechtsordnung infrage stellen oder ihre religiösen Grundsätze über die Menschenrechte stellen. So könne vorherrschendes Misstrauen aus der Bevölkerung gegenüber unbedenklichen Gemeinschaften abgebaut werden.

Im Vordergrund bei dieser Variante steht folglich ein Sichtbarmachen von unproblematischen und gleichzeitig indirekt von problematischen Gemeinschaften. Indem sichergestellt wird, dass die Regeln tatsächlich eingehalten werden, soll der Zusammenschluss an unterzeichnenden Mitgliedsinstitutionen in der breiten Öffentlichkeit eine stärkere Anerkennung erfahren.

Um die Einhaltung der festgelegten Regeln zu kontrollieren und Sanktionen auszusprechen, bräuchte es entweder eine staatliche Aufsicht oder ein Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern der Religionsgemeinschaften. Sollte der Staat diese Aufgabe übernehmen, wäre dies ein aufwendiger Prozess, für den gesetzliche Schritte notwendig wären.

## 4.2 Staatliche Einflussnahme

Eine staatliche Beteiligung in der Erstellung einer Charta kann viele Vorteile bringen. Kantonale Stellen sind gut vernetzt und besitzen die notwendigen Ressourcen, um ein solches Projekt in einem grösseren Rahmen umzusetzen. Je nachdem, welche Ziele die staatlichen Stellen mit der

---

<sup>26</sup> Klöti, Martin (2015). Kurzreferat „Bedeutung der St. Galler Erklärung“. abrufbar unter: <https://www.sg.ch/> > Gesundheit & Soziales > Suche > «St. Galler Erklärung» (abgerufen am 13.04.2022).

Charta verfolgen und wie der Prozess strukturiert ist, birgt die Einflussnahme aber auch Risiken für die beteiligten Parteien.

Bei starker staatlicher Einflussnahme liegt der Fokus nicht mehr auf der Stärkung des intra- und/oder interreligiösen Dialogs, sondern auf dem Beziehungsdreieck Staat-Bevölkerung-Religionsgemeinschaften. In Verbindung mit einer staatlichen Aufsicht kann das Dokument eine quasi-gesetzliche Form annehmen. Die staatliche Einflussnahme kann auf der einen Seite ein Kontrollbedürfnis ausdrücken wie im Beispiel der «Charta der Prinzipien für den Islam in Frankreich». Eindeutig fungiert die Charta hier als verlängerter Arm des Staates und soll der Extremismusprävention dienen. Auf der anderen Seite findet sich die «St. Galler Erklärung», die zwar ebenfalls unter Beteiligung staatlicher Stellen geschaffen wurde, sich aber deutlich von der französischen Charta unterscheidet, da keine starke Verbindlichkeit vorgesehen ist. Der Staat agiert hier primär als Brückenbauer und leistet dadurch wertvolle Vernetzungsarbeit.

Chartas, die hingegen ohne staatliche Beteiligung entwickelt werden, gehen im religiösen Umfeld vielfach von Dachorganisationen aus. Der VIOZ ging es mit ihrer Grundsatzerklärung primär darum, ihr Selbstverständnis transparent zu machen und zum Abbau von Misstrauen beizutragen. Obwohl der Staat nicht direkt bei der Erstellung involviert ist, werden Dokumente dieser Art vielfach in Anwesenheit von Vertretern der Kantone oder des Bundes der Öffentlichkeit präsentiert.<sup>27</sup> Eine bessere Zusammenarbeit mit den Behörden kann also durchaus auch hier ein angestrebtes Ziel sein. Neben der Aussenwirkung kann ein solches Dokument auch als konkretes Arbeitsinstrument dienen; als Grundlage, um Mitgliedsinstitutionen auszuschliessen, die gegen die Regeln verstossen.

## 5. Befragung der Religionsgemeinschaften

Für die eingehende Prüfung des Vorstosses ist es besonders essenziell, die Meinung derjenigen einzuholen, die vom Vorstoss am stärksten betroffen wären – privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften. Dazu wurden zwei Diskussionsabende mit Personen organisiert, die in den jeweiligen Religionsgemeinschaften<sup>28</sup> eine besondere Stellung einnehmen. Vertreten waren Personen aus hinduistischen, freikirchlichen, islamischen, byzantinisch-orthodoxen und alevitischen Religionstraditionen. Die buddhistische Vertretung war leider verhindert. Die getroffene Auswahl steht nicht repräsentativ für alle privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften des Kantons Bern, vermag aber relevante und diverse Perspektiven einzubringen. Die Ergebnisse dieser Diskussionen werden nun in konzentrierter Form dargestellt.

In den Diskussionen wurde sichtbar, welche Vielfalt an Bedürfnissen und Vorbehalten bestehen. Die gesellschaftliche Wahrnehmung unterschiedlicher Religionstraditionen unterscheidet sich teils stark. Deshalb besteht auch nur bei einer Minderheit überhaupt ein Bedürfnis, sich von problematischen Gruppierungen zu distanzieren. Auch in den Fällen, in denen ein solches Bedürfnis besteht, wird angefügt, dass dazu eine Charta nicht der richtige Weg sei. Interreligiöse Veranstaltungen, die einzig auf symbolischer Ebene einen Zusammenhalt heraufbeschwören, gäbe es bereits genügend. Was wirklich eine Veränderung in der gesellschaftlichen Anerkennung bringen würde, seien konkrete Projekte, die sichtbarmachen, was alles von den Gemeinschaften geleistet werde. Zusätzliche gäbe es dringendere Bedürfnisse wie etwa bezahlbare Räume für religiöse Zeremonien. Die Beteiligten sind sich deshalb einig, dass eine Charta kaum einen Mehrwert für sie bringen würde.

<sup>27</sup> Vgl. Katholisches Medienzentrum (2017, 20. März). Albanische Muslime bekennen sich zum Rechtsstaat. abrufbar unter: <https://www.kath.ch/newsd/albanische-muslims-bekennen-sich-zum-rechtsstaat/> (abgerufen am 13.04.2022).

<sup>28</sup> Die einzelnen religiösen Gemeinschaften und Organisationen sind im Kapitel 1.2 aufgeführt.

In der Frage, ob ein Sanktionsmechanismus Ängste vor staatlicher Überwachung schürt, gehen die Positionen auseinander. Bedenken zeigten sich hier besonders bei Vertretern von Gemeinschaften, die in ihrer Geschichte bereits staatlicher Verfolgung ausgesetzt waren und daher grundsätzlich eine zurückhaltende Beziehung zum Staat pflegen.

Die Mehrheit der Beteiligten äusserte ausserdem Kritik an der Tatsache, dass die vorgeschlagene Charta nur an privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften gerichtet ist. Da die Richtlinien zusätzlich einen starken Fokus auf potenzielle Gefahren legen, erwecke dies durchaus den Anschein eines generellen Misstrauens gegenüber öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften. Der Dringlichkeitsverweis<sup>29</sup> des Postulates gebe ausserdem zu erkennen, dass der Vorstoss insbesondere islamische Organisationen verdächtige. Man dürfe nicht aufgrund eines problematischen Imams alle Muslime in einen Topf werfen, betont der Vertreter des islamischen Kantonalverbandes.

Bedenken wurden auch hinsichtlich der einzelnen Richtlinien geäussert. Die konkrete Auslegung der Richtlinien etwa in den Bereichen Gleichberechtigung und Homophobie seien entscheidend. Es wird entgegnet, dass je nach Auslegung auch öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften nicht uneingeschränkt die Charta unterschreiben könnten. Ein Vertreter verweist zusätzlich auf die eingeschränkte Autonomie der einzelnen Kirchgemeinden in diesen Fragen. Wenn das Thema etwa kanonisches Recht betreffe, könne dies nur in einem Konzil gelöst werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für die beteiligten Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinschaften der beschränkte Nutzen einer Charta in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufwand und den problematischen Aspekten steht.

## 6. Beurteilung der «Charta der Religionen»

Angesichts der zunehmenden religiösen Pluralisierung ergibt sich für den Staat aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Verpflichtung, auf die Bedürfnisse der wachsenden Gruppe von Mitgliedern privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften zu reagieren. Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Postulantin und der Postulanten, neue Formen der gesellschaftlichen Anerkennung für Gemeinschaften, die nicht öffentlich-rechtlich anerkannt sind, zu finden. Er erachtet jedoch die Schaffung einer «Charta der Religionen» unter kantonaler Federführung nicht als ein geeignetes Instrument auf diesem Weg. Beide der näher diskutierten Formen von Chartas – als freiwillige Selbstverpflichtung oder als Grundlage für eine Zertifizierung mit Kontrollinstanz – enthalten problematische Aspekte. Die nachfolgenden Gründe haben zu dieser Einschätzung geführt.

### 6.1 Charta als freiwillige Selbstverpflichtung

Eine Charta verstanden als freiwillige Selbstverpflichtung – die also keine staatliche oder anderweitige Aufsicht vorsieht – müsste aus Sicht des Regierungsrates entweder von den Religionsgemeinschaften selbst initiiert werden oder im Falle einer staatlichen Beteiligung als Grundlage dienen für ein konkretes Projekt. Ohne konkrete Anbindung an ein Projekt hätte eine Charta dieser Art rein symbolischen Wert, woran auch die Vertreterinnen und Vertreter der Religionsgemeinschaften kein Interesse zeigten.

Würde die Charta von den Religionsgemeinschaften selbst erarbeitet, könnte sie einen Mehrwert schaffen. Die selbstgesetzten Richtlinien hätten breite Legitimation in die Glaubensgemeinschaften hinein und könnten dazu beitragen, das eigene Selbstverständnis nach aussen zu tragen. Die vorgestellte Grundsatzerklärung der VIOZ ist hierfür ein gutes Beispiel. Sie dient seit 16 Jahren

<sup>29</sup> «Begründung der Dringlichkeit: Das aktuelle Geschehen im Zusammenhang mit dem Imam, der in einer Moschee in Biel Hass predigt, macht eine dringende Debatte nötig.» Auszug aus dem Postulat 192-2017.



als Grundlage für die Zusammenarbeit der mittlerweile 36 Mitgliedsorganisationen und findet immer noch breite Wertschätzung.

## 6.2 Charta als «Label» oder «Zertifizierung» mit Kontrollinstanz

Eine «Charta der Religionen» als Grundlage für eine Zertifizierung, inklusive einer staatlichen Aufsicht, erachtet der Regierungsrat nicht als zweckmässig. Der antizipierte Nutzen für die Religionsgemeinschaften, die Allgemeinbevölkerung und die Behörden wäre beschränkt und die Umsetzung kostenintensiv. Hinzu kommen problematische Aspekte, die sich aus der staatlichen Beteiligung und dem Verbindlichkeitsanspruch ergeben.

Wie bereits erwähnt strebt der Regierungsrat längerfristig an, die Ungleichbehandlungen zwischen öffentlich-rechtlich anerkannten und nicht-erkannten Religionsgemeinschaften zu reduzieren. Hierfür gilt es, neue Strukturen für eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften und den Behörden zu etablieren. Allfällige rechtliche Privilegien für privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften, etwa in den Bereichen Seelsorge in öffentlichen Institutionen oder dem Religionsunterricht, müssten jedoch an verbindliche partnerschaftliche Verträge geknüpft werden; so können einerseits Leistungen und Gegenleistungen klar festgehalten werden und andererseits können beispielsweise die Anforderungen für religiöse Betreuungspersonen den arbeitsspezifischen Voraussetzungen angepasst werden. Einige der vorgeschlagenen Richtlinien können durchaus in derartige Verträge einfließen. Erlässt der Staat einzelnen Gemeinschaften Privilegien, kann er im Gegenzug bestimmte Voraussetzungen einfordern – wie etwa eine Verpflichtung zu interreligiösem Dialog oder finanzieller Transparenz. Eine solche Vereinbarung wäre Teil der definierten Leistungen und Gegenleistungen und hätte deshalb einen gänzlich anderen Charakter als die in diesem Bericht behandelte «Charta der Religionen».

Gemäss dem Postulat könne mit einem «Label» unbegründetes Misstrauen aus der Bevölkerung abgebaut werden. Der Regierungsrat schätzt das Anliegen, hält es jedoch für fraglich, ob sich über eine derartige Zertifizierung nachhaltig Vertrauen schaffen lässt. Im Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften wurde geäussert, dass Berührungsgänge effizienter mit dem Sichtbarmachen der eigenen Tätigkeiten angegangen werden können als bloss mit einer Unterschrift auf einem Dokument.

Auch sicherheitspolitische Motivationen für eine solche Zertifizierung, die in den vorgeschlagenen Richtlinien ebenfalls zum Ausdruck kommen – betreffend die Einhaltung der Rechtsordnung, Leben in Parallelgesellschaften und transparenter Finanzierung –, haben eine zweifelhafte Grundlage. In seinem Bericht zur Prävention von gewalttätigem Extremismus im Kontext des Islam hebt Brodard hervor, dass öffentliche Institutionen in Gefahr laufen, die Radikalisierung von Individuen zu fördern, wenn diese anhand nicht immer relevanter Kriterien definieren, was ein akzeptabler Islam sei und was nicht.<sup>30</sup> Eine solche Klassifizierung treibe die Polarisierung zwischen verschiedenen Gruppierungen voran, was radikale Tendenzen schüre.<sup>31</sup> Risiken liessen sich im Gegenzug minimieren über Massnahmen, die den sozialen Zusammenhalt zwischen der Allgemeinbevölkerung und den Religionsgemeinschaften fördern. Um präventiv zu wirken, sollten religionspolitische Massnahmen dementsprechend inklusive Wirkung entfalten und der Isolation einzelner Gemeinschaften entgegenwirken.

Schliesslich wäre eine Umsetzung der Charta als Zertifizierung mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Für die Schaffung einer staatlichen Aufsicht müsste erst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden und anschliessend würde der Unterhalt einer Aufsichtsstelle kontinuierlich personelle Ressourcen benötigen.

<sup>30</sup> Brodard, Baptiste (2022). Prävention von gewalttätigem Extremismus in Verbindung mit dem Islam. Strategische Vision für die Schweiz. Tasamouh. S.35.

<sup>31</sup> Ebd.

### 6.3 Generelle Probleme bei einer «Charta der Religionen» unter staatlicher Federführung

Obwohl im Vorstosstext klar bestimmt wird, dass das Unterzeichnen der Charta auf freiwilliger Basis geschehen soll, ist ein Nichtunterzeichnen doch mit möglichen negativen Folgen verbunden. Unter den Gemeinschaften gibt es berechtigte Bedenken, dass sowohl die gesellschaftliche Anerkennung als auch die Wahrnehmung seitens der Behörden Schäden nehmen könnten, wenn man sich gegen eine Beteiligung entscheiden sollte. Nichtunterzeichnende Gemeinschaften könnten verdächtigt werden, sich nicht an die geltende Rechtsordnung zu halten. In der Medienmitteilung der EVP wird dieser Nebeneffekt explizit geäußert: «Gleichzeitig kann die Charta aber eben auch dazu beitragen, diejenigen sichtbar werden zu lassen, die sich eben nicht in unsere Gesellschaft integrieren möchten (...).»<sup>32</sup> Dadurch drohen diese Gemeinschaften marginalisiert zu werden und dies obwohl die Gemeinschaften durchaus legitime Gründe haben könnten für ihren Verzicht, wie etwa eine stark laizistische Grundhaltung, ansonsten aber die definierten Richtlinien gänzlich bejahen.

Ein weiteres Gefahrenpotenzial besteht im ungleichen Machtverhältnis zwischen dem Staat und den Gemeinschaften. Unter staatlicher Federführung findet ein Projekt nie gänzlich auf Augenhöhe statt. Eine möglichst egalitäre und partizipative Einbindung aller Beteiligten ist in diesem Klima schwierig umzusetzen und wäre doch notwendig, um die nötige Legitimation in die Glaubensgemeinschaften hinein zu erreichen. Fühlen sich beteiligte Parteien nicht genügend einbezogen oder gar ausgelassen, kann dies im schlimmsten Fall zu intra- und interreligiösen Spannungen führen, die hinderlich sind für jede Form des interreligiösen Dialogs.

Nicht zuletzt besteht unter staatlicher Federführung die Problematik, dass Mitglieder von Religionsgemeinschaften es als diskriminierend empfinden können, sich zu dem ohnehin geltenden schweizerischen Rechtssystem bekennen zu müssen. Viele der Gläubigen sind in der Schweiz geboren, fühlen sich gänzlich hier zu Hause und trotzdem wird von Ihnen ein solches Bekenntnis verlangt. Dies kann als Generalverdacht gegen privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften verstanden werden. Eine derart wahrgenommene Verdächtigung kann sich schädigend auf die erst kürzlich intensiviertere Beziehung zwischen dem Kanton Bern und den privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften auswirken.

## 7. Fazit

Der Auftrag für diesen Bericht bestand in der Prüfung der Schaffung einer Art «Charta der Religionen», über die sich religiöse Gemeinschaften, die nicht dem Gesetz über die bernischen Landeskirchen unterstellt sind, zur Einhaltung bestimmter Richtlinien verpflichten können. Laut der Postulantin und den Postulanten könne die Charta eine Grundlage für ein «Label» darstellen, wodurch der Kontakt zur Bevölkerung erleichtert und Misstrauen abgebaut werden würde.

Nach eingehender Prüfung erachtet der Regierungsrat die Schaffung einer solchen Charta nicht als förderliche religionspolitische Massnahme für den Kanton Bern. Der potenzielle Nutzen für die relevanten Akteure – privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften, die Allgemeinbevölkerung und die Behörden – ist beschränkt und vermag die identifizierten problematischen Aspekte nicht aufzuwiegen.

Im Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern von Religionsgemeinschaften wurde deutlich, dass diese sich derzeit keine Charta im Sinne des Postulates wünschen. Eine Abgrenzung zu problematischen Gruppierungen gehöre nicht zu den dringenderen Bedürfnissen und könne ohnehin effektiver über ein Sichtbarmachen der eigenen Tätigkeiten erreicht werden.

<sup>32</sup> Medienmitteilung «EVP lanciert Charta als Leitsätze für den Religionsfrieden». Abrufbar unter: <https://www.evp-be.ch/> > Suche > «EVP lanciert Charta als Leitsätze für den Religionsfrieden» (abgerufen am 10.03.2022).

Eine «Charta der Religionen» bietet auch in sicherheitspolitischer Hinsicht mehr Risiken als Chancen. Eine Unterteilung in unproblematische und problematische Gemeinschaften kann eine polarisierende Wirkung entfalten, welche die Isolierung gewisser Religionsgemeinschaften fördert. Nichtpartizipierende Gemeinschaften könnten verdächtigt werden, sich nicht an die geltende Rechtsordnung zu halten, und dies obwohl für deren Verzicht eine Vielfalt an legitimen Gründen vorliegen kann.

Als problematisch identifiziert wurde zudem, dass die Charta nur an privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften gerichtet ist in Verbindung mit der Tatsache, dass sich die Richtlinien vor allem an potenziellen Gefahren, wie dem Entstehen von Parallelgesellschaften, ausländischer Finanzierung und Hasspredigern, orientieren. Dies drückt eine generalisierte Verdachtshaltung aus, die in dieser Form ungerechtfertigt und für die Vertrauensbildung zwischen den Behörden und den Gemeinschaften schädlich ist.

Gleichzeitig anerkennt der Regierungsrat die Bedeutung der einzelnen im Postulat aufgeführten Kriterien für eine konstruktive Zusammenarbeit. Er wird genauer prüfen, wie diese in künftige Projekte mit privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften einfließen können. Für konkrete Themenbereiche, etwa die Seelsorge in öffentlichen Institutionen, muss der Staat ausserdem die Möglichkeit haben, arbeitsspezifische Ausbildungsstandards und Qualitätskriterien zu definieren. Dies lässt sich über partnerschaftliche Verträge umsetzen.

Der Regierungsrat unterstützt das zentrale Anliegen des Vorstosses, Massnahmen zu entwickeln, um die gesellschaftliche Anerkennung von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften zu fördern. Er ist überzeugt, dass eine fortschrittliche Religionspolitik partizipativ und bedürfnisorientiert ausgerichtet sein muss. Anstelle der Erarbeitung einer «Charta der Religionen» fördert der Regierungsrat in einem ersten Schritt den direkten Austausch mit den Berner Religionsgemeinschaften. Die Stelle des Beauftragten für kirchliche und religiöse Angelegenheiten hat bei der Entwicklung der Religionslandkarte gute Erfahrungen mit einem direkten Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Religionsgemeinschaften gemacht und möchte dies nun ausweiten und institutionalisieren. Der nähere Kontakt soll eine bedürfnisorientierte Entwicklung von konkreten Massnahmen für bestehende Herausforderungen unterstützen. Deshalb soll bis 2023 geprüft werden, in welcher Form die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und den Gemeinschaften im Rahmen der vorhandenen Ressourcen optimiert werden kann.