

## Besteht eine völkerrechtliche Perspektive zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Islamischen Glaubensgemeinschaft der Schweiz?

### 1. Öffentlicher Diskurs:

Die gesellschaftliche Beschäftigung mit dem Rechtstatus der Islamischen Glaubensgemeinschaft hat in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen. Die Fragestellung der privat-rechtlichen, kleinen und der öffentlich-rechtlichen, grossen Anerkennung ist heute in der politischen Diskussion präsent. Endlich findet eine Reflektion statt nachdem bereits vor 60 Jahren die erste Generation der Muslime in die Schweiz eingewandert ist. Heute ist die 3. und 4. Generation hier aufgewachsen. Sie sind Schweizer islamischen Glaubens, hier beheimatet, aber ohne Heimatrecht für ihre Religion und Ihre Glaubensgemeinschaft.

1

Die KIOS hat bereits vor über 25 Jahren die Diskussion initiiert mit der Forderung der gleichwertigen, öffentlich-rechtlichen Anerkennung für den Islam analog den Landeskirchen. Es fanden viele Gespräche und Anhörungen mit den anerkannten Religionsgemeinschaften, der Römisch-katholischen Kirche, der Evangelisch-reformierten Kirche und der Jüdischen Glaubensgemeinschaft statt um zu erkennen, wie der historische Prozess der Anerkennung verlief und wie Organisation der Glaubensgemeinschaft verfasst ist.

Schliesslich hat die KIOS das Zentrum für Religionsverfassungsrecht der Universität Luzern gebeten ein Rechtsgutachten zur Frage der Anerkennung der islamischen Glaubensgemeinschaft auf der Grundlage der Verfassungen des Bundes und der Kantone zu erstellen und dabei das Völkerrecht zu berücksichtigen. Dieses ist wesentlich zur Klärung der normativen rechtlichen Grundwerte und der Verfassungsbestimmungen. Im Herbst 2017 fand an der Universität Bern eine Konferenz zur rechtlichen Anerkennung der Islamischen Glaubensgemeinschaft statt. Die Empfehlungen und Schlussfolgerungen dieser Veranstaltung sind begrüssenswert, denn sie vermitteln die gängige Rechtsansicht und stellen den Mainstream des öffentlichen Diskurses dar, aber sie entsprechen nicht der Komplexität der Realität.

### 2. Verfassungsnorm - Verfassungswirklichkeit

Die schweizerische Verfassung garantiert die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Freiheit eine Religion auszuüben, die Gleichheit vor dem Gesetz, den Schutz vor Diskriminierung und die Neutralität des säkularen Staates gegenüber den Religionsgemeinschaften. Neben den hehreren Verfassungsnormen ist die gelebte Verfassungswirklichkeit einer Gesellschaft aber von entscheidender Wichtigkeit. Ähnlich einem Janusgesicht, das Vorwärts und Rückwärts blickt, das hell oder dunkel ist, ist ein Teil des Problems im Dunklen.

Eine zweite Studie an der die KIOS initiativbeteiligt war, ist die Pilotstudie der GFS, „Hinweise auf erlebte aber kaum registrierte Hasskriminalität – Diskriminierungserfahrungen der Muslime in der Schweiz“. Sie ist ebenso wesentlich zur Erkenntnis der Situation wie das Gutachten. Zwei Drittel der Muslime sprechen sich darin für die Anerkennung aus, weil sie dadurch eine bessere Integration und eine Reduktion der Diskriminierung erwarten, denn über die Hälfte der Muslime berichten von Erfahrungen des Hasses und der Diskriminierung ihrer Religion.

Die politische Wirklichkeit der Schweiz ist emotional weitgehend antiislamisch. Neben einigen kleinen Gruppen die den Hass und die Islamophobie offen und ehrlich manifestieren, gibt es die **Kryptophobie** der Mehrheitsgesellschaft. Diese Gefühlslage hat weite Teile des liberalen Bürgertums, ja sogar der christlichen Bevölkerung erfasst und ist bei einigen politischen Parteien zu einem erfolgreichen Mobilisierungsfaktor für Wähler geworden. Diese **Kryptophobie** ist weit gefährlicher als die Islamophobie, weil sie politisch wirksam und legislativ gestaltend wirkt. Das unwiderlegbare Beispiel für die **Kryptophobie** der Mehrheitsgesellschaft ist das Minarettverbot, ein Sondergesetz der politischen Mehrheit gegen eine religiöse Minderheit, getragen von 2/3 der Gesellschaft. Nicht die kleine Gruppe der Fremdenhasser kann in der Schweiz Sondergesetze gegen den Islam verabschieden, sondern es ist die etablierte Mehrheit, die sich sonst durchaus medienwirksam von Antisemitismus oder Rassismus zu distanzieren pflegt. Wie sonst, wenn nicht durch die **Kryptophobie** ist es erklärbar, dass das Minarettverbot nicht eine einmalige historische Absurdität geblieben ist, sondern kontinuierlich weitere antiislamische Gesetze, Verordnungen und Bestimmungen erlassen werden, wie Kopftuchverbot, Burkaverbot, Gerichtsurteile zum Schwimmunterricht und Erlasse zum Handschlag usw., selbstverständlich immer unter dem Edikt, die Freiheit, den Fortschritt und die Demokratie gegen den Islam bewahren zu müssen.

Das spezifische Konzept der Bundesverfassung, das generelle Grundrecht der Religionsfreiheit von der realen Freiheit der Religionsausübung zu trennen und diese Kompetenz den Kantonen zuzuordnen, war historisch gerechtfertigt, denn die traditional entstandenen christlichen Religionen waren seit Jahrhunderten in bestimmten Kantonen verwurzelt. Zur Wahrung des Friedens war eine föderale Trennung sinnvoll. Diese Trennung der Religionsfreiheit von der Kultusfreiheit tangiert jedoch die Neutralität des Staates gegenüber den Religionen und transformiert für Migrationsreligionen und religiöse Minderheiten, die in keinem Kanton über eine Mehrheit verfügen, das Grundrecht zu einem relativierbaren Privileg.

Dadurch wird der Aufbau einer islamischen Infrastruktur, wie die Errichtung von integralen Moscheen mit Minaretten, von Friedhöfen, oder die Erteilung von Religionsunterricht an Schulen oder die Ausbildung von Geistlichen und Seelsorgern an theologischen Fakultäten, abhängig von einem politischen Gnadenakt der Mehrheit gegenüber einer religiösen Minderheit. Das Recht wird zum Privileg der politischen Macht.

Um Missverständnissen vorzubeugen, nicht die demokratische Volksabstimmung ist problematisch, ganz im Gegenteil, die direkte Partizipation der Bevölkerung ist eine grossartige Errungenschaft der schweizerischen Demokratie. Hingegen ist die nicht reflektierte *Kryptophobie* der politischen Mehrheit, von links bis rechts, das dunkle Janusgesicht, das durch Sondergesetze die legislative Diskriminierung und Ausgrenzung der islamischen Minderheit ermöglicht und die öffentlich-rechtliche Anerkennung verhindert. Deswegen ist es illusorisch zu meinen, die öffentlich-rechtliche Anerkennung der islamischen Glaubensgemeinschaft könnte gegen die politisch virulente *Kryptophobie* erlangt werden, selbst wenn die Muslime den Hindernislauf aller gesellschaftlichen und demokratischen Forderungen erfolgreich absolvieren würden.

### 3. Rechtsanspruch

Die öffentlich-rechtliche Anerkennung der islamischen Glaubensgemeinschaft beruht auf einem völkerrechtlichen Rechtsanspruch und ist kein Privileg. Die Grundwerte des Völkerrechtes werden nicht durch die Rechtspositionen der kantonalen Verfassungen aufgehoben, die eine Gewährung der Anerkennung ausschliesslich in der politischen Kompetenz der Kantone verorten.

Bei Einbezug der Perspektive des Völkerrechtes stellt sich die Situation anders aus. Während die Bundes- und Kantonsverfassungen die Grundrechte also primär die individuellen Rechte betonen, wie die Gewissens- und Glaubensfreiheit wird in der ‚Europäischen Menschenrechtskonvention‘ und den Urteilen des ‚Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte‘, (Z.B. Fall: Zeugen Jehovas gegen Österreich), aber vor allem im UN Sozialpakt, dem **Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** auf das gleichwertige Verhältnis von Individual und Kollektivrechten verwiesen. Dieser Pakt wurde von der Schweiz 1992 unterzeichnet. Bei einer juristischen Überprüfung durch den internationalen Gerichtshof hätten die Sondergesetze gegen eine Minderheit keinen Bestand. Allein der Hinweis auf 3 Grundrechte in der Konvention und auf den Schutzartikel der Minderheiten macht das deutlich:

#### 3.1 Verbot des Missbrauchs der Rechte (Art. 17)

Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist.

#### 3.2 Grundrecht der Gleichbehandlung (Art 3):

Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, **seines Glaubens, seiner religiösen** oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.

#### 3.3 Diskriminierungsverbot (Art 14):

Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, **der Religion**, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

#### 3.4 Freie Ausübung der Religion (Artikel 27)

In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, **ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben** oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.

Abgesehen davon, dass Österreich die islamische Religionsgemeinschaft bereits vor über 110 Jahren anerkannt hat und weder Österreich, noch das christliche Abendland noch die Welt untergegangen ist - abgesehen davon, dass die islamischen Gemeinschaften in der Schweiz sehr heterogen sind und ganz unterschiedliche Organisationen, Perspektiven und Eigeninteressen haben - abgesehen davon, dass sich rechte populistische Volksbewegungen und Parteien durch die Islamophobie politisch profilieren, würde eine wissenschaftliche religionsverfassungsrechtliche Analyse, die das Völkerrecht berücksichtigt, aufzeigen, dass ein Rechtsanspruch besteht wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Die öffentlich rechtliche Anerkennung ist kein Privileg, das die Mehrheitsgesellschaft gewähren kann oder nicht, sondern ein Recht, das sich aus der gesellschaftlichen Bedeutung einer Minderheit ableitet:

#### 3.5 Die Bedeutung:

Es besteht ein Anspruch wenn eine Minderheit eine gesellschaftliche Bedeutung hat. Die 450'000 Muslime entsprechen ca. 5% der schweizerischen Bevölkerung. Die Muslime haben sowohl eine quantitative Bedeutung,

ihre Anzahl ist grösser als die Bevölkerung mancher Kantone<sup>1</sup>, wie auch eine wirtschaftliche und soziale Relevanz für das friedliche Zusammenleben. Sie sind in allen Bereichen der Gesellschaft aktiv integriert. Ein Bedeutender Teil der Muslime sind Bürger und Bürgerinnen der Schweiz und der aller grösste Teil verfügt über das Niederlassungsrecht, das die freie Religionsausübung auf Grund der Verfassung gewährt.

### 3.6 Die Kontinuität:

Inzwischen leben heute bereit die 3. bzw. 4. Generation der Muslime in der Schweiz. Sie sind hier herangewachsen und in der Gesellschaft sozial bestens integriert. Sie haben hier die Schulen besucht, Berufe erlernt, sind wirtschaftlich aktiv, leisten Militärdienst, bezahlen Steuern und haben die schweizerische Staatsbürgerschaft.

3

## 4. Anforderungen an die Muslime:

Genauso wichtig wie die die Möglichkeiten der kantonalen Verfassungen sind die Voraussetzungen, die durch die islamische Religionsgemeinschaft zu erbringen sind. Es ist erforderlich neben den bestehenden privatrechtlichen Organisationen in den Kantonen jeweils eine öffentlich rechtliche Organisation zu schaffen, die basisdemokratischen Kriterien entspricht und allen Muslimen des Kantons zur Partizipation offensteht:

### 4.1 Demokratische Verfasstheit:

Die privatrechtliche Organisation der Muslime in über 300 Vereinigungen, die zusammengeschlossen sind in 15 Kantonal- und 2 Nationalverbänden und zusätzlich in verschiedenen ethnisch-kulturellen Vereinigungen ist ein Hindernis zur Bildung einer einheitlichen Struktur. Zudem ist der Organisationsgrad dieser Organisationen in der Mehrheitsgesellschaft zu gering und kaum legitimiert um die Muslime demokratisch zu repräsentieren. Die privatrechtliche Organisation der Muslime erfüllt wichtige Aufgaben und bewahrt die islamische Identität. Sie ist eine Gewähr für die kulturelle Vielfalt des Islam in der Schweiz, aber sie genügt nicht den Anforderungen einer demokratischen Islamischen Glaubensgemeinde. Es ist daher erforderlich zusätzlich neben den bestehenden vielfältigen Organisationen eine öffentlich-rechtliche Glaubensgemeinde zu konstituieren. Diese Organisation in der Rechtsform einer Glaubensgemeinde, die basisdemokratisch von unten nach Oben konstituiert wird und unabhängig ist von der jetzt bestehenden ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder migratorische Herkunft der Muslime.

### 4.2 Partizipation:

Die Islamische Glaubensgemeinde wird durch die Gesamtheit der islamischen Bevölkerung in einem Kanton organisiert und hat, rechtlich analog einer Landeskirche, eine demokratische Legitimität der Repräsentanz.

Diese Glaubensgemeinde ist basisdemokratisch verfasst und beruht auf folgenden Prinzipien:

- Mitgliedschaft aller Muslime ohne Berücksichtigung ihrer migratorischen Herkunft, ihrer ethnischen, kulturellen oder sprachlichen Zugehörigkeit oder religiösen Ausrichtung.
- Passives und aktives Wahlrecht und direkte demokratische Beteiligung an allen Entscheiden der Glaubensgemeinde durch Gemeindeparlament und Referendum.
- Gleichheit von Frauen und Männern und deren paritätische Vertretung in allen Gremien.
- Explizites Recht der Mitglieder aus der Islamischen Gemeinschaft auszutreten.

### 4.3 Transparenz:

Die öffentlich-rechtlich gebildete Islamische Glaubensgemeinde wäre organisatorisch verpflichtet zur regelmässigen Information der Öffentlichkeit über das gesamte Einkommen und Vermögen der Religionsgemeinschaft.

### 4.4 Unabhängige Rekursinstanz:

Es wird eine unabhängige Rekursinstanz gebildet zur Überprüfung aller Entscheide und Beschlüsse der Glaubensgemeinde.

## 5. Perspektiven:

Die gesellschaftliche Diskussion wird in vielen Gremien geführt. Die Muslime wären heute theoretische nicht mehr sehr weit davon entfernt eine öffentlich rechtlich konzipierte Islamische Glaubensgemeinde bilden zu können. In einigen Kantonen, wie in Baselstadt, erlaubt die Verfassung bereits eine Anerkennung und die islamische Gemeinschaft dort ist sich der Verantwortung für eine demokratische Gemeindebildung bewusst.

Als geeignete Analogie zur Bildung einer islamischen Glaubensgemeinde dient am Besten das Kirchenstatut der Römisch-katholischen Kirchgemeinde von Zürich. Das Statut entspricht durch seine duale Struktur am ehesten den Bedürfnissen der islamischen Glaubensgemeinschaft, denn es erfüllt die demokratischen Anforderungen des Staates und die Erfordernisse der religiösen Autonomie der Glaubensgemeinde.

Diese Perspektive ist eine rechtliche Möglichkeit zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Islamischen Glaubensgemeinde, die zwar theoretisch vorhanden ist, aber die politische Realität in der Schweiz ist geprägt durch eine gesamtgesellschaftliche *Kryptophobie*, die immer neue rechtliche Hürden errichtet und legalistisch die Anerkennung und Gleichwertigkeit der islamischen Gemeinschaft real verhindert. Manche Kantonsverfassungen sehen heute bereits die Möglichkeit vor Voraussetzungen für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaf-

ten zu schaffen. Ein gravierendes Problem ist dabei ist die Hürde in der Verfassung die bereits anerkannten Religionsgemeinschaften abschliessend aufzulisten. Diese abschliessende Benennung macht es zwingend notwendig, dass bei jeder weiteren öffentlich rechtlichen Anerkennung die Verfassung durch eine Volksabstimmung zu verändern. Zusätzlich errichten einigen Kantonalverfassungen einen ganzen Hürdenlauf an Bestimmungen und Regeln zur legalen Abwehr der Anerkennung. Bestimmte Vereinigungen können ausgewählt und anerkannt werden, wenn sie sich genügend vom Islam distanzieren, wie z.B. die Alawitische Gemeinschaft in Baselstadt. Dadurch wird die Anerkennung zu einem politischen Entscheid.

Der aktuelle irrealer Konflikt mit der ‚Islamischen Gefahr‘ in der Nachfolge der politischen Auseinandersetzung des kalten Krieges mit der ‚Roten Gefahr‘, wird täglich in den Medien symbolisch demonstriert und dient zur Identitätsbildung einer durch die Globalisierung in Ihrem Selbstverständnis erschütterten Gesellschaft. Real sind die Muslime der Schweiz wahrlich keine Bedrohung, im Gegenteil, sie sind ein gut integrierter, vielleicht ein etwas konservativer, gläubiger Bestandteil der Gesellschaft, der tagtäglich seine Verbundenheit mit der Schweiz konkret lebt. Trotzdem werden die Bilder und Erfahrungen aus dem Ausland auf die Muslime der Schweiz projiziert. Ohne Bezug zu wirklichen Erfahrungen mit dem Islam im Land wird ein Feindbild konstruiert, das dann heldenhaft bekämpft wird. Unwillkürlich entsteht der Vergleich mit Don Quijote, der Tapfer die Freiheit gegen die Windmühle verteidigt, wenn wir sehen, wie die demokratische Bevölkerung der Schweiz, heldenhaft ein Minarettverbot in der Verfassung verankert um die islamische Unterwanderung abzuwehren.

In dieser emotionalen Auseinandersetzung, ob der Islam zu Europa gehöre oder nicht, ist es angebracht eine sachliche Problemlösung zu erarbeiten und nicht sinnlose politische Irrgärten mit Scheindiskussionen zu schaffen. Die *Kryptophobie* ist ein ernsthaftes Problem in der Schweiz und vor allem in Europa. Bereits erfasst der Populismus der *Kryptophobie* ganze Länder und tangiert die demokratischen Institutionen. Wenn demokratische Werte nicht mehr allgemein verbindlich sind und missbraucht werden zu einem Privileg der Assimilierung, dann verlieren Institutionen an Glaubwürdigkeit.

Eine mögliche Alternative wäre eine rechtliche Auseinandersetzung wie seinerzeit bei der Einführung des Frauenstimmrechtes, dessen Realisierung genauso hindernisreich politisch blockiert wurde. Die völkerrechtliche Auseinandersetzung und Beurteilung des Anspruchs auf eine öffentlich rechtliche Anerkennung der islamischen Minderheit und die Gleichbehandlung einer bedeutenden Religionsgemeinschaft, durch den zur religiösen Neutralität verpflichteten säkularen Rechtsstaat, ist rechtlich durchaus möglich.

Jedoch wäre dieser Rechtsstreit der Schweiz unwürdig, denn die Welt braucht ein Beispiel für eine dem Recht verpflichtete mutige Demokratie, die Ihre religiöse Minderheit schützt und nicht mentale Mauern der Ausgrenzung errichtet. Daher sind die Muslime bemüht diesen wichtigen Dialog um bürgerliche Rechte und Gleichwertigkeit ihrer Glaubensgemeinschaft mit Gelassenheit und Besonnenheit zu führen und hoffen, dass sich die Mehrheit der zerstörerischen *Kryptophobie* bewusst wird und sich zu den eigenen demokratischen Traditionen bekennt, nämlich dem Schutz von Minderheiten und dem Recht zur freien Religionsausübung.

#### Einige Literaturhinweise:

- Bahners, Patrick (2011): Die Panikmacher. Die deutsche Angst vor dem Islam. C.H.Beck Verlag, München.
  - Farhad Afshar, anlässlich der Veranstaltung: Feststellungen und Empfehlungen zur rechtlichen Anerkennung islamischer Religionsgemeinschaften in der Schweiz. Schweizerische Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften; Haus der Religionen Bern, 26.04.2018.
  - Die Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz Prof. Dr. iur. can. Adrian Loretan-Saladin, Dr. phil., Dr. iur. Quirin Weber (Länderrecht CH), Prof. Alexander H.E. Morawa, S.J.D. (Völkerrecht) (unter Mitarbeit von Gabriel Zalazar, MLaw) Zentrum für Religionsverfassungsrecht/ Center for Comparative Constitutional Law and Religion Universität Luzern, September 2013. [Gutachten Anerkennung \(PDF\)](#)
  - Empfehlungen, Schlussfolgerungen und Thesen zur Frage der Religionsgemeinschaftlichen Anerkennung islamischer Religionsgemeinschaften in der Schweiz. Folgerungen aus der Podiumstagung «Der Islam als öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft in der Schweiz? Eine Debatte zwischen Wissenschaft, Politik und Verbänden», Bern, 20. Oktober 2017 Reinhard Schulze (FINO/ Universität Bern).
  - Muslimfeindlichkeit: Gesellschaft, Medien Politik, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Freiburg 21.9.2017: [http://www.ekr.admin.ch/pdf/Master\\_EKR\\_ppt\\_Nachmittag\\_11.9.2017.pdf](http://www.ekr.admin.ch/pdf/Master_EKR_ppt_Nachmittag_11.9.2017.pdf)
  - Barbara Ludwig: Idee einer islamischen Landeskirche bewegt die Schweiz. Portal von 20 Minuten und (kath.ch), Zürich 14.01.2018.
  - Pilotstudie Diskriminierungserfahrungen Muslimen in der Schweiz Hinweise auf erlebte, aber kaum registrierte Hasskriminalität. GFS, Bern 3. Januar 2018. [Schlussbericht Pilotstudie Diskriminierung Muslime](#).
  - Bahners, Patrick (2011): Die Panikmacher. Die deutsche Angst vor dem Islam. C.H.Beck Verlag, München.
  - Benz, Wolfgang (2012): Die Feinde aus dem Morgenland. Wie die Angst vor den Muslimen unsere Demokratie gefährdet. C.H.Beck Verlag, München.
- <sup>i</sup> Von den 26 Kantonen der Schweiz haben 20 eine geringere Bevölkerungszahl als die Anzahl der Muslime: Appenzell Aussersideroden, Appenzell Inneroden, Basel-Land, Basel-Stadt, Fribourg, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Neuchâtel, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Ticino, Uri, Valais, Zug.

Farhad Afshar

Anlässlich der Veranstaltung „Feststellungen und Empfehlungen zur rechtlichen Anerkennung islamischer Religionsgemeinschaften in der Schweiz“, der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Bern, 26.04.2018, im Haus der Religionen.