



**S**chweizerische  
**K**irchen-  
**Z**eitung

## ÖFFENTLICHRECHTLICHER KÖRPER- SCHAFTSSTATUS FÜR ISLAMISCHE GEMEINSCHAFTEN? (TEIL I)\*

Verschiedene islamische Organisationen streben nach ihren Statuten die öffentlichrechtliche Anerkennung an; so beispielsweise der Verband Aargauer Muslime (VAM)<sup>1</sup>, die Vereinigung der islamischen Organisationen des Kantons Luzern (VIOKL)<sup>2</sup> und der Islamische Kantonalverband Bern (IKB) (Kurzbezeichnung: UMMA)<sup>3</sup>.

Die Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) lässt in einem Positionspapier vom 20. Oktober 2003<sup>4</sup> durchblicken, «dass eine Übernahme von Organisationsformen und -strukturen, die der islamischen Tradition noch nicht vertraut sind [wie diejenige der Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts], für die Muslime (...) eine Herausforderung darstellen und (...) dass vorgängig zu einem Antrag auf Anerkennung eine breit angelegte Diskussion innerhalb ihrer Mitgliedsorganisationen nötig ist.»

Der vorliegende Artikel geht in seinem Kern (Abschnitt 3) abrisstmässig der Frage nach, welche Voraussetzungen die islamischen Gemeinschaften nach staatlichem Recht zu erfüllen haben, um den Status einer öffentlichrechtlichen Körperschaft erlangen zu können. Eine Hülle mit Fragen umgibt diesen Kern; auf die eine oder andere zentrale Frage versucht der Artikel ebenfalls kurz einzugehen. So auf die Frage, wo (auf welcher staatlichen Ebene) eine islamische Gemeinschaft den Status der öffentlichrechtlichen Körperschaft erlangen kann (Abschnitt 1), wie (durch welchen staatlichen Akt) sie ihn erhalten bekommt (Abschnitt 2), ob sie einen rechtlichen Anspruch auf ihn hat (Abschnitt 4) und welche gesellschaftliche Bedeutung sie für Muslime und Musliminnen hat (Abschnitt 5).

### I. Föderalistisches Modell der Regelung der institutionellen Beziehungen des Staates zu den Religionsgemeinschaften

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 schreibt in Art. 72 Abs. 1 (BV) kein bestimmtes eidgenössisches, für alle Kantone verbindliches Modell des institutionellen Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften vor. Die rechtliche Bedeutung dieses Artikels erschöpft sich darin, der Tradition der Souveränität der Kantone (Teilstaaten) beziehungsweise der Autonomie der Kantone im Bereich der Regelung der institutionellen Beziehungen des Staates zu den Religionsgemeinschaften auch in der Bundesverfassung

rechtssatzmässig Ausdruck zu verleihen und diese als typischen Fall des schweizerischen Föderalismus hervorzuheben. (Art. 72 Abs. 1 BV wiederholt lediglich die in Art. 3 und Art. 42 Abs. 1 BV verankerte allgemeine Ordnung der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der rechtsnormativen Bestimmung der institutionellen Bezüge des Staates zur Kirche und führt das herkömmliche bundesstaatliche Zuständigkeitsregime im Kirchenwesen gemäss Art. 3 aBV nochmals klar vor Augen. Er stellt im System der bundesstaatlichen Kompetenznormen eine deklaratorische Rechtsnorm dar, der keine eigenständige rechtsnormative Bedeutung zukommt.) Es ist den Kantonen anheimgestellt, wie sie ihre institutionellen Bezüge zu den Religionsgemeinschaften rechtlich regeln möchten. Immerhin lassen sich schweizweit drei Grundkonzeptionen feststellen, die je nach Kanton unterschiedlich kombiniert werden:

– *Die Konzeption der privatrechtlichen Stellung von Religionsgemeinschaften* (Organisation nach privatem Recht – vgl. Art. 52 ff. ZGB in Verbindung mit Art. 60 ff. ZGB oder Art. 80 ff. ZGB),

– *die Konzeption der privatrechtlichen Stellung von Religionsgemeinschaften mit öffentlicher Anerkennung* (Organisation nach privatem Recht – vgl. Art. 52 ff. ZGB in Verbindung mit Art. 60 ff. ZGB oder Art. 80 ff. ZGB – mit öffentlichrechtlichen Privilegien) und

– *die Konzeption der öffentlichrechtlichen Stellung beziehungsweise der öffentlichrechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften* (Organisation nach öffentlichem kantonalem Recht).

Entsprechend der ihrer Glaubenslehre und Glaubenspraxis beigemessenen Bedeutung für das gesellschaftliche Leben gewähren die Kantone einer Religionsgemeinschaft den Zugang zum einen oder anderen staatsrechtlichen Status in der dafür zugelassenen Organisationsform, die allenfalls parallel zu einer religionsgemeinschaftsrechtseigenen Organisationsform besteht<sup>5</sup> und mit mehr oder weniger weit gehenden Rechten auf Selbstbestimmung beziehungsweise Autonomie und Pflichten zu Rechtstreue, Staatsstreue und Drittinteressenachtung verbunden ist.<sup>6</sup>

Freilich haben die Kantone gemäss ihrer in Art. 44 BV verankerten Pflicht zur Treue gegenüber dem Bund (Gesamtstaat) und ihrer in Art. 49 Abs. 2 BV festgeschriebenen Pflicht zur Einhaltung des Bundesrechts die Regelungen auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht hin zu prüfen, um zu vermeiden, dass diese dem Bundesrecht im Sinne von

\* Stand des geltenden Rechts: 1. März 2007. – Der vorliegende Artikel gibt ausschliesslich die Meinung des Autors wieder.

Erwin Tanner, lic. iur. utr. et lic. theol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Generalsekretariat der Schweizer Bischofskonferenz und Sekretär der Arbeitsgruppe «Islam» der Schweizer Bischofskonferenz.

Art. 49 Abs. 1 BV entgegenstehen und als Folge der Kollisionsregel «lex superior derogat legi inferiori» beziehungsweise der (diese Regel konkretisierenden, hier einschlägigen) Kollisionsregel «Bundesrecht bricht kantonales (einschliesslich interkantonaes) Recht» keine Gültigkeit haben. Insbesondere haben die Kantone die in der Bundesverfassung festgeschriebenen Verhaltensgebote und -verbote, die an die mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben betrauten Akteure gerichtet sind, zu beachten: wie etwa die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV), die Maxime bundesstaatlicher Subsidiarität (Art. 5a BV; zurzeit noch nicht in Kraft) und die Prinzipien grundrechtskonformen Handelns (Art. 35 und Art. 36 BV). Ferner haben sie sich in ihrem Verhalten an das staatspolitische und staatsrechtliche Werte-Fundament der Schweizerischen Eidgenossenschaft, das sich die Bundesverfassung zur Grundlage nimmt, zu halten, das heisst, sie haben den bundesverfassungsrechtlichen Grundwerten – wie etwa der Rechtsstaatlichkeit, Demokratiestaatlichkeit, Kulturstaatlichkeit<sup>7</sup>, Säkularstaatlichkeit<sup>8</sup> und Friedensstaatlichkeit<sup>9</sup> – in ihren Rechts- und Realakten Genüge zu leisten.<sup>10</sup>

## 2. Begriff «öffentlichrechtliche Anerkennung»

«Öffentlichrechtliche Anerkennung» ist ein Begriff aus dem kantonalen Recht. Welches sein genauer Inhalt und Gehalt ist, bestimmt jeder ihn verwendende Kanton entsprechend seiner Eigenstaatlichkeit im Sinne von Art. 3 BV und seiner Eigenständigkeit im Sinne von Art. 47 Abs. 1 BV (zurzeit noch Art. 47 BV) für sich selbst.

In der Regel (und in Abschnitt 3 und 4 des vorliegenden Artikels) geht es um die so genannte «grosse Anerkennung», das heisst um

– die hoheitliche und förmliche Erklärung der Wertschätzung der gedanklichen Impulse und Aktivitäten einer Religionsgemeinschaft für die Gesellschaft und den Staat und

– der darin gründenden Verleihung eines besonderen Rechtsstatus an diese Religionsgemeinschaft in der Form einer Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts

– durch die dazu kompetente Behörde eines Kantons

– anhand von Kriterien, die explizit oder implizit im öffentlichen Recht des Kantons und des Bundes vorhanden sind.<sup>11</sup>

(Mit der grossen Anerkennung erhalten Religionsgemeinschaften Anteil an der staatlichen Hoheitssphäre [sie werden aber nicht zu einem Glied der Staatsorganisation!]; in ihrer Organisation als Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts bekommen sie die zur Erreichung ihres Zwecks geeigneten und notwendigen hoheitlichen Mittel mit, namentlich etwa die Kompetenz zur Erhebung von

Religionsgemeinschaftssteuern und die zu deren Bezug notwendigen Zwangsmittel).

Daneben geht es gelegentlich auch um die so genannte «kleine Anerkennung», das heisst um

– die hoheitliche und förmliche Erklärung der Wertschätzung der gedanklichen Impulse und Aktivitäten einer *in der Regel privatrechtlich organisierten* Religionsgemeinschaft für die Gesellschaft und den Staat und

– der darin gründenden *Verleihung gewisser öffentlichrechtlicher Befugnisse* an diese Religionsgemeinschaft

– durch die dazu kompetente Behörde eines Kantons

– anhand von Kriterien, die explizit oder implizit im öffentlichen Recht des Kantons und des Bundes vorhanden sind.<sup>12</sup>

(Mit der kleinen Anerkennung erhalten Religionsgemeinschaften etwa folgende öffentlichrechtliche Befugnisse: das Recht auf unentgeltliche Benützung öffentlicher Schulräume zur Erteilung konfessionellen Religionsunterrichts für ihre Mitglieder im schulpflichtigen Alter; das Recht auf unentgeltlichen Zutritt zu öffentlichrechtlichen Anstalten wie Spitälern, Alters- und Pflegeheimen, Gefängnissen oder Universitäten zur Ausübung der Seelsorge für die eigenen Mitglieder; das Recht auf Eintrag ihrer Mitgliedschaft in die staatlichen Einwohner- und Schulregister und auf Mitteilung aller sie betreffenden Änderungen aus diesen Registern zur Erfassung des aktuellen Mitgliederbestandes und zur Erfüllung einer mitgliederorientierten Seelsorge; das Recht auf Befreiung von bestimmten Steuern wie von der Steuer auf ihrem Einkommen und Vermögen aus Tätigkeiten mit gemeinnützigen Zwecken [etwa der Fürsorge um junge, alte, kranke, gebrechliche oder invalide Menschen] und auf ihrem Einkommen und Vermögen aus Mitgliederbeiträgen und Unterstützungsgeldern zur Erfüllung ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben.)

## 3. (Materiellrechtliche) Voraussetzungen der öffentlichrechtlichen Anerkennung im Sinne der grossen Anerkennung

Da die Regelung des institutionellen Verhältnisses des Staates zu den Religionsgemeinschaften nach der bundesstaatlichen Kompetenzordnung in Art. 72 Abs. 1 BV Sache der Kantone ist, bestehen so viele Systeme der institutionellen Beziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, wie es Kantone gibt. Jeder Kanton regelt im Rahmen seiner religionsrechtlichen Souveränität – unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben – die Voraussetzungen zur öffentlichrechtlichen Anerkennung selbstständig.

Als Beispiel sei hier nur, aber immerhin auf die Liste der Voraussetzungen, wie sie im Jahre 2003 im

<sup>1</sup> Art. 2 der Statuten des Verbandes Aargauer Muslime (VAM) vom 21. März 2004: «Der VAM vertritt seine Mitglieder gegenüber den zuständigen Behörden und Aussenstellen zur Erreichung der folgenden Ziele: (...) Erlangung der öffentlichrechtlichen Anerkennung für den Islam [!] im Kanton Aargau (...)»

<sup>2</sup> Art. 2 der Statuten der Vereinigung der islamischen Organisationen des Kantons Luzern (VIOKL) vom 26. Januar 2002: «Der VIOKL bezweckt: (...); 2.1 die öffentlichrechtliche Anerkennung der islamischen Glaubensgemeinschaft im Kanton Luzern zu erlangen: (...)»

<sup>3</sup> Art. 2 der Statuten des Islamischen Kantonalverbandes Bern (IKB) (UMMA) vom 28. März 2005: « (...) d) Der Verband erstrebt eine öffentlichrechtliche Anerkennung des Islams als Religion [!] und Glaubensgemeinschaft. (...)»

<sup>4</sup> Online: [www.vioz.ch/2003/20031020\\_VIOZ\\_Positionspapier\\_Abstimmung\\_Nov\\_2003.pdf](http://www.vioz.ch/2003/20031020_VIOZ_Positionspapier_Abstimmung_Nov_2003.pdf)

<sup>5</sup> Wie etwa im Falle der römisch-katholischen Kirche, bei der neben der kanonischrechtlichen Struktur (Diözese/Dekanate – Pfarreien) eine öffentlichrechtliche Struktur (Landeskirche/Kirchgemeindefverband – Kirchgemeinden) – so in 24 Kantonen – oder eine privatrechtliche Struktur (Verein) – so in 2 Kantonen (Genf und Neuenburg) – besteht (Dualismus von kirchenrechtlicher und staatsrechtlicher Organisationsform).

Zur Schwierigkeit der Bestimmung des rechten Verhältnisses zwischen ihrer kanonischrechtlichen und staatsrechtlichen Organisationsform s. etwa BGE 129 I 68 ff., 71 f. (Erw. 3.4 – mit Hinweisen auf die Rechtslehre).

<sup>4</sup> Die Bandbreite reicht in ihren Extremen bspw. von privatrechtlicher Autonomie bis zu öffentlich-rechtlicher Autonomie, von rechtsbegrenztem Handeln eines Subjekts des Privatrechts bis zu rechtsbegrenztem und rechtsbegründetem Handeln eines Subjekts des öffentlichen Rechts oder von grundrechtsgeschütztem Handeln eines Subjekts des privaten Rechts bis zu grundrechtsgebundenem Handeln eines Subjekts des öffentlichen Rechts.

<sup>7</sup> Der Staat soll den von einzelnen oder mehreren Menschen geschaffenen und überlieferten Gedankengebäuden zu Fragen, wie sich der Mensch mit Blick auf die ganze Wirklichkeit im Rahmen seiner Selbst, seiner Mitwelt und seiner Umwelt im Einzelnen seins(wert)mässig begreift (Einstellung) und verhaltens(wert)mässig zu begreifen hat (Haltung), und den daraus resultierenden Äusserungen (Ausdrucksweisen, Umgangsweisen, Gestaltungsweisen gleich welcher Art) mit Offenheit begegnen.

<sup>8</sup> Der Staat soll religiös emanzipiert sein. Er soll hinsichtlich seiner Organisation, Organe und Institutionen weder einer bestimmten transzendenten beziehungsweise geistlichen Gesell-

Kanton Zürich im Zusammenhang mit der Planung einer Öffnung des Systems der öffentlichrechtlichen Anerkennung für andere Religionsgemeinschaften als die Landeskirchen aufgestellt wurde, hingewiesen. Zwar hat diese Liste mangels Inkrafttreten des sie enthaltenden Erlasses nie Gültigkeit erlangt, aber sie kann als ein Modell zur Besprechung dienen, da sie in etwa das enthält, was sich an Voraussetzungen zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung in den Kantonen insgesamt vorfinden lässt.

**§ 3 des Entwurfs des Kantonsrates  
des Kantons Zürich für ein Gesetz über die  
Anerkennung von Religionsgemeinschaften  
(Anerkennungsgesetz) vom 31. März 2003<sup>13</sup>**

«Religionsgemeinschaften erlangen die staatliche Anerkennung, wenn sie

a) während mehr als 30 Jahren in der Schweiz gewirkt haben und im Kanton mehr als 3000 Mitglieder zählen oder auf andere Weise für die Gesellschaft bedeutsam sind,

b) die Grundwerte der schweizerischen Rechtsordnung, insbesondere die Toleranz und den Frieden unter den religiösen Gemeinschaften, bejahen,

c) demokratisch organisiert sind und

d) über ihre Finanzen öffentlich Rechenschaft ablegen.

<sup>2</sup> Mehrere Religionsgemeinschaften mit verwandtem Bekenntnis können gemeinsam die Anerkennung beantragen. Für den Verkehr mit dem Staat müssen sie ein gemeinsames Organ bestellen und einen gemeinsamen Namen tragen. Sie werden als Einheit behandelt.»

Als Voraussetzungen zur öffentlichrechtlichen Anerkennung gelten kumulativ:

- der Bestand als Religionsgemeinschaft,
- die Gewähr der Dauer,
- die Beachtung der staatlichen Rechtsordnung und
- die Achtung der Staatsform.

Erwin Tanner

schaftsordnung nachgebildet, noch mit einer solchen verbunden sein. Das staatliche Handeln soll sich in seinem Inhalt, seiner Form und seinem Verfahren nach immanenten beziehungsweise weltlichen Regeln und Anliegen ausrichten.

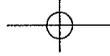
<sup>9</sup> Der Staat soll sich im Rahmen seiner rechtlichen Kompetenzen für die einträchtige Koexistenz der Subjekte von Landes- und Völkerrecht einsetzen; er soll sich um das harmonische Zusammenleben der Menschen und Menschengruppen gleich welcher Art (wie bspw. Kreise von Menschen mit gemeinsamer Sprache, Religion, Rasse, kultureller Herkunft oder gemeinsamem Geschlecht) sowohl im In- wie auch im Ausland bemühen.

<sup>10</sup> Zu den Fundamenten des schweizerischen Religionsrechts s. Erwin Tanner: Die Grundpfeiler des schweizerischen Religionsrechts, in: Kirche & Recht 12 (2006), 174 ff.

<sup>11</sup> Vgl. hier bspw. Art. 140, Art. 141 und Art. 143 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (sGF 10.1) und Gesetz des Kantons Freiburg über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 26. September 1990 (sGF 190.1); Art. 169, Art. 170 und Art. 172 der Constitution du Canton de Vaud vom 14. April 2003 (RSV 101.01) und Loi sur les relations entre l'Etat et les Eglises reconnues de droit public vom 9. Januar 2007 (RSV 180.05).

<sup>12</sup> Vgl. hier etwa Art. 28 und Art. 29 des Gesetzes des Kantons Freiburg über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 26. September 1990 (sGF 190.1); Art. 1 ff., Art. 4 ff., Art. 9 ff., Art. 15 ff. der Loi du Canton de Vaud sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public vom 9. Januar 2007 (RSV 180.51).

<sup>13</sup> In: Amtsblatt des Kantons Zürich 2003, 1310 f.; Kanton Zürich: (Vorlagen für die) Volksabstimmung vom 30. November 2003, S. 19 ff.



**S**chweizerische  
**K**irchen-  
**Z**eitung

## ÖFFENTLICHRECHTLICHER KÖRPERSCHAFTSSTATUS FÜR ISLAMISCHE GEMEINSCHAFTEN? (TEIL 2)

Um den Status einer öffentlichrechtlichen Körperschaft erhalten zu können, muss eine muslimische Gemeinschaft konkret folgende Voraussetzungen erfüllen:

– *Antrag zur öffentlichrechtlichen Anerkennung stellen:* Aufgrund des sich aus Art. 15 BV für den Staat ergebenden Verbotes des religiösen Zwanges darf ein Kanton nicht von sich aus einer muslimischen Gemeinschaft den öffentlichrechtlichen Körperschaftsstatus verleihen. Es ist ihm untersagt, ihr eine bestimmte Form religiöser Selbstorganisation zu diktieren. Aus dem Recht, religiöse Angelegenheiten ohne staatliche Einnischung eigenständig zu regeln, resultiert für eine muslimische Gemeinschaft die Freiheit, den institutionellen Rahmen für die eigene Religion selbst zu gestalten. Es bleibt demnach ihrer Entscheidung überlassen, ob sie (über eine oder mehrere zur Vertretung der gemeinsamen Anliegen befugte Personen) gegenüber der im Kanton für die Verleihung des Status einer Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts zuständigen Instanz den Willen zur öffentlichrechtlichen Anerkennung erklären will oder nicht.

– *Eine Religionsgemeinschaft sein:* Die den Antrag zur öffentlichrechtlichen Anerkennung stellende muslimische Gemeinschaft muss ein Zusammenschluss von Muslimen und Musliminnen oder von (gleich wie geformten) Vereinigungen von Muslimen und Musliminnen (in einer staatlich anerkannten oder nicht anerkannten Organisationsform) sein – also etwa ein Verein oder ein Dachverband. Der Zweck des Zusammenschlusses hat in der persönlich vereinten und sachlich umfassenden Verwirklichung der von den hinter ihm stehenden Menschen in den wesentlichen Punkten geteilten islamischen Glaubenslehre und -praxis in der innerweltlichen Raum- und Zeitrahmens zu bestehen. Seine Rolle in der Gesellschaft hat jener zu entsprechen, wie sie einer «Kirche» im Sinne von Art. 72 Abs. 1 BV gemäss der in der Bundesverfassung inhärenten Idee der Säkularstaatlichkeit zukommt, nämlich eine Institution im Dienste Gottes mit pastoraler Funktion in der Gesellschaft zu sein.

Eine muslimische Gemeinschaft, die in ihrem Verhalten nur von der islamischen Religion angetrieben wird, aber nicht schlechterdings auf deren Verwirklichung in Theorie und Praxis ausgerichtet ist, stellt keine Religionsgemeinschaft dar; denn sie macht den Islam nicht zum ausschliesslichen Fokus ihrer Interessen. Noch weniger stellt eine muslimische Gemeinschaft eine Religionsgemeinschaft dar, die ihre Zwecke zwar als religiöse Ziele bezeichner und sie von Dritten auch so verstanden haben will, in Wirklichkeit aber andere wie etwa staatspolitische Ziele verfolgt. Weder im einen noch im anderen Fall liegt etwas zur «Kirche» im Sinne von Art. 72 Abs. 1 BV Analoges vor.

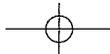
– *Eine Mindestwirkungsdauer von rund 30 Jahren aufweisen:* Die den Antrag zur öffentlichrechtlichen Anerkennung stellende muslimische Gemeinschaft muss nachweisen können, dass unter den hinter ihr stehenden Menschen mindestens ein Wechsel der eine massgebliche Rolle für die Gestaltung des gemeinschaftlichen Lebens spielenden Generation stattgefunden hat. Bei Veranschlagung einer Wirkungsdauer von 20 bis 40 Jahren für eine tonangebende Generation sollte die für eine stabile Gemeinschaft anzunehmende Mindestwirkungsdauer im Mittel 30 Jahre betragen. Dabei sollten nur jene Jahre in Betracht gezogen werden, während denen sich die Gemeinschaft innerhalb des Territoriums betätigt hat, für welches ihr die für die Verleihung der öffentlichrechtlichen Anerkennung zuständige kantonale Instanz den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts einräumen kann; allein hier ist ein hinreichender persönlicher, sachlicher und räumlicher Bezug der Gemeinschaft zum Anerkennungskanton und zu dessen Gesellschaft gegeben.

Der Plan der Muslime und Musliminnen zur Vergesellschaftung in Religionsgemeinschaften in der Form von Vereinen und Dachverbänden mit einer gesellschaftlichen Rolle, wie sie einer «Kirche» im Sinne von Art. 72 Abs. 1 BV gemäss der in der Bundesverfassung inhärenten Idee der Säkularstaatlichkeit zukommt, nimmt allerdings erst allmählich (seit den 1990er Jahren)<sup>14</sup> feste Formen an.

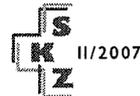
RELIGIONS-  
RECHT

Erwin Tanner, lic. iur. utr. et lic. theol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Generalsekretariat der Schweizer Bischofskonferenz und Sekretär der Arbeitsgruppe «Islam» der Schweizer Bischofskonferenz.

<sup>14</sup> Die Bildung von muslimischen Vereinigungen im grossen Stil setzt im Laufe der 1990er Jahre ein; die Zeit der Gründung muslimischer Dachverbände nimmt in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ihren Anfang.



ÖFFENTLICHRECHTLICHER KÖRPERSCHAFTSSTATUS  
FÜR ISLAMISCHE GEMEINSCHAFTEN? (TEIL 2)



RELIGIONS-  
RECHT

– *Mindestens 150 bis 200 Mitglieder haben:* Die Antrag zur öffentlichrechtlichen Anerkennung stellende muslimische Gemeinschaft muss eine gesunde Entwicklung ihres Mitgliederbestandes vorweisen. Zur Vermeidung eines unangemessenen administrativen Aufwandes für die mit der öffentlichrechtlichen Anerkennung in Beziehung stehenden Verfahren sollte eine allzu kleine Gemeinschaft keinen Zugang zum System der öffentlichrechtlichen Körperschaften haben. Ausserdem vermag nur eine Gemeinschaft mit einer stets genügend grossen Anzahl Mitgliedern (und so mit einem hinreichend gesicherten Eigenkapital) auf Dauer Bestand haben. Mit Blick auf die öffentlichrechtliche Anerkennung der jüdischen Gemeinschaften in den Kantonen St. Gallen und Freiburg sollte die Mindestmitgliederzahl um die 150 bis 200 liegen.

Trotz ihrer geringen Grösse (rund 150 Mitglieder) hat der Grosse Rat des Kantons St. Gallen die Israelitische Gemeinde St. Gallen mit Beschluss vom 14. Januar 1993<sup>15</sup> als öffentlichrechtliche Körperschaft anerkannt (Art. 1); er konnte und durfte aufgrund ihres Mitgliederbestandes in der Vergangenheit und Gegenwart auf ihren sicheren Fortbestand in der Zukunft schliessen, wie es auch der Regierungsrat des Kantons St. Gallen in seiner Botschaft vom 17. Dezember 1991 zum Entwurf des Grossratsbeschlusses tat:

Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 17. Dezember 1991 zum Entwurf für einen Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St. Gallen<sup>16</sup>: «Zahlenmässig war die IGSG [Israelitische Gemeinde St. Gallen] nie sehr gross. Nach der Statistik von 1870 umfasste sie 212 Personen, von denen 158 auf dem damaligen Stadtgebiet (ohne Tablat und Straubenzell) wohnen. Laut Angaben der Gemeinde gehören ihr derzeit 144 Personen an, von denen 129 im Kanton St. Gallen und 15 im Kanton Appenzell A. Rh. [Ausserrhoden] wohnen. Aus den Volkszählungsergebnissen 1980 geht hervor, dass nicht alle Kantonseinwohner, die sich als Israeliten bezeichnen, der Gemeinde angehören: Die Gesamtzahl der Israeliten betrug nach diesen Zahlen 233; davon gehören 129 oder rund 55 Prozent der IGSG an. Von den 41 im Kanton Appenzell A. Rh. gezählten Israeliten sind mit 15 gegen 35 Prozent der IGSG beigetreten. (...) Eine gewisse Schwierigkeit bedeutet die verhältnismässig geringe Mitgliederzahl der IGSG [Israelitischen Gemeinde St. Gallen]. (...) (I)ndessen (ist) zu sagen, dass die geringe Mitgliederzahl, wie die über hundertjährige Geschichte beweist, die Erfüllung der Gemeindefunktionen nicht behindert hat. Durch die öffentlichrechtliche Anerkennung würde überdies die Mitgliederzahl vergrössert, indem bisher der privatrechtlichen IGSG fernstehende Juden integriert würden. Es ist nicht anzunehmen, dass sich die Juden in ihrer Mehrzahl durch Abstand vom Juden-

tum der Aufnahme in die IGSG entziehen werden. Nach den bisherigen Erfahrungen ist auch nicht zu befürchten, dass die IGSG durch Wegzug von Gemeindemitgliedern oder durch mangelnden Nachwuchs einen Mitgliederschwund erleiden wird, der ihre Funktionsfähigkeit in Frage stellt.»

Auch der Grosse Rat des Kantons Freiburg hat mit Gesetz vom 3. Oktober 1990<sup>17</sup> die israelitische Kultusgemeinde des Kantons Freiburg ungeachtet ihrer geringen Grösse (rund 140 Mitglieder) öffentlichrechtlich anerkannt (Art. 1); der Staatsrat des Kantons Freiburg liess ihn in seiner Botschaft vom 12. Juni 1990 zum Entwurf dieses Gesetzes wissen, dass er ausdrücklich vom Erfordernis einer bestimmten Mindestmitgliederzahl für die öffentlichrechtliche Anerkennung der Israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg absehen sollte. – Botschaft Nr. 221 des Staatsrates des Kantons Freiburg vom 12. Juni 1990 zum Gesetzesentwurf über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg<sup>18</sup>: «Artikel 2 Abs. 3 StV [Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857]<sup>19</sup> verleiht keinen Rechtsanspruch auf Zuerkennung einer öffentlichrechtlichen Stellung. Die Bestimmung besagt lediglich, dass die Gemeinschaft, die diese Stellung erlangen möchte, von hinreichender gesellschaftlicher Bedeutung sein muss. (...) Der Staatsrat (...) ist der Ansicht, die israelitische Kultusgemeinde erfülle diese Voraussetzung, wenn man ihre gesellschaftliche Bedeutung nicht nach der Zahl der Israeliten (142 gemäss der eidgenössischen Volkszählung 1980), sondern nach den folgenden Überlegungen bemisst:

- a) die israelitische Glaubensgemeinschaft vermittelt eine geistige Botschaft von universeller Bedeutung. (...)
- b) die israelitische Glaubensgemeinschaft besteht im Kanton Freiburg seit beinahe 700 Jahren. (...)
- c) die israelitische Kultusgemeinde ist seit fast hundert Jahren dauernd organisiert. (...)

d) allgemein sind die Israeliten vollständig ins gesellschaftliche Leben des Kantons integriert. (...)

– *In organisatorisch guter Verfassung sein:* Wegen der in Art. 15 BV verankerten Pflicht des Staates zum Verzicht auf Zwang und zur Neutralität in Glaubensfragen darf ein Kanton von einer muslimischen Gemeinschaft nicht verlangen, in einer von ihm bestimmten Form von religiöser Selbstorganisation in der Gesellschaft aufzutreten und dem Staat gegenüberzutreten. Immerhin muss die Gemeinschaft aber aus Gründen der Rechtssicherheit eine wie auch immer verfasste, intakte organisatorische Einheit mit klaren Strukturen in der Führung und in der Mitwirkung bilden: Sie muss

im Innenverhältnis über einen gefestigten strukturellen und institutionellen Aufbau und einen sicheren personellen Zusammenhalt verfügen,

<sup>15</sup> Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St. Gallen vom 14. Januar 1993 (sGS 171.2).

<sup>16</sup> In: Amtsblatt des Kantons St. Gallen 1992, 355 ff., 359 und 362.

<sup>17</sup> Gesetz über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg vom 3. Oktober 1990.

<sup>18</sup> In: Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg 1990, 1983 ff., 1984 ff.

<sup>19</sup> Online in: [www.fr.ch/v\\_ofl\\_bdlf\\_pdf/plus\\_english/vigieur/deu/101v0001.pdf](http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_pdf/plus_english/vigieur/deu/101v0001.pdf); Zugang und Ausdruck: 15. Mai 2006: «Die anderen Religionsgemeinschaften [alle Religionsgemeinschaften ausser die römisch-katholische Kirche und die evangelisch-reformierte Kirche; Anmerkung des Autors E. T.] unterstehen dem Privatrecht. Wenn ihre gesellschaftliche Bedeutung dies rechtfertigt, können ihnen, entsprechend dieser Bedeutung, gewisse Vorrechte des öffentlichen Rechts oder durch Gesetz eine öffentlich-rechtliche Stellung zuerkannt werden.»



ÖFFENTLICHRECHTLICHER KÖRPERSCHAFTSSTATUS  
FÜR ISLAMISCHE GEMEINSCHAFTEN? (TEIL 2)



im Aussenverhältnis aktionelle Geschlossenheit zeigen mit einer oder mehreren Personen von un-  
zweifelhafter Vertretungsmacht,

ein religiöses Leben von gewisser Intensität und  
gesellschaftlicher Visibilität aufweisen,

willens und imstande sein, einen Beitrag zur  
Förderung des Gemeinwohls zu leisten und

in der Lage sein, ihren Organismus und ihre  
zentralen Geschäfte aus eigener finanzieller Kraft zu  
betreiben.

Den aus aller Herren Länder stammenden  
Muslimen und Musliminnen gebracht es aufgrund  
unterschiedlicher ethnischer Herkunft an einem ein-  
heitlichen kulturellen Zugang zur islamischen Or-  
thodoxie und Orthopraxis. So ist für sie ein über die  
eigenen ethnischen oder kulturellen Grenzen hinaus-  
gehender Zusammenschluss zur Artikulation eines  
gemeinsamen Nenners in glaubenstheoretischen und  
-praktischen Angelegenheiten schwierig.

Der Islam ist für die Muslime und Muslimin-  
nen Religion und Welt und für bestimmte von ihnen  
sogar Religion und Staat. Deshalb fehlt es ihnen an  
eigenen institutionellen Vorstellungen von einer  
Selbstorganisation ihrer Religion innerhalb der Ge-  
sellschaft und einer Selbstorganisation ihrer Religion  
losgelöst von Vorgaben des Staates. Die muslimische  
Gemeinschaft im Sinne der Gesamtheit der Muslime  
und Musliminnen in aller Welt ist bis heute ohne  
institutionelle Organisation geblieben. Muslime und  
Musliminnen in nicht islamisch geprägten Gesell-  
schaften können deshalb bei der Bildung von Reli-  
gionsgemeinschaften nicht einem vorgegebenen Sche-  
ma von Organisation folgen. Dementsprechend ver-  
suchen religiöse und nicht religiöse Autoritäten aus  
dem muslimischen Milieu des In- und Auslandes hier  
ihren Einfluss geltend zu machen und leitend und ge-  
staltend einzugreifen; Rivalitäten zwischen muslimi-  
schen intellektuellen um mehr Prestige und Kämpfe  
zwischen muslimischen Gemeinschaften um mehr  
Repräsentation gehen damit einher.

– *Die staatliche Rechtsordnung beachten:* Die  
den Antrag zur öffentlichrechtlichen Anerkennung  
stellende muslimische Gemeinschaft muss das gel-  
tende staatliche Recht als Schranke des eigenen  
Handelns respektieren (sie muss es aber nicht als  
Grundlage des eigenen Handelns akzeptieren!). Aus  
dem geistigen Programm und dem rätigen Engage-  
ment der Gemeinschaft muss ersichtlich sein, dass  
deren Organe und Mitglieder sich rechtstreu geben  
wollen. Die hinter der Gemeinschaft stehenden  
gläubigen Menschen müssen im Grundsatz (von  
Ausnahmefällen abgesehen, in denen zwingende in  
der von ihnen geteilten Religion liegende Gründe  
dagegen sprechen) bereit sein, ihre gemeinsame Reli-  
gion im Einklang mit dem auf sie anwendbaren fö-  
deralen, kantonalen und kommunalen Recht zu ver-  
wirklichen.

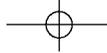
Die eine oder andere muslimische Gemein-  
schaft erklärt sich ausdrücklich bereit, die staatliche  
Rechtsordnung zu respektieren. So etwa die Vereini-  
gung der Islamischen Organisationen in Zürich  
(VIOZ) in ihrer Grundsatzerklärung vom 27. März  
2005 zu ihrem religiösen Gedankengut und zur Hal-  
tung der Zürcher Muslime und Musliminnen ge-  
genüber der westlichen Gesellschaftsordnung:<sup>20</sup> «Die  
islamische Religion verpflichtet Muslime in der Dia-  
spora, sich grundsätzlich an die dort bestehende  
Rechtsordnung zu halten. Muslime dürfen sich in  
jedem beliebigen Land aufhalten, solange sie ihren  
religiösen Hauptpflichten nachkommen können. Die  
VIOZ achtet die von der Verfassung garantierte  
rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung  
der Schweiz (...). (...). Die VIOZ strebt nicht an,  
(...) das islamische Recht über die schweizerische  
Gesetzgebung zu stellen. (...)»

Bemühungen um eine rechte Interpretation  
solcher Erklärungen haben sich am Zweck der sie  
äussernden muslimischen Gemeinschaften zu orien-  
tieren. Inwiefern und inwieweit sie im Lichte der  
schariarechtlichen Quellen (im formellen Sinne), na-  
mentlich des Korans und des Hadiths, und der darin  
enthaltenen Absichten, etwa der Verwirklichung des  
islamischen Gemeinwohls beziehungsweise der Ver-  
folgung der Interessen der Gemeinschaft der Gläubi-  
gen, zu verstehen sind, ist für jeden Einzelfall geson-  
dert zu prüfen.

– *Gegenüber dem Staat loyal sein:* Da die öf-  
fentlichrechtliche Anerkennung einer Religionsge-  
meinschaft (deren gedankliche Impulse und Akti-  
vitäten ein Kanton als auf das Leben der in seinen  
Herrschaftsbereich fallenden Menschen sich günstig  
auswirkend betrachtet) der Entfaltung ihrer Reli-  
gionsfreiheit innerhalb der Gesellschaft dient und  
sie an der kantonalen Hoheitssphäre teilhaben lässt,  
um einen wirksameren Beitrag zur Förderung des  
Gemeinwohls leisten zu können, darf die den An-  
trag zu einer solchen Anerkennung stellende musli-  
mische Gemeinschaft nicht an den Grundfesten der  
Gesellschaft (Einheit in Vielfalt) und des Staats (wie  
Humanität, Demokratiestaatlichkeit, Säkularstaat-  
lichkeit, Bundesstaatlichkeit) rütteln. Sie muss zum  
Ausdruck bringen, dass sie im Gebrauch ihrer Reli-  
gionsfreiheit und im Ausüben der einzelnen sich aus  
dieser Freiheit ergebenden Rechte weder die Tren-  
nung von Bevölkerungsgruppen in der Gesellschaft  
noch die Unterwanderung der Strukturen und In-  
stitutionen im Staat anstrebt. Und sie muss entspre-  
chend ihrer freiwillig gesuchten organisatorischen  
Nähe zum Staat zeigen, dass sie gegenüber den  
staatlichen Strukturen und Institutionen positiv  
eingestellt ist und sich gegenüber den staatlichen  
Behörden loyal verhält, wie es der Grundsatz von  
Treu und Glaube im Rechtsverkehr (s. Art. 5 Abs. 3  
BV) verlangt.

RELIGIONS-  
RECHT

<sup>20</sup> Dokument online in: [www.vioz.ch/2005/20050327\\_VIOZ\\_Grundsatzerklaerung.pdf](http://www.vioz.ch/2005/20050327_VIOZ_Grundsatzerklaerung.pdf); hier Punkt 1.



## ÖFFENTLICHRECHTLICHER KÖRPERSCHAFTSSTATUS FÜR ISLAMISCHE GEMEINSCHAFTEN? (TEIL 2)



### RELIGIONS- RECHT

#### 4. Kein Anspruch auf öffentlichrechtliche Anerkennung

Für die Kantone ist der Einbezug von Religionsgemeinschaften in den Prozess der Erfüllung ihrer Aufgaben dann zwingend, wenn es um die Befriedigung religiöser Bedürfnisse in der Gesellschaft geht. Wollen sie dem staatlichen Anspruch genügen, im Dienste der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und der kulturellen Vielfalt des Landes zu stehen (s. Art. 2 Abs. 2 BV) – wozu auch die Förderung des religiösen Wohlergehens im menschlichen Dasein und des religiösen Fortschrittes im gesellschaftlichen Dasein und die Förderung der religiösen Vielfalt gehört –, so müssen sie mit den Religionsgemeinschaften – also auch mit den als solche qualifizierbaren islamischen Gemeinschaften – zusammenarbeiten. Wegen ihrer Pflicht zu säkularer Selbstorganisation und zu religionsneutralem Verhalten ist es ihnen nämlich verwehrt, selbst religiöse Angebote zu planen, bereitzustellen und durchzuführen. Sie haben aber immerhin dafür zu sorgen, dass die religiösen – und damit auch die islamischen – Bedürfnisse in der Gesellschaft durch deren Angehörige mit von diesen gebildeten Organisationen – wie etwa durch Religionsgemeinschaften – selbst in ausreichendem Masse erfüllt werden (können).

Da das eidgenössische Religionsverfassungsrecht (im materiellen Sinne) – namentlich Art. 15 BV (in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 BV), Art. 9 EMRK (in Verbindung mit Art. 14 EMRK) und Art. 18 VN-Pakt II (in Verbindung mit Art. 26 VN-Pakt II) – von den Kantonen keine organisationsrechtliche Gleichstellung der ihrer Hoheit unterstehenden Religionsgemeinschaften verlangt,<sup>21</sup> also für sie keine Pflicht zur Verankerung eines institutionsrechtlichen Einheitsstatus für Religionsgemeinschaften im kantonalen Recht begründet, ist es ihnen anheim gestellt, welches institutionelle Verhältnis sie mit Religionsgemeinschaften einzugehen gedenken (Art. 72 Abs. 1 BV).

Ob eine muslimische Gemeinschaft den Status einer Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts erhält, liegt letztlich im Ermessen der zur Verleihung dieses Status zuständigen kantonalen Instanzen; bis anhin gewährt keine kantonale Rechtsordnung einen Anspruch auf öffentlichrechtliche Anerkennung. So ist seitens einer muslimischen Gemeinschaft hinsichtlich des Nachweises der Erfüllung der Voraussetzungen zur öffentlichrechtlichen Anerkennung viel Überzeugungsarbeit zu leisten. Im Vorfeld der Auslösung des Verfahrens zur öffentlichrechtlichen Anerkennung hat sie sich vor allem darum zu bemühen, als eine intakte organisatorische Einheit mit klaren Strukturen in der Führung und in der Mitwirkung dazustehen; nach Einschätzung des Autors E. T. wird es allerdings noch eine Zeit dauern, bis dies eine über ethnische oder kulturelle Grenzen hinausgehende

muslimische Gemeinschaft zustande bringt. Jedenfalls sollten die für die öffentlichrechtliche Anerkennung zuständigen kantonalen Instanzen ihr Ermessen nach Treu und Glauben beziehungsweise willkürfrei und rechtsgleich handhaben (vgl. Art. 5 Abs. 3, Art. 8 Abs. 1 und 2 und Art. 9 BV). Warum beispielsweise einer Religionsgemeinschaft der Zugang zum System der öffentlichrechtlichen Körperschaften versagt wird, einer anderen aber nicht, ist anhand sachlicher und vernünftiger Kriterien – wie beispielsweise mithilfe ihrer gesellschaftlichen Bedeutung (wegen kultureller, karitativer oder anderer Leistungen) – zu begründen.

Nach § 13 Abs. 2 des (vom Stimmvolk des Kantons Zürich am 30. November 2003 verworfenen<sup>22</sup> und deshalb nie rechtskräftig gewordenen) Entwurfs des Kantonsrates des Kantons Zürich für ein Gesetz über die Anerkennung von Religionsgemeinschaften (Anerkennungsgesetz) vom 31. März 2003<sup>23</sup> wäre allerdings erstmals in einer kantonalen Rechtsordnung ein bedingter Anspruch auf öffentlichrechtliche Anerkennung verankert worden:<sup>24</sup> «Der Regierungsrat erteilt die [öffentlichrechtliche] Anerkennung [das heisst: verleiht einer Religionsgemeinschaft den Status einer Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts (grosse Anerkennung) oder gewährt ihr gewisse öffentlichrechtliche Befugnisse (kleine Anerkennung); § 4], sofern die gesetzlichen Voraussetzungen [nach § 3 (betrifft sowohl die grosse als auch die kleine Anerkennung), § 4 Buchst. b (betrifft zusätzlich die kleine Anerkennung)] erfüllt sind.»

#### 5. Öffentlichrechtliche Anerkennung als staatliches Zeichen der Akzeptanz muslimischer Präsenz

Indem ein Kanton eine muslimische Religionsgemeinschaft öffentlichrechtlich anerkennt (entweder im Sinne der kleinen oder grossen Anerkennung), gibt er ihr zu verstehen, dass er ihre gedanklichen Impulse und Aktivitäten als für die Förderung der Wohlfahrt in Gesellschaft und Staat wertvoll einschätzt. Er gibt ihr zu erkennen, dass er sie in seinem Herrschaftsbereich nicht einfach nur passiv dulden, sondern auch aktiv fördern will, weil er ihre gedanklichen Impulse und Aktivitäten als zu den bestehenden Angeboten der traditionellen Religionsgemeinschaften mit öffentlichrechtlichem Körperschaftsstatus komplementär sieht. Für die Angehörigen des Islams, die im Rahmen der religiösen Kollektivkräfteverhältnisse in den einzelnen Kantonen eine religiöse Minderheit darstellen, bedeutet die öffentlichrechtliche Anerkennung einer muslimischen Religionsgemeinschaft (schon im Sinne der kleinen Anerkennung und erst recht im Sinne der grossen Anerkennung) einen Wandel von tolerierter zu respektierter und akzeptierter Präsenz in der Gesellschaft.

Erwin Tanner

<sup>21</sup> Siehe hier auch Felix Hafner: Trennung von Kirche und Staat: Anspruch und Wirklichkeit, in: BJM (1996), 239; Konrad Sahlfeld: Aspekte der Religionsfreiheit im Lichte der Rechtsprechung der EMRK-Organe, des UNO-Menschenrechtsausschusses und nationaler Gerichte (= LBR 3; Diss. Universität Luzern 2003). Zürich-Basel-Genf 2004, 200 (mit Bezug auf die EMRK).

<sup>22</sup> Siehe Amtsblatt des Kantons Zürich 2003, 1545 und 1549.

<sup>23</sup> In: Amtsblatt des Kantons Zürich 2003, 1310 f., hier 1311; Kanton Zürich: [Vorlagen für die] Volksabstimmung vom 30. November 2003, S. 19 ff., hier 22.

<sup>24</sup> Vgl. dazu die kritischen Anmerkungen bei Cla Reto Famos: Die Zürcher Diskussion als Spiegel des schweizerischen Staatskirchenrechts, in: ZevKR 50 (2005), 242.

