

Plenarversammlung vom 29./30. November 2013 in Zürich

## **Auszug aus dem Protokoll: Erhebung der Religionszugehörigkeit in den Personenregistern**

### **10 Erhebung der Religionszugehörigkeit in den Personenregistern**

#### **10.1 Ausgangslage**

Gemäss dem eidgenössischen Registerharmonisierungsgesetz sind die Gemeinden unter anderem verpflichtet, die Daten von Personen mit Aufenthalt oder Niederlassung zur «Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen oder auf andere Weise vom Kanton anerkannten Religionsgemeinschaft» zu erfassen (vgl. Art. 6 lit. I RHG 431.02).

Eine Auswertung der Registerdaten durch das Bundesamt für Statistik und eine am 18. April 2013 durchgeführte Sitzung von Vertretern dieses Amtes, der Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie einiger kantonaler Behörden, die für die Registerführung verantwortlich sind, zeigten auf, dass die Erhebungspraxis in den einzelnen Kantonen/Gemeinden unterschiedlich ist und die Datenqualität teilweise entsprechend stark differiert. Daher wird das BfS seine Angaben zur Religionszugehörigkeit weiterhin ausschliesslich auf die Strukturhebung (schriftliche Befragung eines kleinen Teils der Bevölkerung) und nicht auf die Registerdaten selbst abstützen. Diese Ausgangslage führt dazu, das Thema bei den RKZ-Mitgliedern anzusprechen mit dem Ziel der Sensibilisierung des eigenen Umfeldes für diese Problematik.

#### **10.2 Wozu werden die Registerdaten und die Mitgliederzahlen benötigt?**

- *Auf kommunaler Ebene:* Die Registerdaten sind für die Erhebung der Kirchensteuern bei natürlichen Personen, aber auch für die Verteilung der Erträge der Kirchensteuern juristischer Personen und von Staatsbeiträgen zu Gunsten der Kirchen unerlässlich. Hinzu kommt, dass die Kirchgemeinden/Pfarreien auf die Angaben zu den ihnen angehörenden Personen angewiesen sind, sei es für staatskirchenrechtliche Belange (z.B.: Stimmberechtigte Mitglieder an einer Kirchgemeindeversammlung, Verteilung von Sitzen in staatskirchenrechtlichen Behörden auf die jeweiligen Wahlkreise), oder sei es für pastorale Belange (Einladung von Kindern eines bestimmten Jahrgangs oder einer bestimmten Schulklasse zum Religionsunterricht, Feststellung der Kirchenzugehörigkeit von Heiratswilligen, Verstorbenen etc.).
- *Auf kantonalen Ebene:* Für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, für die Fortentwicklung des kantonalen Staatskirchen- bzw. Religionsrechts, die Wahrnehmung gesetzlich verankerter Aufgaben (Religionsunterricht, Anstaltenseelsorge etc.), für die Einrichtung von Friedhöfen sowie die Aufteilung von finanziellen Beiträgen (Kirchensteuererträge juristischer Personen werden proportional zu den Mitgliederzahlen im ganzen Kanton bzw. der Sitzgemeinde der juristischen Person aufgeteilt) sind staatliche Behörden, die staatskirchenrechtlichen Organe sowie die für die Seelsorgeplanung Verantwortlichen auf sachgerechte Entscheidungsgrundlagen und zuverlässige Angaben zu den Mitgliederzahlen angewiesen.

- *Auf Bundesebene:* Für die Erfüllung von Bundesaufgaben, namentlich in Bezug auf den Schutz des Religionsfriedens (Information zur religiösen Situation der Bevölkerung zur Lagebeurteilung und allenfalls Vorkehrung angemessener Massnahmen), für die Organisation der Seelsorge für Angehörige des röm.-katholischen Glaubens in der Armee, für die Berücksichtigung der Vielfalt der (nicht-)religiösen Ansichten in der Medienarbeit, für die Integrationsarbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund, für die Pflege von Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften wie auch in Vernehmlassungsverfahren (Gewichtung der Antworten der röm.-kath. Religionsgemeinschaft) ist man ebenfalls auf Angaben zu den Mitgliederzahlen angewiesen.
- *Im Bereich des Urheberrechts:* Für die Abgeltung von Urheberrechtsgebühren im Bereich der Kirchenmusik (Tarif C der SUISA) werden die Mitgliederzahlen der Religionsgemeinschaften gemäss Volkszählung verwendet und daher benötigt.
- *Rechtsprechung des Bundesgerichts:* Statistische Angaben über die zahlenmässige Verteilung der Religionsgemeinschaften sind sowohl für die religionsrechtliche als auch Entscheidungen in anderen Rechtsbereichen sachdienlich.

Fazit: Sowohl die Registerdaten, welche die Einzelpersonen und Familien betreffen, als auch die Angaben zu Mitgliederzahlen sind für die Kirche(n) und die staatskirchenrechtlichen Behörden, aber auch für die staatlichen Behörden von grosser Bedeutung. Deshalb müssen sowohl die kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Instanzen als auch die staatlichen Behörden ein hohes Interesse am sorgfältigen Vollzug der entsprechenden Bestimmung des Registerharmonisierungsgesetzes haben.

### 10.3 Problempunkte bei der Erhebung der Mitgliederzahlen

- Die Informationen zur Konfessionszugehörigkeit sind laut Auskunft Bund in einigen Kantonen gut, in anderen sind sie es weniger. Die Informationen zur Konfessionszugehörigkeit aus Kantonen, die eine Kirchensteuer kennen, die aber nicht durch Kanton/Gemeinde erhoben werden, sind zum Beispiel nur bedingt brauchbar: Die Information wird bei der Anmeldung zwar erfragt, aber nicht geprüft. In einem Einzelfall wird diese Information gar nicht mehr erfragt und die Personen werden automatisch mit «unbekannt» (Code 000) codiert.
- Die Konfessionszugehörigkeit erscheint im aktuellen Registersystem unter einem spezifisch zugeordneten Code. Das BfS prüft heute durch den Validierungsdienst jedoch nur, ob ein Code gemäss der Nomenklatur übergeben wird oder nicht. Die Anzahl der Einträge unter «(Konfessionszugehörigkeit) unbekannt» wird heute nicht geprüft. Da das BfS keinen Gebrauch von dieser Information macht, überlässt der Bund es den Kantonen, die Prüfungsregel für die Gemeindedaten allenfalls einzugrenzen. Als Beispiel nennt der Bund hier den Kanton Genf, welcher für alle Personen den Code 000 - «unbekannt» setzt. Dies ist ein gültiger Code gemäss Nomenklatur, entspricht aber nicht der Realität.
- Gemäss Bund tauschen heute über 800 Gemeinden ihre Umzugsmeldungen elektronisch aus. Dieser Standard erlaubt den Austausch der Konfessionszugehörigkeit aber nur in den Kantonen, wo dies auch gesetzlich erlaubt ist.
- Zuzüge aus dem Ausland in die Schweiz sowie Geburten bieten Probleme, wenn es um die korrekte Erfassung dieser Ereignisse in den Registern geht. Namentlich deutsche und portugiesische Staatsangehörige melden sich oft als «konfessionslos» oder «ohne Angabe» an.
- Laut Auskunft Bund könnte die RKZ Informationen über die Religion aus den Resultaten der Strukturhebung beziehen. Die Strukturhebung berücksichtigt jedoch nur eine kleinere Auswahl an Personen, weshalb sie zum heutigen Zeitpunkt keine effektiv zuverlässigen Zahlen zu

liefern vermag. Als Beispiele mit (starken) Abweichungen der Daten im Register einerseits und gemäss Strukturhebung andererseits seien genannt:

- Kanton Tessin: Anzahl Mitglieder gemäss Einwohner-Register: ca. 40.6 % gegenüber 69.1% gemäss Strukturhebung des Bundes.
- Kanton Neuenburg: 35% gemäss Register gegenüber 25.5% gemäss Strukturhebung;
- Kanton Glarus: 35.3% gemäss Register gegenüber 38.9% gemäss Strukturhebung;
- Kanton Basel-Stadt: 15.3% gemäss Register gegenüber 20.4% gemäss Strukturhebung;
- Kanton Waadt: 34.8% gemäss Register gegenüber 31.1% gemäss Strukturhebung;
- Kanton Appenzell-I.: 77.6% gemäss Register gegenüber 74% gemäss Strukturhebung.

Die Differenz zwischen den Registerangaben und den Ergebnissen der Strukturhebung haben mehrere Gründe: (a) Die Strukturhebung basiert auf Selbstdeklaration, dokumentiert also die «subjektive Religionszugehörigkeit», die Registerdaten dokumentieren die «objektive Zugehörigkeit» aus staatskirchenrechtlicher Optik. (b) Personen haben die Möglichkeit, sich bei den Einwohnerkontrollen als «konfessionslos» zu deklarieren, aber bei der Umfrage anzugeben, sie seien (bzw. fühlten sich) der Kirche zugehörig. (c) Personen können «auf dem Papier» als Kirchenmitglieder registriert sein, sich aber – z.B. aufgrund ihrer grossen Distanz zur Kirche – bei der Umfrage als «konfessionslos» bezeichnen. (d) Die Strukturhebung erfasst die Religionszugehörigkeit nur bei den über 15-jährigen und nicht in Kollektivhaushalten. Zudem handelt es sich um eine repräsentative Erhebung. Die Registerdaten hingegen erfassen alle Bewohnerinnen und Bewohner einer Gemeinde.

#### **10.4 Beiträge der RKZ zur Schaffung guter Rechtsgrundlagen und zur Verbesserung der Praxis**

Die RKZ hat regelmässig an den Vernehmlassungen des Bundes zum Erlass bzw. zur Revision des Volkszählungsgesetzes, des Registerharmonisierungsgesetzes und entsprechender Verordnungen teilgenommen. Sie hat ihre Eingaben jeweils mit der Schweizer Bischofskonferenz, dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund, der Christkatholischen Kirche und auch mit dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund abgestimmt.

Darüber hinaus pflegt die RKZ – unterstützt durch das Schweizerische Pastoralsoziologische Institut in St. Gallen – den Kontakt mit dem Bundesamt für Statistik und weist jeweils auf Probleme hin, die sich im Rahmen veränderter gesetzlicher Grundlagen, aber auch im Rahmen ihres Vollzugs ergeben. Das Bundesamt für Statistik bemüht sich jeweils um gute Lösungen, doch ist sein Zuständigkeitsbereich auf statistische Auswertung von Daten beschränkt – die korrekte Verknüpfung der Einzelperson mit den entsprechenden Registerangaben fällt nicht in seine Verantwortung.

#### **10.5 Verhältnis von Bundesebene und kantonaler Ebene in diesen Fragen**

Der Vollzug der einschlägigen Bestimmungen des Registerharmonisierungsgesetzes muss von den Kirchen de facto primär auf kantonaler Ebene überprüft und bei Bedarf eingefordert werden, weil die Regelung der Beziehungen zwischen Staat und Kirchen/Religionsgemeinschaften in die Kompetenz der Kantone fällt und der kantonale/kommunale Bedarf für die entsprechenden Registerdaten nicht einheitlich ist. Insbesondere die wichtigen und sensiblen Vollzugsfragen im Bereich «Registerdaten zur Religionszugehörigkeit» können auf Bundesebene nicht geregelt werden. Ein wichtiges Beispiel ist der sogenannte «stillschweigende» Kirchenaustritt im Rahmen von Wohnortswechseln, indem man sich am neuen Wohnort nicht mehr als «katholisch» registrieren lässt, obwohl man am bisherigen Wohnort so registriert war, aber keine Austrittserklärung abgibt. Die registerführende Stelle kann

das nur vermeiden, indem sie die bisherigen Angaben mit den neuen vergleicht und die Konfessionszugehörigkeit im Gespräch mit den betreffenden Personen klärt, wenn sich eine Differenz ergibt. Versuche «stillschweigender» Kirchengaustritte lassen sich nur unterbinden, wenn die am vorherigen Wohnort angegebene Konfessionszugehörigkeit übernommen wird, sofern keine Austrittserklärung vorliegt.

## **10.6 Ergebnisse des Gesprächs mit dem VSED**

Aufgrund der Ergebnisse der Sitzung des Bundesamts für Statistik mit Vertretern der Religionsgemeinschaften und der registerführenden Behörden am 18. April 2013 hat die RKZ gemeinsam mit dem SEK das Gespräch mit dem Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) gesucht, welches am 27. November 2013 in Zürich stattfand. Teilnehmende waren der Präsident und der Sekretär des VSED, der Geschäftsleiter des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK und der Generalsekretär der RKZ. Dabei konnten die Vertreter des SEK und der RKZ ihre Anliegen zum Thema und speziell auch die Problematik der Erfassung der Religionszugehörigkeit bei Zuzüglern aus dem Ausland sowie den Geburtsmeldungen anbringen. Die Vertreter des VSED zeigten Verständnis für diese Anliegen und versicherten, auch sie seien an korrekten Einträgen in den Registern interessiert. Sie erklärten, dass bei der Registrierung von Zuzüglern aus dem Ausland die Mitarbeitenden der Gemeinden dahingehend sensibilisiert seien, dass sie bei den Zuzüglern nachfragen, falls Zweifel an deren Angaben zur Konfessionszugehörigkeit aufkommen. Auch bei den Geburtsmeldungen sind die Gemeinden bemüht, korrekte Daten für die Register zu erhalten. So werden bei Geburtsmeldungen, bei welchen die Konfessionszugehörigkeit mit «unbekannt» angegeben wurde, die Eltern angeschrieben und um Auskunft zu ihrer Religionszugehörigkeit gebeten. Allerdings wurde von den Gemeinden auch schon festgestellt, dass Kinder erst mehrere Jahre nach der Geburt getauft wurden und dies den zuständigen Behörden nicht gemeldet wurde. Ebenso passiert es offenbar immer wieder, dass Kircheneintritte von Gläubigen nicht an die Einwohnergemeinden gemeldet werden und deshalb auch keinen Eingang in die Register finden.

Die Vertreter des VSED boten beim Gespräch vom 27. November 2013 an, die von SEK und RKZ angesprochenen Probleme in Bezug auf die Erfassung des Merkmals der «Religionszugehörigkeit» in den Registern an der nächsten Vorstandssitzung im Januar 2014 zu diskutieren und dabei die unterschiedliche Praxis der Kantone in diesem Punkt zu thematisieren. Da der Leiter der Einwohnerdienste der Stadt Lausanne, Dominique Monod, ebenfalls Vorstandsmitglied des VSED ist, wird die Praxis in den Westschweizer Kantonen vertiefter angeschaut werden können. Der SEK und die RKZ werden an einer weiteren Sitzung über die Ergebnisse dieser Sitzung informiert. Parallel dazu plant der VSED, Empfehlungen zuhanden der Einwohnergemeinden in Bezug auf die Handhabung und Erfassung der gemeldeten Daten zu formulieren. Die Bereitschaft des VSED, die Anliegen des SEK und der RKZ im Vorstand zu diskutieren, wurde von den Vertretern des SEK und der RKZ verdankt.

Parallel zum Vorgehen des VSED werden den RKZ-Mitgliedern mit Blick auf die Verbesserung der Datenerfassung in den Registern die folgenden Empfehlungen abgegeben:

### *Empfehlungen*

1. Den kantonalkirchlichen Organisationen wird empfohlen, Kontakt zu den zuständigen Behörden zu pflegen und allfällige Verbesserungsmöglichkeiten bei der Datenerfassung anzusprechen.

Dabei sollte zum einen auf die gesetzliche Verpflichtung der Ämter zur Datenerfassung und zum anderen auf die vielfältige Nutzung der korrekt erfassten Daten hingewiesen werden.

2. Die Priester von anderssprachigen Missionen sind für die Thematik zu sensibilisieren, weil die Mitglieder der Missionen das staatskirchenrechtliche System nicht kennen und daher die Bedeutung der Erfassung der Religionszugehörigkeit durch den Staat nicht verstehen.
3. Für künftige Kontakte und Gespräche der RKZ (zusammen mit dem Evangelischen Kirchenbund) mit dem Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) sind konkrete Beispiele für Mängel oder auch allgemeine Fragen seitens der kantonalkirchlichen Organisationen erwünscht. Das Generalsekretariat bittet um Dokumentierung mit entsprechendem Material.

Zürich, den 14. Januar 2014

Name

1380\_13\_3\_Protokollauszug\_Religionszugehörigkeit.doc