



Bericht des Bundesrates über die Situation der Muslime in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung ihrer vielfältigen Beziehungen zu den staatlichen Behörden in Erfüllung der Postulate 09.4027 Amacker-Amann vom 30. November 2009, 09.4037 Leuenberger vom 2. Dezember 2009 und 10.3018 Malama vom 1. März 2010.

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin

Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

In Erfüllung der Postulate 09.4027 Amacker-Amann („Muslime in der Schweiz. Bericht“), 09.4037 Leuenberger („Mehr Informationen über die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz“) und 10.3018 Malama („Umfassender Bericht zu den Muslimen in der Schweiz“) unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen. Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Nach der Annahme der Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“ am 29. November 2009 wurden im Nationalrat drei Postulate eingereicht, die aus verschiedenen Blickwinkeln mehr Informationen zur muslimischen Bevölkerung in der Schweiz verlangen. Die Postulanten ersuchten insbesondere um Aufklärung zu nachfolgenden Themenbereichen:

Postulat Amacker-Amann „Mehr Informationen über die Muslime in der Schweiz“ vom 30. November 2009:

- *Häufigkeit und geografische Verteilung von Hasspredigern, Scharia-Recht, Zwangsehen, Mädchenbeschneidungen, Verhüllungszwang und Dispensationen von schulischen Angeboten*
- *Umsetzung und Wirkung von Massnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden bezüglich obgenannter Problemfelder*
- *Handlungsoptionen zur Verbesserung der Situation bezüglich obgenannter Problemfelder*

Postulat Leuenberger „Mehr Informationen zur muslimischen Bevölkerung in der Schweiz“ vom 2. Dezember 2009:

- *Zusammenfassung der verschiedenen bestehenden Berichte und Studien über die Musliminnen und Muslime in der Schweiz, namentlich zu den muslimischen Bevölkerungsgruppen, ihren Verhaltensweisen und ihrer Integration in die Schweizer Gesellschaft*
- *Zugehörigkeit der in der Schweiz lebenden Muslime zu den verschiedenen Glaubensrichtungen des Islam*

Postulat Malama „Umfassender Bericht zu den Muslimen in der Schweiz“ vom 1. März 2010:

- *Die Realitäten der muslimischen Minderheit im Land sollen aus allen relevanten Perspektiven beleuchtet und ihre Auswirkungen auf die Mehrheitsgesellschaft einbezogen werden*
- *Zusammenfassung der Ergebnisse der abgeschlossenen sowie laufenden Untersuchungen zum Thema*

In seinen Stellungnahmen zu den beiden erstgenannten Postulaten vom 17. Februar 2010 erklärte der Bundesrat seine Bereitschaft, entsprechende Berichte zu verfassen. In seiner Stellungnahme vom 28. April 2010 zum Postulat Malama wiederholte der Bundesrat diese Absicht und beschloss, die in den Postulaten vorgebrachten Aufklärungswünsche in Form eines zusammenfassenden Berichts zur Situation der Muslime in der Schweiz zu adressieren. Die Postulate Amacker-Amann und Leuenberger wurden am 3. März 2010, das Postulat Malama am 18. Juni 2010 vom Nationalrat angenommen. Der Bundesrat mandatierte 2010 das EJPD, einen entsprechenden Bericht zu verfassen.

Der vorliegende Bericht orientiert sich inhaltlich an den in den Postulaten zum Ausdruck gebrachten Informationsbedürfnissen. Diese werden zusammengefasst und in einen übergreifenden Bedeutungszusammenhang gebracht. Der Bericht berücksichtigt Forschungserkenntnisse und bundesinterne Erhebungen, stützt sich aber auch auf praktische Erfahrungen von Behörden, Institutionen und Fachleuten, die im täglichen Kontakt mit Menschen muslimischen Glaubens und ihren Anliegen stehen. Ziel ist es, die wesentlichen Charakteristiken der muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz zu erfassen, Berührungspunkte und mögliche Spannungsfel-

der in ihrem Verhältnis zur schweizerischen Mehrheitsgesellschaft und den Behörden zu benennen sowie Handlungsoptionen und Konfliktlösungsmechanismen aufzuzeigen, die sich in der Praxis bewährt haben. Die Aktionsfelder und Massnahmen des Bundes in Bezug auf die im Postulat Amacker-Amann angeführten Problemfelder (die z.T. nur bedingt in Verbindung mit dem Islam stehen) werden ausführlich vorgestellt, darunter auch diejenigen zur Bekämpfung des (gewaltbereiten) Extremismus, von Zwangsheiraten und der weiblichen Genitalbeschneidung. Zudem gibt der Bericht eine Übersicht zu den aktuellen Integrations- und Dialogbemühungen auf staatlicher Ebene. Abschliessend wird auf Grundlage der staatlich-behördlichen Erfahrungen im Umgang mit muslimischen Gemeinschaften allfälliger Massnahmenbedarf skizziert.

Dem Bericht sind in verschiedener Hinsicht Grenzen gesetzt. Die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz sind äusserst heterogen und verfügen über hochgradig diverse kulturelle, ethnisch-nationale oder auch konfessionelle Hintergründe. Die Religionszugehörigkeit ist nur eines – oftmals sekundäres – von vielen Identitätsmerkmalen der Personen islamischer Glaubenszugehörigkeit in der Schweiz. Diese Vielfältigkeit kann häufig nicht abgebildet werden. Andererseits führen zu abstrakte Darstellungen dazu, dass sie auf einen erheblichen Teil der Muslime in der Schweiz gar nicht zutreffen. Zudem wird die Forschungslandschaft zum Islam und den Muslimen in der Schweiz von kantonal angelegten Studien dominiert, was zu relativ isolierten Erkenntnissen führt. Der Bericht kann diese Forschungslücke nicht schliessen.

Die Ergebnisse des Berichts können wie folgt zusammengefasst werden. In der Schweiz gibt es keine homogene muslimische Gemeinschaft, sondern eine Vielzahl von – im Allgemeinen wenig vernetzten – Gemeinschaften. Diese unterscheiden sich vornehmlich nach ethnisch-nationaler und sprachlicher Zugehörigkeit. Die muslimische Diaspora der Schweiz stellt im Vergleich mit den meisten westeuropäischen Staaten insofern einen Sonderfall dar, als sie mehrheitlich aus dem Westbalkan und der Türkei stammt und nur zu einem geringen Teil aus dem arabischen oder südasiatischen Raum. Diese Personen sind aufgrund ihrer Herkunft eher mit der geltenden Rechtsordnung und den gesellschaftlichen Verhältnissen in der Schweiz vertraut. Die Mehrheit von ihnen ist säkular eingestellt, lebt also mehr oder weniger areligiös oder erachtet die Glaubenspraxis als Privatsache. Von den zwölf bis fünfzehn Prozent der Muslime in der Schweiz, die den Islam überhaupt praktizieren, tun dies über vier Fünftel pragmatisch und ohne Widerspruch zu den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen. Islamisierungstendenzen oder die Ausbildung so genannter „Parallelgesellschaften“, wie sie in einigen westeuropäischen Ländern diskutiert werden, sind in der Schweiz gegenwärtig kaum festzustellen und beschränken sich auf sektiererische Randgruppen wie die Salafisten.

Ein wesentlicher Befund hinsichtlich der Berührungspunkte zwischen staatlichen Behörden und Menschen muslimischen Glaubens ist, dass sich der Dialog und pragmatische, einzelfallorientierte Methoden zur Lösungsfindung vor Ort bewährt haben. Gravierende Differenzen religiöser Natur sind häufig personenbezogene Einzelfälle. Sie bilden die Ausnahme und sind im Übrigen bei weitem nicht nur auf Muslime beschränkt. Diese Feststellung steht in einem gewissen Widerspruch zum medial und politisch vermittelten Bild der Muslime in der Schweiz. Tatsächlich lässt sich, wie im benachbarten Europa, auch in der Schweiz in einem gewissen öffentlichen Diskurs und auch den Medien eine undifferenzierte und oft verletzende negative Haltung gegenüber dem Islam und Menschen, die als Muslime angesehen wer-

den, feststellen. Dies führt dazu, dass die religiöse Zugehörigkeit als Ursache einer Vielzahl von Problemen kritisiert wird. Die Erfahrungen im Alltag zeigen aber, dass gerade bei Muslimen mit Migrationshintergrund eher Sprach- und Kommunikationsbarrieren ein Hindernis darstellen als religionsspezifische Fragen. Der Bericht kommt entsprechend zum Schluss, dass sich in Bezug auf den Islam und die Muslime in der Schweiz nicht etwa religionsspezifischer, sondern vor allem integrationspolitischer Handlungs- und Massnahmenbedarf aufdrängt. Dieser wird, u.a. in Anlehnung an den Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010 und die Ergebnisse des Ende 2012 abgeschlossenen „Muslim-Dialogs“, zusammenfassend vorgestellt. Generell ist festzuhalten, dass der Bundesrat einer gesetzlichen Reglementierung im Umgang mit religiösen Gemeinschaften und somit auch dem Islam zurückhaltend gegenüber steht.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
1.1	Wortlaut der Postulate und Stellungnahmen des Bundesrates	7
	Postulat 09.4027 Amacker-Amann vom 30. November 2009	7
1.2	Aufbau des Berichts	9
1.3	Grenzen des Berichts und formale Hinweise	10
2	Wissens- und Forschungsstand zum Thema Islam und Muslime in der Schweiz	11
2.1	Forschungsstand	11
2.2	Forschungspraktische Probleme und Wissenslücken	13
2.3	Blick nach Europa	14
3	Präsenz von Muslimen in der Schweiz	16
3.1	Historischer Überblick	16
3.2	Soziodemographische Fakten	19
3.3	Muslimische Organisationen und Gemeinschaften	22
3.4	Religiosität	24
3.5	Muslimfeindlichkeit und Diskriminierung	26
4	Berührungspunkte zwischen den staatlichen Behörden / Akteuren und den Muslimen in der Schweiz	28
4.1	Institutioneller Rahmen	28
4.2	Bundesebene	29
	4.2.1 Schächt- und Minarettbauverbot	29
	4.2.2 Berufsbildung	32
	4.2.3 Armee und Zivildienst	33
4.3	Kantons- und Gemeindeebene	35
	4.3.1 Raumplanung: Kultstätten, Friedhöfe und Bestattung	36
	4.3.2 Gesundheitswesen	41
	4.3.3 Erziehungs- und Bildungswesen	46
	4.3.4 Arbeitsmarkt	53
	4.3.5 Strafvollzug	56
5	Spannungsfelder im Fokus der Öffentlichkeit	62
5.1	Islamismus und (Re-)Islamisierung	64
5.2	Hassprediger	66
5.3	Islamistischer (Gewalt-) Extremismus in der Schweiz	69
5.4	Verhüllung	71
5.5	Scharia	75
5.6	Zwangsheirat/Zwangsehe	78
5.7	Weibliche Genitalverstümmelung	79
6	Staatliche Massnahmen für ein friedliches Zusammenleben	82
6.1	Integrationspolitik	82
6.2	Diskriminierungsschutz	84

6.3 Muslim-Dialog	86
6.4 Ausbildungsangebot für Imame und religiöse Betreuungspersonen	88
7 Schlussbetrachtungen	91
7.1 Ergebnisse des Berichts	91
7.2 Aktionsfelder und Massnahmen des Bundes	92
8 Anhang	94
8.1 Weiterführende Literatur	94
8.1.1 Veröffentlichungen des Bundes	94
8.1.2 Wissenschaftliche Literatur	95
8.2 Statistiken	99
9 Abkürzungsverzeichnis	100

1 Einleitung

Nach der Annahme der Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“ am 29. November 2009 wurden im Nationalrat drei Postulate eingereicht, die aus verschiedenen Blickwinkeln mehr Informationen zur muslimischen Bevölkerung in der Schweiz verlangen. In seinen Stellungnahmen zu den Postulaten 09.4027 „Muslime in der Schweiz“, 09.4037 „Mehr Informationen über die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz“ und 10.3018 „Umfassender Bericht zu den Muslimen in der Schweiz“ erklärte sich der Bundesrat dazu bereit und mandatierte 2010 das EJPD, einen entsprechenden Bericht zu verfassen.

Der vorliegende Bericht wurde in Koordination mit verschiedenen Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden erstellt. Er berücksichtigt Forschungserkenntnisse und bundesinterne Studien und Erhebungen. Zudem stützt er sich auf vom Bund durchgeführte Befragungen kantonaler und kommunaler Behörden, Institutionen und Fachleute, die im täglichen Kontakt mit Menschen muslimischen Glaubens und ihren Anliegen stehen.

Inhaltlich orientiert sich der Bericht an den in den Postulaten zum Ausdruck gebrachten Informationsbedürfnissen. Diese werden zusammengefasst und in einen übergreifenden Bedeutungszusammenhang gebracht. Ziel ist es, die wesentlichen Charakteristiken der muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz zu erfassen, Berührungspunkte und mögliche Spannungsfelder in ihrem Verhältnis zur schweizerischen Mehrheitsgesellschaft und den Behörden zu benennen sowie Handlungsoptionen und Konfliktlösungsmechanismen aufzuzeigen, die sich in der Praxis bewährt haben. Zudem soll eine Übersicht zu den aktuellen Integrations- und Dialogbemühungen auf staatlicher Ebene gegeben werden.

1.1 Wortlaut der Postulate und Stellungnahmen des Bundesrates

Postulat 09.4027 Amacker-Amann vom 30. November 2009

Ich beauftrage den Bundesrat, einen umfassenden Bericht über die Muslime in der Schweiz zu erstellen, der insbesondere folgende Bereiche umfasst:

- *Häufigkeit und geografische Verteilung von Hasspredigern, Scharia-Recht, Zwangsehen, Mädchenbeschneidungen, Verhüllungszwang und Dispensationen von schulischen Angeboten;*
- *Umsetzung und Wirkung von Massnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden bezüglich obgenannter Problemfelder;*
- *Handlungsoptionen zur Verbesserung der Situation bezüglich obgenannter Problemfelder.*

Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Das Postulat wurde am 3. März 2010 vom Nationalrat angenommen.

Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Februar 2010

Der Bundesrat ist bereit, einen Bericht in dem von der Postulantin gewünschten Sinn zu erarbeiten. Der Bundesrat ist allerdings der Ansicht, dass sich die von ihr angesprochenen Probleme nicht einfach dem Islam zuordnen lassen. In vielen Fäl-

¹ Die Befragungen in Form von telefonischen Interviews und schriftlichen Fragebögen wurden im Herbst 2011 durchgeführt.

len handelt es sich um Phänomene, die eher an bestimmte kulturelle Räume und Traditionen als an eine bestimmte Religion gebunden sind. Dies ist bei der Beschäftigung mit solchen Fragen zu berücksichtigen.

Postulat 09.4037 Leuenberger vom 2. Dezember 2009

Während und nach der Abstimmungskampagne zur Volksinitiative gegen den Bau von Minaretten hat sich der Mangel an vollständigen, klaren und verlässlichen Informationen über die in der Schweiz lebenden Musliminnen und Muslime deutlich bemerkbar gemacht. Der Bundesrat wird ersucht, so bald wie möglich eine Zusammenfassung der verschiedenen bestehenden Berichte und Studien über die Musliminnen und Muslime in der Schweiz vorzulegen.

Im Begleittext wird zur Begründung des Postulats Folgendes ausgeführt:

In der Volkszählung aus dem Jahr 2000 haben sich 4,3 Prozent der Schweizer Bevölkerung zum muslimischen Glauben bekannt. Es gibt in der Schweiz nicht etwa "eine" muslimische Glaubensgemeinschaft, sondern mehrere. Laut den Zahlen der Forschungsgruppe zum Islam in der Schweiz sind 89,6 Prozent der in der Schweiz lebenden Musliminnen und Muslime europäischer Herkunft. Davon stammen drei Viertel aus den Balkanstaaten und ein Viertel aus der Türkei. Von zehn Personen muslimischer Konfession stammen also neun aus einem laizistischen Staat, wo die Trennung von Kirche und Staat die Norm ist.

Auch wenn manche Aspekte des Islam erschrecken, wie etwa die politische Instrumentalisierung der Religion, die Anwendung der Scharia, die Missachtung der grundlegenden Rechte der Frau usw., besteht keinerlei Zusammenhang zwischen diesen und den aus säkularen Staaten stammenden Personen.

Im Jahr 2000 hat das Bundesamt für Statistik 310 807 in der Schweiz lebende Musliminnen und Muslime gezählt. Davon besitzen 36 481 die Schweizer Staatsbürgerschaft. Es handelt sich um eine junge Bevölkerungsgruppe: Mehr als 150 000 Musliminnen und Muslime sind unter 24 Jahre alt. In der Romandie sind 3,6 Prozent der Bevölkerung Angehörige des muslimischen Glaubens, in der Deutschschweiz sind es 4,6 Prozent. Jedoch leben 18,7 Prozent der Musliminnen und Muslime mit Schweizer Staatsbürgerschaft in der Romandie. In der Deutschschweiz sind es 9,8 Prozent.

Es mangelt nicht an Studien und Berichten über muslimische Bevölkerungsgruppen, ihre Verhaltensweisen und ihre Integration in die Schweizer Gesellschaft. Leider bleiben sie viel zu oft in der Schublade, während eine umfassende Information über die religiösen Gepflogenheiten wesentlich dazu beitragen würde, Vorurteile, Ängste und fixe Vorstellungen abzubauen, denn diese haben bedenklich zum Ergebnis der Abstimmung vom 29. November über den Bau von Minaretten geführt.

Darüber hinaus scheint es kaum Informationen über die Zugehörigkeit zu den verschiedenen Glaubensrichtungen des Islam zu geben. Dieser Frage muss erst noch nachgegangen werden. Damit liesse sich zeigen, dass fundamentalistische islamische Gruppierungen in der Schweiz kaum vertreten sind.

Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Das Postulat wurde am 3. März 2010 vom Nationalrat angenommen.

Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Februar 2010

Der Bundesrat teilt das Anliegen des Postulanten. Der Ausgang der Abstimmung vom 29. November 2009 ist Ausdruck eines Unbehagens in der Bevölkerung über die Bildung von Parallelgesellschaften durch Personen, die unsere Staats- und Gesellschaftsordnung ablehnen. Die Angst vor einem Islamismus, der auch vor Gewalt- oder gar Terrorakten nicht zurückschreckt, darf indes nicht zur Zementierung von Vorurteilen gegenüber der grossen Mehrheit der in der Schweiz wohnhaften Musliminnen und Muslime führen, welche unsere Rechtsordnung respektieren und ihren Glauben friedlich praktizieren.

Für den Bundesrat stellt sich die Frage, ob die vorhandenen Informationen über die muslimische Gemeinschaft in der Schweiz zu wenig bekannt sind oder ob es in gewissen Bereichen ein Informationsdefizit gibt. Der Bundesrat ist bereit, im Rahmen eines Berichts vorhandene Erkenntnisse aufzuzeigen und zu prüfen, wo allenfalls Informationslücken behoben werden müssen.

Postulat 10.3018 Malama vom 1. März 2010

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung innert nützlicher Frist einen umfassenden Bericht zu den Muslimen in der Schweiz vorzulegen. Dieser Bericht hat die Realitäten der muslimischen Minderheit im Land aus allen relevanten Perspektiven zu beleuchten und ihre Auswirkungen auf die Mehrheitsgesellschaft einzubeziehen. Die Ergebnisse der abgeschlossenen sowie laufenden Untersuchungen zu diesem Thema sind zusammenfassend zu präsentieren.

Im Begleittext wird zur Begründung des Postulats Folgendes ausgeführt:

Die Annahme der Anti-Minarett-Initiative hat eine Lawine von Diskussionen über die Stellung der Muslime und Probleme mit dem Islam in der Schweiz losgetreten. Diese Diskussionen sind wichtig, bedürfen aber einer fundierten Grundlage, um in konstruktive Massnahmen zu münden und um nicht zu vorschnellen Aktionen zu verleiten. Es ist die Aufgabe des Bundesrates, innert nützlicher Frist für diese Grundlage zu sorgen und diese anschliessend der Bundesversammlung zur Diskussion vorzulegen. National- und Ständerat haben dann über die aus diesem Bericht abzuleitenden Massnahmen zur Lösung möglicher offengelegter Probleme zu befinden.

Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Das Postulat wurde am 18. Juni 2010 vom Nationalrat angenommen.

Stellungnahme des Bundesrates vom 28. April 2010

In seinen Stellungnahmen zu den Postulaten 09.4027, "Muslime in der Schweiz", und 09.4037, "Mehr Informationen über die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz", erklärte der Bundesrat seine Bereitschaft, entsprechende Berichte zu verfassen. Der Bundesrat ist auch bereit, den im vorliegenden Postulat gewünschten umfassenden Bericht zu den Muslimen in der Schweiz zu erstellen. Die Berichte können zusammengelegt werden.

1.2 Aufbau des Berichts

Kapitel 2 arbeitet den Wissens- und Forschungsstand zum Thema Islam und Muslime in der Schweiz sowie Wissenslücken und forschungspraktische Probleme überblicksmässig auf. Zusätzlich werden die Gemeinsamkeiten und Besonderheiten

des Islam und der Muslime in der Schweiz im Vergleich mit anderen europäischen Staaten skizziert.

Kapitel 3 gibt einen Überblick über die soziodemographische Zusammensetzung der muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz. Die ausgesprochene Heterogenität, die ethnisch-kulturell, aber auch entlang religiös-konfessioneller Trennlinien festzustellen ist, bildet die Grundvoraussetzung für das Verständnis der sozialen Realität der hierzulande lebenden Muslime.

Kapitel 4 bildet das Kernstück des Berichts und widmet sich dem staatlich-behördlichen Umgang mit dem Islam und den Muslimen in der Schweiz auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene. Im Fokus stehen die Berührungspunkte und allfällige Interessenkonflikte zwischen den staatlichen Behörden und Institutionen einerseits und den Anliegen der muslimischen Gemeinschaften andererseits. Konfliktlösende Massnahmen, die sich bewährt haben, sollen ebenfalls aufgezeigt werden.

Kapitel 5 fragt nach der Virulenz der unterstellten Islamisierungs- und Radikalisierungstendenzen unter den in der Schweiz lebenden Muslimen. Zudem werden vermeintlich „islamische“ Phänomene wie die weibliche Genitalverstümmelung und Zwangsheiraten in der Schweiz beleuchtet, die jedoch nicht spezifisch an einen religiösen Kontext geknüpft sind.

Kapitel 6 gibt einen Überblick über die staatlichen Massnahmen für ein friedliches Zusammenleben zwischen muslimischer Minderheits- und schweizerischer Mehrheitsgesellschaft. Neben integrationspolitischen Massnahmen werden auch die Ergebnisse des „Muslim-Dialogs“ vorgestellt.

Kapitel 7 fasst die wesentlichen Erkenntnisse des Berichts zusammen und formuliert auf Grundlage der staatlich-behördlichen Erfahrungen im Umgang mit muslimischen Gemeinschaften allfälligen Massnahmenbedarf.

1.3 Grenzen des Berichts und formale Hinweise

Dem vorliegenden Bericht sind in verschiedener Hinsicht Grenzen gesetzt. Die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz sind äusserst heterogen und verfügen über hochgradig diverse kulturelle, ethnisch-nationale oder auch konfessionelle Hintergründe. Die Religionszugehörigkeit ist nur eines – oftmals sekundäres – von vielen Identitätsmerkmalen der Personen islamischer Glaubenszugehörigkeit in der Schweiz. Diese Vielfältigkeit kann häufig nicht abgebildet werden. Andererseits führen zu abstrakte Darstellungen dazu, dass sie auf einen erheblichen Teil der Muslime in der Schweiz gar nicht zutreffen.

Aus forschungspraktischer Sicht besteht ein Mangel an überblicksartigen, vergleichenden Studien zum Thema Islam und Muslime in der Schweiz. So dominieren bislang kantonal angelegte Studien, was zu relativ isolierten Erkenntnissen führt. Der vorliegende Bericht kann diese Forschungslücke nicht schliessen. Er hat ebenso wenig den Anspruch, sämtliche Publikationen zum Thema Islam und Muslime in der Schweiz aufzulisten. Vielmehr gibt er einen Überblick zu den bisherigen Erfahrungen und aktuellen Herausforderungen in Bezug auf die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz. Im Anhang sind jedoch weiterführende Literaturhinweise aufgeführt, die für eine eingehendere und wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema hilfreich sein können.

Die Vielfalt der kantonalen und kommunalen Handlungsstrategien und Erfahrungen im Umgang mit den muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz kann der Bericht

nicht wiedergeben. Der Blick in die Praxis, der sich zum Teil auf Erhebungen des Bundes stützt, dient der Veranschaulichung wesentlicher Erkenntnisse.

Alle verwendeten Begriffe des Berichts und die darin gemachten Feststellungen sind ausdrücklich wertneutral. Der Bericht nimmt keine Stellung zu religiösen Grundsatz- oder Streitfragen. Der Bericht wurde grundsätzlich in einer geschlechtergerechten Sprache verfasst. An Stellen, an denen die Muslime als (Glaubens-)Gemeinschaft gemeint sind, wird jedoch auf die Unterscheidung zwischen weiblicher und männlicher Form verzichtet.

2 Wissens- und Forschungsstand zum Thema Islam und Muslime in der Schweiz

2.1 Forschungsstand²

Die Forschungslage zum Thema Islam und Muslime in der Schweiz gestaltete sich bis 2001 recht übersichtlich. 1991 erschien eine erste, allgemein gehaltene Übersicht zum Islam in der Schweiz.³ Daneben entstanden erste lokale Fallstudien, so etwa zur Situation der Muslime in Neuenburg, der Romandie oder der Innerschweiz. Zudem beschäftigten sich diverse Publikationen mit der Institutionalisierung islamischer Gemeinden in der Schweiz – also dem religiös-kulturell motivierten Aufbau von Vereinsstrukturen – sowie deren Beziehung zum Staat. Vereinzelt interessierte man sich aus juristischer Sicht für Fragen wie die interkulturelle Ehe oder die Friedhofsbestattung. Eine Arbeit thematisierte zudem bereits 1988 das Islambild in den französischsprachigen Schweizer Medien und diskutierte damit erstmals die hiesige Wahrnehmung dieser religiösen Minderheit.⁴

Nach 2001 lässt sich ein sprunghafter Anstieg der Forschungstätigkeit über den Islam und die Muslime in der Schweiz feststellen. Dieses erhöhte Forschungsinteresse machte sich nicht nur quantitativ bemerkbar, sondern auch in der inhaltlichen Auseinandersetzung und der Vielfalt der beteiligten Disziplinen. Nunmehr näherte man sich dem Thema aus sozialwissenschaftlicher, staatlicher, zivilgesellschaftlicher und journalistischer Perspektive an. Die Wechselwirkungen zwischen wissenschaftlichem, medialem und politischem Diskurs veränderten den Blick auf den Islam in der Schweiz. Wie in einem Beitrag des Bulletins der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) bereits 1999 festgestellt wurde, schwenkte auch der Fokus der wissenschaftlichen Forschung allmählich „vom Islam zum Muslim“.⁵ Diese verstärkte und veränderte Wahrnehmung von Personen als *muslimisch* intensivierte sich mit den Anschlägen des 11. Septembers 2001 und seinen Nachwirkungen. „Der Muslim“ – und mit ihm seine Werthaltungen, Einstellungen und religiöse Identität – wurde an seinem Verhältnis zur hiesigen Mehrheitsgesellschaft und Rechtsordnung gespiegelt. Mitunter verwandelte sich „der Islam“ in der Diskussion gar von einem

² Nachfolgend sollen die wesentlichen Strömungen und Weggabelungen dieses interdisziplinären Forschungsfelds aufgeführt werden. Eine Auswahl an wissenschaftlichen Publikationen befindet sich in der Bibliographie im Anhang des Berichts.

³ Christian Jäggi; Christoph P. Baumann, *Muslime unter uns. Islam in der Schweiz*, Luzern 1991.

⁴ Abbas Danièle Rügger, *L'Image de l'islam dans la Presse: Analyse de 4 magazines (Hebdo, Impact, Nouvel Observateur, Figaro Magazine)*, Lizentiatsarbeit an der Universität Genf, Genf 1988.

⁵ François Jung, *De l'islam aux musulmans – bref aperçu historique de la recherche scientifique*, in: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), *Muslime in der Schweiz (Tangram 7)*, Bern 1999, S. 16-19.

religiösen Bekenntnis zu einem Gefahrenpotenzial. Beispielhaft dafür sind Studien zu Genderfragen, zur Sicherheitspolitik und Terrorismusgefahr oder zur Rolle der Religion für Migrations- und Integrationsprozesse. Ebenso rückten Spannungs- und Konfliktfelder im Alltag wie beispielsweise der Schwimmunterricht an Schulen, islamische Kleidervorschriften oder der Bau islamischer Kultstätten in den Fokus der Forschung. Solche Studien diskutieren in den meisten Fällen die Frage der Vereinbarkeit religiöser Anliegen und Forderungen mit dem rechtsstaatlichen System der Schweiz aus Sicht von Staats- und Religionsrecht.

Einen Kontrapunkt dazu setzte in jüngerer Vergangenheit eine neue Forschungsrichtung, die versucht, die gesellschaftliche Wahrnehmung des Islam und der Muslime in der Schweiz zu analysieren und kritisch zu hinterfragen. Diese Perspektivumkehrung von der muslimischen Minderheit zur nicht-muslimischen Mehrheitsgesellschaft zielt darauf ab, den Islam-Diskurs in der Schweiz zu portraituren und gleichzeitig dessen Effekt auf die muslimischen Gemeinschaften zu beleuchten. Kernthese ist die ‚Islamisierung‘ öffentlicher Debatten, vor allem auf migrations- und integrationspolitischer Ebene. So zeigen religionswissenschaftliche Forschungsergebnisse, dass bei Einwanderern mit islamischem Hintergrund der Faktor der Religionszugehörigkeit übermässig stark in den Vordergrund tritt, während dieser bei anderen Zuwanderergruppen eine weit weniger grosse Rolle spielt. Ein Beispiel für diese wahrnehmungsmässige Verschiebung vom Ausländer zum Muslim ist die Abstimmung um die erleichterte Einbürgerung von Migrierenden der zweiten und dritten Generation aus dem Jahr 2004, die „zu einer Debatte über *den* Islam und *die* Muslime“⁶ geworden sei.

Kennzeichnend sei dabei, dass „der Islam“ – und mit ihm „der Muslim“ – als ausereuropäisch und damit implizit als oppositionell zur religiös-kulturellen, aber auch rechtsstaatlichen Tradition Europas gedacht wird. Der Islam wird dabei zum alledominierenden Orientierungsrahmen erklärt, als ob man „lediglich im Koran nachschlagen“ müsse, „um den Grad der Zumutbarkeit des Islams und *der* Muslime innerhalb einer demokratischen und rechtlich säkularen Gesellschaft feststellen zu können.“ Dem hält die Forschung entgegen, dass sich die hier lebenden Muslime viel mehr an den „Vorstellungen und Erwartungen der diskursführenden und thematisch bestimmenden Gesellschaft“ als an den Dogmen und Normen des Islam orientierten. Dem gegenüber steht eine Dynamik der „Fremd-“ und „Selbstislamisierung“: Indem muslimische Migrantinnen und Migranten auf vermeintlich „typische“ (und oft negativ besetzte) Merkmale des Islam reduziert werden, sehen sie sich dazu genötigt, auf diese Zuschreibungen zu reagieren. Damit konstruiert das Reden über *die* Muslime diese auch immer mit; so müssen sie sich als Individuum mit der stereotypen Figur „des Muslims“ auseinandersetzen und geraten in einen steten Rechtfertigungsprozess, der letztlich auch ihre Selbstwahrnehmung und Rolle in der Gesellschaft mitprägt.

Ähnliche Schwerpunkte setzt das vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) initiierte Forschungsprogramm NFP 58, dessen Erkenntnisse massgeblich in den vorliegenden Bericht einfließen.⁷ Unter seinem Dach sind seit 2007 sechs Module mit insgesamt 28 Forschungsprojekten zum Themenkomplex Religion, Staat und Ge-

6 Vgl. hier und für die nachfolgenden Zitate Samuel Behloul, *The Society is Watching You! Islam-Diskurs in der Schweiz und die Konstruktion einer öffentlichen Religion*, in: Michael Durst; Hans J. Münk (Hgg.), *Religion und Gesellschaft*, Fribourg 2007, S. 276-317.

7 Die einzelnen Projekte des Nationalen Forschungsprogramms „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“ werden auf http://www.nfp58.ch/d_projekte.cfm vorgestellt.

sellschaft vereinigt. Ein Modul beschäftigt sich ausschliesslich mit dem Islam und den Muslimen in der Schweiz. Dem beschriebenen Spannungsfeld zwischen Fremd-Etikettierung und Selbstwahrnehmung nimmt sich ein Einzelprojekt an, das die Reaktionen schweizerischer Muslime auf den Islam-Diskurs untersucht. Daneben versuchen die mit dem Islam befassten Forschungsprojekte, die spezifische Ausprägung der muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz darzustellen: Wie ist der Islam in der Schweiz institutionalisiert? Welche kulturelle, soziale und politische Orientierung haben die hier lebenden Muslime? Welche muslimischen Diasporagemeinschaften beheimatet die Schweiz? Oder, ganz konkret, wie gestalten sich das Imam-Wesen und die islamische Religionspädagogik in der Schweiz? Gemeinsam ist allen Forschungsprojekten, dass sie einerseits auf die ethnisch wie kulturell vielgestaltigen muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz und andererseits auf die gegenseitige Beeinflussung von öffentlicher Meinung und muslimischem Selbstbild hinweisen.

Die NFP-Studien kommen unter anderem zum Schluss, dass muslimische Minderheiten spezifische (Abwehr-)Strategien gegenüber einem totalisierenden „Islam-Diskurs“ ausgebildet haben: So betonen beispielsweise Albaner das aufklärerische Potenzial des Islam, während Bosniaken die europäische Ausprägung des bosniakischen Islam in den Vordergrund rücken. Die eigene Kultur dient insofern als Garantie gegen religiösen Extremismus. Auch Teilprojekte, die sich mit Jugendlichen und ihrem Verhältnis zu Religion und Schule beschäftigen, kommen zu ähnlichen Ergebnissen. So reagieren muslimische Jugendliche, die mit Vorurteilen gegenüber ihrer Religion – etwa bezüglich des Geschlechterverhältnisses, der Strenge der Religionsausübung oder des Kopftuchs – konfrontiert sind, mit einer rechtfertigenden Haltung. Beispielsweise verstehen sie das Kopftuch nicht als Instrument zur Unterdrückung der Frau, sondern als Ausdruck des gegenseitigen Respekts zwischen Mann und Frau. Mit solchen Interpretationen bringen die Jugendlichen ihre Religion mit den Lebensbedingungen in der Schweiz in Einklang und können sich so beiden Welten zugehörig fühlen. Die Forschenden illustrieren damit, wie sich verschiedene muslimische Minderheiten gegen eine negative Etikettierung wehren und dabei gleichzeitig ihre eigene Identität (mit-)konstruieren. Die Forschenden des NFP 58 geben zu bedenken, dass ein erleichterter Zugang zur Schweizer Staatsbürgerschaft und die damit einhergehende politische Partizipation muslimischer Migranten der Integration dienlich wären. Auch wird darauf hingewiesen, dass die in der föderalen Tradition der Schweiz begründeten, unterschiedlichen Einbürgerungsverfahren und die uneinheitlich geregelte öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften nachteilige Effekte mit sich bringen können.

2.2 Forschungspraktische Probleme und Wissenslücken

Trotz der Intensivierung der Forschung zum Thema Islam und Muslime in der Schweiz in den letzten zehn Jahren bestehen durchaus noch Wissenslücken. Gesamtschweizerisch angelegte Studien, welche sowohl die Deutschschweiz als auch die Romandie und das Tessin in den Blick nehmen, bleiben die Ausnahme. Abgesehen von forschungspraktischen Problemen lassen sich auch inhaltliche Wissenslücken diagnostizieren. Zwar gibt es zahlreiche Studien zu „Alltagsproblemen“ wie Speise- oder Kleidungsgeboten, die Frage aber, ob diese tatsächlich von Relevanz für den Grossteil der muslimischen Bevölkerung sind, wird nicht beantwortet. Hier wären statistisch repräsentative Ergebnisse und Umfragen unter Musliminnen und Muslimen nötig, nicht zuletzt, um zielgerichtete Integrationsmassnahmen und Mechanis-

men zur Konfliktprävention entwickeln zu können. Eine intensivere Beschäftigung mit muslimischen Selbstsichten und eine Abkehr von reinen Fremdbeschreibungen ist unabdingbar, um sich der sozialen Realität anzunähern. Der Wunsch nach einer verstärkten Berücksichtigung der muslimischen Perspektive wird auch vom Bund geteilt und wurde im Bericht zum „Muslim-Dialog 2010“ festgehalten.⁸ Von der Politik werden Studien zum politischen und administrativen Umgang mit dem Islam und den Muslimen (*Policy-Analysen*) gefordert. Diese fehlen, bis auf eine für den vorliegenden Bericht äusserst ergiebige Pionierstudie für den Kanton Zürich, fast vollständig.⁹ Einer gesamtschweizerischen Erforschung des Themas sind durch die föderalen Strukturen insofern Grenzen gesetzt, als die flächendeckende Erfassung von vergleichbaren und aussagekräftigen Daten schwierig ist. Der vorliegende Bericht kann diese Forschungslücke nicht schliessen.

Aus Sicht der Forschung ist es zudem äusserst schwierig, aussagekräftige Daten für eine überblicksartige Zusammenstellung zu Themen wie Hassprediger, Ehrenmorde, der weiblichen Genitalverstümmelung oder Zwangsheiraten zu erhalten. Hier stellen sich für die Forschung Hindernisse sowohl betreffend den Zugang zu Informationen – namentlich das Bundesgesetz zur Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS¹⁰) sowie das Datenschutzgesetz (DSG¹¹) – als auch auf logistisch-forschungspraktischer Ebene (Umfang der Datensammlung, Auskunftsbereitschaft, Sprachprobleme etc.).

2.3 Blick nach Europa¹²

In den 27 EU- und vier EFTA-Mitgliedstaaten leben heute schätzungsweise 15-20 Millionen Muslime. Dies entspricht rund 3-4% der rund 510 Millionen Einwohner dieser europäischen Länder. Prognosen, die etwa eine Verdoppelung der Anzahl Muslime bis 2025 voraussagen, sind unrealistisch und zudem aufgrund der zu vielen Unbekannten hochgradig spekulativ.¹³ Unbestritten ist, dass es in den letzten Jahrzehnten einen bedeutenden Zustrom muslimischer Immigranten, insbesondere nach Westeuropa, gab. Wesentlich ist jedoch, dass die Präsenz des Islam in Europa weder

8 Bundesamt für Migration, Muslim-Dialog 2010. Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz, Bern 2011, S. 37-39.

9 Universität Zürich (Institut für Politikwissenschaft), Studie zur Stellung der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich, Bericht zuhanden der Direktion der Justiz des Innern, Zürich 2008.

http://www.integration.zh.ch/internet/justiz_innere/integration/de/unsere_angebote/-stu-dien_berichte/_jcr_content/contentPar/downloadlist_1/downloaditems/324_1317023591995.spooler_download.1350233594230.pdf/Muslimstudie.pdf.

10 SR 120.

11 SR 235.1.

12 Für die Zwecke dieses Kapitels werden unter „Europa“ die 27 EU-Staaten und die vier EFTA-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz verstanden. Die Nicht-EU Länder des Westbalkans und der Türkei, in denen der Islam z.T. seit Jahrhunderten verbreitet ist, sowie Russland (und Teile der ehemaligen Sowjetunion wie Aserbaidschan), das auch eine beträchtliche Minderheit islamischer Glaubenszugehörigkeit beherbergt, werden von der Schätzung nicht erfasst. Rechnet man diese dazu, leben heute – je nach Rechenart und Grenzziehung – in Europa rund 35-50 Millionen Muslime. Diese Zahl belegt, dass der Islam auch eine europäische Religion ist.

13 Zunächst sind Prämissen wie die im gesamtgesellschaftlichen Vergleich erhöhte Geburtenrate bei den in Europa lebenden Muslimen nicht stabil, sondern können u.a. durch Faktoren wie den sozio-ökonomischen Status beeinflusst werden. Ebenso lassen sich die künftigen Migrationsströme und -entwicklungen, die auch von sozialen und politischen Veränderungen abhängen, sowie die Migrationspolitik(en) der europäischen Länder, nicht abschliessend beurteilen.

eine neue noch eine einheitliche Erscheinung darstellt: Abhängig von der individuellen Einwanderungsgeschichte unterscheidet sich die muslimische Diaspora in den europäischen Ländern relativ stark. So verfügen die in Europa lebenden Muslime über ein sozio-kulturell, ethnisch-national aber auch konfessionell hochgradig diverses Profil. Zudem leben in vielen europäischen Ländern Nachkommen ehemaliger Migranten islamischer Glaubenszugehörigkeit bereits in der dritten oder sogar vierten Generation; ein Befund, der in gewissem Widerspruch zu der von einigen öffentlichen Exponenten postulierten These einer sich gegenwärtig vollziehenden „Islamisierung“ Europas steht.

Die Einwanderung von Muslimen nach Europa lässt sich in manchen Ländern, so etwa in Grossbritannien, den Niederlanden oder Frankreich, auch auf die koloniale Vergangenheit zurückführen. Frankreich verfügt über eine bedeutende Diaspora aus dem Maghreb, während Grossbritannien infolge der Auflösung des Empire einen beachtlichen Zustrom muslimischer Migranten aus Südasien, namentlich Pakistan, Indien und Bangladesch, zu verzeichnen hatte (bzw. aktiv vorantrieb). Andere Länder, so etwa Deutschland oder auch die Schweiz, rekrutierten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine grosse Zahl an „Gastarbeitern“ aus islamisch geprägten Ländern (im Falle von Deutschland hauptsächlich der Türkei). Allerdings spielte die Arbeitsmigration auch in den ehemals kolonisierenden Ländern eine nicht zu unterschätzende Rolle. In klassischen Auswanderungsländern wie Spanien und Italien¹⁴ stellt die muslimische Einwanderung derweil ein vergleichsweise junges Phänomen dar. Sie lässt sich hier unter anderem mit der relativen Nähe zum nordafrikanischen Raum erklären. Vor allem seit den 1990er Jahren nahmen ausserdem viele europäische Länder muslimische Flüchtlinge und Asylbewerber aus dem Westbalkan, der Türkei, den ehemaligen Sowjetrepubliken, aber auch aus Nord- und Zentralafrika sowie dem Nahen und Mittleren Osten auf. Der Grossteil der Muslime in Europa lebt heute in Gross- und Hauptstädten sowie in Industriestandorten.

Gegenläufig zu seiner tatsächlichen, mitunter jahrzehntelang zurückreichenden Präsenz in Westeuropa ist der Islam erst seit der Jahrtausendwende ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gerückt. Die öffentliche Wahrnehmung des Islam muss zumindest als problemorientiert, wenn nicht als negativ beschrieben werden und steht massgeblich im Zusammenhang mit den jihadistischen Anschlägen des 11. Septembers 2001, aber auch denjenigen in Madrid 2004 und London 2005. Auch als Folge der Anschläge auf europäischem Territorium, die von jihadistischen Attentätern durchgeführt wurden, die in den jeweiligen Ländern wohnhaft respektive geboren und/oder aufgewachsen waren („homegrown terrorists“), wurde europaweit die Integration der muslimischen Gemeinschaften und ihr (vermeintliches) Radikalisierungspotenzial beleuchtet. Grenzübergreifend sahen insbesondere rechtskonservative Kreise das „multikulturalistische Projekt“ gescheitert. Für andere stellte sich derweil die Frage nach den Folgen einer verfehlten Integrationspolitik, die zu einer gesellschaftlichen Marginalisierung der zugewanderten Muslime und ihrer Nachkommen geführt habe.¹⁵ Festzustellen bleibt, dass der europäische Islam-Diskurs –

14 Zwar kolonisierten Italien und Spanien (v.a. in der frühen Neuzeit) ebenfalls islamisch geprägte Regionen oder verfügten dort über vereinzelte Besitztümer. Diese Aktivitäten führten jedoch nicht zu einem mit Frankreich oder England vergleichbaren Zustrom muslimischer Migranten.

15 Viele Experten sehen in den in der Vergangenheit begangenen Fehlern bei der Integration muslimischer Migrantinnen und Migranten in das zivile, politische und wirtschaftliche Leben einen Faktor dafür, dass einige dieser Personen empfänglich für extremistische Ideologien sind. Vgl. Congressional Research Service, Muslims in Europa: Promoting Integration and Countering Terrorism, 2011.

ungeachtet der überwältigenden Mehrheit der in Europa lebenden Muslime, die keine (gewalt-)extremistischen Ideen vertreten – bis heute nahezu ausschliesslich auf orthodoxe Muslime oder sektiererische Splittergruppen fokussiert. Am häufigsten diskutiert wird dabei die mögliche Ausbildung muslimischer ‚Parallelgesellschaften‘ in europäischen Städten oder die (Re-)Islamisierung und Radikalisierung junger Muslime. Auch hier muss darauf hingewiesen werden, dass diese durchaus ernstzunehmenden Phänomene nicht alle Länder in gleichem Ausmass betreffen und mit landesspezifischen Faktoren zusammenhängen. So ist eine orthodoxe Auslegung des Islam bei muslimischen Migranten (bzw. deren Nachkommen) aus arabischen und südasiatischen Herkunftsländern tendenziell häufiger anzutreffen, während Muslime aus dem Westbalkan, sofern sie überhaupt religiös sind, die Glaubenspraxis eher als Privatsache erachten. Auch spielen Faktoren wie die verschiedenen Integrationspolitiken der jeweiligen Länder oder das Vorhandensein problembelasteter grossstädtischer Agglomerationen eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Die europäischen Staaten sehen sich heute zunehmend mit der Frage konfrontiert, ob und wie sich muslimische Bevölkerungsgruppen einbeziehen lassen. Die Antwort auf diese gemeinsame Frage fällt – auch aufgrund der individuellen historischen und aktuellen Erfahrungen der Staaten Europas – unterschiedlich aus. Allgemein lassen sich in vielen EU-Staaten verstärkte Integrations- und Dialogbemühungen feststellen. Diese werden allerdings in manchen Ländern auch von restriktiven Massnahmen begleitet, die durchaus als Ausdruck gesellschaftlicher Ängste gegenüber dem Islam gewertet werden können.¹⁶

3 Präsenz von Muslimen in der Schweiz

3.1 Historischer Überblick

Die Präsenz von Muslimen in der Schweiz ist ein vergleichsweise neues Phänomen – wenngleich bereits etwas älter als ihre öffentliche Wahrnehmung. Während des grössten Teils des 20. Jahrhunderts kamen die meisten Einwanderer aus dem vorwiegend katholisch geprägten südlichen Europa (Italien, Spanien, Portugal). Ab dem Ende der 1960er-Jahre folgten dann drei Einwanderungsbewegungen von muslimischen Migrierenden. Die Schweiz nahm zunächst Immigranten islamischer Religi-¹⁷onzugehörigkeit auf, die ihre volkswirtschaftlichen Anforderungen erfüllten.

Eine europaweit angelegte Studie kam zum Schluss, dass viele Muslime – obwohl sie seit Jahren Teil des gesellschaftlichen Lebens in ihrem Wohnort oder Land sind – Diskriminierung und ökonomische Benachteiligung erfahren müssen. Ebenso stünden viele von ihnen unter einem Generalverdacht bezüglich ihrer Anpassungsfähigkeit oder religiösen und politischen Ausrichtung. Open Society Institute, Muslims in Europe, London 2010.

¹⁶ Der Bericht kann im Rahmen seines Auftrags und seiner Möglichkeiten nicht für sich in Anspruch nehmen, die vielfältigen (Integrations-)Politiken der europäischen Länder in Bezug auf den Islam in angemessener Form wiederzugeben. Vgl. allgemein zur schweizerischen Migrations- und Integrationspolitik im europäischen Kontext den Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, S. 13-20, abrufbar unter

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf>.

¹⁷ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, Muslime in der Schweiz. Identitätsprofile, Erwartungen und Einstellungen. Eine Studie der Forschungsgruppe zum „Islam in der Schweiz“ (GRIS), 2. Auflage, Bern 2010, S. 17.

http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/mat_muslime_d.pdf.

Somit begann eine Phase der „Männer-Migration“¹⁸ mit der Zuwanderung von männlichen Arbeitskräften aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien. Von der Schweizer Wirtschaft angeworben, kamen diese Personen in der Absicht, nach einem vorübergehenden Arbeitsaufenthalt wieder in ihre Heimatstaaten zurückzukehren. Diese meist wenig ausgebildeten Männer aus ländlichen Regionen liessen sich vor allem in den industriellen Regionen des Landes nieder. Der Islam stellte für viele von ihnen ein Element der Herkunftskultur dar, die sie in Heimatvereinen pflegten; ihre Religion lebten sie vorwiegend im privaten Bereich. Dazu wurden bereits in den 1970er Jahren, oft in leer stehenden Industriegebieten, heimatliche Kulturzentren gegründet, die neben einem Begegnungsbereich auch eine Ecke zur Verrichtung gemeinsamer Gebete aufwiesen. Daneben wurden auch einfache Gebetslokale in Privatwohnungen oder leer stehenden Garagen eingerichtet.

Diese Situation änderte sich, als aus einem vorübergehenden Arbeitsaufenthalt ein Aufenthalt auf Dauer wurde: Mitte der 1970er Jahre begann die zweite Migrationsphase, der Familiennachzug. Die bislang fast ausschliesslich auf das Arbeitswesen beschränkten Kontakte zur Aufnahmegesellschaft wurden durch den Zuzug von Frauen und Kindern ausgedehnt und intensiviert. Frauen wurden in das Berufsleben und Kinder in das Schulsystem der Schweizer Aufnahmegesellschaft einbezogen. Es entwickelte sich die Vorstellung einer dauerhaften Niederlassung. Der Anteil der muslimischen Bevölkerung in der Schweiz nahm in der Folge sprunghaft zu, ihr Durchschnittsalter sank. Die Bedeutung der Religion beschränkte sich weiterhin vor allem auf den privaten Bereich, war jedoch nicht mehr nur ein Element der Heimatsehnsucht. Sie übernahm auch die Rolle einer moralischen Stütze, z.B. bei Erziehungsfragen und in der Pflege familiärer Verbundenheit, die durch die Exilsituation von einigen Migrierenden als bedroht wahrgenommen wurde.¹⁹

Neben der Arbeitsmigration führte seit den 1980er Jahren auch die Ankunft von politischen Flüchtlingen und Asylsuchenden zu einem Anwachsen der muslimischen Bevölkerung. Ein Grossteil der in der Schweiz als Flüchtling anerkannten bzw. vorläufig aufgenommenen Personen kam aus Ex-Jugoslawien. Eine weitere zahlenmässig bedeutende Gruppe stellen die Flüchtlinge aus den kurdischen Gebieten der Türkei dar. Sie trugen insbesondere zu einer Verbreitung des aus dem Islam hervorgegangenen, mystisch geprägten Alevitentums in der Schweiz bei. Diese dritte Form der Einwanderung schliesst mittlerweile, was die Ursprungsländer der Asylsuchenden anbelangt, neben dem Westbalkan auch Nordafrika und Länder südlich der Sahara sowie des Nahen und Mittleren Ostens mit ein.

Seit den 1990er Jahren gewinnen vor allem die Nachkommen der vormals zugewanderten Muslime an Bedeutung. Diese zweite und dritte Generation, in der Schweiz geboren und aufgewachsen, hat die Emigration selber nicht mehr miterlebt. Ihnen fehlt daher oftmals der enge Bezug zu Kultur und Sprache des Heimatlandes ihrer Eltern oder Grosseltern. Dennoch, oder gerade deshalb, befinden sich viele dieser jüngeren Personen aufgrund der ihnen durch Eltern und Umfeld trotzdem vorgegebenen Migrationssituation und ihrem eigenen Aufwachsen in der Schweiz in einem Spannungsfeld hinsichtlich Orientierung und Identität. Einigen von ihnen bietet in dieser Situation ein Bekenntnis zu einer Form des Islam Halt. Viele bleiben dabei mit der traditionellen Religionskultur der Elterngeneration verbunden und führen

18 Behloul, Samuel, Islam – Muslimische Migranten in der Schweiz (2010). Webseite des Projekts ‚Religionen in der Schweiz‘ der Universität Luzern: <http://www.religionenschweiz.ch/islam.html>.

19 BFM 2011, S. 30.

den Islam im Sinne eines Brauchtums fort. Andere versuchen, religiöse Inhalte im Sinne eines ‚Schweizer Islam‘ an die lokalen Verhältnisse anzupassen. Einige wenige brechen mit beiden Ausrichtungen des Islam und wenden sich einem globalisierten Neo-Fundamentalismus zu.²⁰ Eine Teilstudie des NFP 58 weist auch darauf hin, dass Religion im Kontext von Migration „nicht selten eine kompensierende Funktion vor dem Hintergrund mangelnder gesellschaftlicher Anerkennung oder gar Diskriminierung haben kann.“²¹ Schliesslich gibt es auch sehr viele „junge Muslime“, die der Religionsausübung keine Bedeutung zumessen.

Des Weiteren leben in der Schweiz nicht nur zugewanderte Muslime und deren Nachkommen, welche teilweise über das Schweizer Bürgerrecht verfügen, sondern auch Konvertiten schweizerischer Herkunft.²² Als Hauptgründe für einen Übertritt zum Islam nennt die Forschung Beziehungen zu Partnern muslimischer Herkunft, spirituelle Sinnsuche oder die Anziehungskraft fremder kultureller Bräuche.²³ Dabei ist der Übertritt zum Islam ein mehrheitlich weibliches Phänomen: etwa 60 bis 70 Prozent der Konvertierenden sind Frauen. Der Grossteil der Konversionen geschieht im Rahmen von bikulturellen. Viele Männer vollziehen die ‚partnerschaftliche‘ Konversion aus formalen Gründen, da zahlreiche islamische Länder eine Ehe zwischen einer Muslimin und einem Nicht-Muslim nicht anerkennen. Für viele dieser Muslime endet die Zugehörigkeit Partnerschaften zum Islam im Falle einer Auflösung der Partnerschaft. Für andere stellt die Konversion einen Schritt während eines längeren intensiven Prozesses im Rahmen einer interkulturellen Beziehung dar. Auch kann der ausschlaggebende Faktor für eine Konversion zum Islam das Gefühl der sozialen Zusammengehörigkeit und Geborgenheit sein. Diese Art der Zuwendung zum Islam kann das Resultat einer persönlichen Krise oder der Suche nach gemeinschaftlicher Akzeptanz sein. Nicht selten zeichnen sich diese Konvertiten durch einen hohen Grad an Assimilierung aus. Insbesondere die klaren Verhaltensregeln fundamentalistischer Kreise können auf sie anziehend wirken, vermitteln sie doch ein starkes Zugehörigkeitsgefühl. Die Gründe für die Konversion sind aber letztendlich vielfältig und lassen sich nicht in ein einheitliches Raster einpassen. Konvertiten gibt es in allen gesellschaftlichen Schichten, auch spielt der Bildungsstand keine ausschlaggebende Rolle. Das Phänomen entspricht einem gesamteuropäisch feststellbaren Trend zur Konversion, sei es zum Islam oder zu anderen Bekenntnissen, die sich in das heute fast unbeschränkte Angebot auf dem „Markt der Wert- und Glaubensvorstellungen“ einreihen.²⁴ Der Bundesrat hält fest, dass die freie Religionswahl ein unantastbares Grundrecht darstellt und Konversionen zum Islam weder ein auffälliges noch ein grundsätzliches Problemfeld darstellen.

20 Auf die mögliche Hinwendung junger Muslime zu einer fundamentalistischen Auslegung des Islam wird in Kapitel 5 vertieft eingegangen.

21 Janine Dahinden et al., Religion und Ethnizität: Welche Praktiken, Identitäten und Grenzziehungen? Eine Untersuchung mit jungen Erwachsenen, Neuenburg 2010.

http://www.nfp58.ch/files/downloads/Schlussbericht_DahindenJanine.pdf.

22 Verlässliche Zahlen dazu sind allerdings nicht verfügbar.

23 Susanne Leuenberger, Vielfältige Beweggründe. Konversion zum Islam in Europa, in: Herder Korrespondenz (64), S. 422-426.

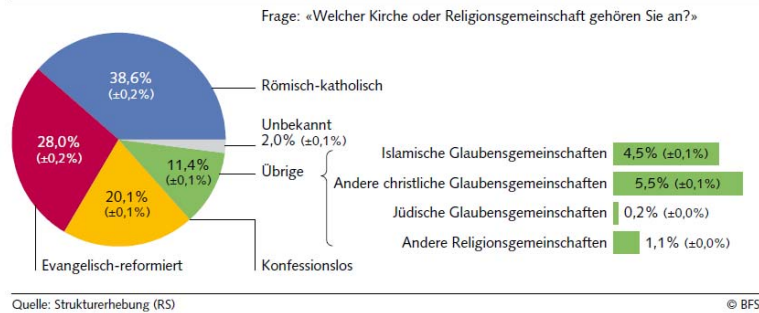
24 BFM 2011, S. 33.

3.2 Soziodemographische Fakten

Allgemeines

Laut den Ergebnissen der eidgenössischen Volkszählung des Jahres 2000, die letztmalig die Religionszugehörigkeit der Schweizer Gesamtbevölkerung erfasste, lebten zum Zeitpunkt der Erhebung 310'807 Personen islamischen Glaubens in der Schweiz, was 4.26% der Gesamtbevölkerung entsprach.²⁵ Zuletzt wurde die Religionszugehörigkeit der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung im Rahmen der Strukturerhebung 2010 berücksichtigt. Allerdings ist zu beachten, dass das neue Verfahren nur Personen mit einbezieht, die zum Zeitpunkt der Erhebung mindestens 15 Jahre alt sind, die seit mehr als zwölf Monaten in der Schweiz sind, und die in einem privaten Haushalt leben (exkl. Diplomaten, Internationale Funktionäre und deren Angehörige).²⁶

Wohnbevölkerung nach Konfessionszugehörigkeit 2010



Gemäss Strukturerhebung 2010 ist der Anteil der Personen islamischer Glaubenszugehörigkeit an der Gesamtbevölkerung zwischen 2000 und 2010 um 0.9% auf 4,5% gestiegen.²⁷ Die Forschung schätzt ihre Zahl auf 350'000-400'000.²⁸ Ein Anstieg wie Ende der 1990er Jahre hat in den letzten zehn Jahren nicht mehr stattgefunden, haben die grossen Einwanderungsbewegungen aus Südosteuropa (Kosovo, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Albanien) doch stark abgenommen.²⁹ Prognosen, die auf Grundlage des markanten Anstiegs der ständigen muslimischen Wohnbevölkerung zwischen 1970 und 2000 eine Verdoppelung der hierzulande

25 Bundesamt für Statistik, Eidgenössische Volkszählung 2000. Religionslandschaft Schweiz, Bern 2004, S. 11f. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/publ.Document.50514.pdf>.

26 Die Zahlen 2000 und 2010 sind nicht direkt vergleichbar. In der Volkszählung 2000 wurde die gesamte ständige Wohnbevölkerung am wirtschaftlichen Wohnsitz erhoben. Weitere Informationen zur Strukturerhebung 2010: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/02/03/02.html> und erste Resultate: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/04/01.html>.

27 Um die Zahlen vergleichbar zu machen, wurde das Erhebungsverfahren der Strukturerhebung 2010 auf die Volkszählung 2000 übertragen.

28 Da die Strukturerhebung 2010 nur Personen über 15 Jahre erfasst, liegen keine Angaben zur Gesamtzahl der Muslime in der Schweiz vor. Vgl. für den genannten Schätzwert Samuel M. Behloul; Stéphane Lathion, Muslime und Islam in der Schweiz, in: Martin Baumann; Jörg Stolz, Eine Schweiz – Viele Religionen. Risiken und Chancen des Zusammenlebens, Bielefeld 2007, S. 193-222.

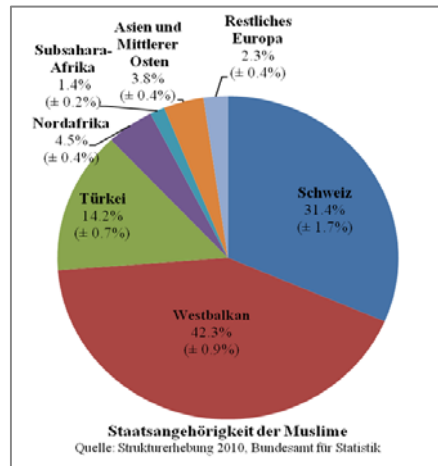
29 Ebd.

lebenden Muslime im 10-Jahres-Rhythmus voraussagen, entbehren jeder empirischen und demographischen Grundlage.³⁰

Die Strukturhebung 2010 stellt die Religionslandschaft der Schweiz wie folgt dar:

Der Anteil der islamischen Glaubensgemeinschaften an der Wohnbevölkerung beläuft sich gemäss Strukturhebung 2010 auf 4.9% in der Deutsch- und 3.9% in der Westschweiz. Die islamische Wohnbevölkerung verteilt sich dabei vorwiegend auf einen urban geprägten „Gürtel“ entlang der Kantone Genf, Waadt, Bern, Aargau, Zürich und St. Gallen. Allerdings wird auch in diesen Kantonen ein stark ausgeprägter Unterschied zwischen Stadt und Land sichtbar. Die Konzentration auf städtische Gebiete erklärt sich aus deren höherem Grad an Industrialisierung, was mehr Arbeitsmigranten anzog. Bergkantone, etwa Wallis und Graubünden, oder vorwiegend auf Landwirtschaft ausgerichtete Kantone wie Jura beheimaten eine geringere Zahl an Muslimen.³¹

Herkunft / Staatsangehörigkeit



Der durchschnittliche Anteil von Schweizer Staatsbürgern an den in der Schweiz wohnhaften Personen islamischer Glaubenszugehörigkeit beträgt gemäss Strukturhebung 2010 31.4% – dieser kann jedoch regional stark variieren. Bemerkenswert ist der Unterschied zwischen der Westschweiz, wo der Anteil von Muslimen mit Schweizer Staatsbürgerschaft 37.6% beträgt, und der Deutschschweiz, wo dieser bei 29.7% liegt. Indes machen die schweizerischen Muslime lediglich 1.4% der Gesamtbevölkerung aus – ein im europäischen Vergleich relativer geringer Anteil.

Zwischen dem Jahr 2000 mit 12% und dem Jahr 2010 mit 31.4% ist ein markanter Anstieg der Schweizer Staatsbürger unter den hierzulande lebenden Muslimen zu verzeichnen. Rund 90% dieser muslimischen Schweizer Staatsbürger haben einen Migrationshintergrund. Dieser markante Anstieg zeigt, dass die muslimische Präsenz in der Schweiz kein neuartiges Phänomen ist, erfüllen doch immer mehr (ehemalige) muslimische Migranten bzw. deren Nachkommen die im europäischen Vergleich strikten Einbürgerungskriterien der Schweiz.

³⁰ Die unterschiedlichen, voneinander getrennt zu betrachtenden Einwanderungsphasen können nicht als Grundlage für Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung dienen. Weiterhin sind Hochrechnungen, die auf Basis von konkreten Zahlenwerten (1970: 16'353, 1980: 56'625, 1990: 152'217) eine Verdoppelung des Anteils der Muslime in der Schweiz prognostizieren, unhaltbar. So würde dieser bei konsequenter Fortführung des Rechenmodells bis 2050 144% der Schweizer Gesamtbevölkerung betragen.

³¹ Eine nach Kantonen geordnete Übersicht befindet sich im Anhang 8.2. des Berichts.

42% der Muslime verfügten 2010 über die Staatsbürgerschaft eines westbalkanischen Staates (gegenüber 56% im Jahre 2000) und 14% waren türkischer Nationalität (2000: 20%). Gesamthaft nur 9.7% der Muslime weisen die Staaten Afrikas, des Mittleren Ostens und Asiens als Herkunft auf – ein Wert, der gegenüber der Volkszählung 2000 (ebenfalls 9%) relativ stabil geblieben ist.³²

Rund 90% der muslimischen Wohnbevölkerung hat ihre sozialen Wurzeln entsprechend in Europa (Türkei inbegriffen). Insofern unterscheidet sie sich auch deutlich von derjenigen in anderen europäischen Staaten wie etwa Frankreich oder den Niederlanden, wo die Muslime hauptsächlich aus dem Maghreb stammen. Die in Grossbritannien dominierenden Muslime südasiatischen Ursprungs bilden in der Schweiz nur eine kleine Minderheit. Angesichts eines europaweit geführten, vereinheitlichenden Diskurses über „den Muslim“ – der oft zur Personifizierung einer aussereuropäischen Religion mit patriarchalisch-fundamentalistischen Sitten wird, die der freiheitlichen Ordnung des Westens zuwiderläuft³³ – gilt es, diese Unterschiede verstärkt zu beachten. Gerade die öffentliche Fokussierung auf die arabischen Herkunftsregionen der muslimischen Migrantinnen und Migranten – in denen aus historischen und politischen Gründen eine striktere, bisweilen fundamentalistische Auslegung des Islam häufiger praktiziert wird³⁴ – steht in deutlichem Missverhältnis zu deren tatsächlicher Präsenz in der Schweiz.

Altersstruktur und Geschlechterverteilung

Ein weiteres wesentliches Merkmal der muslimischen Bevölkerung in der Schweiz ist ihre Jugendlichkeit. So war bei der eidgenössischen Volkszählung im Jahre 2000 praktisch die Hälfte (151'815) der in der Schweiz lebenden Muslime (310'807) unter fünfundzwanzig Jahre alt. Wesentlich ist, dass diese jungen Menschen in der Schweiz verwurzelt sind, sind sie doch – ungeachtet dessen, ob sie hier geboren sind oder nicht – in aller Regel in der Schweiz aufgewachsen und haben hiesige Schulen besucht.

Dieser demographische Trend wird auch durch die Ergebnisse der Strukturhebung 2010 bestätigt, die allerdings nur Personen erfasst, die älter als 15 Jahre sind (vgl. Grafik links). So sind über 72% der in der Schweiz wohnhaften Muslime unter 45 Jahre alt und nur gerade 3% sind älter als 65. Auffallend ist also, dass sich im direkten Vergleich mit der Schweizer Gesamtbevölkerung überproportional viele Muslime in einem erwerbsfähigen Alter befinden.

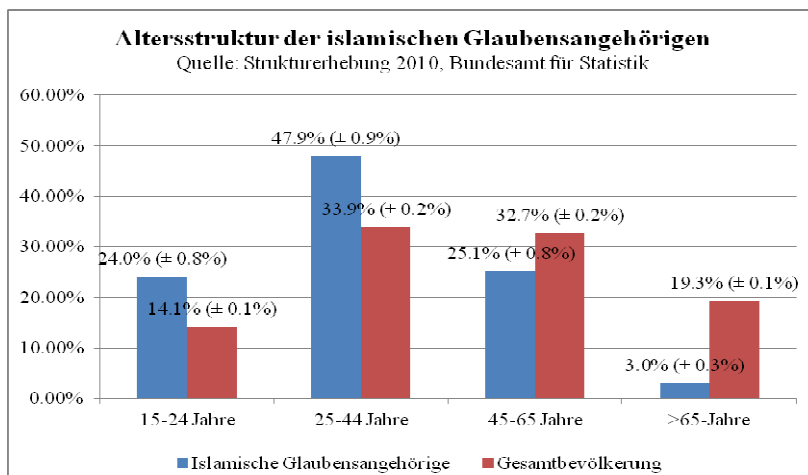
Bezüglich der Geschlechterverteilung der in der Schweiz wohnhaften Muslime kann festgestellt werden, dass sich diese seit der Volkszählung von 2000 auf relativ stabilem Niveau eingependelt hat. Die Strukturhebung 2010 weist den Männeranteil mit 54% aus. Diese Entwicklung ist insofern bemerkenswert, als die muslimische Bevölkerung bis zur Volkszählung von 1990 stark männlich dominiert war (63.6%)

32 Der Einfluss der aktuellen Migrationsströme und -entwicklungen, (v.a. aus dem maghrebischen Raum) lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Dieser dürfte aber hinsichtlich der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung keine wesentliche Veränderungen nach sich gezogen haben, bewegen sich die relevanten Zahlen doch in einem äusserst niedrigen Bereich.

33 EKM 2010, S. 43-44.

34 Fundamentalistische Auslegungen des Islam sind in der arabischen Welt zwar verbreiteter als etwa in der Türkei und vor allem dem Westbalkan, dennoch vertritt auch der grösste Teil der arabischen Muslime einen eher gemässigten Islam. Der modernistische, reformorientierte Islam in der Schweiz ist zudem stark von arabisch stämmigen Muslimen geprägt.

und sich die Geschlechterverteilung erst im Verlauf des nachfolgenden Jahrzehnts (relativ) ausgeglichen hat (2000: 54.6% Männeranteil). Erst in den letzten 20 Jahren hat also auch unter den Muslimen in der Schweiz eine starke Angleichung an die gesamtgesellschaftliche Geschlechterverteilung (49.1% Männer gegenüber 50.9% Frauen) stattgefunden.



3.3 Muslimische Organisationen und Gemeinschaften

Während die öffentliche Diskussion (ebenso wie die Volkszählung) grösstenteils vom Bild einer einheitlichen Kategorie ‚Islam‘ ausgeht, verteilen sich die unter diesem Aspekt zusammengefassten Individuen in der sozialen Realität auf zahlreiche unterschiedliche Gruppierungen. Diese zeichnen sich durch sehr verschiedene Glaubensvorstellungen und Praktiken aus. Von einer eigentlichen „muslimischen Gemeinschaft“ in der Schweiz kann also nur bedingt gesprochen werden. Treffender erscheint der Begriff der „muslimischen Gemeinschaften“. Zudem sind die in der Schweiz lebenden Muslime meist nach gemeinsamer Sprache und nationaler oder ethnischer Herkunft organisiert. Allerdings bilden Muslime mit gemeinsamer nationaler Herkunft nicht zwingend eine religiöse Einheit. Ebenso wenig stellen Muslime aus dem ehemaligen Jugoslawien eine homogene Gruppe dar, sind etwa bosnische und albanische Muslime kaum miteinander vernetzt.

Insgesamt überwiegen in der Schweiz Sunniten südosteuropäischen bzw. kleinasiatischen Ursprungs (aus dem Westbalkan und der Türkei), gefolgt von einer verhältnismässig grossen Gruppe von meist türkischen Aleviten.³⁵ Einer Untersuchung zufolge ist die Zahl der in der Schweiz wohnhaften Aleviten auf 30-40'000 Personen zu schätzen; ein Grossteil von ihnen lebt im Raum beider Basel, Aargau und Zü-

³⁵ Die Strukturerhebung 2010 liefert keine verlässlichen Angaben zu den einzelnen islamischen Konfessionen. Dies liegt daran, dass nur ein Teil der befragten die jeweilige islamische Konfession bei der schriftlichen Befragung gesondert angibt bzw. ausschreibt, anstatt das bestehende Feld „muslimische Glaubensgemeinschaft“ anzukreuzen.

rich.³⁶ Daneben sind andere, weniger zahlreiche Gemeinschaften wie Schiiten, mystische Sufi-Gruppen oder die aus Südasien stammende Ahmadiyya-Gemeinschaft³⁷ präsent.

Die genaue Zahl islamischer Gebets- und Kulturvereine in der Schweiz ist nicht bekannt. Gemäss bundesinterner Erhebung kann von rund 240 lokalen islamischen Gebetsvereinen ausgegangen werden.³⁸ Weiter bestehen rund 60 islamische Vereine, die keine Einrichtungen zum Gebet führen. Dazu kommen einige Mischformen von ethnisch-nationalen Vereinen, die auch eine islamische Komponente aufweisen können. Viele Vereine dienen allerdings nicht vorwiegend religiösen Zwecken, sondern auch als Orte der Begegnung und Kommunikation für Menschen mit einem gemeinsamen sprachlich-kulturellen Hintergrund.³⁹ Schliesslich existieren zehn kantonale Dachverbände und rund 30 Verbände und Organisationen auf nationaler Ebene. Insgesamt kann also mit einer Gesamtzahl von rund 350 islamischen Vereinen in der Schweiz gerechnet werden.

Die Aufschlüsselung der Vereine nach ethnischer Herkunft bestätigt die Feststellung der abnehmenden Bedeutung der Religiosität mit der Nähe zu Westeuropa.⁴⁰ So werden knapp 15% der Vereine (ohne Dachverbände) von Muslimen aus arabischen Herkunftsländern geführt – die damit gegenüber ihrem Anteil an der muslimischen Gesamtbevölkerung der Schweiz deutlich übervertreten sind. Auch die türkische Diaspora, die rund 35% der Vereine betreibt, ist übervertreten. Muslime aus dem Westbalkan, unter deren Führung ebenfalls rund 35% der Vereine stehen, sind demgegenüber untervertreten. Muslime aus Südasien, die Aleviten und muslimische Frauen führen je rund 20 Vereine. Die grosse Mehrheit der mehr als 80 muslimischen Jugendgruppen ist an bestehende Moschee-Vereinigungen angeschlossen und damit ebenfalls stark nach ethnischen, nationalen und sprachlichen Merkmalen organisiert. Eine Ende 2012 erschienene Studie macht allerdings darauf aufmerksam, dass sich in jüngster Zeit verschiedene, Moschee-ungebundene Jugendgruppen gebildet haben, die diese Grenzziehungen zunehmend aufbrechen und den islamischen Glauben stärker ins Zentrum rücken. Bei vielen der Jugendlichen handelt es sich um in der Schweiz aufgewachsene „Secondos“, die sich als Schweizer Muslime verstehen und untereinander eine Landessprache sprechen. Die Studie schliesst, dass die religiöse Orientierung unter jungen Muslimen nicht desintegrativ wirkt, sondern vielmehr den kommunikativen Austausch mit der Gesellschaft fördern und die gesellschaftliche Teilhabe fördern kann.⁴¹

Über lokale und nach Herkunft organisierte Vereine hinaus gibt es zudem Bemühungen zur Bildung (über-)regionaler Gemeinden und Dachverbände: So existieren verschiedene kantonale oder regionale Dachverbände wie etwa die „Union Vaudoise

36 Virginia Suter Reich, Anerkennungspraktiken alevitischer Gemeinschaften im Kontext der jüngsten basel-städtischen Verfassungsreform, in: Birgit Allenbach; Martin Sökefeld, Muslime in der Schweiz, Zürich 2010, S. 104-106.

37 Vgl. zur Ahmadiyya-Gemeinschaft den kürzlich erschienenen Artikel von Sarah Beyeler, Der Inkorporationsprozess der Ahmadiyya-Gemeinschaft in der Schweiz im Kontext ihrer Bauprojekte und Öffentlichkeitsarbeit, in: Allenbach; Sökefeld 2010.

38 Vgl. für die nachfolgenden Schätzungen zur Zahl der islamischen Gebets- und Kulturvereine BFM 2011, S. 34-35.

39 EKM 2010, S. 22.

40 BFM 2011, S. 35.

41 Universität Luzern, Zentrum für Religionsforschung, „Muslimische Jugendgruppen und bürgerschaftliches Engagement in der Schweizer Gesellschaft.“ Medienmitteilung vom 21.11.2012: http://www.unilu.ch/files/mm_medienkonferenz_junge_muslime_in_der_schweiz_2012-11-20.pdf.

des Associations Musulmanes“ (UVAM), der „Vereinigung Islamischer Organisationen Zürich“ (VIOZ) oder der „Dachverband Islamischer Organisationen der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein“ (DIGO).⁴² Auf nationaler Ebene wurde im Jahr 2000 in Bern die „Koordination Islamischer Organisationen Schweiz“ (KIOS) gegründet, und im Jahr 2006 die „Föderation Islamischer Dachverbände Schweiz“ (FIDS). Während KIOS die kantonalen Dachverbände von Basel, Bern und Zürich und einige wenige Einzelvereine umfasst, erhebt die FIDS den Anspruch, 10 Dachorganisationen mit insgesamt rund 130 Einzelvereinen in 16 Kantonen zu repräsentieren.⁴³ Aufgrund der Fragmentierung der muslimischen Gemeinschaften existiert jedoch bisher keine islamische Dachorganisation, die für sich in Anspruch nehmen kann, die Mehrheit der in der Schweiz wohnhaften Muslime zu repräsentieren.

Unabhängig von ihrer starken Zersplitterung sind die muslimischen Organisationen ein wichtiger Ansprechpartner und Vermittler für die Behörden und die Gesellschaft. Muslimische Organisationen spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Lancierung von Initiativen zum gegenseitigen Kennenlernen und beim interreligiösen Dialog. Zahlreiche islamische Zentren und kantonale Dachverbände organisieren regelmässig Informationsveranstaltungen, Podiumsdiskussionen, Begegnungsforen oder führen – teils von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) mitfinanzierte – Projekte zur Förderung der Begegnung von Kindern und Jugendlichen unterschiedlicher Religionszugehörigkeit durch.

3.4 Religiosität

Auch das individuelle Bekenntnis zum Islam nimmt in der Schweiz verschiedenste Formen an, und die damit verbundenen religiösen Praktiken weisen unterschiedlichste Ausprägungen auf. Oft richten sich die in der Schweiz lebenden Muslime an der Ausformung des Islam in ihren jeweiligen Herkunftsländern, -regionen und -schichten aus. Verbreitet sind dabei so unterschiedliche Tendenzen der Religionsauslegung wie Traditionalismus, Volksislam, Mystik, Kommunitarismus, oder Modernismus. So können etwa Muslime türkischer, albanischer, nahöstlicher oder maghrebinischer Herkunft den Islam sehr unterschiedlich interpretieren. Auch spielt der sozio-ökonomische Status eine nicht zu unterschätzende Rolle. Je nach Ausprägung der religiösen Identität existieren also in der muslimischen Diaspora stark voneinander abweichende Vorstellungen darüber, was es bedeutet, Muslim zu sein.

Insgesamt pflegen die hierzulande lebenden Muslime jedoch – entgegen der landläufigen Einschätzung – kein innigeres Verhältnis zur Religion als Nicht-Muslime. So bewegt sich der Anteil praktizierender Muslime nach Schätzungen der von der EKM in Auftrag gegebenen Studie mit 10-15% in der Grössenordnung der anderen grossen Religionsgemeinschaften in der Schweiz.⁴⁴ Die erste Generation von Einwanderern, die noch heute die absolute Mehrheit bildet, ist wenig an religiösen Fragen interessiert. Sie lebt den Islam vor allem als Teilaspekt ihrer „Kultur“ und als Stütze in Krisenmomenten. Die grosse Mehrheit der in der Schweiz lebenden Personen islamischer Religionszugehörigkeit sind also rein „nominelle Muslime“, die ihren Glauben nicht praktizieren, was allerdings nicht heisst, dass sie nicht gläubig sind.

42 Für eine umfassende Liste von Dachverbänden vgl. <http://www.inforel.ch/i21e1010.html>.

43 Vgl. <http://www.inforel.ch/i21300.html>.

44 EKM 2010, S. 14.

Man könnte diese als „kulturelle Muslime“ oder „Herkunftsmuslime“ bezeichnen, sind sie doch vor allem aufgrund ihrer geografischen bzw. familiären Abstammung dem Islam zuzurechnen. Ohnehin muss die Vorstellung eines regelmässigen Besuchs von Gebetslokalen dahingehend relativiert werden, dass die Glaubenspraxis meist als Privatsache erachtet wird, „eine Vorstellung, die Hand in Hand geht mit einem gewissen Argwohn gegenüber kollektiven Projekten oder der Abschottung in Parallelgesellschaften.“⁴⁵

In diesem Zusammenhang muss auch die Frage gestellt werden, ob sich die „unsichtbare“ Mehrheit der nicht praktizierenden Muslime von gewissen islamischen Vereinigungen, Wortführern und Exponenten eines de facto nicht-existenten „Schweizer Islam“ überhaupt repräsentiert sieht.⁴⁶ In der medialen Berichterstattung wie auch der politischen Diskussion bleiben die säkular denkenden Muslime, die religiös leben oder die Glaubenspraxis als Privatsache erachten, oft unbemerkt. Stattdessen wird die öffentliche Debatte von einem (Zerr-)Bild dominiert, das die Muslime – also auch die grosse Mehrheit, die ihren Glauben nicht praktiziert – pauschal in den Dunstkreis einer orthodox-konservativen bis (gewalt-)extremistischen Einstellung rückt. Diese Subsumierung vielfältig zusammengesetzter Identitäten unter dem Oberbegriff „Muslim“ erscheint problematisch und aus integrationspolitischer Sicht wenig konstruktiv.

Mit Blick auf die praktizierenden Muslime in der Schweiz, deren Zahl sich gemäss interner Hochrechnung auf höchstens 50'000 belaufen dürfte, ist festzustellen, dass nur etwa die Hälfte von ihnen muslimischen Organisationen angehört.⁴⁷ Die andere Hälfte praktiziert ihre Religion ausschliesslich im privaten Rahmen. Die von der EKM beauftragte Studie kommt zum Schluss, dass von den Praktizierenden lediglich eine kleine Minderheit als *streng* praktizierend zu beurteilen ist und über 80 Prozent ihrer Religionsausübung sehr pragmatisch und ohne Widerspruch zu den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen nachgeht.⁴⁸ Sie verstehen sich als Bürgerinnen und Bürger dieses Landes und der Islam bildet für sie lediglich *eines* von vielen Elementen ihrer Identität und gesellschaftlichen Einordnung. Ebenso wichtig „können je nach Situation *gender*, Nationalität, Migrationsgeschichte und -generation, Schichtzugehörigkeit, Wohnort oder Ausbildung und berufliche Perspektive sein.“⁴⁹

Zu den streng praktizierenden bzw. strenggläubigen Muslimen gehören jene, die einer fundamentalistischen Auslegung des Islam folgen, wobei diese in der Schweiz von der Strömung des Salafismus dominiert wird.⁵⁰ Beim Salafismus handelt es sich um eine puristische Reformbewegung, die sich jeder modernistischen Interpretation religiöser und rechtlicher Quellen des Islam verweigert und diese buchstabengetreu nachlebt. Seine Religion in fundamentalistischer Weise zu leben, d.h. die strikte Glaubensauslegung in sämtlichen Lebensbereichen und -richtungen zur Handlungsmaxime zu erklären, impliziert zwar, dass man dies auch im Bereich der Politik tut. Deshalb sind aber noch nicht alle Fundamentalisten auch Islamisten, umfasst dieser Begriff doch gewöhnlich nur diejenigen Fundamentalisten, die auch tatsächlich eine gesellschaftspolitische Aktivität verfolgen. Als prominenter Verfechter

45 Ebd., S. 22.

46 Vgl. dazu auch ebd., S.21.

47 BFM 2011, S. 34.

48 EKM 2010, S. 5.

49 Birgit Allenbach und Martin Sökefeld, Einleitung, in: Ebd., 2010, S. 23-24.

50 Siehe hierzu Kapitel 5.1.

einer Durchsetzung islamistischer respektive salafistischer Werte wie der Geschlechtertrennung oder der Verschleierung kann in der Schweiz etwa der 2009 gegründete Islamische Zentralrat Schweiz (IZRS) gelten.⁵¹

Es muss festgehalten werden, dass dem islamischen Fundamentalismus im Vergleich mit fundamentalistischen Strömungen anderer Glaubensgemeinschaften keine Sonderstellung zukommt. Die freiheitliche, pluralistische Gesellschaft der Schweiz ermöglicht und erträgt entsprechende Lebensmodelle und Weltanschauungen ohne Weiteres und vermag es auch, sie durch ihre demokratischen und diskursiven Ausgleichsmechanismen wirkungsvoll einzugrenzen.

3.5 Muslimfeindlichkeit und Diskriminierung

In den westlichen Ländern und auch in der Schweiz lässt sich seit einiger Zeit ein zunehmend islamkritischer Diskurs feststellen. Dieser kann – wie diverse europäische Instanzen kritisieren – auch islamfeindliche Formen annehmen. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats warnte schon 2000 vor den diskriminierenden Auswirkungen stereotyper Vorstellungen über den Islam und forderte die Staaten auf, durch die Schaffung rechtlicher Grundlagen die Religionsfreiheit zu garantieren. Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC, seit 2007 Fundamental Rights Agency FRA) der Europäischen Union konstatierte 2001 eine zunehmende „Islamfeindlichkeit“ und eine Stigmatisierung des Islam. Gemäss einer 2006 von der damaligen EUMC veröffentlichten Studie sind „europäische Muslime unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft und ihrer Einstellung zur Religion Diskriminierungen in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Wohnungswesen ausgesetzt.“⁵² Die Diskriminierung könne von islamfeindlichen Einstellungen wie auch rassistischen und fremdenfeindlichen Ressentiments herrühren, da diese Elemente häufig miteinander verwoben seien.

Auch die Schweiz wurde in der jüngeren Vergangenheit verschiedentlich – nicht zuletzt aufgrund der zuweilen hitzig geführten Islam- und „Überfremdungs“-Debatten – von internationalen Organisationen zur Wahrung der Grundrechte von Minderheiten und Ausländern aufgerufen. Stellvertretend dafür steht der Bericht der ECRI von 2009, der den „fremdenfeindlichen und rassistischen Ton“ im politischen Diskurs des nationalkonservativen Parteispektrums beklagt.⁵³

Oft dient der Islam im öffentlichen Diskurs als Projektionsfläche für Ängste um den Verlust der nationalen, kulturellen oder auch religiösen Identität, die in Zeiten der Globalisierung und einer zunehmenden Pluralisierung der westlichen Gesellschaften als bedroht wahrgenommen wird. Begleitet werden diese Ängste von stereotypen Vorstellungen über den Islam. Komplexe und vielschichtige Phänomene wie Terrorismus und Gewalt, weibliche Genitalverstümmelung, Ehrenmorde und Steinigungen sowie die Missachtung von Menschenrechten, Gleichberechtigung, Demokratie und Rechtsstaat werden häufig unter dem Oberbegriff „Islam“ zusammengefasst.

51 Der vom IZRS praktizierte und propagierte Salafismus ist indes nur eine minoritäre Ausprägung des Islamismus in der Schweiz und kann diesen keinesfalls repräsentieren.

52 Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit EUMC, Muslims in the European Union, Discrimination and Islamophobia, Wien 2006.

53 ECRI-Bericht über die Schweiz vom 15.9.2009:

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/switzerland/CHE-CbC-IV-2009-032-CHE.pdf>.

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) stellte 2006 fest, dass sich diese negativen⁵⁴ Typisierungen des Islam auch in der medialen Berichterstattung etabliert haben.

Diese Fokussierung auf negativ konnotierte und bedrohliche Aspekte „des Islam“ kann mit einer Marginalisierung der gut integrierten Muslime in den europäischen Gesellschaften einhergehen. Auch areligiöse, säkulare und gemässigte Muslime werden oftmals einem Generalverdacht ausgesetzt, der sie in die Nähe des Fundamentalismus rückt. Vielen von ihnen wird mit einem diffusen Misstrauen begegnet.

Negative Reaktionen können aber auch in Relation zum auffallenden gesellschaftlichen oder religiösen Verhalten einiger weniger Muslime stehen: „Je mehr die Muslime [...] durch ihr Verhalten, ihre Kleidung oder ihre Ansichten manifestieren, dass sie gläubig oder praktizierend sind,⁵⁵ desto ausgeprägter werden Vorurteile und Diskriminierungen ihnen gegenüber.“ Als Folge davon können praktizierende, aber auch nicht-praktizierende Muslime (z.B. Frauen, die das Kopftuch als Teil ihrer kulturellen Identität betrachten) im Alltag in einen Konflikt zwischen Assimilation, Integration und dem Bekenntnis zu ihrem persönlichen religiösen oder auch kulturellen Hintergrund geraten. Um Vorurteilen und Diskriminierungserfahrungen zu entgehen, sehen sie sich nicht selten zur vollständigen, auch äusserlichen Assimilation veranlasst.

Die besondere Charakteristik der Muslimfeindlichkeit wurde auch im Rahmen des „Muslim-Dialogs“ von 2010-2012 diskutiert. Muslimische Teilnehmende führten aus, dass Muslime mit Migrationshintergrund nicht nur als Ausländer gegen negative Vorurteile zu kämpfen haben, sondern auch aufgrund ihrer oftmals rein⁵⁶ nominellen oder zugeschriebenen Glaubenszugehörigkeit stigmatisiert werden. Einige Teilnehmer stellten fest, dass sich die Mehrheitsgesellschaft zu wenig mit dem Islam und den vielfältigen in der Schweiz gelebten muslimischen Realitäten auseinandersetze, sondern vielmehr mit dem „Gespenst Islam“. Allerdings sei es auch an den muslimischen Gemeinschaften sowie Migranten und Migrant*innenorganisationen, aktiv gegen dieses Zerrbild vorzugehen. Moderate Muslime hätten zu lange das Feld Personen überlassen, die tendenziell orthodoxe und fundamentalistische Auslegungen des Islam vertreten. Einige Gesprächsteilnehmende appellierten zudem an die gegenseitige Toleranz, die sich aber nicht darin erschöpfen könne, alles religiös bzw. kulturell „Andere“ zu tolerieren. Vielmehr sei Toleranz ein Bekenntnis, auf der Grundlage der gemeinsamen Werte der Verfassung und der Menschenrechte zusammenleben zu wollen.⁵⁷

54 Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR, Mehrheit und muslimische Minderheit in der Schweiz, Bern 2006, S. 18.

55 EKM 2010, S. 26.

56 BFM 2011, S. 37f. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus plädiert entsprechend dafür, den Begriff der „Muslimfeindlichkeit“ demjenigen der „Islamophobie“ vorzuziehen. So legt der Begriff der Islamophobie den Hauptakzent auf den Islam als Religion, übergeht aber die Tatsache, dass sich die feindselige Haltung gegenüber Menschen muslimischen Glaubens auch gegen ihre „Gebräuche, Sitten, ja gegen ihre Anwesenheit an sich“ richtet, EKR 2006, S. 9.

57 BFM 2011, S. 38. Die staatlichen Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung werden unter Kapitel 6.2 vorgestellt.

4 Berührungspunkte zwischen den staatlichen Behörden / Akteuren und den Muslimen in der Schweiz

In den vergangenen Jahren traten die Muslime in der Schweiz zunehmend aus ihrer bislang praktizierten religiös-rituellen Anonymität und Unsichtbarkeit heraus bzw. wurden vermehrt als *Muslime* sichtbar gemacht, namentlich durch mediale und politische Aufmerksamkeit auf diese Facette persönlicher Identität. Sie begannen auch verstärkt, ihre Rechte auf öffentliche Präsenz und Teilhabe in der Gesellschaft einzufordern. Insbesondere für die politischen und rechtlichen Instanzen der Schweiz stellen sich damit Herausforderungen, die die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften generell betreffen.

Mit welchen spezifisch „muslimischen“ Anliegen und Forderungen die staatlichen Institutionen und Akteure auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene konfrontiert sind, welche Konfliktlösungsmechanismen sich in der Praxis etabliert haben und in welchen Bereichen allenfalls Massnahmenbedarf besteht, soll in diesem Kapitel erläutert werden. Zudem wird versucht zu beurteilen, ob der öffentliche Diskurs überhaupt die Lebensrealität der Muslime widerspiegelt.

4.1 Institutioneller Rahmen

Gemäss Art. 72 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) sind die Kantone dafür zuständig, das Verhältnis zwischen den Religionsgemeinschaften und dem Staat zu regeln. Dies folgt überdies auch aus Artikel 3 BV (Generalklausel zugunsten der kantonalen Regelungskompetenz, wenn die Bundesverfassung keine Kompetenz des Bundes begründet). Demnach sind die Kantone grundsätzlich frei, wie sie ihr Verhältnis zu den verschiedenen Religionsgemeinschaften regeln wollen. Jeder Kanton hat dieses Verhältnis auf der Grundlage seiner eigenen Geschichte definiert und in seiner Verfassung oder in besonderen Gesetzen festgeschrieben. Die Modelle reichen von einer völligen Trennung zwischen Kirche und Staat (Genf und Neuenburg) bis hin zu Ordnungen, in denen Staat und einzelne Religionsgemeinschaften zumindest punktuell noch immer miteinander verflochten sind.⁵⁸

Im Sinne der föderalistischen Tradition der Schweiz werden Fragen, die das Verhältnis von Religion und Staat betreffen, somit kaum je auf Bundesebene geregelt. Der Bund ist äusserst zurückhaltend mit gesetzlichen Regelungen im religiösen Bereich. Ausnahmen bilden das Schächt- und das Minarettbauverbot, die beide auf erfolgreiche Volksinitiativen zurückgehen. Der föderalistische Aufbau des Staates trägt dazu bei, dass Lösungen im Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Gleichheit im konkreten Fall und vor Ort gefunden werden können.

Die Kantone müssen allerdings die Rahmenbedingungen beachten, welche ihnen das Bundesrecht vorgibt. Dazu zählen insbesondere die Freiheitsrechte – für den vorliegenden Bericht steht insbesondere die Religionsfreiheit im Vordergrund – und das Rechtsgleichheitsgebot. Der Bund gewährleistet in Art. 15 BV die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Diese gibt dem Einzelnen das Recht, seine Religion und seine weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und auszuüben. In Art. 8 BV ist die Rechtsgleichheit geregelt, die auch die Kantone in ihrem Handeln bindet. Die Kan-

⁵⁸ Verallgemeinernd ist in den ehemals reformierten Kantonen eher eine engere Bindung der einstigen Staatskirche an den Staat festzustellen, während die traditionell katholischen Kantone den Kirchen mehr Freiheit für ihre Selbstorganisation gewähren; die Entwicklung tendiert in Richtung einer stärkeren Entflechtung. Vgl. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D11457.php>.

tone sind zu konfessioneller Neutralität verpflichtet, dürfen also nicht für oder gegen bestimmte Konfessionen oder Religionen Stellung beziehen.⁵⁹ Jedoch können sie einzelnen Religionsgemeinschaften durch die öffentlich-rechtliche Anerkennung einen Sonderstatus zugestehen, wenn es sachliche Gründe dafür gibt.

Aus dem internationalen Recht, also aus Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und aus Art. 18 des auch für die Schweiz geltenden internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ergeben sich keine zusätzlichen Anforderungen an die kantonalen religionsrechtlichen Systeme. Im Zuge der Revisionen diverser Kantonsverfassungen, die vielerorts im Gange sind, wird die Beziehung zwischen Religionsgemeinschaften und Staat einer Prüfung unterzogen. Dabei rückt die Frage, welchen Status neu etablierte, mehrheitlich nicht-christliche Religionsgemeinschaften – beispielsweise die muslimischen Gemeinschaften – künftig haben sollen, immer stärker in den Vordergrund.

4.2 Bundesebene

4.2.1 Schächt- und Minarettbauverbot

Schächtverbot

Das Schächten, also das Töten von Tieren durch Halsschnitt ohne vorherige Betäubung, ist in der Schweiz seit der Annahme der entsprechenden Volksinitiative im Jahr 1893 verboten. Die Ursprünge des Schächtverbots sind nur zum Teil in tierschützerischen Motiven zu suchen. Sie stehen auch in Zusammenhang mit zeitgenössischen, antisemitischen (d.h. antijüdischen) Ressentiments, insbesondere im Deutschschweizer Raum, die während der Wirtschaftskrise der 1870er Jahre virulent wurden. Zuerst in der Bundesverfassung verankert, wurde das Schächtverbot 1978 in das neu erlassene Tierschutzgesetz (TSchG, Art. 20) aufgenommen. Es gilt lediglich für Säugetiere, nicht etwa für Geflügel. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des Tierschutzgesetzes äusserte sich 2002 auch die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) zur Thematik. Unter dem Hinweis auf dessen antisemitischen Ursprung und die ihres Erachtens nicht minder fragwürdige industrielle Massenschlachtung von Tieren begrüsst sie in ihrer Stellungnahme die vom Bundesrat vorgeschlagene Aufhebung des Schächtverbots.⁶⁰ Der Vorschlag scheiterte allerdings massgeblich am Widerstand von Tierschützern und wurde später zurückgezogen.

Das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) publizierte im Jahr 2001 ein Informationsblatt zu rituellen Schlachtungen, in dem die gesetzliche Regelung in der Schweiz mit derjenigen im Ausland verglichen, die Einfuhr geschächteten Fleisches geregelt und das Schächtverbot aus Sicht des Tierschutzes sowie der Grundrechte beurteilt werden.⁶¹ Die Güterabwägung zwischen dem in der Europäischen Menschenrechts-

59 Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die umstrittene Empfehlung des St. Galler Erziehungsrats aus dem Jahr 2010, das Tragen von Kopftüchern an öffentlichen Schulen zu verbieten. Vgl. zur Thematik generell die Stellungnahme der EKR, Ein Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen? Beispiel einer gegen eine Minderheit gerichteten öffentlichen Debatte, Bern 2011: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00143/index.html?lang=de>.

60 Medienmitteilung der EKR vom 17.01.2002: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00144/00256/index.html?lang=de>.

61 Bundesamt für Veterinärwesen (BVET), Informationen zum Thema rituelle Schlachtungen („Schächten“) vom 20.09.2001: <http://halal-produkte.eu/pdf/informationschaechten-20010924.pdf>.

konvention (Art. 9) garantierten „Praktizieren von Bräuchen und Riten“ und dem Tierschutz fällt in den europäischen Ländern recht unterschiedlich aus: Zwar sehen alle europäischen Staaten in ihren Tierschutzbestimmungen eine Betäubungspflicht beim Schlachten vor, bei rituellen Schlachtungen sind jedoch häufig Ausnahmen zulässig. Gänzlich verboten ist die rituelle Schlachtung nur in Schweden, Norwegen, Island und in der Schweiz. Die Einfuhr von geschächtem Fleisch wird in der Schweiz jedoch toleriert. Der Bundesrat setzt – wie für koscheres Fleisch für Juden – ein jährliches Import-Kontingent für muslimisches Halal-Fleisch⁶² fest. Das geschächte Fleisch wird meist aus Frankreich importiert. Die Akzeptanz des importierten Fleisches hängt eng mit dem Schlachtverfahren zusammen: Während ein Teil der Muslime etwa die vorherige Betäubung der Tiere mittels Bolzenschuss oder elektrischem Schlag ablehnt, anerkennt eine Mehrheit diese Verfahren an.⁶³ Allerdings konsumieren weniger strenggläubige Muslime auch herkömmliches Fleisch. Nach Erkenntnissen des Bundes fordern die muslimischen Gemeinschaften gegenwärtig keine Aufhebung des Schächtverbots und planen nicht, diesbezüglich politisch aktiv zu werden.

Minarettbauverbot

Mit der Annahme der eidgenössischen Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“ (kurz: Anti-Minarett-Initiative) am 29. November 2009 hat die Schweiz ein landesweites Verbot des Baus neuer Minarette eingeführt. Dieses Verbot ist europaweit einzigartig. Ein aus Mitgliedern der SVP und der EDU zusammengesetztes Komitee hatte die Volksinitiative am 1. Mai 2007 lanciert. Die Initianten begründeten ihren Vorstoss damit, dass diese Bauten Symbole eines religiös-politischen Machtanspruchs seien, der die Bundesverfassung und die schweizerische Rechtsordnung in Frage stelle.⁶⁴ Am 8. Juli 2008 wurden bei der Schweizerischen Bundeskanzlei 113'540 gültige Unterschriften eingereicht. In seiner Botschaft vom 27. August 2008 ersuchte der Bundesrat das Parlament, die Volksinitiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.⁶⁵ Ein solches Verbot würde den religiösen Frieden gefährden und auch nicht dazu beitragen, die Verbreitung der

62 Der Begriff „halal“ stammt aus dem Arabischen und bedeutet so viel wie „erlaubt, zulässig, gestattet“.

63 Die Betäubung mittels elektrischem Schlag wird auch vom Sila Halal Schlachthof in Buckten (BL) angewendet. Unter tierärztlicher Aufsicht werden hier Schlachtungen nach islamischem Recht vorgenommen. Die Zustimmungsraten der muslimischen Kundschaft für dieses Schlachtverfahren liegen laut den Betreibern bei etwa 75%. <http://www.inforel.ch/i21e10041.html>.

64 Medienmitteilung EJPD vom 27.08.2008: http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2008/ref_2008-08-27.html. Die Sichtweise der Initianten ist insofern verkürzt, als Moscheen in islamischen Ländern historisch zwar durchaus von politischen Führern als Herrschaftssymbol gegenüber dem Volk oder als Zeichen der Vorherrschaft über den religiösen Bereich instrumentalisiert wurden. Diese angestrebte Symbolwirkung kann sich insbesondere bei Moscheen ausdrücken, die über mehrere, prunkvoll ausgestaltete Minarette verfügen. Jedoch dienen – wie auch im Falle von Kirchen – nur eine kleine Zahl von Minarett- und Moscheebauten diesem Zweck. Gemeinhin liegt die Bedeutung des Minaretts – nicht anders als im Falle des Kirchturms – in seiner Funktion für das Gemeinschaftsbewusstsein, indem es die islamische Religion als Teil von Kultur und Identität wahrnehmbar macht. Vgl. für eine ausführliche Betrachtung auch die bundesrätliche Botschaft zur Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/7603.pdf>.

65 Allerdings sprach sich der Bundesrat gegen eine Ungültigkeitserklärung durch die Räte aus, da das Begehren nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstosse.

Thesen islamisch-fundamentalistischer Kreise zu unterbinden. Die Initiative verstos-
se insbesondere gegen die Religionsfreiheit, denn „ein allgemeines Bauverbot für
Minarette in der Schweiz lässt sich nicht mit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit
und Ordnung begründen.“ Die Initiative missachte ferner das Diskriminierungsver-
bot, richte sie sich doch ausschliesslich gegen ein religiöses Symbol des Islam,
während sie vergleichbare bauliche Symbole anderer Religionen nicht erfasse.
Grundsätzlich trage die Volksinitiative auch nicht zur Verbesserung der öffentlichen
Sicherheit oder zum Schutz der öffentlichen Ordnung bei, gefährde den religiösen
Frieden und beeinträchtige die Integration der muslimischen Bevölkerung.⁶⁶ Natio-
nal- und Ständerat schlossen sich der Argumentationsweise des Bundesrats an und
empfahlen die Initiative am 12. Juni 2009 zur Ablehnung.

Nach der Annahme der Volksinitiative durch 57,5 % der Abstimmenden und 19 1/2
Stände wurde in Art. 72 Abs. 3 BV eine neue Bestimmung mit dem Wortlaut „der
Bau von Minaretten ist verboten“ eingefügt, die sofort in Kraft trat. Nicht betroffen
sind die vier bestehenden Minarette in Zürich, Genf, Winterthur und Wangen bei
Olten (SO). Ebenfalls nicht tangiert werden islamische Gebetszentren und Mo-
scheen, die im Rahmen des geltenden Rechts, namentlich der kantonalen und kom-
munalen Raumplanungs- und Bauordnungen, weiterhin errichtet werden können.

Die Abstimmung wurde national, aber auch international, von einem beachtlichen
öffentlichen und medialen Echo zwischen „Jubel und Entsetzen“⁶⁷ begleitet. Auch
von politischer Seite fielen die Reaktionen gemischt aus: Während insbesondere
Nichtregierungsorganisationen, einige Regierungen (auch muslimischer Staaten),
liberale, christdemokratische sowie Linksparteien den Abstimmungsentscheid verur-
teilten, erhielt der Volksentscheid Zuspruch von diversen konservativen und rechts-
populistischen Parteien in Europa. Das Minarettbauverbot wurde auch in jihadistischen
Internetforen sporadisch aufgegriffen, wobei es gemeinsam mit dem
Verschleierungsverbot oder den Mohammed-Karikaturen als Zeichen für die ange-
bliche Islamfeindlichkeit der Schweiz respektive des Westens erwähnt wurde. In der
Schweiz kam es im Nachgang des Volksentscheids nur zu wenigen Protestaktionen,
die alle gewaltlos verliefen.

Am 15. bzw. 16. Dezember 2009 reichten zwei Klägerschaften Beschwerde gegen
die Volksinitiative beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in
Strassburg ein, der diese jedoch im Juli 2011 für ungültig erklärte.⁶⁸ In seiner Ur-

66 So werde gewalttätiger Extremismus religiöser oder weltanschaulicher Art nicht von Bauwerken,
sondern von „Personengruppen und Personen wie beispielsweise militanten Predigern“ getragen.
Auch vermieden konspirative Netzwerke unnötige Aufmerksamkeit. Ein Treffen in einer Wohnung,
einem Kaffeehaus, einer Garage oder einem Hinterhof sei entsprechend unauffälliger als in einer
Gebetsstätte. Zudem gelte es zu beachten, dass „gewisse islamistische Gewaltextremisten und
Terroristen der salafistisch-wahhabistischen Strömung des Islam anhängen, die das Minarett prinzi-
piell als eine von ihrer Auffassung des ‚reinen Islam‘ abweichende, spätere Hinzufügung betrachten,
die abgelehnt wird.“ Insofern komme der Zweck der Initiative dieser fundamentalistischen Sicht
sogar entgegen. Vgl. hierzu die bundesrätliche Botschaft zur Volksinitiative „Gegen den Bau von
Minaretten“.

67 Die Welt (online) vom 30.11.2009: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article5376855/Jubel-und-Entsetzen-ueber-Schweizer-Minarettverbot.html>.

68 Bei den Beschwerdeführern handelte sich um den ehemaligen Sprecher der Moschee Petit-
Saconnex in Genf sowie um vier muslimische Organisationen mit Sitz in der Romandie. Beide
Beschwerdeanträge sehen im Minarettbauverbot eine Verletzung der Religionsfreiheit sowie eine
Diskriminierung aufgrund von Religionszugehörigkeit. Sie berufen sich dabei auf Art. 9 (Gedanken-,
Gewissens- und Religionsfreiheit) und 14 (Diskriminierungsverbot) der Europäischen Menschen-

teilsbegründung verwies der EGMR zunächst darauf, dass die Beschwerdeführer von dem Verbot nicht direkt betroffen seien, da keiner von ihnen den Bau eines Minarets plane. Somit seien sie nicht unmittelbar Opfer einer Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Weiterhin hielt er fest, dass die Schweizer Gerichte selbst in der Lage seien, zu prüfen, ob allfällige Baugesuche mit der Menschenrechtskonvention vereinbar seien.

Einen solchen Fall konkret zu beurteilen hatten die zuständigen Behörden und Gerichte in Langenthal (BE). Eine islamische Glaubensgemeinschaft hatte ein Gesuch für eine Dachaufbaute in Form eines Minarets auf dem dortigen islamischen Zentrum eingereicht, das noch vor der Abstimmung über die Anti-Minarett-Initiative bewilligt worden war. Nachdem die kantonale Baudirektion entschieden hatte, das Bauvorhaben sei rechtmässig, da die Bewilligung vor dem 29. November 2009 erteilt worden sei, hiess das bernische Verwaltungsgericht am 3. April 2012 eine dagegen gerichtete Beschwerde gut. Allerdings ging es nicht auf die Frage ein, ob das verfassungsrechtliche Verbot auch auf Projekte Anwendung findet, die noch vor der Abstimmung von 2009 bewilligt wurden. Die Unzulässigkeit des Langenthaler Minarets ergebe sich bereits aufgrund bestehender lokaler Bauvorschriften. Die betroffene islamische Gemeinschaft zog diesen Entscheid nicht weiter. Sie hatte bereits früher erklärt, das Minarett nicht bauen zu wollen, wenn eine Behörde im Rahmen einer rechtlichen Beurteilung zur Auffassung gelangt, es würden Bauvorschriften verletzt.

Die Anti-Minarett-Initiative gab für den Bundesrat – konkret das EJPD unter der Leitung von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf – den Anstoss zur Lancierung des „Muslim-Dialogs“⁶⁹.

4.2.2 Berufsbildung

Das Bildungswesen in der Schweiz liegt vorwiegend in der Verantwortung der Kantone. Sie sind für die Organisation der allgemeinbildenden Schulen in der Schweiz zuständig, indem sie laut Art. 62 BV für allgemein zugänglichen, unentgeltlichen und ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen haben. Lediglich die Berufsbildung und Teile der tertiären Bildung sind Sache des Bundes. Auf Bundesebene ist das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) unter anderem für die Koordination der Berufsbildung in der Schweiz zuständig. Über die Integration von Muslimen in diesem Teil des Bildungswesens liegen praktisch keine Informationen vor. Allerdings arbeitete die Zentrale für Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (ZBSL) des Kantons Bern ein Merkblatt zur Berufsbildung aus, welches sich spezifisch an muslimische Jugendliche richtet.⁷⁰ Das Merkblatt ist an die

rechtskonvention. Die erste Beschwerde beruft sich zusätzlich auf Art. 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) derselben Konvention und klagt gegen die fehlende Möglichkeit eines innerstaatlichen Rekurses gegen das Minarettbauverbot. Medienmitteilung des EGMR zum Urteil: http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/minarettverbot/110708_minarettverbot-d.pdf.

69 Siehe Kap. 6.3.

70 Kanton Bern, Erziehungsdirektion (2011): Muslimische Jugendliche lernen in der Schweiz einen Beruf: www.erz.be.ch/erz/de/index/berufsberatung/migration_und_integrations.assetref/-content/dam/documents/ERZ/MBA/de/berufsberatung/Merkblaetter/38_1_Muslimische_Jugendliche_deutsch.pdf.

Eltern adressiert und informiert über die berufliche Grundausbildung und den Prozess der Berufswahl. Darüber hinaus befasst es sich mit Fragen wie der Einhaltung islamischer Speisegebote, dem Tragen des Kopftuchs am Arbeitsplatz sowie der Ausbildung im Pflegebereich. Das Merkblatt rät etwa in der Kopftuchfrage zum sorgfältigen Abwägen von Prioritäten (dogmatische Handhabung religiöser Gebote versus die Möglichkeit, einfacher eine Lehrstelle zu finden). Neben den Landessprachen Deutsch, Französisch und Italienisch wurde das Schreiben auch in albanischer, arabischer, bosnischer, englischer und türkischer Übersetzung veröffentlicht.

Aus rechtlicher Perspektive können sich bei der Berufsbildung Fragen nach dem Umfang der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) und des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV) stellen. Letzteres verbietet Diskriminierungen von Personen aufgrund ihrer weltanschaulichen und religiösen Überzeugung. Es gibt keine einfache rechtliche Beurteilung, wenn eine Person eine Lehrstelle nicht erhält, weil sie aufgrund ihrer religiösen Überzeugung darauf besteht, ein bestimmtes Kleidungsstück zu tragen. Zunächst gilt, dass Grundrechte Einzelnen einen Abwehranspruch gegen staatliche Eingriffe geben. Eine direkte Rechtswirkung auf Verhältnisse unter Privaten (sogenannte direkte Drittwirkung) entfalten sie dagegen nicht. Art. 35 Abs. 3 BV verpflichtet die Behörden indes, dafür zu sorgen, „dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.“ Ein allgemeines, umfassendes Diskriminierungsverbot, das sich auf alle Rechtsverhältnisse unter Privaten erstreckt, besteht nicht.

Staatliche Organe müssen in ihren eigenen Lehr- und Arbeitsverhältnissen die Grundrechte und das Diskriminierungsverbot beachten. Allerdings ist eine Einschränkung der Grundrechte zulässig, wenn sie durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz der Grundrechte Dritter gerechtfertigt sind und die Einschränkung verhältnismässig ausfällt (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Hier ist jeweils die konkrete Situation zu beurteilen. Weder von einem öffentlichen Interesse gedeckt noch verhältnismässig wäre es etwa, wenn Bund, Kantone oder Gemeinden einer muslimischen Bewerberin den Antritt einer Lehrstelle auf der Verwaltung verweigern würden, weil sie ein einfaches Kopftuch trägt.

4.2.3 Armee und Zivildienst

Analog zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung ist in den letzten Jahren – auch im direkten Vergleich mit anderen Religionsgruppen – insbesondere der Anteil von Muslimen in der Armee und im Zivildienst angestiegen. Verlässliche Informationen zur Anzahl von Armeemitgliedern oder Zivildienstleistenden islamischer Glaubenszugehörigkeit, ob praktizierend oder nicht, liegen indessen weder für die Armee noch den Zivildienst vor.⁷¹

Grundsätzlich stehen die verfassungsmässigen und gesetzlichen Rechte den Armeemitgliedern und Zivildienstangehörigen auch im Dienstbetrieb zu. Obwohl sich dies bereits aus der Bundesverfassung ergibt, halten Art. 28 Abs. 1 des Militärgesetzes⁷² und Art. 25 des Zivildienstgesetzes⁷³ diesen Punkt noch einmal fest. Somit gelten, im Rahmen

71 Die Religionszugehörigkeit der Angehörigen der Armee wird seit 1995 nicht mehr erfasst. Auch im Zivildienst wird weder bei der Zulassung noch zu einem späteren Zeitpunkt nach der Religionszugehörigkeit der Zivildienstleistenden gefragt.

72 SR 510.10.

73 SR 824.0.

der nach Art. 36 BV zulässigen Einschränkungen, die Glaubens- und Gewissensfreiheit und das Diskriminierungsverbot. Diesen Grundrechten ist auch im Dienstbetrieb Rechnung zu tragen, allerdings nur insoweit, als dessen Ablauf dadurch nicht nennenswert beeinträchtigt wird.

Armee

Der tägliche Umgang mit muslimischen Armeeingehörigen und anderen religiösen Minderheiten in der Schweizer Armee kann (von Einzelfällen abgesehen) als unproblematisch bezeichnet werden.⁷⁴ Die Betreuung von Armeeingehörigen aller Religionen und Konfessionen ist durch die christlichen Armeeseelsorger sichergestellt. In speziellen Situationen vermittelt der zuständige Armeeseelsorger eine entsprechende Betreuung durch einen Seelsorger der gefragten Religion. Im Sinne der Stressprävention führen Moderatoren des Psychologisch-Pädagogischen Dienstes der Armee (PPD A) in der 5./6. Woche der Rekrutenschule zugsweise zweistündige Sequenzen mit den Rekruten durch, in welchen in offener Aussprache allfällige Konflikte und Problemstellungen im jeweiligen Zug oder der Kompanie angesprochen werden. Spannungen und Konflikte religiös/konfessioneller Natur spielen dabei höchst selten eine Rolle.

Gleichwohl ist die Schweizerische Armee bestrebt, im Umgang mit den Bedürfnissen von Armeeingehörigen nicht-christlicher Glaubensgemeinschaften Rechtssicherheit und Verfahrensnormen zu etablieren.⁷⁵ Um allfälligen Unsicherheiten vorzubeugen, erarbeiteten der PPD A und die Armeeseelsorge 2010 je eine kurze Dokumentation für das Kader und die Angehörigen der Armee⁷⁶. Die Merkblätter wurden im Zuge des „Muslim-Dialogs“ in Zusammenarbeit mit drei Imamen aus drei Sprachregionen der Schweiz sowie der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) nachbearbeitet. Sie dienen insbesondere dazu, Rechtssicherheit bezüglich speziellen Mahlzeiten, Gebetszeiten oder Urlauben zu schaffen. Besondere Regelungen dazu sind in den einschlägigen Rechtsgrundlagen vorhanden und werden nach Möglichkeit, abhängig vom Dienstbetrieb und militärischem Auftrag, eingehalten.

Zivildienst

Der Zivildienst bietet eine grosse Vielfalt von Einsatzmöglichkeiten an. Die Zivildienstleistenden organisieren ihren Einsatz innerhalb des durch den Gesetzgeber vorgegebenen Rahmens selber und sprechen spezielle Bedürfnisse direkt mit den Einsatzbetrieben ab. Diese beiden Faktoren erleichtern es Personen mit speziellen

74 Melde- sowie Anlaufstelle für Vorfälle in der Armee ist die Fachstelle Extremismus in der Armee (FS EX), die an die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) angegliedert ist. Zum Thema Extremismus in der Armee bietet die FS EX Beratung, Schulung, Sensibilisierung und Information. Sie ist weder Kontrollorgan noch Ombudsstelle oder Ethikdienst, steht jedoch den Armeeingehörigen beratend zur Seite und unterstützt das VBS sowie die Kader aller Stufen in Belangen des Extremismus.

75 Im Unterschied zu den rechtlich verankerten Schächt- und Minarettbauverböten handelt es sich dabei aber nur um interne Strategien und Massnahmen im Umgang mit religiöser Vielfalt, die lediglich Richtliniencharakter haben.

76 Dokumentation zum Thema Religion für Angehörige der Armee:

http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/militaerdienst/allgemeines/armeeseelsorge/glaube_und_militaerdienst.parsys.71487.downloadList.54830.DownloadFile.tmp/ddokreligionada.pdf.

Bedürfnissen, einen geeigneten Einsatzplatz zu finden. Die für die Betreuung zuständigen Regionalzentren des Zivildienstes unterstützen zudem die Zivildienstleistenden bei der Einsatzplatzsuche, wenn dies gewünscht wird.

Da die Erfüllung religiöser Pflichten durch praktizierende Muslime bisher nie zu Fragen geführt hat, ist davon auszugehen, dass die religiösen Bedürfnisse mit den Pflichten gemäss Zivildienstrecht bisher stets vereinbar waren. Im Zusammenhang mit der Dienstleistung von Zivildienstleistenden muslimischen Glaubens sind im Alltag keine Probleme oder speziellen Fragestellungen aufgetaucht. Daher gibt es keine Merkblätter oder Weisungen zu diesem Thema. Es sind auch keine speziellen Massnahmen geplant.

Fazit

Der Bundesrat steht einer gesetzlichen Reglementierung im Umgang mit religiösen Gemeinschaften auf Bundesebene grundsätzlich zurückhaltend gegenüber. Dies ergibt sich bereits aus der föderalen Kompetenzordnung und dem Subsidiaritätsprinzip. Dieser allgemeine Grundsatz gilt auch in Bezug auf die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz. Die wenigen bestehenden Verfassungsbestimmungen, die auch oder exklusiv die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz betreffen – konkret das Schächt- und das Minarettbauverbot – gehen zudem auf von Volk und Ständen angenommene Volksinitiativen zurück. Der Bundesrat plädiert dafür, allfällige Interessenkonflikte und Probleme vor Ort und zwischen den direkt betroffenen Akteuren auf behördlicher und muslimischer Seite zu lösen. Die behördlichen Instanzen haben auf Kantons- und Gemeindeebene die Rahmenbedingungen zu beachten, welche ihnen das Bundesrecht vorgibt.

Die Erfahrungen des Bundes im Umgang mit Personen muslimischen Glaubens, wie etwa in der Armee und im Zivildienst, können als unproblematisch bewertet werden. Der Bund setzt sich als Arbeitgeber für den nichtdiskriminierenden Umgang mit allen Arbeitnehmenden ein und verpflichtet sich zu einer diskriminierungsfreien Einstellungspraxis. Er respektiert die Religionsfreiheit seiner Mitarbeitenden und ermöglicht ihnen nach Möglichkeit die Ausübung ihrer religiösen Praxis auch am Arbeitsplatz.⁷⁷

4.3 Kantons- und Gemeindeebene

Religiöse Belange werden nur in Ausnahmefällen auf Bundesebene geregelt. Im Alltag sind es die kantonalen und kommunalen Behörden und Institutionen, die Handlungs- und Lösungsoptionen im Umgang mit den Anliegen der muslimischen Gemeinschaften entwickeln. In deren Zuständigkeitsbereich fallen etwa das Bildungswesen bzw. die Schule, das Bauwesen (namentlich bei der Errichtung von Moscheen), die Bestattungsordnungen oder der Strafvollzug. Obwohl in diesen Bereichen auf Bundesebene kaum Vorschriften existieren, kommt es immer wieder zu praktischen Problemen, die auch gesamtschweizerisch debattiert werden. Das nachfolgende Kapitel widmet sich diesen Spannungsfeldern zwischen Muslimen, staatlichen Organen und der nicht-muslimischen Mehrheitsgesellschaft, wie sie im

⁷⁷ Staatliche Massnahmen unter massgeblicher Beteiligung des Bundes, die das friedliche Zusammenleben der Kulturen und Religionen in der Schweiz ermöglichen sollen, werden ausführlich in Kapitel 6 des Berichts vorgestellt.

alltäglichen Kontakt der Muslime mit den jeweiligen Behörden vor Ort auftreten können.

4.3.1 Raumplanung: Kultstätten, Friedhöfe und Bestattung

Vor allem die Sichtbarkeit islamischer Symbole und Riten im öffentlichen Raum hat zu Debatten in Medien und Politik geführt und wurde von Teilen der Bevölkerung als bedrohlich oder sogar als Gefährdung des säkularen Rechtsstaats, empfunden. Insbesondere das Bauwesen geriet dabei – gerade vor dem Hintergrund der Debatte um das Minarettbauverbot – in den Fokus der Öffentlichkeit. Immer wieder kommt es zu Protesten und Widerstand gegen muslimische Bauvorhaben. Auch um die Einrichtung muslimischer Grabfelder entstanden teils heftige Auseinandersetzungen.

Rechtliche Lage und Instrumente

Das Bauwesen ist traditionell eine kantonale Zuständigkeit. Der Bund greift nur punktuell ein, namentlich dann, wenn es um Landschafts- und Umweltschutz geht. Gemäss Art. 75 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung⁷⁸ fest. Die eigentliche Planung obliegt den Kantonen und soll der geordneten Besiedelung des Landes dienen. Die zulässige Nutzung des Bodens wird in den Nutzungsplänen festgelegt. Neben den bundesrechtlich vorgeschriebenen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen können die Kantone weitere Zonen vorsehen, was sie z.B. mit der Ausscheidung von Gewerbezone tun. Wie für alle Bauten richtet sich das Bewilligungsverfahren für neue Sakralbauten nach kantonalem und kommunalem Recht. Seit Jahrzehnten oder gar Jahrhunderten bestehende christliche und jüdische Sakralbauten befinden sich traditionellerweise an zentralen Lagen und somit häufig in Wohnzonen oder in gemischten Wohn- und Gewerbezone. Neue Sakralbauten werden dagegen meist in peripher gelegenen Gewerbezone und eher selten in Wohnzonen bewilligt. Besondere Zonen für kulturelle oder religiöse Bauten gibt es kaum. Zusätzlichen Raumbedarf haben vor allem Religionsgemeinschaften, die aufgrund der Migration in den letzten Jahrzehnten stark gewachsen sind, darunter Muslime, orthodoxe Christen oder Hindus. Deren Kultuszentren liegen somit häufig in Gewerbe- oder Industriezone. Sakralbauten sind den Vorschriften der Bau- und Zonenordnungen unterworfen. Allerdings dürfen z.B. raumplanerische Vorschriften nicht so ausgelegt werden, dass die Errichtung von baurechtskonformen Sakralbauten, für die ein offensichtlicher Bedarf besteht, verunmöglicht wird. Dies käme einer Verletzung der Religionsfreiheit gleich.⁷⁹

Die Regelung des Bestattungswesens fällt mangels Kompetenznorm in der Bundesverfassung ebenfalls in die kantonale Zuständigkeit. Die Kantone überlassen die konkrete Ausgestaltung meist den Gemeinden, die Friedhofs- und Bestattungsordnungen erlassen. Einzelne Vorschriften des Bundes und der Kantone gibt es in den Bereichen der Gesundheitsfürsorge und der Seuchenprävention. Eine wichtige Rolle spielt der grundrechtliche Anspruch auf ein schickliches Begräbnis. Dieses Recht war in Art. 53 Abs. 2 der alten BV von 1874 noch ausdrücklich genannt worden. Heute wird es aus der von Art. 7 BV garantierten Menschenwürde abgeleitet. Dieses

⁷⁸ Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

⁷⁹ Vgl. dazu Andreas Klay; Alexander Schaer, Gewährleistet die Religionsfreiheit einen Anspruch auf Minarett und Gebetsruf? in: Matthias Tanner; Felix Müller et al. (Hgg.), Streit um das Minarett. Zusammenleben in der religiös pluralistischen Gesellschaft, Zürich 2009, S. 87-101.

Recht verpflichtet die zuständigen staatlichen Behörden, allen Personen eine diskriminierungsfreie Bestattung zu ermöglichen. Die Bundesverfassung schreibt nicht vor, dass Friedhöfe nur vom Staat errichtet und geführt werden dürfen. Sie schliesst somit die Errichtung privater Friedhöfe nicht aus. Umgekehrt ist der Religionsfreiheit aber auch kein Anspruch auf die Errichtung privater Friedhöfe zu entnehmen. Es ist Sache der Kantone, ob sie private Friedhöfe zulassen wollen oder nicht. Traditionellerweise sind die jüdischen Friedhöfe privat. Dies lässt sich nicht zuletzt darauf zurückführen, dass noch in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als die Friedhofsregelungen konfessionell geprägt waren, Juden meist gar nicht auf christlichen Friedhöfen bestattet werden durften.

Kontextualisierung

Kultstätten

Die erhöhte Aufmerksamkeit für muslimische Sakralbauten korrespondiert nicht mit deren tatsächlicher Zahl und Präsenz im Ortsbild. In der Schweiz existieren lediglich vier – insbesondere durch Minarette – bautechnisch als Moscheen erkennbare Gebetsstätten. Es handelt sich um die Mahmud-Moschee der Ahmadiyya-Gemeinde in Zürich (eingeweiht 1963), die Moschee Petit-Saconnex in Genf (1978) – beide mit einer typischen Kuppel und einem Minarett – sowie die Moschee der Islamisch-Albanischen Gemeinschaft in Winterthur (2004) und das Zentrum des türkischen Kulturvereins in Wangen bei Olten (SO/2009). Abgesehen von diesen architektonisch erkennbaren Gebetsräumen praktizieren die Schweizer Muslime ihren Glauben mehrheitlich in Gebäuden und Wohnungen, die äusserlich kaum oder gar nicht als Kultstätten erkennbar sind.⁸⁰

Die islamischen Gebetsstätten und Kulturzentren in der Schweiz werden äusserst vielfältig genutzt: Sie dienen für religiöse Feiern, als Austragungsort für kulturelle Anlässe und andere Veranstaltungen, als Schulungsraum, Cafeteria oder sozialer Treffpunkt. Dies belegt die eminent wichtige Rolle der Moscheen als gemeinschaftliche Zentren, deren Bedeutung weit über die religiöse Sphäre hinausgeht. Dieses Miteinander von Religion und Gemeinschaftsleben drückt sich auch darin aus, dass die Einrichtungen meist von Gruppen getragen und besucht werden, die über einen geographisch und kulturell ähnlichen Hintergrund verfügen.⁸¹ Die Heterogenität der islamischen Glaubensgemeinschaften in der Glaubens- und Herkunftsausrichtung wirkt sich derweil nachteilig auf die Finanzierung der Kultstätten und Begegnungsräume aus, die in aller Regel über Mitgliederbeiträge erfolgt. Einzelne Gemeinschaften verfügen oftmals nicht über die nötigen finanziellen Mittel, um eine Moschee zu errichten. Zudem beklagen die Glaubensgemeinschaften die oftmals periphere Lage ihrer Gebetsstätten in Industriegebieten und abgelegenen Wohnhäusern, die deren Nutzung als Begegnungsort erschwert. Auch das erhebliche Normengeflecht bezüglich der Errichtung und Umnutzung von Gebäuden wird des Öfteren als einschränkend wahrgenommen.⁸²

80 Für Schätzungen zur Anzahl der Gebets- und Kulturvereine wird auf Kapitel 3.3 verwiesen.

81 Gewisse Zentren werden auch von religiösen Trägerschaften unterstützt, die in den Ursprungsländern der Mitglieder ansässig sind. So etwa die staatliche türkische ‚Diyamet‘, das staatliche Präsidium für Religionsangelegenheiten, welche im Rahmen ihrer Auslandsdienste sogenannte Religionsbeauftragte – meist Imame – in der Diyanet angegliederte Moscheen im Ausland, u.a. auch in die Schweiz, entsendet.

82 So steht beim Bau von neuen Räumlichkeiten vielfach der örtliche Nutzungs- und Zonenplan im Weg, da kaum Platz für weitere Sakralbauten vorgesehen ist.

Aufgrund dieser Hemmnisse bei der Einrichtung und dem Unterhalt von islamischen Gebetsstätten ist festzuhalten, dass es den muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz vornehmlich darum geht, ihren Glauben unter würdigen Bedingungen praktizieren zu können. Der Bau repräsentativer Moscheen (mit oder ohne Minarett) steht für sie kaum auf der Agenda. Die Koordinationsanstrengungen zwischen den islamischen Glaubensgemeinschaften und die (berufliche) Integration und Einbürgerung von Muslimen dürften sich allerdings positiv auf die (wirtschaftliche) Realisierbarkeit der Bauvorhaben auswirken und künftig zu einer stärkeren Nachfrage führen.

Friedhöfe und Bestattung

Das erste muslimische Grabfeld wurde 1978 auf dem Genfer Friedhof Petit-Saconnex eingeweiht, der an die gleichnamige Moschee angeschlossen ist. Seit der Jahrtausendwende legten rund ein Dutzend, mehrheitlich in der Deutschschweiz gelegene Gemeinden, gesonderte Friedhofsabteile für Muslime an.⁸³ Allerdings macht es vor allem bei kleineren Gemeinden wenig Sinn, gesonderte Grabfelder für Muslime einzurichten, so dass eventuell eine regionale Lösung vorzuziehen wäre. Dies bringt jedoch eine rechtliche Erschwernis mit. Fest steht, dass künftig mit einer deutlich verstärkten Nachfrage nach muslimischen Grabfeldern gerechnet werden muss. Zwar lassen sich nach Schätzungen der Vereinigung der Islamischen Organisationen Zürich (VIOZ) gegenwärtig noch mehr als 90% der Angehörigen der ersten Einwanderergeneration in ihrem Herkunftsland bestatten.⁸⁴ Die Zahl der muslimischen Bestattungen dürfte hierzulande aber mit der Zunahme von Muslimen, die in der Schweiz geboren sind und hier ihre Wurzeln haben, deutlich steigen.

Zum Streitpunkt wurde bei der Einrichtung muslimischer Grabfelder wiederholt die Abwägung zwischen der Säkularisierung des Friedhofswesens einerseits und der Berücksichtigung der verfassungsrechtlich garantierten Religionsfreiheit (und der daraus abgeleiteten Gleichbehandlung der Religionen) andererseits. Letztere kann, je nach Auslegung, auch für die Garantie der besonderen muslimischen Bestattungsrituale⁸⁵ herangezogen werden. Dieser Argumentation folgte etwa der Regierungsrat

83 Muslimische Grabfelder existieren ausser in Genf in Basel-Stadt, Bern, Biel (BE), Zuzgen (BL), Liestal, Lugano, Sissach (BL), Pratteln (BL), Thun, Olten, La Chaux-de-Fonds, Luzern, Winterthur und Zürich-Witikon. In Biel (BE) bewilligte der Gemeinderat Ende 2010 das Anlegen eines muslimischen Grabfeldes auf dem Madretschfriedhof. Im Bremgartenfriedhof in Bern wurde nach siebenjähriger Planungsphase im Januar 2000 ein weiteres muslimisches Grabfeld eingeweiht. Weitere Gemeinden prüfen die Einrichtung muslimischer Grabfelder. In Zürich scheiterte in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre das Vorhaben, einen „Islamischen Friedhof Zürich“ – so der offizielle Projektname – anzulegen. Den Ausschlag dafür gab, neben der schleppenden Finanzierung durch die muslimische Gemeinde, ein kantonaler Gesetzesartikel, der die Anlegung separater Bestattungsbereiche in öffentlichen Friedhöfen untersagte. Seit Juni 2004 besteht in der Stadt Zürich eine Grabstätte für Muslime auf dem Friedhof Witikon. In Winterthur wurde im Jahr 2011 auf dem Friedhof Rosenberg ein muslimisches Grabfeld eingerichtet.

84 http://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/Graeberfelder_fuer_Muslime_als_Generationen-frage_html?cid=33126652.

85 Eine Bestattung nach islamischen Vorschriften umfasst gemäss der VIOZ fünf rituelle Hauptaspekte, die mitunter in Konflikt mit den behördlichen Vorschriften und Friedhofsreglementen geraten können: die rituelle Waschung des Leichnams durch muslimische Angehörige desselben Geschlechts, die Erdbestattung, die Ausrichtung des Grabes in Richtung Mekka, die räumliche Zusammenfassung muslimischer Gräber und das Verbot der Wiederausgrabung. Vgl. jedoch BGE 125 I 300. In diesem Entscheid lehnt es das Bundesgericht ab, aus dem Recht auf ein schickliches Begräbnis auf einem öffentlichen Friedhof einen Anspruch auf ewige Grabesruhe nach dem islamischen Ritus abzuleiten.

von Basel-Stadt bei seiner ablehnenden Haltung gegenüber der Interpellation der Grossrätin Angelika Zanolari (SVP), die das im Jahre 2000 angelegte muslimische Grabfeld auf dem Friedhof Hörnli als integrationsstörende Sonderbehandlung erachtete, die weiterhin der Gleichbehandlung und Säkularisierung zuwiderlaufe. Der Regierungsrat berief sich in seiner Antwort auf die Bundesverfassung und das baselstädtische Bestattungsgesetz, das eine schickliche Bestattung für alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons verlange.⁸⁶ In Luzern, St. Gallen und Biel (BE) kam es in jüngerer Vergangenheit zu ähnlich gelagerten Protesten und Einsprachen gegen geplante und bestehende muslimische Grabfelder.

Erfahrungen und Handlungsoptionen

Kultstätten

In Bezug auf die Errichtung und den Unterhalt von Kultstätten und muslimischen Grabfeldern stellen sich in der Praxis Fragen, die für die Behörden vorrangig baurechtlicher Natur sind, für die Muslime hingegen traditionelle religiöse und kulturelle Aspekte beinhalten. Dazu gesellt sich die bereits angetönte politische und mediale Diskussion rund um muslimische Bauvorhaben. So merkten die kommunalen Baubehörden in Wil (SG), Wangen bei Olten (SO) und Winterthur gegenüber dem Bund an, dass die Vermischung von baurechtlichen Aspekten mit der öffentlichpolitischen Behandlung des Themas zu Irritationen führe und den Dialog und die pragmatische Lösungsfindung zwischen den Parteien erschwere.⁸⁷

Ein Fallbeispiel aus der Stadt Wil veranschaulicht dieses Konfliktpotenzial. Im November 2011 ging bei der Baubewilligungsbehörde ein Baugesuch für den Neubau eines islamischen Begegnungszentrums in einer Gewerbe- und Industriezone ein, das einen Gebetsraum und ein Klassenzimmer umfassen soll. Schon 2006 hatte dieselbe muslimische Gemeinde die Absicht geäussert, eine Moschee mit Minarett errichten zu wollen – ein Vorstoss, der laut der Baubewilligungsbehörde zur Lancierung der Anti-Minarett-Initiative beigetragen habe. Seitens der Bevölkerung war derweil schon länger ein Unbehagen spürbar: Bereits der Kauf eines Grundstücks durch die muslimische Gemeinde hatte öffentlichen Widerstand erregt und zur Gründung der Interessengemeinschaft „IG Wiler Süden“ geführt. Entsprechend gross war das Medieninteresse am neuen Baugesuch.

Das Projekt wurde inzwischen in baurechtlicher Hinsicht geprüft und am 9. November 2012 von der Wiler Baubehörde bewilligt. Im Umgang mit Anfragen seitens des Parlaments, der Medien und der Bevölkerung betonte die Wiler Baubewilligungsbehörde die Wichtigkeit der sachlichen Kommunikation und Information. Nicht zuletzt, um dem offensichtlichen Missfallen in der Bevölkerung, das sich auch in der verhältnismässig hohen Zahl an Einsprachen äussert, entgegenzutreten. Sie zeigte sich zudem erfreut über die „frühzeitige und proaktive Informationspolitik“ der islamischen Gemeinschaft gegenüber Baubehörden, Anwohnenden, anderen Glaubensgemeinschaften und den Medien.

⁸⁶ Vgl. <http://www.bmk-online.ch/grosser-rat-bs.html>.

⁸⁷ Das Baurecht und -wesen richtet sich nach dem Subsidiaritätsprinzip. Baurechtliche Konflikte, wie sie im Falle von Kultstätten auftreten können, werden primär auf Gemeindeebene behandelt. Anstelle einer flächendeckenden, mit hohem Aufwand verbundenen Erhebung wurde der Fokus der Befragungen von Seiten des Bundes daher auf punktuelle „Problemfälle“ gelegt.

Friedhöfe und Bestattung

Auch im Friedhofs- und Bestattungswesen werden ähnlich gelagerte Spannungen zwischen Behörden, Muslimen, (Medien-)Öffentlichkeit und Politik spürbar. Als herausfordernd beschreiben die Betreiber von Friedhöfen mit muslimischen Grabfeldern die besonderen islamischen Bestattungsrituale, die mitunter im Widerspruch zu den behördlichen Vorschriften und Friedhofsreglementen stehen; oder – und dieser Umstand kann als besonders problematisch gewertet werden – von Teilen der Bevölkerung als Angriff auf die Religionsfreiheit und das Gleichbehandlungsprinzip verstanden werden.

Die Praxiserfahrung zeigt demgegenüber, dass sich durch Verhandlungen mit Vertretern muslimischer und christlicher Gemeinschaften sowie der Behörden Kompromisslösungen erzielen lassen, die die Integration der muslimischen Anliegen innerhalb des gesetzlichen Rahmens ermöglichen. Allerdings ist der Handlungsspielraum, wie etwa bei der verpflichtenden Beisetzung des Leichnams in einem Sarg, in manchen Fällen beschränkt. Alle der Befragten waren sich dementsprechend einig, dass sich die durchaus vorhandenen Widersprüche und Konflikte am ehesten durch intensive Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der islamischen Glaubensgemeinschaften lösen lassen. Ein kooperatives und konstruktives Gesprächsklima, ein breiter, repräsentativer Teilnehmerkreis und die Beiziehung von Fachleuten (u.a. ‚Dialogspezialisten‘ auf dem Feld der interkulturellen Vermittlung) und islamischen Würdenträgern helfen dabei, allfällige Spannungen und Konflikte zu überbrücken und die Bereitschaft zu Kompromissen zu fördern.

Zur Illustration wird hier das Beispiel des Friedhofs Friedental in Luzern angeführt. 2003 wurde die Stadt Luzern erstmals mit dem Wunsch der muslimischen Glaubensgemeinschaften nach einem eigenen Grabfeld konfrontiert. Der Luzerner Stadtrat war für das Anliegen von Anfang an offen. Er suchte nach einer „regionalen Lösung“ unter Beteiligung möglichst vieler Agglomerationsgemeinden – wo die meisten Muslime ansässig sind – und verknüpfte insbesondere integrationspolitische Gründe mit dem Projekt. Den Friedhofsbetreibern und dem Stadtgärtner wurden verschiedene Fachleute aus der Stadtverwaltung zur Seite gestellt. Involviert waren zudem die Landeskirchen sowie die Vereinigung der Islamischen Organisationen des Kantons Luzern (VIOKL). Viel wurde auch in die Kommunikation und Information der Politik, Medien und Öffentlichkeit investiert, um eine möglichst breite Akzeptanz zu erzielen. Die muslimischen Vertreter zeigten sich bei der konkreten Ausarbeitung des Projekts ausgesprochen kompromissbereit: Sie willigten ein, von der ewigen Grabesruhe abzusehen und die Verstorbenen innerhalb der gesetzlichen Fristen zu bestatten. Demgegenüber erklärten sich die Betreiber bereit, die nötigen Infrastrukturen für die Bestattungsrituale, so etwa für die Waschung des Leichnams, zur Verfügung zu stellen. Dies habe die gegenseitige Wertschätzung gefördert und zu einem konstruktiven Dialog beigetragen. Dank der erfolgreichen Kommunikation, strategischen Ausrichtung und regionalen Verankerung des Projekts konnte das muslimische Grabfeld Anfang 2008 eingerichtet werden.

Fazit

Bau und Betrieb von Moscheebauten und islamischen Gemeinschaftszentren betreffen in erster Linie das Raumplanungs- und Baurecht und bieten in diesem Kontext keine nennenswerten oder aussergewöhnlichen Probleme. Verkompliziert wird die Situation durch das erhöhte mediale und politische Interesse an Bauvorhaben der

islamischen Glaubensgemeinschaften. Hier vermischen sich baurechtliche Aspekte häufig mit einer Grundsatzdebatte über den Islam. Eine vergleichbare – und seitens der beteiligten Behörden als wenig konstruktiv eingestufte – Entwicklung lässt sich auch bei der Einrichtung muslimischer Grabfelder feststellen. Die Erweiterung der Debatte um die verfassungsmässige Perspektive kann jedoch nicht einseitig verlaufen. Sie muss auch die grundrechtlich geschützten Anliegen von Minderheiten berücksichtigen, die – wie jüngst im Zuge der Anti-Minarett-Initiative – beeinträchtigt sein können (konkret die Religionsfreiheit und das Diskriminierungsverbot). Auch sollte gerade bei der Diskussion um islamische Gebetsstätten und Gemeinschaftszentren deren identitäts- und gemeinschaftsstiftende Funktion bedacht werden.

In der Praxis lässt sich eine grundsätzlich konstruktive Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Instanzen auf behördlicher Ebene und den muslimischen Geschstellern feststellen. Es kann festgehalten werden, dass die islamischen Glaubensgemeinschaften bei der Realisierung ihrer Bauvorhaben und Begräbnisstätten ausgesprochen dialog- und kompromissbereit sind, so dass in aller Regel eine allseits annehmbare Lösung innerhalb der geltenden Rechtsordnung gefunden werden kann. Oft empfiehlt es sich, eine Vielzahl von Akteuren einzubinden, was mitunter – neben den zuständigen Behörden und betroffenen Muslimen – auch Vertreterinnen und Vertreter anderer Glaubensrichtungen, Fachleute und interkulturell geschulte Mediatorinnen und Mediatoren umfassen kann.

4.3.2 Gesundheitswesen

Das Gesundheitswesen vereint eine beträchtliche Anzahl an Akteuren und Tätigkeitsfeldern. Im Folgenden soll der Fokus jedoch auf den alltäglichen Kontakt von Beschäftigten im Gesundheitswesen mit Personen islamischen Glaubens gelegt werden. Die Konzentration auf die Spitalpraxis erscheint angebracht, ergeben sich im Bereich der Pflege und Behandlung doch unmittelbare Berührungspunkte zwischen den Bedürfnissen der muslimischen Patientinnen und Patienten und deren Berücksichtigung durch Pflegenden und zuständige Fachpersonen. Es soll der Frage nachgegangen werden, ob es im Alltag in den Schweizer Spitälern spezifische Herausforderungen und Probleme mit muslimischen Patientinnen und Patienten gibt. Auch soll erörtert werden, inwiefern diese in Zusammenhang mit der religiösen Zugehörigkeit oder aber mit einem allfällig vorhandenen Migrationshintergrund stehen.

Rechtliche Lage und Instrumente

Im Gesundheitswesen sind auf Seite der öffentlichen Hand sowohl Bund, Kantone und Gemeinden beteiligt. Die staatlichen Behörden der verschiedenen Ebenen arbeiten eng zusammen. Während der Bund übergeordnete Aufgaben wie Sozialversicherung, Medikamenten- und Genussmittelkontrolle, Prävention und Gesundheitsförderung wahrnimmt, erbringen Kantons- und Gemeindebehörden Leistungen in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Aufsicht, Bildung und Finanzierung. Zentral für den Bund ist – neben der Zusammenarbeit mit dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) – der Dialog Nationale Gesundheitspolitik, der eine ständige Plattform zu gesundheitspolitischen Themen bildet. Der Privatsektor seinerseits deckt wesentliche Teile der Gesundheitsversorgung ab. Schliesslich kommt den nichtstaatlichen Organisationen des Gesundheitswesens eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu.

Kontextualisierung

Grundsätzlich spielen religionspezifische Anliegen im Gesundheitswesen nur eine untergeordnete Rolle. Zwar stellt der Zusammenhang zwischen Migration und Gesundheit auf allen staatlichen und behördlichen Ebenen des Gesundheitswesens,⁸⁸ aber auch in der Spitalpraxis, einen Schwerpunkt dar. Die Religionszugehörigkeit wird dabei jedoch nicht als entscheidendes Kriterium betrachtet. Dies geschieht im Sinne eines trans- und interkulturellen Ansatzes durchaus bewusst: Patientinnen und Patienten werden als Individuen mit vielfältig zusammengesetzter Identität betrachtet und nicht über eine einzelne Kategorie, wie etwa die Religion, definiert.⁸⁹ Ein Mitarbeiter der Seelsorge des Inselspitals Bern gab dieser Betrachtungsweise mit den Worten Ausdruck, dass es „für uns absolut irrelevant [ist], ob es sich um einen muslimischen oder buddhistischen Patienten handelt“⁹⁰. Auch das zweistufige Gesundheitsmonitoring der Schweizer Migrationsbevölkerung (GMM I+II), das vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) veranlasst wurde, um Wissenslücken über Personen mit Migrationshintergrund im Gesundheitswesen zu schliessen, lieferte – trotz wertvoller Erkenntnisse betreffend der Zufriedenheit von *länderspezifischen* Migrantengruppen mit den schweizerischen Gesundheitsdiensten – nur bedingt Aufschluss über *religions*spezifische Bedürfnisse im Gesundheitswesen.⁹¹ Auch die meisten öffentlichen Statistiken und Umfragen behandeln die die Religionszugehörigkeit der Studienteilnehmenden nur marginal.

Trotz dieser weit verbreiteten „religionsblinden“ Betrachtungsweise können einige Bereiche genannt werden, in denen muslimische Patientinnen und Patienten – wie auch Mitarbeitende – je nach ihrer Auslegung der Religion spezifische Bedürfnisse zeigen können. Den Versuch, eben diese spezifischen Bedürfnisse der Muslime auf ihre Relevanz in der Spitalpraxis hin zu prüfen, unternahm im Jahre 2008 eine Teilstudie im Rahmen der „Studie zur Stellung der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich“⁹² (fortan bezeichnet als „Teilstudie Gesundheit“).

88 Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat zum Thema Migration und Gesundheit ein Nationales Programm (2008-2013) formuliert. Primäre Handlungsfelder bilden Gesundheitsförderung und Prävention, Aus- und Weiterbildung im Gesundheitswesen bezüglich Diversität, migrantenfreundliche Gesundheitsversorgung, interkulturelles Übersetzen, sowie Forschung und Wissensmanagement. Im Zusammenhang mit einer migrationssensiblen Gesundheitsversorgung ist auch das Handbuch „Diversität und Chancengleichheit“ zu nennen, welches vom BAG zusammen mit dem Spitalverband H+ herausgegeben wurde. Vgl. Bundesamt für Gesundheit, Diversität und Chancengleichheit. Grundlagen für erfolgreiches Handeln im Mikrokosmos der Gesundheitsinstitutionen, Bern 2006.

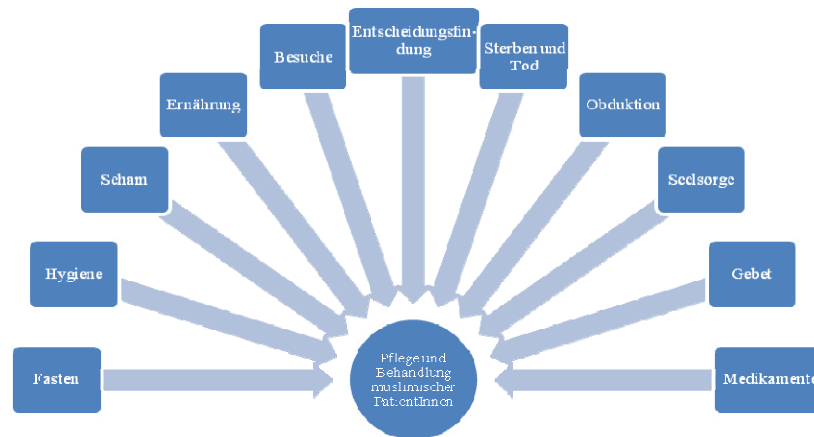
89 Auch das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) vermeidet laut einer Auskunftsperson, Menschen nach einem einzelnen Gesichtspunkt ihrer Identität (wie Religion, Nationalität oder Ethnie) zu klassifizieren. Menschen werden vielmehr als Individuen mit vielgestaltiger Identität aufgefasst, und deshalb werden seitens des SRK für Weiterbildungsveranstaltungen oder in der Beratung von Gesundheitsorganisationen auch keine speziellen Richtlinien bezüglich Muslimen ausgearbeitet.

90 Die Aussage stützt sich auf bundesinterne Erhebungen, vgl. Fussnote 93.

91 So wurde Religion nicht als erklärende Variable verwendet, womit auch keine Aussagen gesondert nach Religionszugehörigkeit möglich sind. Ein wesentlicher Befund des GMM I war aber die grundsätzliche Zufriedenheit der muslimischen Patientinnen und Patienten mit dem Schweizer Gesundheitswesen. Die Mehrheit der Muslime zeichnete ein sehr positives Bild ihrer Patientenerfahrung. Besonders zufrieden zeigten sie sich mit dem Behandlungserfolg und der respektvollen Behandlung durch Ärzte/Ärztinnen und Pflegepersonal. Auch fühlten sie sich ausreichend informiert. Schlussberichte zum GMM I und dem Ende 2012 abgeschlossenen GMM II:

<http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/-/07685/12533/12535/index.html?lang=de>.

92 Universität Zürich 2008.



Die Teilstudie, die im Auftrag der kantonalen Direktion der Justiz und des Innern angefertigt wurde, listet die folgenden in der Fachliteratur thematisierten potentiellen Problembereiche in der Pflege und Behandlung muslimischer Patientinnen und Patienten auf:

Der Frage, ob diese Zusammenstellung den tatsächlichen Gegebenheiten in den Schweizer Spitälern entspricht und welche Strategien zur Konfliktlösung sich in der Praxis etabliert haben, wurde im Rahmen interner Erhebungen⁹³ und der Teilstudie Gesundheit⁹⁴ nachgegangen.

Erfahrungen und Handlungsoptionen

Der Praxisvergleich folgt nicht vollends dem oben abgebildeten Schema: So stellt die Teilstudie Gesundheit fest, dass gemäss ihren Umfragen keineswegs alle genannten Themenfelder im Spitalalltag relevant sind oder gar als problematisch betrachtet werden. Die Erhebungen des Bundes bestätigen diesen Eindruck. Beispielhaft dafür sind die Schwerpunkte Hygiene, Scham und Ernährung, die weder vom Fachpersonal noch von den muslimischen Patientinnen und Patienten selbst als heikel bzw. als vernachlässigt angesehen werden. Dies liegt laut den Befragten vor allem daran, dass diese potenziellen Problembereiche nicht genuin „muslimisch“ sind: Im Fall der Hygiene wird etwa argumentiert, dass beispielsweise die Waschung von Patienten

93 Der Bund stützt seine Ergebnisse auf Umfragen unter kantonalen Gesundheitsdepartementen sowie verschiedenen Kantons- und Universitätsspitalern. Weiterhin wurden vertiefende Interviews mit den Verantwortlichen von vier Spitälern im Bereich der Integration, Pflege und Seelsorge geführt.

94 Für die Teilstudie Gesundheit wurden jeweils fünf Spitalmitarbeitende aus dem urbanen und ländlichen Raum befragt (darunter Ärzte/Ärztinnen, Pflegenden und Sozialarbeiter/innen). Da es sich als schwierig erwies, Muslime mit Patientenerfahrung für die Umfragen zu gewinnen, wird die muslimische Sicht durch den Vertreter einer muslimischen Organisation des Kantons Zürich und zwei interkulturelle Vermittler wiedergegeben, die, so die Teilstudie Gesundheit, über „ausgewiesene Praxiserfahrung verfügen.“ Freilich konzentriert sich die Studie nur auf den Raum Zürich. Trotzdem liefert sie wertvolle Aufschlüsse, die sich grösstenteils durch die Ergebnisse der bundesinternen vorge-nommen Befragungen bestätigen lassen.

tinnen und Patienten durch Pflegenden des anderen Geschlechts nicht nur von Muslimen als unangenehm empfunden werde. Dementsprechend würden derlei Empfindsamkeiten seit jeher, unabhängig von Glaubensrichtung oder ethnisch-kulturellem Hintergrund der Patientinnen und Patienten, bedacht. Ebenso werde losgelöst von der Religionszugehörigkeit versucht, auf deren Schamgefühl Rücksicht zu nehmen, insbesondere bei gynäkologischen und anderen intimen Untersuchungen. Dies sei aber ebenfalls kein muslim-spezifisches Anliegen. Auch die Ernährung, im Fall gläubiger Muslime der Verzicht auf Schweinefleisch oder alkoholhaltige Speisen und Getränke (sog. „haram“, also gemäss Glaubensdoktrin „verbotene“ Nahrungsmittel), stellt nur äusserst selten ein Problem dar, berücksichtigen die Spitäler doch schon beim Eintritt der Patientinnen und Patienten deren (nur selten religiös motivierte) unterschiedliche Speisegewohnheiten und bieten zumindest vegetarische Menüs an.⁹⁵

Insofern lassen sich viele (vermeintlich) religiös motivierte Anliegen problemlos in die alltäglichen Abläufe im Spitalbetrieb integrieren und sind Teil der selbstverständlichen Rücksichtnahme auf individuelle Bedürfnisse – seien sie ethnisch-kulturellen, sozialen oder religiösen Ursprungs. Strategisch richten sich die befragten Spitäler denn auch kaum exklusiv auf muslim-spezifische Anliegen aus, sondern verfolgen eine migrationsensible Pflegepraxis: Interkulturell Vermittelnde werden bei Konfliktsituationen eingesetzt, es bestehen Aus- und Weiterbildungsangebote zum Erwerb interkultureller Kompetenzen und Merkblätter verankern Grundsätze zum Umgang mit sozialer Diversität.

Etwas konfliktreicher gestaltet sich der Bereich der Religionsausübung. Zwar gab die Mehrheit der befragten Spitalmitarbeitenden an, dass der religiöse Hintergrund der Patienten für deren Betreuung keine Relevanz habe. Diese Sichtweise ist jedoch, wie die Teilstudie Gesundheit ausführt, dahingehend zu hinterfragen, ob tatsächlich keine Probleme vorliegen oder aber eine gewisse „Blindheit“ gegenüber den spezifischen Bedürfnissen muslimischer Patientinnen und Patienten besteht. Auseinanderdriftende Wahrnehmungsmuster zwischen muslimischer Patientenschaft und Spitalmitarbeitenden liegen gemäss Studie namentlich im Bereich des Gebets, der Seelsorge und beim Thema Sterben und Tod vor: Zwar verfügen die befragten Spitäler durchaus über Orte der Andacht, manch muslimischer Patient hätte sich bei seinem Eintritt aber nähere Erörterungen über derartige Räumlichkeiten gewünscht. Ebenso stellte der Bereich der Seelsorge aus Spitalsicht „kein Thema“ dar, während alle befragten Muslime die (in Zürich) fehlende Seelsorge⁹⁶ durch einen Imam oder eine dafür ausgewählte Person beklagten. Die Befragten kritisierten diesbezüglich, dass christliche Patientinnen und Patienten „aktiv informiert und gefragt werden, es

95 Da Schweinefleisch und Alkohol als verboten („haram“) gelten, dürfen – theoretisch – auch keine Medikamente eingenommen werden, die „haram“-Substanzen beinhalten. Gemäss dem islamrechtlichen Grundsatz, „Notlagen heben Verbote auf“, sind solche Präparate aber erlaubt, wenn die Gesundheit gefährdet ist. Ohnehin wird eine derart strikte Einhaltung der Glaubensgebote nur von einer strenggläubigen Minderheit eingefordert.

96 „Seelsorge“ ist ein ursprünglich christliches Konzept, das der Islam nicht kennt. Dies liegt vorderhand darin begründet, dass es nach islamischer Auffassung keine Mittlerinstanz zwischen Gott und dem einzelnen Gläubigen gibt. In muslimischen Ländern hat der Imam ein eng begrenztes Tätigkeitsfeld, das sich auf seine Funktion als Vorbeter und Leiter des gemeinschaftlichen Gebets beschränkt. In der muslimischen Diaspora Westeuropas hat er allerdings eine weit grössere Bedeutung und nimmt – ähnlich dem christlichen Pfarrer – erweiterte Aufgaben wahr, darunter auch diejenige des Seelsorgers. Daneben wirkt er auch als Gemeindeleiter oder Vermittler in und zwischen den Glaubensgemeinschaften. Siehe dazu auch Kap. 6.4.

für Muslime jedoch kein Angebot“ gäbe und man sich damit begnüge, ihnen christliche Seelsorger zur Seite zu stellen.⁹⁷ Auch bei der Berücksichtigung der besonderen muslimischen Sterberituale herrsche oft Unklarheit.⁹⁸ Generell lässt sich in den Schweizer Spitälern eine gewisse Unsicherheit in religiösen Fragen seitens der muslimischen Patientenschaft feststellen, die mit einer verstärkten Nachfrage nach Beratung durch religiöse Experten (Imame) einhergeht. Dies hat jedoch nicht primär mit einem Versäumnis seitens des Fach- und Pflegepersonals zu tun. So machen die von Seiten des Bundes befragten Fachleute die mangelnde Einbindung vieler in der Schweiz lebenden Muslime in eine Traditionsgemeinschaft, welche die religiösen Rituale und Bräuche kennt und trägt, (mit-)verantwortlich für die zunehmende Unsicherheit in Glaubensfragen. Trotzdem gewann die Teilstudie Gesundheit den Eindruck, dass sich die Spitäler bei der Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse der muslimischen Patientenschaft „nicht besonders aktiv“ verhalten.

Weit präsenter und im Alltag konfliktreicher als religiöse bzw. kulturelle bedingte Sonderansprüche der muslimischen Patientinnen und Patienten sind für das Spitalpersonal Sprach- und Kommunikationsprobleme – ein Brennpunkt, der freilich auch andere Migrantengruppen betrifft. So waren sich Spitalmitarbeitende und muslimische Patientinnen und Patienten dahingehend einig, dass nicht etwa religiöse oder kulturelle Anliegen, sondern vielmehr sprachliche Barrieren und Kommunikationsschwierigkeiten zu den dringlichsten Problemen im Spitalalltag gehören. Oftmals stehen keine interkulturell Übersetzende zur Verfügung, so dass auf Angehörige oder das Spitalpersonal zurückgegriffen werden muss. Seitens der muslimischen Patientinnen und Patienten wurde zudem die fehlende Möglichkeit bemängelt, sich durch Ärzte und Fachpersonal aus dem eigenen Kulturkreis behandeln zu lassen. Einerseits würde dies, wie die Teilstudie Gesundheit zusammenfassend festhält, die Kommunikation und Verständigung zwischen Patientenschaft und Spitalmitarbeitenden erleichtern, andererseits aber auch das Verständnis für die kulturspezifischen Bedürfnisse erhöhen. Als weitere Herausforderung, die migrations- und nicht etwa religionspezifischer Natur ist, wurde auch das erhöhte Besucheraufkommen bei Personen mit Migrationshintergrund genannt, das für (Mit-)Patientinnen und (Mit-)Patienten ermüdend sein könne.⁹⁹

97 Die Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) haben sich diesem Problem angenommen und mit dem Verein „Aumônerie musulmane“, welcher die muslimischen Gemeinschaften des Kantons vertritt, 2007 eine Vereinbarung getroffen. Die vom Verein bestimmten Personen (ein Seelsorger und drei Assistenten) wurden vom Spital als offizielle Seelsorger eingesetzt, mussten sich aber – wie auch die Seelsorger der christlichen Landeskirchen – zur Verschwiegenheit und zu striktem Missionsverbot verpflichten. Einheitliche und verbindliche Regelungen betreffend die (institutionalisierte) Einbindung von islamischen Seelsorgern in Schweizer Spitälern existieren derweil nicht. Hingegen steht es muslimischen Patientinnen und Patienten offen, einen ihnen vertrauten Imam beizuziehen. Besonders bei Patientinnen und Patienten mit islamischem Hintergrund, die der Religion im Alltag einen weniger grossen Stellenwert beimessen, ist dies – nicht anders als bei Angehörigen anderer Religionen – jedoch nicht immer möglich.

98 Im Insepspital Bern wird gemäss eines Vertreters der Seelsorge bei Sterbenden bzw. im Todesfall ein Imam beigezogen, der den Sterbenden das Glaubensbekenntnis abnimmt und weitere Sterberituale ausführt (u.a. Ausrichtung des Kopfes Richtung Mekka, rituelle Waschung und Einhüllung des Leichnams in Leinentüchern). Falls eine Rückführung des Leichnams in sein Herkunftsland geplant ist, arbeitet man darüber hinaus mit spezialisierten muslimischen Bestattungsunternehmen zusammen.

99 Der verstärkte familiäre Zusammenhalt von Personen mit Migrationshintergrund sei, wie ein Vertreter des Insepsitals gegenüber dem Bund erklärte, durchaus üblich. Durch die Zusammenlegung von Personen mit Migrationshintergrund sowie Gesprächen mit Familienangehörigen kann diesbezüglichen Konflikten im Spitalalltag aber in aller Regel entgegengewirkt werden.

Fazit

Grundsätzlich muss betont werden, dass sich Menschen muslimischer Glaubenszugehörigkeit (wie auch die Angehörigen anderer Religionsgruppen) in ihrer Rolle als Patientin bzw. Patient nicht vorrangig über ihre Religionszugehörigkeit definieren. Auch für die Spitalmitarbeitenden steht die Religion im Spitalalltag eher im Hintergrund. Entsprechend kontraproduktiv wäre eine exklusive Fokussierung der Spitäler auf religionspezifische Anliegen der Patientenschaft. Im Spitalalltag werden viele vermeintlich „muslim-spezifische“ Bedürfnisse – etwa im Bereich der Ernährung, Scham und Hygiene – auch von Nicht-Muslimen geteilt und unter Patientenbedürfnissen subsumiert, auf die ungeachtet der religiösen Zugehörigkeit eingegangen wird.

Gleichwohl zeigt sich die muslimische Patientenschaft bei der Religionsausübung in gewissen Teilbereichen unzufrieden. Hier könnte sich allenfalls eine aktivere Aufklärung und Kommunikation seitens der Spitalmitarbeitenden als hilfreich erweisen. Die verstärkte Zusammenarbeit mit religiösen Experten (Imamen) und islamischen Organisationen, wie sie etwa in Genf und Bern praktiziert wird, wäre ein möglicher Weg zur Konfliktbewältigung.

Im Spitalalltag weit virulenter sind indes Herausforderungen, die aus dem Migrationshintergrund vieler muslimischer Patientinnen und Patienten erwachsen, allem voran Sprach- und Kommunikationsprobleme. Hier hat sich insbesondere der Einsatz von interkulturell Übersetzenden bewährt, die die sprachliche Kommunikation zwischen allophonen Patientinnen und Patienten und dem medizinischen Fach- und Pflegepersonal erleichtern. Nach Auskunft des Bundesamtes für Gesundheit wird von dieser Dienstleistung allerdings noch zu wenig Gebrauch gemacht. Grund dafür sei, dass die Finanzierung der Dolmetschleistungen nicht geregelt ist. Generell weist das BAG darauf hin, dass sich bislang nur eine sehr beschränkte Anzahl von Schweizer Spitälern strategisch auf die gezielte Berücksichtigung migrationspezifischer Bedürfnisse ausgerichtet hat. Auch wenn einige Institutionen versuchen, der Thematik mehr Gewicht zu geben, stellt sie für die meisten Schweizer Spitäler bis jetzt keinen Schwerpunkt dar.

4.3.3 Erziehungs- und Bildungswesen

Das Erziehungs- und Bildungswesen hat sich in den letzten Jahren zur Arena gesellschaftspolitischer Streitfragen entwickelt: säkularer Rechtsstaat versus Wahrung des religiösen (nicht zuletzt auch kulturell verstandenen) Erbes, verfassungsmässig garantierte Religionsfreiheit und die daraus abgeleitete Gleichbehandlung der Religionen im Unterricht, die Schule als religionsfreier Raum gegenüber der Integration religiöser Feiertage, Praktiken und Rituale in den Schulalltag; solche Fragen führen regelmässig zu Debatten über die Grundordnung des Schweizer Rechtsstaats.¹⁰⁰ Daneben sorgt auch die Einflussnahme religiöser Gruppen auf Lerninhalte und Lehrpläne für Diskussionen, so etwa die von Freikirchen angezweifelte darwinsche Evolutionstheorie, die Einführung nicht-christlichen Religionsunterrichts oder auch

¹⁰⁰ Beispielhaft dafür ist das mediale Echo um einen Walliser Primarlehrer, der 2010 die in der Bundesverfassung festgeschriebene Trennung von Staat und Kirche durch das Kreuzifix im Klassenzimmer verletzt sah und dieses von der Wand nahm. Oder, wie im gleichen Jahr im Kanton St. Gallen, die Empfehlung des Erziehungsrats, ein generelles Kopftuchverbot an Schulen zu erlassen.

Meinungsverschiedenheiten betreffend Sexualkundeunterricht. Familien, die den Islam praktizieren, sind von vielen dieser Streitfragen direkt betroffen. Zudem stellt das öffentliche Bildungswesen ihren wohl unmittelbarsten Kontakt mit den staatlichen Institutionen dar. Welche Interessenkonflikte sich im Schulalltag sowohl für die Schulen als auch die muslimischen Familien ergeben und welche Lösungsstrategien sich etabliert haben, soll in diesem Kapitel diskutiert werden.

Rechtliche Lage und Instrumente

Art. 61 a Abs. 1 BV erklärt die Sorge für einen qualitativ hochstehenden und durchlässigen ‚Bildungsraum Schweiz‘ zur gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen. Dabei handeln beide Ebenen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, die Art. 61 a BV nicht verändert. Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung (Art. 63 BV) und betreibt die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Art. 63 a Abs. 1 BV). Die zentralen Aufgaben im Erziehungs- und Bildungsbereich liegen aber bei den Kantonen. Diese sind für das Schulwesen zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Namentlich haben sie für einen allen Schülern offen stehenden, obligatorischen Grundschulunterricht unter staatlicher Leitung oder Aufsicht zu sorgen. An öffentlichen Schulen ist dieser unentgeltlich (Art. 62 Abs. 2 BV). Die staatliche Leitung des Unterrichts impliziert auch dessen religiöse und konfessionelle Neutralität. Dass eine explizite Erwähnung im Sinne von Art. 27 Abs. 3 der alten Bundesverfassung von 1874 in der neuen Verfassung fehlt, ändert nichts an der Gültigkeit dieser staatlichen Verpflichtung. Art. 62 BV verbietet es den Kantonen nicht, auch im Grundschulbereich private Schulen zuzulassen. Diese können auch konfessionell geführt werden, müssen sich aber an die kantonalen Vorschriften und Lehrpläne halten. Sie unterstehen kantonaler Aufsicht.

Die staatliche Pflicht, an öffentlichen Schulen einen religiös und konfessionell neutralen Unterricht anzubieten, der im Grundschulbereich obligatorisch ist, steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Glaubens- und Gewissensfreiheit von Art. 15 BV. Dies manifestieren beispielsweise die kontroversen Diskussionen um das Tragen des Kopftuchs durch Mädchen und Lehrerinnen sowie um den gemischten Schwimmunterricht. In einer Entscheidung von 1996 schützte das Bundesgericht eine Anordnung der Genfer Behörden, die einer zum muslimischen Glauben übergetretenen Primarschullehrerin untersagt hatten, im Unterricht ein Kopftuch zu tragen. Das Bundesgericht erachtete das Tragen des Kopftuchs als mit der staatlichen Neutralitätspflicht unvereinbar. Dabei legte es Wert darauf, dass es sich bei der Lehrerin um eine Person handelte, die als Vertreterin des Staates auftritt. In ihrer Funktion habe sie gegenüber den ihr anvertrauten Kindern – namentlich an der Unterstufe – eine besondere Autoritätsstellung und könne die Kinder durch ihr Verhalten beeinflussen. Unter solchen Umständen sei die staatliche Neutralitätspflicht gegenüber dem Grundrecht der Lehrerin auf Religionsfreiheit, welches das religiös motivierte Tragen bestimmter Kleidungsstücke einschliesst, stärker zu gewichten. Das Bundesgericht wies aber darauf hin, dass es um eine Lehrerin und nicht um eine Schülerin ging, womit es¹⁰¹ implizit andeutete, dass im letzteren Fall eine andere Abwägung möglich wäre.

101 BGE 123 I 296 ff. Mit Entscheidung vom 15. Februar 2001 erklärte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg eine dagegen gerichtete Beschwerde für unzulässig, vgl. Dahlab vs Switzerland, Application No. 42393/98.

Beim Schwimmunterricht spiegelt die Rechtspraxis des Bundesgerichts die gesellschaftliche Debatte im Migrationsbereich. Die grosse Bedeutung der Grundschule als Ort der Integration von Kindern unterschiedlicher ethnischer Herkunft wurde in den letzten Jahren zunehmend hervorgehoben. Noch in einem Entscheid von 1993 erachtete das Bundesgericht die Weigerung einer Schulbehörde im Kanton Zürich, eine muslimische Primarschülerin vom Schwimmunterricht zu dispensieren, als Verstoß gegen die Religionsfreiheit. Der Vater der Schülerin hatte argumentiert, der islamische Glaube verbiete das gemeinsame Schwimmen beider Geschlechter.¹⁰² Im Jahr 2008 änderte das Bundesgericht seine Praxis. In einem Schaffhauser Fall hatte ein muslimischer Vater um einen Schwimmdispens für seine zwei die Primarschule besuchenden Söhne ersucht, da ihr Glaube es ihnen verbiete, den „weitgehend nackten Körper des anderen Geschlechts zu sehen“, wie das im gemischtgeschlechtlichen Schwimmunterricht der Fall sei. Das Bundesgericht wies eine gegen den negativen Entscheid der Schaffhauser Schulbehörden gerichtete Beschwerde wegen Verletzung der Religionsfreiheit ab. Es argumentierte, das Obligatorium des Schulbesuches – einschliesslich der vom kantonalen Recht statuierten Pflicht zur Teilnahme am Schwimmen im Rahmen des Sportunterrichts – diene der Wahrung der Chancengleichheit aller Kinder. Darüber hinaus trage es auch der Gleichstellung von Mann und Frau in der Ausbildung Rechnung. Das Obligatorium fördere zudem die Integration von Angehörigen anderer Länder, Kulturen und Religionen, womit es von gewichtigem öffentlichem Interesse sei. Die heutige „multikulturelle Schulrealität“ verlange „vermehrt als früher Anstrengungen zur Angewöhnung und Einbindung der Kinder und Jugendlichen aus anderen Kulturen in die hier geltenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen“. Diese Aspekte hätten im vorliegenden Fall Vorrang gegenüber dem individuellen Anspruch auf Religionsfreiheit.¹⁰³ Das Bundesgericht bestätigte diese neue Praxis in einem den Kanton Basel-Stadt betreffenden Urteil vom 7. März 2012.¹⁰⁴

Kontextualisierung

Die einleitend angesprochenen Spannungsfelder im Erziehungs- und Bildungswesen können in Bezug auf die muslimischen Glaubensgemeinschaften in der Schweiz anhand der aktuellen Debatte um den islamischen Religionsunterricht an Schulen veranschaulicht werden.¹⁰⁵ Dieser wurde erstmals im Jahr 2000 in Wil (SG) einge-

102 BGE 119 Ia 178 ff. Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz (BJ): <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2001/2001-02-27.html>.

103 BGE 135 I 79 ff.

104 Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 2. März 2012 (2C_666/2011). Zwei strenggläubige muslimische Beschwerdeführer hatten eine Ordnungsbusse wegen unbewilligten Fernhaltens ihrer Kinder vom gemischtgeschlechtlichen Schwimmunterricht an der Primarschule als Verletzung ihrer Religionsfreiheit gerügt. Das Bundesgericht wies die Beschwerde mit Verweis auf seine Erwägungen in 135 I 79 ff. ab. Vgl. dazu auch den Entscheid des Bundesgerichtes vom 11. April 2012 (2C_724/2011). Zwei Beschwerdeführer, die einer christlichen Freikirche angehören, klagten vor Bundesgericht gegen die Weigerung des zuständigen Schulinspektors, ihre beiden Kinder im Primarschulalter generell von allen Stunden, in denen religiöse Lieder gesungen werden sowie schulischen Ausflügen an religiöse Stätten, zu dispensieren. Das Bundesgericht wies die Beschwerde ab. Es bezeichnete den Dispensationsanspruch der Eltern als zu weit gefasst und wider den schulischen Bildungsauftrag. Auch hier stützte es sich in seinem Entscheid massgeblich auf 135 I 79 ff.

105 In den meisten Kantonen erfährt der Religionsunterricht gegenwärtig eine Umgestaltung, die der kulturell-religiösen Pluralisierung der Schweizer Gesellschaft Rechnung trägt. Allgemein lässt sich eine Tendenz zu einem konfessionsneutralen Unterricht über Religion (Ethik/Lebenskunde) feststel-

führt und wird heute in fünf weiteren Gemeinden in drei Deutschschweizer Kantonen angeboten.¹⁰⁶ Die Pilotprojekte lösten jeweils beachtliche Reaktionen aus. Kritiker – hauptsächlich aus dem rechten Parteispektrum, aber auch aus evangelikalischen Kreisen – äusserten Befürchtungen, dass der Unterricht islamistische Tendenzen fördern könnte und zur Entstehung einer islamischen Parallelgesellschaft beitragen würde.¹⁰⁷ Als Reaktion auf die Einführung islamischen Religionsunterrichts wurden etwa im Fall der Luzerner Gemeinden Kriens und Ebikon mehrere politische Vorstösse lanciert, die die Vereinbarkeit des Islam mit den hiesigen Werten und Traditionen grundsätzlich in Frage stellten.¹⁰⁸ Eigentliche Kernfragen, wie etwa die Ausgestaltung des Lehrplans, die Einbindung muslimischer Lehrkräfte oder auch die zu Grunde liegenden Motive für die Einführung des islamischen Religionsunterrichts, rückten dabei – auch in der medialen Diskussion – in den Hintergrund. Der Kanton Luzern, der sich bei seiner Entscheidung auf ein breites Netzwerk aus Vertretern von Bildungs- und Schulbehörden, der Landeskirchen und der Vereinigung der islamischen Organisationen des Kantons Luzern (VIOKL) stützen konnte, machte vor allem integrationspolitische Gründe für die Lancierung der beiden Pilotprojekte geltend.

Unabhängig vom Für und Wider wird bei der Debatte um den islamischen Religionsunterricht eine Tendenz zur Zuspitzung der Diskussion spürbar, die das Thema Islam und Schule ganz grundsätzlich begleitet und die Integrationsfähigkeit der Muslime kritisch hinterfragt. Auch einige kantonale Erziehungsdirektionen äusserten sich gegenüber dem Bund dahingehend, dass der Islam (und mit ihm verbundene Anliegen der muslimischen Eltern und Schülerschaft) als relativ neues Phänomen im Schulalltag zu einer erhöhten Wahrnehmung in der Öffentlichkeit führe.¹⁰⁹ Dieser Effekt wird, wie ein Vertreter der Berner Erziehungsdirektion sinngemäss anmerkte, dadurch verstärkt, dass die Muslim-Thematik immer auch an die Integrations-Thematik gekoppelt sei. Eine gesellschaftlich brisante Frage, die etwa im Umgang mit den Zeugen Jehovas (oder christlichen Freikirchen generell) nicht diskutiert

len. Daneben bestehen in verschiedenen Kantonen Bemühungen, auch nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften die Möglichkeit zu geben, unter gewissen Bedingungen Religionsunterricht an Schulen durchzuführen.

106 Dem Wiler Beispiel folgten 2002 Wald (ZH) und die Luzerner Vorortgemeinden Kriens und Ebikon sowie ein Jahr darauf Turgi (AG). Seit 2010 wird Islam-Unterricht auch in Kreuzlingen (TG) angeboten. Voraussetzung für die Durchführung des islamischen Unterrichts ist eine genügend grosse Anzahl muslimischer Schülerinnen und Schüler, die meist ohnehin nur in urbanen Ballungsräumen gegeben ist.

107 Dieser Vorwurf wird in einem Beitrag der EKR-Veröffentlichung „Religion und Schule“ mit dem Hinweis darauf bestritten, dass der Islam-Unterricht an öffentlichen Schulen ein wirksames Mittel sei, muslimische Kinder und Jugendliche von extremistischem Gedankengut fernzuhalten. Da Korankurse in der alleinigen Verantwortung der Moscheen stünden, könne hier der Einfluss von Extremisten nicht ganz ausgeschlossen werden. Vgl. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Religion und Schule (Tangram 14), Bern 2003.

108 Darunter die Interpellation des Nationalrats Jean Henri Dunant (SVP) vom 30. September 2002 (Ip 02.3507, „Islamistische Umtriebe in der Schweiz“), die den muslimischen Akteuren Verbindungen zur islamistischen Szene unterstellte, oder auch der gleichentags vorgebrachte Vorstoss des Nationalrats Christian Waber (EDU), der im Islam eine gewaltbereite und missionarische Religion erkannte, die nicht mit der hiesigen Rechtsordnung, vereinbar sei (Ip 02.3504, „Islam. Ausserhalb unserer Verfassung?“).

109 Der Bund stützt seine Ergebnisse auf schriftliche Befragungen kantonaler Erziehungsdirektionen und Lehrerverbände. Weiterhin wurden vertiefende Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt, die im Bereich der Schule bzw. des Bildungs- und Migrationswesens tätig sind.

werde, da hier der Anspruch wegfallt, diese integrieren zu wollen. Diese würden zwar als „anders“, nicht aber als „fremd“ betrachtet.

Auf politischer und administrativer Ebene ist das Thema Religion und Schule seit längerer Zeit sehr präsent. So verwiesen viele der im Rahmen der bundesinternen Erhebungen befragten kantonalen Erziehungsdirektionen auf bereits existierende Handreichungen, die bei der Güterabwägung zwischen Schule, Eltern und Kind richtungsweisend sind.¹¹⁰ Die kantonalen Handreichungen dienen den Schulen und Lehrpersonen als Hilfsmittel für die willkürfreie und rechtsgleiche Umsetzung von Verfassungsrecht und kantonalem Recht im Einzelfall. Neben den massgebenden Verfassungsbestimmungen und Bestimmungen des kantonalen Schulrechts enthalten sie auch Handlungsanweisungen zu Handen der entscheidenden Schulbehörde sowie die im Kanton geltende Praxis bezüglich der Regelung von konkreten Einzelfällen.

Auf Muslime und den Islam im Besonderen wird in 15 der Handreichungen eingegangen. Dabei stellen sich die thematischen Schwerpunkte folgendermassen dar:

- Religiöse Feiertage und Dispensationen (13 Kantone)
- Kleidung, Kopfbedeckung und Tragen von religiösen Symbolen (13 Kt.)
- Sport- und Schwimmunterricht bzw. Dispensation davon (12 Kt.)
- Schulanlässe (christlichen Hintergrunds), Ausflüge, Lager (12 Kt.)
- Unterrichtsinhalte und Dispensation davon (6 Kt.)

Inwiefern diese potentiellen Konfliktfelder im Schulalltag relevant sind und wie sich dabei die Vermittlung zwischen Religion, Recht und Schulkultur gestaltet, soll nachfolgend erörtert werden.

Erfahrungen und Handlungsoptionen

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass *religiös* motivierte Sonderwünsche praktizierender Muslime gegenüber denjenigen anderer Glaubensgemeinschaften im alltäglichen Schulbetrieb keine besondere Herausforderung darstellen. So haben zwar die meisten der befragten kantonalen Erziehungsdirektionen Kenntnis von muslim-spezifischen Anliegen, im Vergleich mit anderen Religionsgemeinschaften werden diese aber nicht überproportional vorgebracht. Diese Einschätzung wird auch von der Mehrheit der kantonalen Lehrerverbände gestützt, die in den religiösen Anliegen der muslimischen Schülerschaft keine (im interreligiösen Vergleich) gesonderte Problematik erkennt. Dies hat auch damit zu tun, dass die Mehrheit der muslimischen Bevölkerung säkular eingestellt ist, also mehr oder weniger areligiös

¹¹⁰ Handreichungen zum Umgang mit Religiosität im Schulalltag existieren momentan in 17 Kantonen. Dabei fällt auf, dass die überwiegende Mehrheit dieser Dokumente aus der Deutschschweiz stammen; daneben sind die Kantone Waadt sowie die mehrsprachigen Kantone Freiburg und Graubünden mit je einem Leitfaden vertreten. Die Merkblätter und Broschüren sind inhaltlich ähnlich aufgebaut. Sie legen meist den rechtlichen Rahmen für den Umgang mit Religion an der Schule unter Bezugnahme auf Verfassungsartikel und kantonale Schulgesetze fest. Desweiteren setzen sie sich mit den kulturell-religiösen Hintergründen der artikulierten Bedürfnisse auseinander und geben schliesslich Empfehlungen ab, wie der Umgang bei Spannungen in den jeweiligen Feldern gehandhabt werden kann. Die Handreichungen sind in einem redaktionell durch das Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) betreuten Online-Guide auf dem Schweizerischen Bildungsserver educa.ch zentral zugänglich sowie mit Erläuterungen zu den Grundrechten gemäss BV und Zusammenfassung wichtiger BGE kontextualisiert. Der Guide ist abrufbar unter: http://guides.educa.ch/sites/default/files/glaubensfreiheit_d_0.pdf.

lebt oder die Glaubenspraxis als Privatsache erachtet. Weiterhin kann nur ein Bruchteil der muslimischen Minderheit als strenggläubig bezeichnet werden, weswegen Konflikte, die direkt auf eine strikte Auslegung des Islam zurückgehen, im Schulalltag nicht an der Tagesordnung sind. Zudem bringen auch Angehörige christlicher und anderer Glaubensgemeinschaften wiederholt religiös begründete Forderungen vor, die sich manchmal nur marginal von denjenigen der Muslime unterscheiden.¹¹¹

Allgemein wird – religions- und konfessionsübergreifend – grosser Wert darauf gelegt, dass Sonderwünsche von Angehörigen unterschiedlicher religiöser Bekenntnisse den Gemeinschaftssinn der Schulklassen und die Aufrechterhaltung des regulären Schulbetriebs nicht beeinträchtigen. So wird auch den besonderen Bedürfnissen der Muslime in aller Regel nur dann stattgegeben, wenn diese mit den genannten Prinzipien vereinbar sind. Der Wunsch von Schülerinnen und Schülern, an hohen religiösen Festen ihrer Religionsgemeinschaft teilnehmen zu können, berührt dagegen den Kern der Religionsfreiheit. Die Erziehungsberechtigten müssen entsprechende Dispensationsgesuche vorgängig bei der nach kantonalem Recht für den Dispensationsentscheid zuständigen Schulbehörde (Schulpflege, Schulleitung oder Lehrperson) einreichen.¹¹² Es sei denn, sie nutzen dafür die in vielen Kantonen gewährten sogenannten ‚Jokertage‘, welche für Absenzen eingesetzt werden können.

Bei der Berücksichtigung religiöser Anliegen sprachen sich die befragten Schul- und Erziehungsbehörden für die Einzelfallabwägung aus. Dieser Grundsatz wird beispielsweise beim Schwimmunterricht oder beim auswärtigen Übernachten während Schullagern deutlich. Bestehen strenggläubige muslimische Eltern etwa nachdrücklich auf Geschlechtertrennung oder möchten ihre Kinder (insbesondere die Mädchen) generell von derlei Aktivitäten dispensieren, suchen die Behörden in der Regel zunächst den Dialog. Anstelle eines direkten Nachgebens oder auch der zwangsweisen Teilnahme der muslimischen Schülerinnen und Schüler sprechen sich die Behörden mehrheitlich dafür aus, Kompromisslösungen zu finden und entsprechende Rahmenbedingungen einzurichten. Erst wenn es an der nötigen Infrastruktur fehlt bzw. alle Alternativmöglichkeiten ausgelotet sind, wird einer Dispensation stattgegeben. Generell tragen Pragmatismus und Dialog zu einer allseits gütlichen Lösung bei, so etwa auch im Turnunterricht, der während des Ramadans für manche Muslime zu einer Belastung werden kann. In dieser Situation werden Dispensationsanträge durchaus bewilligt oder es wird auch versucht, den Unterricht auf Randzeiten zu verlegen. Andere sensible Bereiche, wie etwa die Berücksichtigung muslimischer Speisevorschriften, stellten für die Befragten kein Problem dar und werden als selbstverständlich betrachtet.

Demgegenüber wird wiederholt darauf hingewiesen, dass Interessenkonflikte mit muslimischen Schülerinnen und Schülern bzw. deren Eltern, die über einen Migrationshintergrund verfügen, häufig nur bedingt oder gar nicht mit der religiösen Zugehörigkeit in Verbindung stehen. Stellvertretend für viele der befragten Behörden plädierte die Erziehungsdirektion Bern dafür, dem Unterschied zwischen Religion und Kultur verstärkt Beachtung zu schenken. So könne manch „muslimische“ Forderung erst vor dem kulturellen Hintergrund der eingewanderten Familien verstanden werden. Das in vielen Herkunftsländern der muslimischen Migrantinnen und

111 Von Seiten einiger Erziehungsdirektionen und Lehrerverbände wurden hier insbesondere die christlichen Freikirchen genannt.

112 Grenzen sind dann zu setzen, wenn ein Gesuch beispielsweise in zeitlicher Hinsicht und unter Berücksichtigung der spezifischen religiösen Bedürfnisse der betroffenen Personen als vollkommen unverhältnismässig erscheint.

Migranten vorherrschende patriarchalische Weltbild sei beispielsweise gesondert zu betrachten und fördere Probleme eigener Art zu Tage – übrigens nicht nur für muslimische Schülerinnen, sondern auch für weibliche Lehrpersonen.¹¹³ Auch müsse der Wunsch eines jungen Mädchens, nicht am Schwimmunterricht teilnehmen zu müssen, nicht zwingend religiöse Gründe haben, sondern könne in einem milieubedingten Schamgefühl fassen. Gleiches gilt bei der vieldiskutierten „Kopftuch-Frage“: Hier muss nicht unbedingt die religiöse Überzeugung ausschlaggebend sein, sondern das Kopftuch kann für die Schülerin Teil ihrer kulturellen Identität sein, oder aber es wird Druck von Seiten der Eltern ausgeübt. In solchen und ähnlichen Fällen, in denen die Gleichstellung von Mann und Frau bedroht ist, etwa auch wenn patriarchalisch geprägte Eltern offensichtlich die Ausbildung der Tochter vernachlässigen, ist allem voran das „Feingefühl und die klare Werthaltung“ der Lehrpersonen gefordert.¹¹⁴

Die Mehrheit der Befragten verwahrt sich entsprechend gegen eine Art „Verbotskultur“. Dagegen werden Pragmatismus, Toleranz, aber auch der Leitsatz der Integration als zentrale Pfeiler bei der Bewältigung anfallender Schwierigkeiten betrachtet. Dem integrationspolitischen Leitsatz „Fördern und Fordern“ folgend weisen viele der kantonalen Erziehungsdirektionen und Lehrerverbände auf bereits bestehende Massnahmen hin, die eine verbesserte Integration von (muslimischen) Migrantinnen und Migranten zum Ziel haben. Von zentralem Stellenwert sind dabei die frühzeitige Vermittlung von Kenntnissen der gängigen Landessprache (auch an die Erziehungsberechtigten) sowie der Einbezug der verschiedenen Beratungs- und Vermittlungsangebote von Bildungs- und Integrationsstellen inklusive die Angebote des Interkulturellen Übersetzens und Vermittelns.¹¹⁵

Fazit

Im Umgang mit Religiosität bzw. religiöser Differenz im Schulalltag verfügen die Schulen über bewährte Konfliktlösungsmechanismen. Ein pragmatisches Vorgehen und Dialogbereitschaft führen – auch bei der Berücksichtigung der keineswegs gehäuft vorgetragenen muslimischen Anliegen – in aller Regel zu einer für alle Parteien akzeptablen Lösung. Eine gesonderte Ausrichtung auf muslim-spezifische Anliegen oder auch Verbote und starre Richtlinien werden als wenig konstruktiv erachtet. Die Praxiserfahrung zeigt zudem, dass – ganz im Gegensatz zur medialen und politischen Debatte – eine Entkoppelung der Religions- von der Integrations-thematik notwendig ist. Zentral ist eine differenzierte Betrachtungsweise, die auch den Migrationskontext vieler muslimischer Schülerinnen und Schüler berücksichtigt und diese als Teil der kulturellen Vielfalt begreift. Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Erziehungs- und Bildungsbehörden sowie die Lehrerverbände

113 Zu diesem Ergebnis kam die bereits im vorangegangenen Kapitel zitierte Studie zur muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich (Teilstudie Bildung). So hätten praktisch alle befragten Lehrerinnen in ihrer Karriere „Erfahrungen gesammelt, die zum Teil, vor allem beim ersten Mal, auch als (sehr) unangenehm empfunden wurden.“

114 Auch diese Feststellung geht auf die Teilstudie Bildung zurück. Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 5.4 zum Thema Verhüllung.

115 Schulische Fördermodelle und Sprachkurse existieren mittlerweile in der ganzen Schweiz. Dazu gehört die intensive Sprachförderung sowohl für Kinder im Frühbereich als auch während der obligatorischen Schulzeit, die von Lehrpersonen mit entsprechender Zusatzausbildung (Deutsch als Zweitsprache / Français langue seconde) durchgeführt wird. Auch der Sport als Mittel für die soziale Integration gewinnt zunehmend an Bedeutung.

einen pragmatischen Umgang mit religiöser und kultureller Diversität gefunden haben, der insgesamt als erfolgreich betrachtet werden kann.

4.3.4 Arbeitsmarkt

Während es zahlreiche Studien und Erkenntnisse über die Arbeitsmarktintegration von Ausländerinnen und Ausländern verschiedener Nationalitäten gibt,¹¹⁶ ist der Wissensstand zur Situation von Muslimen und ihren spezifischen Anliegen und Erfahrungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt relativ gering.¹¹⁷ Die nachfolgenden Ausführungen verstehen sich also primär als Anstoss zu einer vertieften Beschäftigung mit religiöser und kultureller Diversität auf dem Arbeitsmarkt. Der Bundesrat hat in seinem Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010 festgehalten, dass die Bereiche Bildung und Arbeit für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zentral sind.¹¹⁸ Zusätzliche Erkenntnisse über die spezifische Situation von Personen muslimischer Religionszugehörigkeit wären angesichts der zunehmenden Zuwanderung von Arbeitskräften mit muslimischer Religionszugehörigkeit die im Rahmen der Personenfreizügigkeit mit der EU in die Schweiz gelangen, wünschenswert.

Rechtliche Lage und Instrumente

In rechtlicher Hinsicht geht es bei Fragen der Religion am Arbeitsplatz häufig um die Vermeidung von Diskriminierungen. Der Staat hat sich in seinen Arbeitsverhältnissen an die Grundrechte, namentlich das Gleichbehandlungs- und Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 1 und 2 BV) sowie die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) zu halten. Art. 35 Abs. 2 BV statuiert für alle diejenigen, welche staatliche Aufgaben wahrnehmen, eine Grundrechtsbindung und verpflichtet sie, zur Verwirklichung der Grundrechte beizutragen. Bei Arbeitsverhältnissen zwischen Privaten finden die Grundrechte keine direkte Anwendung. Die Verwaltungsbehörden und Gerichte müssen aber dafür sorgen, dass sie auch unter Privaten wirksam werden (Art. 35 Abs. 3 BV). Konkret heisst dies, dass privatrechtliche Schutznor-

116 Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und das Eidgenössische Büro für Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) gaben 2011 eine Studie zur Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung heraus. Die Studie untersucht die von Schweizer Arbeitgebern freiwillig ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung von Ungleichbehandlungen in der Arbeitswelt, insbesondere des Zugangs zu Arbeitsstellen. Sie fokussiert dabei auf Diskriminierungen aufgrund von ethnischer Herkunft bzw. Migrationshintergrund, Behinderung und Geschlecht und entsprechenden Gegenmassnahmen. Die Dimension der Religionszugehörigkeit wird hingegen nicht explizit untersucht, zu Islam und Muslimen im Speziellen finden sich keine Beiträge. Vgl. Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebenden in der Schweiz, Bern 2011: <http://www.edi.admin.ch/frb/00645/>.

117 Der direkte Einfluss der Religionszugehörigkeit auf die Arbeitsmarktintegration wurde bislang nur vereinzelt untersucht. Dies liegt zunächst daran, dass Arbeitsmarktdaten selten in Kombination mit Daten zur Religionszugehörigkeit vorliegen. Zudem ist nicht offensichtlich, inwieweit die Religionszugehörigkeit unabhängig von der (möglichen) Zugehörigkeit zu einer anderen Kultur analytisch betrachtet werden kann. Weiterhin müssten auch Informationen darüber vorliegen, inwieweit die Religionszugehörigkeit nach aussen überhaupt sichtbar und für die Erwerbssituation praktisch relevant ist. Aufgrund derartiger methodisch-theoretischer Problemstellungen ist auch erklärbar, warum von offizieller Seite bei Studien über den Zusammenhang von Religionszugehörigkeit und Arbeitsmarktergebnissen tendenziell Zurückhaltung geübt wird. Mangelhafte Analysen könnten der Zielsetzung eines Abbaus von Diskriminierung unter Umständen sogar entgegenwirken.

118 Vgl. dazu auch Kapitel 6.1 Integrationspolitik.

men, wie insbesondere der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 2 ZGB), der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz (Art. 28ff. ZGB, Art. 328 und 336 OR) sowie das Verbot unzulässiger, sittenwidriger oder gegen die öffentliche Ordnung verstossender Verträge (Art. 19 und 20 OR) grundrechtskonform auszulegen sind. Art. 328 Abs. 2 OR verpflichtet den Arbeitgebenden, „zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität der Arbeitnehmenden die Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes oder Haushaltes angemessen sind, soweit es mit Rücksicht auf das einzelne Arbeitsverhältnis und die Natur der Arbeitsleistung ihm billigerweise zugemutet werden kann.“ Zur persönlichen Integrität zählt dabei auch der Schutz der Beschäftigten vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Rasse, Sprache, sozialen Stellung sowie wegen ihrer religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugungen.

Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte erachten diese Schutznormen, ergänzt durch die Antirassismus-Strafnorm im Strafgesetzbuch (Art. 261bis StGB) und durch gewisse völkerrechtliche Schutzbestimmungen als ausreichend. Parlamentarische Vorstösse, die ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz schaffen wollten, wurden nicht überwiesen.¹¹⁹ Ähnlich wie die Grundrechte, bei denen eine Abwägung öffentlicher Interessen und individueller Schutzansprüche stattfinden muss, sind auch die Persönlichkeitsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rahmen des gesamten Arbeitsverhältnisses zu definieren. So können sich für die Rechtsanwendenden bzw. die Gerichte im Einzelfall schwierige Fragen stellen, wenn es etwa gilt, den Anspruch der Beschäftigten auf freie Religionsausübung mit legitimen Interessen der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers an einer gut organisierten und erfolgreichen, an den Kundenbedürfnissen ausgerichteten Geschäftsführung in Einklang zu bringen.

Kontextualisierung

Eine 2011 erschienene Studie hat versucht, die unklare Wissens- und Forschungslage zum Thema Muslime auf dem Schweizer Arbeitsmarkt zu erhellen.¹²⁰ Gestützt auf die Daten der eidgenössischen Volkszählung aus dem Jahr 2000 wurde die Wechselwirkung zwischen Religionszugehörigkeit und Beschäftigungswahrscheinlichkeit analysiert. Dafür wurde das Merkmal „Religionszugehörigkeit“ von sämtlichen anderen Merkmalen, wie zum Beispiel Bildung oder Beherrschung der Landessprache, isoliert. Dies führte zum Befund einer „doppelten Diskriminierung“ der muslimischen Migrantinnen und Migranten in der Schweiz: So würden Zugewanderte aus islamisch geprägten Ländern nicht nur aufgrund ihrer Herkunft, sondern vor allem auch aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit diskriminiert. Dies mache sich auch gegenüber Angehörigen der zweiten Generation und insbesondere gegenüber Frauen bemerkbar. Insgesamt seien Muslime in der Schweiz mit einem deutlich

¹¹⁹ Vgl. dazu den Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 05.03.2010, S. 48.

¹²⁰ Dabei handelt es sich um eine wirtschaftswissenschaftliche Dissertation, die am Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement in Genf eingereicht wurde. Vgl. für eine Zusammenfassung der wesentlichen Forschungsergebnisse das Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Muslimfeindlichkeit (Tangram 25), Bern 2010.

höheren Risiko der Erwerbslosigkeit konfrontiert als nicht-muslimische Migranten.¹²¹

Die Ergebnisse der Studie sind insofern interessant, als mit der Volkszählung eine der wenigen Datenquellen genutzt wird, welche gleichzeitig Informationen zur Religionszugehörigkeit und zum Arbeitsmarktstatus enthält. Allerdings müssen die Schlussfolgerungen hinterfragt werden: So können – trotz der Möglichkeiten zur Kontrolle vieler Faktoren – bei der Interpretation solcher Ergebnisse nie alle arbeitsmarktrelevanten Faktoren berücksichtigt werden; zudem können Unterschiede in der Arbeitsmarktintegration nicht einseitig dem Verhalten der Arbeitgebenden (z.B. diskriminierendes Einstellungsverhalten) zugeordnet werden. Wichtiger als Überblicksstudien über das Ausmass von Diskriminierung im Arbeitsmarkt sind zudem praxisnahe Erkenntnisse darüber, wo Menschen muslimischen Glaubens im Arbeitsmarkt aufgrund sichtbarer Zeichen ihrer Religionszugehörigkeit Nachteile erleiden oder wo die Ausübung religiöser Praktiken mit den Erfordernissen des Arbeitsmarktes kollidiert.

In der öffentlichen Wahrnehmung präsenter als die (vermeintliche) Diskriminierung muslimischer Glaubensangehöriger bei der Arbeitssuche ist die sogenannte „Kopftuch-Frage“. Diese führte nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen europäischen Ländern zu Diskussionen. In der Schweiz rückte die Problematik erstmals im Jahr 1996 im Rahmen des sogenannten „Genfer Kopftuchfalls“ ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit.¹²² 2010 wurde die Berner Stadtverwaltung mit dem Anliegen einer muslimischen Lernenden konfrontiert, am Arbeitsplatz ein Kopftuch zu tragen. Der Berner Gemeinderat sprach sich gegen eine verbindliche Kleiderregelung und für die Einzelfallabwägung aus, wobei das Tragen eines Ganzkörperschleiers mit Gesichtsverhüllung ausdrücklich verboten wurde. Der Lernenden wurde schliesslich erlaubt, während der Arbeit das Kopftuch zu tragen.

Auch in der Privatwirtschaft kam es zu ähnlich gelagerten Konflikten. Diese werden durch einen Fall illustriert, der 2004 den Grossverteiler Migros beschäftigte. So äusserte eine junge Muslimin, die seit mehreren Jahren in einer Migros-Filiale arbeitete, den Wunsch, bei der Arbeit ein Kopftuch zu tragen. Der Migros Genossenschafts-Bund (MGB) versuchte daraufhin, eine einheitliche und verbindliche Position für alle Mitarbeitenden zu finden. Der Personalchef der Migros lehnte ein Verbot ab, befürchtete jedoch Diskriminierungen durch die Kundschaft und riet den kundenbetreuenden Mitarbeitenden deswegen davon ab, bei der Arbeit ein Kopftuch zu tragen. Der Migros-Konzernchef sprach sich schliesslich für individuelle Lösungen aus. Der Grossverteiler Coop, dessen damaliger Konzernchef sich infolge der Debatte zu einer Stellungnahme veranlasst sah, berief sich derweil auf die für alle Mitarbeitenden einheitlichen Bekleidungs Vorschriften und erteilte dem Kopftuch am Arbeitsplatz eine Absage. Eine einvernehmliche Regelung für das Tragen von Kopf-

121 Eine von der EKR kofinanzierte Studie der Universität Basel untersuchte 2012 die Situation von Hochqualifizierten mit Migrationshintergrund auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Ein wesentlicher Befund der Studie ist, dass diese teilweise diskriminiert würden, sei es, indem sie Nachteile der Jobsuche erfahren, oder aber Tätigkeiten ausüben, für die sie überqualifiziert sind. Dies betreffe insbesondere Arbeitssuchende aus der Türkei und Südosteuropa (konkret dem Westbalkan), also aus Herkunftsländern, die zum Teil oder fast ausschliesslich islamisch geprägt sind. Vgl. Ganga Jey Aratnam, Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund, Basel 2012, http://www.unibas.ch/doc/-doc_download.cfm?uuid=28F7032699BA601B81F4765CA100D7A9&&IRACER_AUTOLINK&&.
122 Vgl. dazu ausführlich Kap. 4.3.3.

tüchern (und anderen religiösen Symbolen) im Arbeitsmarkt besteht in der Schweiz bis heute nicht und ist in naher Zukunft auch nicht zu erwarten.

In der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind Integrationsprobleme von Stellensuchenden mit Migrationshintergrund ein wichtiges Thema. Die Berater der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) verfügen über langjährige Erfahrung, wie die Arbeitsmarktintegration von Menschen aus anderen Kulturkreisen begünstigt werden kann. Die Bedeutung der Religionszugehörigkeit als spezifisches Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration wird von den RAV allerdings nicht als prioritär eingeschätzt. Allfällige praktische Probleme bei der Stellenvermittlung, die sich mit dem Praktizieren einer Religion ergeben, können nach Auskunft der RAV in der Regel individuell im Rahmen der ordentlichen Beratung von Stellensuchenden gelöst werden. Die nationale Herkunft und kulturelle Unterschiede im Allgemeinen werden als die deutlich wichtigeren Hemmnisse bei der Integration in den Arbeitsmarkt betrachtet. Die Ausübung bestimmter religiöser Praktiken ist damit ein Element unter vielen anderen; es ist aus praktischer Sicht nicht klar, inwieweit zusätzliches Wissen über die spezifischen Hindernisse muslimischer Stellensuchender deren Vermittlung wesentlich verbessern könnte.

Fazit

Das Thema Muslime und Arbeitsmarkt wird meist dann wahrgenommen, wenn es um die Sichtbarkeit islamischer Symbolik im Arbeitsalltag geht. Vorrangig ist das Tragen eines Kopftuchs am Arbeitsplatz zu nennen, seltener (weil kaum existent) die Ganzkörperverschleierung. Die Debatte kreist also in aller Regel darum, welche Herausforderungen Menschen muslimischen Glaubens an den Schweizer Arbeitsmarkt stellen – eine Diskussion, die sich zuweilen zu einer Grundsatzdebatte über deren Integrationsfähigkeit auswächst. Dabei wird häufig übersehen, dass ein beträchtlicher Teil der muslimischen Arbeitnehmenden das Schweizer Bürgerrecht besitzt. Im Umkehrschluss wird seltener gefragt, welche besonderen Bedürfnisse die Schweizer Muslime bei ihrer Arbeit haben, wie ihre konkreten Alltagserfahrungen aussehen und welches Verbesserungspotenzial sie selber sehen. Grundsätzlich muss auch die Frage gestellt werden, inwiefern Konflikte aus der religiösen Zugehörigkeit muslimischer Glaubensangehöriger resultieren oder aber mit ihrem allfälligen Migrationshintergrund – und damit einhergehenden sprachlichen oder kulturellen Unterschieden – zusammenhängen.

4.3.5 Strafvollzug

Auch auf den Strafvollzug wirkt sich die zunehmende gesellschaftliche wie religiöse Pluralisierung der Schweizer Gesellschaft aus. Hier begegnen sich auf eingeschränktem Raum Menschen unterschiedlicher ethnischer, kultureller und religiöser Herkunft mit ihren je eigenen Anforderungen an den Gefängnisalltag. Dies stellt auch die Schweizer Strafvollzugsbehörden vor verschiedene, mitunter neuartige Herausforderungen: Wie können die religiösen Bedürfnisse von nicht-christlichen Insassen angemessen berücksichtigt werden und welche institutionellen Voraussetzungen müssen neu geschaffen werden? Welche spezifischen Ansprüche stellen Häftlinge muslimischer Glaubenszugehörigkeit an die Betreiber der Strafanstalten?

Rechtliche Lage und Instrumente

Das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) gilt auch im Strafvollzug. Religiösen Häftlingen muss im Rahmen der für einen geordneten und sicheren Haftvollzug unabdingbaren Einschränkungen Gelegenheit gegeben werden, ihren Glauben zu praktizieren. In einem Entscheid von 1987 hielt das Bundesgericht fest, eine Anstaltsleitung müsse bemüht sein, für alle Häftlinge die Religionsausübung möglichst gut zu gewährleisten. Im konkreten Fall prüfte das Bundesgericht eine Verfügung der Direktion der Zürcher Strafanstalt Regensdorf, die das Gesuch von neunzehn muslimischen Häftlingen auf Abhaltung des Freitagsgebetes innerhalb des Gefängnisses abwies. Es beurteilte die Verfügung als unzulässige Einschränkung der Religionsfreiheit und als Verletzung der Rechtsgleichheit, da Angehörigen der christlichen Landeskirchen die Abhaltung von Gottesdiensten im Gefängnis gestattet worden war. Das Bundesgericht argumentierte, selbst wenn die Muslime verschiedenen Glaubensrichtungen angehörten, müsse wenigstens eine gemeinsame Feier zugelassen werden.¹²³ Die Kosten für Gottesdienste sind von der Strafanstalt zu tragen. Diese hat das Recht, religiöse Betreuungspersonen, die mit Blick auf einen sicheren und geordneten Strafvollzug nicht vertrauenswürdig sind, abzulehnen.

Kontextualisierung

In den letzten Jahren wurde auch das Thema Muslime im Strafvollzug von Medien und Politik diskutiert. Häufig steht diese erhöhte Aufmerksamkeit in Verbindung mit einem unterstellten gewaltsamen Potenzial des Islam, das sich in der gegenüber der Schweizer Gesamtgesellschaft erhöhten Zahl an Muslimen in den Vollzugsanstalten widerspiegelt. Diese lässt sich zahlenmässig belegen: So stammt die Mehrheit der inhaftierten Ausländer und Personen mit Migrationshintergrund aus dem arabischen Raum und dem Westbalkan – und damit aus Regionen, die (in unterschiedlichem Ausmass) islamisch geprägt sind. Tatsächlich sind aber viele Straftäter aus dem Westbalkan – und zum Teil auch aus arabischen Ländern – nicht muslimischer, sondern christlicher Glaubenszugehörigkeit, was die problematische Verknüpfung von Religion, Herkunftsregion und Kriminalität bereits aufzeigt.

Einen pauschalen Zusammenhang zwischen Religionszugehörigkeit (besonders des Islam) und Kriminalität herzustellen, ist aus mehreren Gründen fragwürdig. So wird auch in den Vollzugsanstalten – neben dem generell erhöhten Ausländeranteil – die ausgesprochene Vielfalt muslimischer Ethnien und Nationen sichtbar, die mitunter über einen kulturell ausgesprochen unterschiedlichen Hintergrund verfügen. Vor allem gilt es andere Einflussfaktoren für die Straffälligkeit zu berücksichtigen, wie etwa das Alter, das soziale Milieu, die wirtschaftliche Situation oder den Bildungsstand der Straftäter.¹²⁴ Entsprechend gibt es bei muslimischen Insassen – wie auch bei Angehörigen anderer Religionen – kein einheitliches, gar kriminogenes Profil, das mit der religiösen Zugehörigkeit in Verbindung steht. Die Vielzahl an möglichen Einflussfaktoren gilt es auch bei Problemen im Strafvollzug zu beachten, die gehäuft

123 BGE 113 Ia 304 ff.

124 Die Kriminologin Joelle Vuille, Forscherin am Institut für Kriminologie und Strafrecht der Universität Lausanne und Mitglied des Nationalen Forschungsprojekts „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“ (NFP 58), bestreitet den Zusammenhang zwischen dem muslimischen Glauben und der kriminellen Neigung eines Menschen. Vielmehr seien Muslime übervertreten, weil sie dem „derzeitigen soziologischen Profil von Kriminellen [entsprechen]: junge Männer mit einem tiefen Bildungsniveau“. Dies sei eine Konsequenz der aktuellen Migrationsströme. Vgl. Schweizerischer Nationalfonds, Religion in Schweizer Gefängnissen: Gewandelte Gefängnissozialstruktur und neue religiöse Akteure (NFP 58 Themenheft II), Belp 2011.

ausländische Insassen – und damit auch viele mit islamischer Religionszugehörigkeit – betreffen. Zu nennen wären hier etwa häufigere Anpassungsschwierigkeiten im Vollzugsalltag, die erhöhte Verwicklung in gewalttätige Regelverstösse und Auseinandersetzungen mit Mithäftlingen und dem Personal.¹²⁵ Hier muss allem voran bedacht werden, dass ausländische Straftäter, die nur zwecks Begehung von Straftaten in die Schweiz einreisen, keinerlei Beziehungen zur Schweiz besitzen und das Land nach verbüsster Freiheitsstrafe verlassen müssen, in den Vollzugsanstalten häufiger als Sicherheitsproblem auffällig werden.¹²⁶ Von einem spezifisch „muslimischen“ Problem kann also auch hier nicht gesprochen werden.

Im Zusammenhang mit der erhöhten Zahl von Muslimen im Strafvollzug wird zurzeit – sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene – deren mögliche Radikalisierung in Haftanstalten kontrovers diskutiert.¹²⁷ Sinnbildlich dafür steht die Debatte über die Beziehung von Imamen durch die Strafvollzugsanstalten: Während Kritiker befürchten, dass die Geistlichen islamistisches Gedankengut verbreiten könnten, berufen sich Befürworter auf die verfassungsmässig garantierte Gleichbehandlung der Religionen und das integrierende wie konfliktlösende Potenzial der Imame.¹²⁸

Im Schweizer Vollzugsalltag verfügen bereits viele Haftanstalten über Erfahrungen mit Vertretern des islamischen Glaubens: Zwar arbeiten vor allem kleinere Institutionen noch fast ausschliesslich mit christlichen Seelsorgern zusammen, viele mittlere und vor allem grössere Haftanstalten ziehen jedoch routinemässig islamische Geistliche bei, um die religiösen Bedürfnisse der muslimischen Häftlinge (z.B. das Freitagsgebet) abzudecken. Im Unterschied zu christlichen Seelsorgern arbeiten Vertreter des islamischen Glaubens – Imame, Seelsorger oder Vermittler – in aller Regel ehrenamtlich und müssen sich an die geltenden Besuchervorschriften halten. Einzelne Institutionen, wie Pöschwies (ZH) oder Thorberg (BE), haben Pilotprojekte lanciert, bei denen festangestellte Imame als Seelsorger wirken.

Die in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegene Zahl von Personen muslimischen Glaubens in der Schweiz verändert die infrastrukturellen, aber auch personellen

125 Philipp Maier, Muslime im Strafvollzug – Glaubenszugehörigkeit der Gefangenen als taugliches Kriterium zur Analyse und Bewältigung von Problemen im Strafvollzug, in: René Pahud de Mortanges, Erwin Tanner (Hgg.), *Muslime und Schweizerische Rechtsordnung*, Freiburg 2002, S. 309-322. 126 Ebd., S. 316.

127 Zu diesem Phänomen liegen in der Schweiz bislang keine aussagekräftigen Informationen vor.

128 Die strukturelle Einbindung des Islam in den Gefängnisalltag wird auch im Ausland kontrovers diskutiert. Während in Frankreich wegen einer befürchteten Radikalisierung der muslimischen Insassen nur sehr zögerlich Imame im Strafvollzug angestellt werden und die Möglichkeiten der Religionsausübung für Muslime allgemein sehr begrenzt sind, werden in Grossbritannien seit Beginn der 1990er Jahre Konzepte zur Gleichbehandlung der Religionen im Strafvollzug entwickelt. Insbesondere der Bedeutung der Seelsorge durch Imame wird hier weit mehr Beachtung geschenkt als in Frankreich. Obwohl der Anteil muslimischer Insassen in französischen Gefängnissen bis zu 70% reicht, werden die Imame in Frankreich tendenziell eher als Unruhestifter denn als wichtige Betreuungspersonen für die Muslime betrachtet. In Deutschland, wo rund ein Viertel der Häftlinge muslimischen Glaubens ist, hat grundsätzlich jeder Insasse Anrecht auf die Betreuung durch einen Seelsorger seiner Religionsgemeinschaft. Ferner achten die Anstaltsbetreiber darauf, dass Angehörige der verschiedenen Bekenntnisse an Gottesdiensten und religiösen Veranstaltungen teilnehmen können. In diesem Sinne wird in Grossbritannien und Deutschland das vermittelnde Potenzial der Imame genutzt. Dabei wird darauf geachtet, dass die Imame gesellschaftlich gut integriert sind und keine fundamentalistische Agenda verfolgen. Die Erfahrung zeigt zudem, dass es meist nicht als Seelsorger engagierte Imame sind, die radikalisierend auf Häftlinge einwirken, sondern vielmehr selbsternannte Prediger unter den Häftlingen.

Anforderungen an den Strafvollzug nachhaltig. Einheitliche Handlungsstrategien und behördliche Direktiven gibt es gegenwärtig kaum, da die kantonalen Gesetzgebungen betreffend der Glaubens- und Gewissensfreiheit unter Haftbedingungen äusserst heterogen ausgestaltet sind. Die Strafvollzugsanstalten berücksichtigen religiöse Anliegen gemäss ihrem jeweiligen Auftrag und der religiös-kulturellen Zugehörigkeit ihrer Insassen auf unterschiedliche Weise. Vor allem kleinere Haftanstalten handeln eher einzelfallbezogen, während sich bei grösseren eine stärkere Institutionalisierung des religiösen Angebots feststellen lässt.

Trotz dieser unterschiedlichen Handhabung soll nachfolgend versucht werden, die wesentlichen Herausforderungen, die sich im Haftalltag im Umgang mit muslimischen Häftlingen stellen, praxisnah abzubilden. Dabei wird ein Hauptaugenmerk auf die „Imam-Frage“ gelegt, ist sie doch geeignet, die aktuellen Spannungsfelder im Umgang mit muslimischen Häftlingen zu illustrieren.¹²⁹

Erfahrungen und Handlungsoptionen

Die Religionsausübung im Strafvollzug entspricht nicht nur einem muslimischen Bedürfnis. So ergab eine Studie zur Justizvollzugsanstalt Pöschwies, dass 80% der (nominellen) Christen die Religionsausübung innerhalb der Gefängnismauern als wichtig einstufen, während dies bei 95% der (nominellen) Muslime der Fall ist. Der Grund für diesen verstärkten Bezug zum Glauben könnte sein, dass Verwahrte und Häftlinge mit langen Haftstrafen ein erhöhtes seelsorgerisches Bedürfnis haben und sich verstärkt mit religiösen Fragen beschäftigen.¹³⁰ Trotz dieses gleichsam universellen Bedürfnisses nach Religiosität im Strafvollzug gibt es eine Reihe von Bereichen, denen (praktizierende) Muslime einen besonderen Stellenwert beimessen. Was die Religionsausübung betrifft, erfahren muslimische Gefängnisinsassen durch die Haftsituation in folgenden Bereichen Einschränkungen: Gebet, Speisegebote, Ramadan, religiöse und psychische Betreuung (Seelsorge), Fest- und Feiertage.

Die vom Bund befragten Vollzugsanstalten (darunter sieben geschlossene Anstalten, vier Ausschaffungszentren sowie 16 Gefängnisse) gaben an, diese spezifischen Bedürfnisse weitgehend zu berücksichtigen.¹³¹ Zur Klärung, ob Anliegen religiös

129 Die nachfolgenden, praxisorientierten Ausführungen stützen sich vornehmlich auf die Befragungen diverser Vollzugsanstalten sowie auf eine 2008 erschienene Studie zur Zürcher Strafanstalt Pöschwies. Pöschwies kann insofern als einigermaßen repräsentativ bezeichnet werden, als sie die meisten Insassen aller Justizvollzugseinrichtungen der Schweiz aufweist und sich der Ausländeranteil unter den Insassen im Rahmen der gängigen Schätzungen bewegt. Zudem umfasst sie neben Straftätern mit relativ kurzen auch solche mit langen Haftstrafen, bzw. auch lebenslänglich Verwahrte. Pöschwies nimmt zudem, wie die Verfasser/-innen der Studie bemerken, eine „Vorreiterrolle“ ein, was strukturelle Anpassungen für muslimische Insassen anbelangt. Vgl. Jérôme Endrass, Arja Laubaucher, Frank Urbaniok und Astrid Rossegger, Teilstudie Straf- und Massnahmevollzug, in: Universität Zürich 2008, S. 131-161.

130 Wie der reformierte Pfarrer der Haftanstalt Pöschwies gegenüber der Neuen Zürcher Zeitung ausführte, sind insbesondere Langzeithäftlinge auf sich selbst zurückgeworfen und setzen sich intensiv mit der Schuldfrage auseinander. Dabei würden auch spirituelle Fragen wichtig, um mit sich selbst ins Reine zu kommen. Der Seelsorger stelle dabei „seine theologischen, psychologischen, philosophischen, pädagogischen und kulturellen Kompetenzen zur Verfügung, um im Wissen einer möglichen Vergebung durch Gott mit dem Straftäter die Schuld dem Opfer, der Gesellschaft und sich selbst gegenüber aufzuarbeiten.“ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 29.12.2011: http://www.nzz.ch/-nachrichten/zueroich/stadt_und_region/zueroicher-gefaengnisse/seelsorger-wehren-sich-1.13967333.

131 Diese Einschätzung deckt sich auch mit den Ergebnissen einer Untersuchung zur Religion in Schweizer Gefängnissen, die im Rahmen des NFP 58 durchgeführt wurde. Die Forschungsgruppe

begründet sind oder nicht, werden religiöse Experten (z.B. Imame) beigezogen – eine im europäischen Vergleich nicht selbstverständliche Praxis. Falls Probleme entstehen, sind diese in aller Regel nicht in einer grundlegenden Ablehnung der Anliegen der muslimischen Insassen seitens der Anstaltsbetreiber begründet, sondern eher auf strukturelle oder personelle Mängel zurückzuführen.¹³² Die Praxiserfahrung in der Strafanstalt Pöschwies zeigt, dass glaubenspraktische Probleme oft durch Imame gelöst werden können – was bereits ein wichtiger Aspekt ihres Wirkens im Strafvollzug ist. So können sie Unsicherheiten der muslimischen Insassen beseitigen, die sich aus der mangelnden Kenntnis der eigenen religiösen Vorschriften ergeben. Beispielsweise wissen die Insassen oftmals kultur- und traditionsspezifische Gebote nicht von denjenigen zu trennen, die tatsächlich religiös begründet sind. Hier erleichtert es die Aufklärung durch Imame den Häftlingen, den Gefängnisalltag mit ihren religiösen Pflichten in Einklang zu bringen. Sofern eine funktionierende Kooperation zwischen Imamen und Anstaltsleitung vorliegt, können islamische Geistliche auch Missbräuchen vorbeugen, die unter den Angehörigen verschiedener religiöser Bekenntnisse zu Spannungen führen können.¹³³

Problematisch ist indes die fehlende Institutionalisierung der nicht-christlichen religiösen Betreuung in Schweizer Gefängnissen. Auch in Pöschwies gibt es keine verbindlichen Standards für die Ausbildung und Rekrutierung von Imamen. Während der reformierte und der katholische Seelsorger hauptamtlich zu jeweils 80% walten, teilen sich die vier Imame ein 30%-Pensum auf. Die niedrigen und unregelmässigen Präsenzzeiten der islamischen Geistlichen wirken sich nachteilig auf die religiösen Bedürfnisse der muslimischen Insassen aus: Dem Wunsch nach Einzelgesprächen kann kaum Folge geleistet werden, es entstehen lange Wartezeiten und die christlichen Geistlichen übernehmen seelsorgerische Funktionen für Insassen aller Glaubensrichtungen. Die Studie hält fest, dass – trotz der vergleichsweise fortschrittlichen Einbindung der Imame – „muslimische Insassen in Bezug auf die religiöse Betreuung gegenüber den christlichen deutlich weniger intensiv versorgt werden.“ Die Mitarbeiter von Pöschwies würden eine grössere Präsenz der Imame begrüssen, um gemeinsam Probleme im Vollzug lösen zu können.¹³⁴ Auch von Seiten der zu-

erklärt das grundsätzliche Entgegenkommen der Anstaltsbetreiber in religiösen Fragen damit, dass in Gefängnissen „der Druck besonders gross [ist], mögliche Konflikte auszuräumen“ und die Rücksicht auf religiöse Bedürfnisse deswegen ausgeprägter sei als in anderen Institutionen. Schlussbericht des Forschungsprojekts: http://www.nfp58.ch/files/news/99_Schlussbericht_Becci_fr.pdf.pdf.

132 Die Studie zur Pöschwies illustriert einige dieser (infra-)strukturellen Mängel. So gaben muslimische Insassen vermehrt an, Einschränkungen bei der Religionsausübung zu erfahren. In der Regel sind die Probleme jedoch nicht schwerwiegend: So übersteigt etwa die Nachfrage für die Koranschule das Angebot, ein Teil der Befragten bemängelte die kleinen Essensrationen während des Ramadans oder es bestehen Unklarheiten betreffend die Gebetszeiten, die sich mitunter mit den Arbeitszeiten überschneiden. Allgemein zeichnen die muslimischen Insassen ein positives Bild betreffend der Berücksichtigung ihrer religiösen Anliegen und loben, wie auch die in Pöschwies tätigen Imame, die konstruktive Zusammenarbeit mit der Anstaltsleitung.

133 So diagnostiziert die Studie zur Pöschwies eine „latente Anspannung“ und ein „weit verbreitetes Klima des Misstrauens“ zwischen den Konfessionsgruppen, die auch durch Unwissenheit und Vorurteile bedingt seien. Vor allem die intensiv in Anspruch genommenen religiösen Angebote, die sich aus den glaubenspraktischen und rituellen Vorschriften des Islam ergeben, erscheinen manchen Nicht-Muslimen suspekt und sorgen für Unmut unter den Insassen. Der Umstand, dass sich im Haftalltag oftmals Gruppierungen entlang der religiösen und ethnisch-kulturellen Zugehörigkeit bilden, verschärft derartige Konflikte zusätzlich.

134 Die christlichen Pfarrer teilen diese Einschätzung allerdings nicht und bezeichnen die bestehende Einbindung der Imame in Pöschwies als grosszügig. Jedoch schliessen auch sie sich der Forderung nach einer spezialisierten Ausbildung der Imame zum Gefängnisseelsorger an, nicht zuletzt als

ständigen Behörden wird der Wunsch nach einheitlichen Standards für islamische Gefängnisseelsorger laut. So erklärte der Stabschef Gefängnisse des Kantons Zürich 2010, dass es für muslimische Betreuungspersonen bislang keine verbindlichen Regelungen gebe und „ein Auszug aus dem Strafregister und der Lebenslauf die einzigen Kriterien“ seien, die vor einer Anstellung als Imam in Zürcher Strafvollzugsanstalten geprüft¹³⁵ würden.

Viele der im Haftalltag anfallenden Probleme lassen sich derweil nicht mit der religiösen Zugehörigkeit der Insassen erklären, sondern haben mit der Haftsituation insgesamt bzw. dem Migrationshintergrund vieler Insassen zu tun. Dementsprechend ist es nicht angemessen, die Religionsausübung im Strafvollzug als dringlichstes Problem darzustellen. Bereits 1998 wurde im Rahmen einer Insassenbefragung im Bezirksgefängnis Zürich festgestellt,¹³⁶ dass die Insassen im Vollzugsalltag Verständigungsschwierigkeiten sowie unterschiedliche Werte und Normen, fehlendes Vertrauen gegenüber Behörden, psychische und psychosomatische Erkrankungen, Ungewissheit bezüglich der eigenen Zukunft und mangelnde Kenntnisse über die Staats- und Rechtsstrukturen¹³⁷ als grösste Belastungsfaktoren betrachten.

Diese (zum Teil migrationsbedingten) Probleme führen mitunter zu feststellbaren Nachteilen für muslimische Insassen, die nicht in Verbindung mit ihrem religiösen Bekenntnis stehen. So konnte durch eine Vollerhebung aller im Amt für Justizvollzug administrierten Gewalt- und Sexualstraftäter gezeigt werden, dass Straftäter ausländischer Herkunft – und damit ein beträchtlicher Teil der muslimischen Häftlinge – weit weniger begutachtet werden und seltener eine Massnahme angeordnet wird. Auch bei den muslimischen Insassen der Haftanstalt Pöschwies wird weit seltener eine Therapie verordnet als bei Nicht-Muslimen, obwohl es keinerlei Hinweise gibt, dass es unter ihnen weniger häufig psychiatrische Störungen oder ein geringeres Rückfallrisiko gibt. Als mögliche Erklärung führt die Studie zu Pöschwies an, dass bei der Betreuung ausländischer (und muslimischer) Insassen mangelnde Sprachkenntnisse eine deliktorientierte psychotherapeutische Behandlung erschweren bzw. von vornherein verhindern würden.¹³⁸ Wenngleich diese Einschätzungen spekulativ bleiben, deutet doch einiges darauf hin, dass die institutionelle Anpassung an die kulturell-religiöse Realität im Schweizer Strafvollzug noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Fazit

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass praktizierende Muslime im Strafvollzug nicht mehr Probleme verursachen als Andersgläubige – zumindest dann nicht, wenn lediglich nach der Religionsausübung gefragt wird. Zwar stellen die muslimischen Insassen spezifische und zum Teil neuartige Anforderungen an die Schweizer An-

Qualitätskontrolle für die Arbeit der Imame und um eine islamkonforme theologische Grundausbildung sicherzustellen.

135 Reformierte Presse vom 10.09.2010: „Gefängnisseelsorge – ein offenes Ohr auch für Nichtchristen“, S. 7.

136 Vgl. Maier 2002.

137 Auch die Studie zu Pöschwies merkt bezugnehmend auf Forschungserkenntnisse an, dass Muslime aus dem Westbalkan ein anderes Staatsverständnis hätten, welches „durch Misstrauen und mangelnde Akzeptanz der Legitimität der Staatsgewalt“ geprägt sei.

138 Eine 2002 erschienene Studie zur Situation von Muslimen im Strafvollzug mutmasst gar, dass seitens der zuständigen Fachleute und Sozialarbeiter ein mangelndes Interesse besteht, sich mit den Problemen ausländischer Insassen zu befassen. Vgl. Maier 2002, S. 330.

staltsbetreiber. Diesen wird jedoch im Sinne einer Gleichbehandlung der Religionen grundsätzlich entsprochen. Auch wenn es keine einheitlichen Vorgehensweisen gibt, versuchen die meisten Schweizer Haftanstalten, pragmatische Lösungen zu finden, um die Religionsfreiheit im Strafvollzug zu gewährleisten. Allerdings besteht in verschiedenen Bereichen Optimierungspotenzial. Dieses ist vor allem struktureller und personeller Natur: So wird die (ständige) religiöse Betreuung nach wie vor primär durch die Schweizer Landeskirchen gewährleistet. Islamische Seelsorger werden zwar bereits sporadisch und im Rahmen von Pilotprojekten beigezogen, verbindliche Regelungen betreffend ihre Ausbildung, die Anstellungsverhältnisse und Betätigungsfelder existieren bislang aber nicht.

Es ist festzustellen, dass „muslim-spezifische“ Problemstellungen im Vollzugsalltag keineswegs auf den Bereich der Religionsausübung beschränkt werden dürfen. So erfahren ausländische und insbesondere fremdsprachige muslimische Insassen ein Betreuungsdefizit, das nicht nur die Sphäre der Seelsorge betrifft. Sie sind auch in Bezug auf die therapeutische Behandlung unterversorgt und mitunter mit Missverständnissen und Vorurteilen von Seiten der Mithäftlinge und Vollzugsbeamten konfrontiert. Dabei könnten allenfalls – neben der bereits flächendeckend praktizierten Beziehung von Imamen – interkulturelle Vermittler sowie spezifische Weiterbildungen für das Justizvollzugspersonal hilfreich sein.¹³⁹ Auch können Imame die Integration von (ausländischen) muslimischen Insassen erleichtern, sofern die islamischen Geistlichen mit der Anstaltsleitung und den christlichen Seelsorgern kooperieren. Unerfreuliche Realitäten, wie etwa die bemerkenswert hohe Anzahl von Häftlingen muslimischen Glaubens, ihre erhöhte Gewaltbereitschaft und Konflikte zwischen den Konfessionen im Haftalltag müssen vom Islam entkoppelt werden. Durch die Berücksichtigung migrationspezifischer, ethnisch-kultureller und milieubedingter Einflussfaktoren können zwar nicht alle Probleme im Strafvollzug beseitigt werden, sie können jedoch gezielt identifiziert und angegangen werden.

5 Spannungsfelder im Fokus der Öffentlichkeit

Spannungsfelder, die im Fokus der Öffentlichkeit stehen, gibt es vor allem dort, wo Angehörige religiöser Gemeinschaften aufgrund ihrer Handlungen, ihrer Äusserungen oder der besonderen Art ihres Auftretens in der Öffentlichkeit zu Recht oder zu Unrecht mit Extremismus – und damit einhergehender Intoleranz, Unterdrückung und Gewaltanwendung – in Verbindung gebracht werden. Wie politische Ideologien sind auch religiöse Botschaften, wenn sie mit einem absoluten Geltungsanspruch und einer feindseligen Haltung gegenüber allen anderen Auffassungen einhergehen, ein potentieller Nährboden für gewaltbereiten Extremismus. Besonders wichtig ist in diesen Fällen das frühzeitige Erkennen bestehender Risiken.

Ängste vor einer islamistisch motivierten Unterwanderung der Schweizer Rechts- und Gesellschaftsordnung haben in den letzten Jahren die Debatte um den Islam in den Medien, der Politik und Öffentlichkeit geprägt. Francis Matthey, der ehemalige Präsident der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) machte eine auffällige Wahrnehmungsverschiebung in der schweizerischen Öffentlichkeit aus: Zwar habe es schon immer Fragen im Umgang mit Muslimen in der Schweiz gegeben, etwa die Diskussion um das Kopftuch im öffentlichen Raum, den Dispens

¹³⁹ In Pöschwies wurde hier bereits angesetzt: So sind die reformierten Gefängnisseelsorger interreligiös geschult, viele absolvieren ein entsprechendes Nachdiplomstudium.

vom Schwimmunterricht oder die Einrichtung spezieller Grabstätten auf Friedhöfen. Doch spätestens seit der Lancierung der Initiative „Gegen den Bau von Minaretten“ sei „ein neuer Ton“ im Umgang mit der muslimischen Bevölkerung festzustellen. So würden Muslime „vermehrt mit Vorkommnissen in der islamischen Welt in Verbindung gebracht, so als befürworteten sie insgeheim die Anwendung von Körperstrafen [...], als wären sie (mit-)verantwortlich für terroristische Anschläge islamistischer Gruppierungen oder als müssten sie für konservative Ausprägungen des Islams anderswo gerade stehen.“ ‚Der Muslim‘ entwickelte sich demnach zu einer Projektionsfläche für jedwede Problematik in Verbindung mit dem Islam und vermeintlich spezifisch ‚islamischen‘ Phänomenen wie religiösem Fanatismus, religiöser Intoleranz oder religiöser Gewalt.¹⁴⁰

Diesem schwebenden Generalverdacht muss die Tatsache gegenübergestellt werden, dass der politische Islam in der Schweiz ein Randphänomen darstellt. Selbst wenn empirische Studien dazu fehlen, kann davon ausgegangen werden, dass die überwiegende Mehrheit der hierzulande lebenden Muslime säkular eingestellt ist, sich unempfindlich für eine extremistische Auslegung des Islam zeigt und sich zu Demokratie und Rechtsstaat bekennt. Entsprechend falsch in der Sache und kontraproduktiv sind polemisierende Debatten, die die schweigende Mehrheit der Muslime zu stillen Befürwortern einer Ideologie machen, die die hiesige Rechts- und Gesellschaftsordnung grundsätzlich in Frage stellt. Nicht nur werden damit Spannungen zwischen der Mehrheitsgesellschaft und einer religiösen Minderheit verschärft. Vielmehr kann eine derartige Stigmatisierung gesellschaftliche Gräben entstehen lassen, die zuvor kaum oder gar nicht existiert haben – womit es tatsächlich zur Politisierung einer konfessionellen Minderheit kommen kann, die sich an den Rand gedrängt und gebrandmarkt fühlt. Die klare Unterscheidung zwischen Islam und Islamismus, Religion und Extremismus, kann solchen Entwicklungen entgegenwirken.¹⁴¹

Rechtliche Lage und Instrumente

Präventive und repressive Instrumente zur Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus gibt es auf Bundesebene namentlich im Strafgesetzbuch (StGB), im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)¹⁴² und im Ausländerrecht. Art. 14 BWIS regelt die Informationsbeschaffung durch die Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone zur Erfüllung von Aufgaben nach dem BWIS. Gestützt darauf können die zuständigen Organe Vorgänge an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten beobachten und auf Bild- oder Tonträger aufzeichnen. Informationen über politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit werden allerdings nur bearbeitet, wenn der begründete Verdacht besteht, dass eine Organisation oder ihr angehörende Personen die Ausübung politischer Rechte als Vorwand nehmen, um terroristische oder gewalttätig-extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen (Art. 3 BWIS).

140 EKM 2010, S. 4.

141 Ein Grundlagendokument zu dieser Thematik stellt der Extremismusbericht des Bundesrates vom 25. August 2004 dar. Er beschreibt die unterschiedlichen Formen des Extremismus in der Schweiz, darunter auch den islamistischen (Gewalt-)Extremismus, und liefert eine umfassende Analyse der (damaligen) Bedrohungslage. http://www.fedpol.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/-extremismus_rassismus/041201_5011_d_korr.pdf.

142 SR 120

Ebenso können im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben die Bewegungen und Kontakte von Personen festgestellt werden (Art. 14 Abs. 2 Bst. g BWIS). Art. 62 Buchstabe c des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)¹⁴³ sieht den Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen vor, wenn jemand „erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet.“ Das Bundesamt für Migration kann Einreiseverbote gegen Personen verfügen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden (Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG). Das Bundesamt für Polizei (fedpol) kann zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz gegenüber Ausländerinnen und Ausländern ein Einreiseverbot sowie eine Ausweisung verfügen, wobei es vorgängig den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) anhört (Art. 67 Abs. 4 und Art. 68 Abs. 1 AuG). Rufen Extremisten öffentlich zu Verbrechen oder Gewalttätigkeit auf (Art. 259 StGB) oder äussern sie sich rassistisch (Art. 261bis StGB) werden sie in kantonaler Kompetenz strafrechtlich verfolgt. Unterstützen oder beteiligen sie sich an einer gewaltextremistischen Organisation, die aufgrund terroristischer oder anderer Verbrechen als kriminell zu beurteilen ist (Art. 260ter StGB), werden die Strafverfolgungsbehörden des Bundes aktiv.

5.1 Islamismus und (Re-)Islamisierung

Der Begriff „Islamismus“ ist eine Sammelbezeichnung für alle politischen Auffassungen und Handlungen, die im Namen des Islam die Errichtung einer allein religiös legitimierten Gesellschafts- und Staatsordnung anstreben.¹⁴⁴ Islamismus beschreibt, in aller Kürze, eine Ideologie, die an die absolute Überlegenheit des Islam glaubt und deswegen darauf drängt, das Gemeinwesen und die gesetzlichen und staatlichen Strukturen zu „islamisieren“. Islamistisches Gedankengut und Handeln ist heute dominant beeinflusst von der puristischen Reformbewegung des Salafismus. Der Salafismus sieht in der ersten Muslimgemeinschaft auf der arabischen Halbinsel im 7. Jahrhundert das ideale Denk-, Lebens- und Handlungsmodell, nach dem sich alle Muslime auch heute richten müssen. Er vertritt eine buchstabengetreue und anti-modernistische Auslegung von religiösen und rechtlichen Quellen des Islam und bietet diese als ideologische Basis für gesellschaftspolitische Forderungen an.¹⁴⁵ Diese Forderungen reichen von der Propagierung von Züchtigkeitsvorstellungen

143 SR 142.20

144 Beim neuzeitlichen Islamismus handelt es sich um eine Ideologie, die in der Auseinandersetzung mit westlichen Weltanschauungen formuliert wurde. Deshalb charakterisiert sie eine Mischung von Elementen, die seit Jahrhunderten im islamischen Denken verankert sind und Importen aus westlichen Weltanschauungen. Seinen ideologischen Ursprung hat der Islamismus in den inner-islamischen Reformbestrebungen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, organisatorisch wurzelt er in der 1928 in Ägypten gegründeten „Muslimbruderschaft“. Alle späteren Strömungen beabsichtigen, den Islam nicht nur zur verbindlichen Leitlinie für das individuelle, sondern auch für das gesellschaftliche und politische Leben zu machen. Religion und Staat sollen also nicht mehr getrennt und der Islam institutionell verankert sein. Damit einher geht die Ablehnung der westlichen Ausprägung von Individualität, Menschenrechten, Pluralismus, Säkularismus und Volkssouveränität. Vgl. für eine ausführliche Darstellung: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36339/-islamismus-was-ist-das-ueberhaupt?p=all>.

145 Tatsächlich existieren auch weitere „Islamismen“, die alle möglichen politischen Ideologien und Spektren (z.B. kommunistische oder demokratische Orientierungen) „islamisch“ umsetzen wollen. Diese haben jedoch im Vergleich zum dominierenden salafistischen Islamismus wenig Bedeutung.

durch bestimmte Kleidung bis zum gewaltsamen Staatsstreich und der (Wieder-)Errichtung des Kalifats – und betreffen damit die Sphäre des Individuums ebenso wie das Staatswesen als Ganzes.

Insgesamt lebt in der Schweiz nur eine vergleichsweise kleine Anzahl Islamisten respektive Salafisten, von denen wiederum nur sehr wenige als gewaltbereit oder gewalttätig und damit als jihadistisch gelten können. Die Bundesbehörden gehen von wenigen Tausend Personen aus, die einer islamistischen Agenda folgen, wovon wiederum nur ungefähr ein paar Dutzend Personen als Gewaltextremisten eingestuft werden müssen.¹⁴⁶ Als gewaltextremistisch und potenziell gefährlich angesehene Personen und Vereinigungen werden in erster Linie vom Nachrichtendienst des Bundes (NDB) in Zusammenarbeit mit den kantonalen Staatsschutzstellen gemäss den rechtlichen Grundlagen im BWIS beobachtet.

Allgemein muss darauf hingewiesen werden, dass insbesondere junge Menschen empfänglich für (gewalt-)extremistische Ideologien sind. Die Gründe für eine Radikalisierung sind sehr unterschiedlich und können im Rahmen dieses Berichts nur angedeutet werden. Auslöser kann beispielsweise ein belastender Leistungsdruck durch Familie und Freunde sein. (Gewalt-)extremistische Ideologien, die ihren Anhängern einen elitären Status als Kämpfer für Gerechtigkeit versprechen, können auch anziehend auf Jugendliche wirken, die kein eigenes soziales Netzwerk aufbauen können und gesellschaftlich isoliert bleiben. Als eine Art letzter verzweifelter Versuch, Aufmerksamkeit zu erlangen, können sie Zuflucht in gewalttätigen oder gar terroristischen Aktionen suchen. Eine derartige Eskalation stellt allerdings die absolute Ausnahme dar. So führte in der Schweiz die (ideologische) Hinwendung zum Islamismus bisher nur selten dazu, dass junge Menschen jihadistische Aktivitäten aufnehmen.¹⁴⁷

Die Attraktivität der islamistischen Ideologie ist indes nicht auf muslimische Migrantinnen und Migranten beschränkt. So können sich auch junge Nicht-Muslime von islamistischem Gedankengut angezogen fühlen und darin eine geeignete Widerstandsform gegen eine von ihnen als verwerflich empfundene, globalisierte und materialistische Weltordnung sehen. Im Laufe ihrer zunehmenden Übernahme islamistischer Ideen treten diese Individuen dann auch zum Islam über, um ihre Zugehörigkeit und Entschlossenheit zu demonstrieren. Der Religionswechsel ist damit eine Etappe ihres Radikalisierungsprozesses hin zu einem (gewalt-)extremistischen Islam (politisch-aktivistische Konversion).¹⁴⁸ Die islamistische Ideologie verkörpert in ihrem Empfinden das Ideal absoluter Gerechtigkeit und Wahrheit und befriedigt den Drang nach Solidarität mit den – so wird es von ihnen empfunden – unterdrückten Muslimen weltweit. Erkenntnisse aus der Biographie und Radikalisierung militanter Konvertiten zeigen, dass sich ihre Hinwendung zum islamistischen

146 Die zahlenmässige Erfassung von „Islamisten“ ist jedoch aus definitorischen Gründen schwierig. Zudem wurde in der Schweiz bislang keine entsprechende quantitative Studie durchgeführt. Zur Entwicklung einer wirksamen Präventionsstrategie des Bundes wären empirische Untersuchungen zu einer möglichen gesellschaftlichen Polarisierung hilfreich. Dabei müssten auch Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus dem Ausland berücksichtigt werden.

147 Mit einem solchen Einzelfall hat man es beim im Mai 2012 in Kenia festgenommenen Bieler Gymnasiasten M.N. zu tun. Dieser war im Jahr zuvor in die Region gereist und hatte mutmasslich Kontakte zur in Somalia ansässigen Al-Qaida-Gruppierung al-Shabaab. Fedpol verhängte Ende 2012 ein mehrjähriges Einreiseverbot gegen den jordanischen Staatsbürger. Medienmitteilung des EJPD: http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2012/ref_2012-12-21.html.

148 Eine Radikalisierung kann natürlich auch erst nach einem aus ganz anderen Gründen erfolgten Übertritt zum Islam einsetzen. Dies ist indes sehr viel seltener der Fall.

(Gewalt-)Extremismus zum Teil eher zufällig ergab und sie sich genauso links- oder rechtsextremen Ideen hätten zuwenden können. Konvertiten dieses Typs finden sich meist innerhalb der salafistischen Gemeinschaften, wobei nicht alle Salafisten politisch-aktivistisch sein müssen.

Als Katalysator bei der Radikalisierung junger Menschen können religiöse Autoritäten, etwa (gewalt-)extremistische Imame (sog. „Hassprediger“) oder charismatische Einzelpersonen wirken. Immer bedeutsamer – sei es als Propaganda-Plattform oder als Hort für konspirative Netzwerke – wird allerdings der transnationale, über einschlägige Portale vernetzte Internet-Islamismus bzw. -Jihadismus. Die Hinwendung junger Menschen zu einer (gewalt-)extremistischen Auslegung des Islam darf damit nicht aus nationalstaatlicher Perspektive betrachtet, sondern muss in einen globalen Bedeutungskontext gestellt werden.¹⁴⁹ Aktivitäten von in der Schweiz wohnhaften Personen auf islamistischen und/oder jihadistischen Webseiten werden von den zuständigen Bundesbehörden im Rahmen der geltenden Rechtsgrundlagen beobachtet und die Autoren, sofern sie sich strafbar verhalten, strafrechtlich verfolgt.

Der Bundesrat hält fest, dass Vertreter des Islamismus auch in der Schweiz aktiv sind und versuchen, islamistische Ansichten und Forderungen durchzusetzen. Es besteht gemäss gegenwärtiger Lagebeurteilung jedoch keine Gefahr, dass diese Personen den Staat und das Recht in ihren Grundlagen beeinflussen. Es handelt sich beim Islamismus in der Schweiz im Wesentlichen um ein Sektenproblem (Salafismus), dessen Ausprägung und Virulenz mit anderen Sektenproblematiken in unserem Land vergleichbar ist. Die Aussage, die Schweiz werde zunehmend „islamisiert“, ist in zweierlei Hinsicht zu relativieren: Erstens stellt der in den letzten Jahrzehnten gestiegene Anteil von Personen islamischer Glaubenszugehörigkeit an der Gesamtbevölkerung keine problematische Erscheinung dar; zweitens hält die These einer zunehmenden Durchdringung der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen der Schweiz durch islamistisches Gedankengut der Faktenlage nicht stand.

5.2 Hassprediger¹⁵⁰

In Einzelfällen treten religiöse Autoritätspersonen nicht als Mediatoren, sondern als Unruhestifter in Erscheinung. Konkret sind hier sogenannte „Hassprediger“ zu nennen, die als Ankläger der vorherrschenden Rechts- und Gesellschaftsordnung auftreten und Konflikte schüren. Im Allgemeinen vertreten sie einen politischen Salafismus, der im Gegensatz zum Jihadismus nicht mit dem Aufruf zur Gewalt einher gehen muss. Eine (gewalt-)extremistische Agenda wird in der grundsätzlichen Ablehnung der geltenden rechtsstaatlichen Normen deutlich und artikuliert sich beispielsweise in Aufrufen zu zivilem Ungehorsam, zur geistigen und/oder physischen Unterstützung des Jihad oder einer auf Konfrontation ausgelegten Ablehnung der westlichen Lebensweise, die mit der bewussten Nicht-Integration einhergeht. Als

149 In einigen europäischen Ländern, namentlich auf der iberischen Halbinsel, stellt nach nachrichtendienstlichen Informationen auch die aktuelle Weltwirtschaftskrise einen Faktor für die Radikalisierung von Muslimen dar.

150 Der Begriff wird mitunter als politischer Kampfbegriff und in der Auseinandersetzung mit Geistlichen oder Anführern verschiedener Religionsgemeinschaften verwendet. Oftmals ist damit der Vorwurf des religiösen Extremismus und insbesondere des Islamismus verknüpft. Obwohl er polemisch aufgeladen ist, wird der Begriff aufgrund seiner weiten Verbreitung im öffentlichen Diskurs im vorliegenden Bericht verwendet.

Autoritätspersonen und Wortführer können insbesondere Imame derartige extremistische Ansichten verbreiten und die Gesinnung von muslimischen Personen in ihrem Umfeld beeinflussen. Auch wirken sie als möglicher Katalysator in einer ersten Phase der Radikalisierung, indem sie eine empfundene soziale Entfremdung religiös unterfüttern und den betroffenen Gläubigen das Gefühl vermitteln, auf einer moralisch legitimen Mission zu sein.¹⁵¹ Im Extremfall können Imame auch Kontakte zu islamistischen Gruppierungen im In- und Ausland vermitteln und damit direkt eine jihadistische Laufbahn einleiten. Angesichts der jihadistischen Propaganda und Netzwerke im Internet und der direkten Radikalisierung durch charismatische Einzelpersonen ist der Einfluss extremistischer Prediger jedoch zu relativieren, wenn gleich sich diese Faktoren auch gegenseitig beeinflussen können.¹⁵²

Gemäss nachrichtendienstlichen Informationen des Bundes versuchen gemässigte Muslime immer wieder, sich gegen den Einfluss extremistischer Prediger zu wehren. In den vergangenen Jahren gab es immer wieder entsprechende Hinweise von Besuchern und Verantwortlichen von Moscheen auf extremistische Aktivitäten und Exponenten. Diesen zufolge verfolgten islamistische (Gewalt-)Extremisten unter anderem die Strategie, in gemässigten Moscheen zuerst unverfänglich ihre Hilfe anzubieten, mit der Zeit jedoch immer bestimmter aufzutreten, den Imam als inkompetent zu verleumden und durch aggressive Präsenz zu versuchen, die Kontrolle über den Verein zu übernehmen. Diese Strategie stösst inzwischen aber in vielen Moscheen der Schweiz auf wirksamen Widerstand. So opponieren viele hier lebende Muslime immer offener gegen Imame, wenn diese in ihren Predigten etwa den Westen dämonisieren.

Ein Faktor für diese ablehnende Haltung gegenüber extremistischen Vereinnahmungsversuchen ist, dass das Konzept der *Umma*, einer muslimischen Gemeinschaft über Nationen und Ethnien hinweg, der traditionalistischen muslimischen Bevölkerung fremd bleibt.¹⁵³ Vor allem die in der Schweiz dominierenden türkischstämmigen Gemeinschaften und die Gemeinschaften Ex-Jugoslawiens sind stark mit ihren Ursprungsländern verbunden oder pflegen noch engere, persönliche Bindungen, z.B. mit dem Dorf oder der Verwandtschaft. Diese traditionalistische Bindung zum Islam kann gleichsam „immunisierend“ gegenüber Predigern wirken, die die muslimische Diaspora dazu aufrufen, sich gemeinsam gegen die in der Schweiz geltende Rechts- und Gesellschaftsordnung aufzulehnen. Inwiefern dieser Befund auch auf die Nachkommen der ehemals zugewanderten Muslime zutrifft, deren Beziehung zum Islam

151 Die Erfahrung aus vielen Strafverfahren gegen Jihadisten in europäischen Staaten belegt die zentrale Rolle (gewalt-)extremistischer Imame und religiöser Verantwortlicher für die jihadistische Laufbahn einiger Terroristen. Die religiösen Autoritätspersonen sind dabei nur selten selbst in gewalttätige Aktionen oder Attentate verwickelt. Namentlich wurden in Frankreich und Grossbritannien mehrere Imame ausgewiesen oder zu Haftstrafen verurteilt, weil sie für die direkte Einflussnahme auf die Radikalisierung späterer Attentäter verantwortlich waren. Die Behörden gehen etwa im Fall eines 2007 aus Grossbritannien nach Jamaika ausgewiesenen Predigers davon aus, dass er radikalierend auf einen der Urheber der Londoner Anschläge vom 7. Juli 2005 eingewirkt hat, dem 56 Menschen zum Opfer fielen. Ein 1995 aus Frankreich ausgewiesener Imam wurde 2003 von einem marokkanischen Gericht wegen seiner Verwicklung in die Anschläge in Casablanca vom 16. Mai 2003 zu einer 18-jährigen Freiheitsstrafe verurteilt. Bei den Anschlägen wurden neben 12 von 14 Attentätern 28 weitere Menschen getötet.

152 Mitunter sind Imame, vornehmlich aus arabischen Ländern, auch als „Fernsehprediger“ aktiv und erreichen ihre Anhängerschaft weltweit über das Satellitenfernsehen und das Internet. Diese Art jihadistischer Propaganda lässt sich kaum kontrollieren.

153 Vgl. hier und nachfolgend den Extremismusbericht des Bundesrates vom 25.08.2004, S. 44.

vielfältigere Formen annimmt,¹⁵⁴ bleibt zu hinterfragen. Entsprechende, empirisch gestützte Erkenntnisse wären wünschenswert.

Die von der EKM herausgegebene Studie, die allerdings in quantitativer Hinsicht nicht als repräsentativ bezeichnet werden kann, liefert gleichwohl einige Aufschlüsse. Gestützt auf Umfrageergebnisse führt sie an, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten ihren Glauben problemlos mit den rechtsstaatlichen Prinzipien und zivilgesellschaftlichen Werten der Schweiz in Einklang bringt. Zudem widerspricht sie dezidiert dem Bild einer unkritischen Haltung gläubiger Muslime gegenüber extremistischen Predigern. Es wird festgehalten, dass das Profil gewisser Imame „keine entscheidende Rolle“ hinsichtlich der religiösen Überzeugungen und Glaubenspraktiken der befragten Personen zu spielen scheint. Ganz im Gegenteil hätten die Befragten eine „eher individuelle Interpretation ihrer religiösen Praktiken“ und stünden einer wörtlichen Interpretation des Islam, wie sie etwa von Salafisten vertreten wird, mehrheitlich kritisch gegenüber.¹⁵⁵

In der Schweiz sind nur wenige Einzelfälle von Imamen bekannt, die (gewalt-)extremistisches Gedankengut zu streuen versuchten. Die zuständigen Bundesbehörden gehen von rund einem Dutzend Moscheen in der Schweiz aus, in denen eine extremistische Auslegung des Islam gepredigt wird. Genaue Schätzungen zur Anzahl von „Hasspredigern“ und der Virulenz des Phänomens sind allerdings nur schwer möglich, was auch im Fehlen spezifischer Studien begründet liegt. Zudem sind die nachrichtendienstlichen Aufklärungsmöglichkeiten, was die präventive Überwachung von Radikalisierungs- und Rekrutierungsnetzwerken betrifft, gesetzlich beschränkt. Auch die zahlenmässig stark variierende Grösse der Anhängerschaft (gewalt-)extremistischer Prediger und der tatsächliche Einfluss auf ihr Publikum lassen sich nur bedingt beurteilen.

Weiter ist insbesondere der Einfluss inoffiziell auftretender und/oder reisender Imame (sog. „mobile Prediger“) schwierig zu erfassen.¹⁵⁶ Ein erhöhtes Gefahrenpotenzial stellen dabei im Ausland ausgebildete, fundamentalistische und wenig integrierte Imame dar, die eine geistig-religiöse Führungsrolle in muslimischen Gemeinschaften an sich zu reissen versuchen. Die Anforderungen an religiöse Betreuungspersonen¹⁵⁷ greifen hier nur bedingt, betreffen sie doch nur Personen aus Drittstaaten, die über den Arbeitsmarkt zugelassen werden. So gibt es auch Personen, die mit einem Touristenvisum, im Familiennachzug oder einem Einladungsschreiben in die Schweiz einreisen und ohne Arbeitsbewilligung in Moscheen als

¹⁵⁴ Vgl. dazu Kap. 3.1.

¹⁵⁵ EKM 2010, S. 29f. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Gründung der „Union albanischer Imame“, der sich dreissig Prediger angeschlossen haben. Der Anfang 2012 erfolgte Zusammenschluss von albanischen Imamen aus allen Landesteilen setzt sich gemäss ihrem Präsidenten zum Ziel, moderaten Muslimen eine Stimme zu geben und religiösem Fanatismus entgegenzutreten. Vgl. für weitere Informationen: http://www.swissinfo.ch/ger/news/newsticker/-internatio-nal/Union_albanischer_Imame_in_der_Schweiz_will_moderate_Stimme_sein.html?cid=32191648&view=print; www.uais.ch.

¹⁵⁶ Das Bundesamt für Migration verweigerte 2009 in Absprache mit der Kantonspolizei Bern dem umstrittenen deutschen Konvertiten Pierre Vogel alias Abu Hamza die Einreise. Der ehemalige Profi-Boxer ist ein salafistischer Islam-Konvertit, der unter anderem über Videos im Internet Propaganda betreibt. Vogel hätte im Rahmen einer Demonstration gegen das wenige Wochen zuvor angenommene Minarettbauverbot auftreten und eine Rede halten sollen. Die Behörden taxierten den Auftritt Vogels als potenzielle Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

¹⁵⁷ Siehe Kap. 6.4.

(unregistrierte) Imame tätig werden. Ebenfalls sind bereits in der Schweiz lebende oder im Rahmen der Personenfreizügigkeit aus dem EU/EFTA-Raum kommende Personen als Prediger tätig. Vor allem für Moscheen mit geringen finanziellen Möglichkeiten ist die Imam-Rekrutierung auf diesem Weg attraktiv.

Sofern ein „Hassprediger“ identifiziert werden kann, stehen den zuständigen Behörden verschiedene rechtliche Mittel zur Verfügung, um gegen diese Personen vorzugehen: Imame müssen die Voraussetzungen für eine Arbeitsbewilligung erfüllen, die gegebenenfalls widerrufen werden kann; es können Einreiseverbote verhängt werden; das Asyl ausländischer Prediger kann widerrufen und die betreffenden Personen können ausgewiesen werden.

5.3 Islamistischer (Gewalt-) Extremismus in der Schweiz

Die Lage- resp. Jahresberichte des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) und des Bundesamtes für Polizei (fedpol) geben Aufschluss über die aktuelle Bedrohungslage im Zusammenhang mit islamistischen Radikalisierungstendenzen und (Gewalt-)Extremismus in der Schweiz. In den vergangenen Jahren wurden vereinzelt Einreiseverbote gegen ausländische Mitglieder von Islamistennetzwerken erlassen.¹⁵⁸ Fedpol beschäftigte sich in den vergangenen Jahren auch mit den Aktivitäten in der Schweiz wohnhafter Personen aus dem Nahen und Mittleren Osten. Zwei Personen wurden 2008 vom Bundesgericht aufgrund jihadistischer Propagandatätigkeit, rechtskräftig verurteilt.¹⁵⁹ Im Jahresbericht von 2012 weist der NDB auf das Sicherheitsrisiko „jihadistisch motivierte[r] Reisebewegungen“ hin.¹⁶⁰ Diese Personen könnten sich nicht nur in Kampfzonen im Ausland jihadistischen Gruppierungen anschliessen, sondern nach ihrer Rückkehr auch zur Gefahr für die innere Sicherheit in der Schweiz werden. Generell besteht bei Europäern, die in Somalia, Syrien, im Jemen, im Irak oder im Raum Afghanistan/Pakistan ausgebildet werden, das Risiko, dass diese nach ihrer Rückkehr terroristische Aktivitäten entfalten könnten. Auch könnten sie propagandistisch tätig werden und in der Schweiz ansässige Personen rekrutieren oder inspirieren. Ein einheitliches Profil lässt sich bei den bislang bestätigten Fällen von Jihadwilligen nicht feststellen.

Mit Blick auf den weltweiten Jihad vermerkt fedpol, dass mutmassliche Jihadisten die Schweiz weiterhin als Basis benutzen, um im Ausland aktive Jihad-Gruppierungen logistisch und propagandistisch zu unterstützen.¹⁶¹ Zudem verzeichnete der NDB einige Reaktionen auf das Minarettbauverbot von islamistischen

158 2010 wurden zwölf, 2011 vier Einreiseverbote im Zusammenhang mit islamistischem (Gewalt-) Extremismus ausgesprochen.

159 Konkret handelt es sich dabei um den Tunesier Moez Garsallaoui und seine Lebensgefährtin, die marokkanischstämmige Belgierin Malika El-Aroud. Die beiden wurden 2008 vom Bundesgericht u.a. wegen Unterstützung einer kriminellen Organisation verurteilt, weil sie von ihrem Schweizer Wohnsitz aus eine jihadistische Internet-Plattform betrieben hatten. Garsallaoui begab sich Ende 2007 nach seiner erstinstanzlichen Verurteilung durch das Bundesstrafgericht als Kopf einer Gruppe europäischer Jihadisten in das afghanisch-pakistanische Grenzgebiet. Dort wollte er nach eigenen Angaben die westlichen Truppen in Afghanistan bekämpfen. 2012 wurde er mutmasslich in Waziristan, im Nordwesten Pakistans, durch eine amerikanische Drohnenattacke getötet. El Aroud wurde 2008 von der belgischen Polizei verhaftet und verbüsst aktuell eine achtjährige Haftstrafe.

160 Nachrichtendienst des Bundes NDB, Sicherheit Schweiz, Lagebericht 2012. Lageberichte des NDB: http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/-/publication/snd_publ.html.

161 Jahresbericht 2011 des Bundesamtes für Polizei fedpol. Jahresberichte fedpol: http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/berichte/jb_fedpol.html.

Gruppierungen im Ausland, die dieses als Zeichen für Islamfeindlichkeit werten.¹⁶² Die 2012 erfolgten Ausschreitungen und Angriffe gegen westlichen Botschaften in islamischen Ländern zeigen, dass als diffamierend empfundene Äusserungen oder Darstellungen von religiösen Inhalten und Personen (z.B. des Propheten Mohammed) gewaltbereiten Extremisten als „Angriffsmotive“ dienen können. Auch könnte die Schweiz als sogenannter „Kreuzfahrerstaat“¹⁶³ ins Visier von Jihadisten geraten.

Seit 2011 engagieren sich der NDB und fedpol verstärkt im Bereich des Internetmonitorings, um frühzeitig präventive bzw. repressive Massnahmen gegen jihadistische Akteure ergreifen zu können. Der NDB und fedpol beobachten bzw. verfolgen insbesondere die Verbreitung jihadistischer Ideologien im Internet, denen eine grosse Bedeutung bei der Radikalisierung von Muslimen und bei der Anstiftung zu und Vorbereitung von Terrorakten zukommt. Auch in der Schweiz fielen in sozialen Netzwerken wie zum Beispiel Facebook Personen auf, die deutlich eine islamistische Weltanschauung haben, ohne dass direkte Bezüge zu realen jihadistischen Netzwerken ersichtlich sind. Fedpol weist im Jahresbericht 2011 auf Fälle hin, in denen Personen über das Internet in Kontakt mit Exponenten jihadistischer Bewegungen getreten sind oder anderweitig auf einschlägigen Seiten aktiv waren.¹⁶⁴

Konkrete Hinweise auf geplante Attentate lagen im Berichtsjahr aber nicht vor. Gesamthaft betrachtet wird in den aktuellen Lage- bzw. Jahresberichten des NDB und fedpol festgehalten, dass die Schweiz nach wie vor kein prioritäres Ziel der Jihadisten ist. Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass sich die Schweiz nicht an militärischen Grossoperationen westlicher Staaten in islamischen Ländern beteiligt. Der NDB weist in seinem Lagebericht 2012 jedoch darauf hin, dass Attentate von radikalisierten Einzeltätern nicht ausgeschlossen werden können.

Einzelne (gewalt-)extremistische Vertreter des Islamismus und von diesen ausgehende terroristische Absichten stellen somit eine anhaltende Bedrohung für die Schweiz dar. Gemäss Einschätzung der zuständigen Stellen ist der Islamismus zwar nicht in der Lage, den Rechtsstaat und die Demokratie in der Schweiz in ihren Grundfesten zu gefährden, dennoch nimmt der Bundesrat die Bedrohung ernst und ergreift unter Achtung von Rechtsstaatlichkeit, Freiheits- und Menschenrechten geeignete Massnahmen, um sie wirksam einzudämmen. Der Bundesrat hat am 8. März 2013 die Vernehmlassung zum neuen Nachrichtendienstgesetz (NDG), welches die rechtzeitige und zielgerichtete Entdeckung (gewalt-)extremistischer Bedrohungen in der Schweiz verbessern und den bestehenden Katalog an nachrichten-

162 So erwähnte etwa Ayman al-Zawahiri, die damalige Nummer 2 der Kern-Al-Qaida (nach der Tötung von Usama Bin Ladin heute die Nummer 1), die Annahme der Eidgenössischen Volksinitiative als eines der Zeichen für die Islamfeindlichkeit des Westens. Der NDB bezeichnet die Reaktionen auf das Minarettbauverbot aber als insgesamt „bescheiden.“ Vgl. Nachrichtendienst des Bundes, Lagebericht 2010.

163 In jihadistischen Kreisen werden westliche Staaten polemisch als „Kreuzfahrerstaaten“ bezeichnet. Damit wird dem „Westen“ in Anlehnung an die mittelalterlichen Kreuzzüge ein religiös-kultureller Eroberungsdrang gegenüber der islamischen Welt bzw. die Absicht unterstellt, den Islam – in welcher Form auch immer – zurückdrängen zu wollen. Der Vorwurf muss nicht in Verbindung mit militärischen Operationen stehen, wie etwa Reaktionen auf das Minarettbauverbot oder die dänischen Mohammed-Karikaturen belegen.

164 Jahresbericht 2011 des Bundesamtes für Polizei fedpol.

dienstlichen Beschaffungsmitteln massvoll erweitern soll, eröffnet.¹⁶⁵ Er plant, die zugehörige Botschaft im Jahr 2013 zu verabschieden.

5.4 Verhüllung

Das Thema Verhüllung wurde bereits in einigen vorangegangenen Kapiteln behandelt, jedoch nicht im Kontext von vermuteten Islamisierungstendenzen in der Schweiz. Vielmehr wurde versucht, eine gesellschaftliche Grundsatzdebatte zu veranschaulichen, die nicht nur den Islam betrifft: Wenn etwa muslimische Frauen oder Schülerinnen (bzw. deren Eltern) den Wunsch äussern, bei der Arbeit oder in der Schule ein Kopftuch zu tragen, tangiert dieses Anliegen eine generelle Fragestellung. Nämlich diejenige, in welchem Umfang religiöse Symbole innerhalb eines säkularen Staatswesens im öffentlichen Raum Platz haben dürfen? Aus dieser Perspektive unterscheidet sich die „Kopftuchdebatte“ nur marginal von derjenigen um die Präsenz von Kreuzfixen in staatlichen Institutionen.¹⁶⁶ Allerdings gibt es verschiedene Dimensionen des öffentlichen Raumes, die unterschiedliche Lösungen rechtfertigen, ja sogar erfordern.¹⁶⁷

Komplexer wird es, wenn auffällige religiöse Symbole wie das islamische Kopftuch über ihren spirituell-konfessionellen Sinngehalt hinaus eine politisch-ideologische Dimension erhalten. Dies kann beispielsweise von einer extremistischen Gruppierung bewirkt werden, wenn diese von der Frau eine Verhüllung als Ausdruck ihrer vorbehaltlosen Identifikation mit den eigenen extremistischen Vorstellungen und als Abgrenzung zu allen anderen Weltbildern fordert. Umgekehrt können aber auch Anhänger religiöser Gemeinschaften aufgrund ihres auffälligen Erscheinungsbildes einer gesellschaftlichen Kategorie zugeordnet werden, mit der sie nichts zu tun haben wollen. Ein Risiko, das namentlich dann besteht, wenn sich eine weitgehend säkularisierte Mehrheitsgesellschaft mit religiösen Minderheiten auseinandersetzt.

Die islamische Verhüllung

Islamische Gemeinschaften kennen Körperverhüllungen in ganz unterschiedlicher Form und Dimension. Mit Blick auf die Verhüllung muslimischer Frauen muss entsprechend differenziert werden. Es existiert eine Vielzahl an Kleiderbräuchen und (nur mancherorts) -vorschriften, die innerhalb von diversen religiösen, politischen und kulturellen Kontexten beachtet werden.¹⁶⁸ Der Grad der Verschleierung ist

¹⁶⁵ Vgl. <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=48077> und den Entwurf des Nachrichtendienstgesetzes (NDG) vom 8.3.2013,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29931.pdf> sowie den Bericht zum Vorentwurf vom 8.3.2013,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29932.pdf>.

¹⁶⁶ Insbesondere in laizistischen Staatenwesen wie Frankreich, die eine strikte Trennung von Staat und Kirche in öffentlichen Schulen und anderen staatlichen Körperschaften verfassungsmässig verankert haben, verfolgen eine restriktive Praxis. Erinnert sei hier an das landesweite Verbot des Ganzkörperschleiers, das 2011 in Frankreich eingeführt wurde. Im Kanton Genf, der sich in seiner Kantonsverfassung dem Laizitätsprinzip anschliesst, wurde 1997 einer Lehrerin das Tragen des Kopftuchs im Unterricht untersagt. Vgl. zum Fall Kapitel 4.3.4.

¹⁶⁷ Zur Dimension des Öffentlichen in Bezug auf Religion vgl. Marc Schinzel; Luzius Mader, Religion in der Öffentlichkeit, in: Christoph Bochinger (Hrsg.), Religionen, Staat und Gesellschaft, Zürich 2012, S. 109 ff.

¹⁶⁸ Die bis in die jüngste Vergangenheit laizistisch orientierte Türkei ging mit ihrem generellen Kopftuchverbot in öffentlichen Institutionen lange Zeit noch weiter als die westeuropäischen Staaten.

unterschiedlich und reicht von der Bedeckung des Kopfhaares bis hin zur kompletten Verhüllung des Körpers inkl. des Gesichts.¹⁶⁹ Bei der Frage, ob die Verhüllung für Musliminnen überhaupt eine religiöse Pflicht darstellt, gibt es in der islamischen Welt weit auseinandergehende Ansichten. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Wortlaute des Korans und anderer islamischer Grundlagentexte in diesem Punkt nicht eindeutig sind und unterschiedlich interpretiert werden. Ausgesprochen liberale Positionen lassen sich ebenso begründen wie extrem konservative.¹⁷⁰ Zudem berührt die Debatte die Frage der weiblichen Sexualität und Emanzipation: Ebenso wie die islamische Verhüllung als Schutz der Frau vor einer Herabwürdigung zum sexuellen Objekt verstanden wird – ein Gedanke, den auch islamische Wissenschaftlerinnen im Hinblick auf die unterstellte Freizügigkeit in westlichen Gesellschaften anführen – kann sie dazu dienen, mitunter auch die patriarchalische Geschlechterordnung in islamischen Gesellschaften kritisch zu hinterfragen.¹⁷¹

Die Motive für das Tragen islamischer Kleidung sind, auch und gerade in der muslimischen Diaspora Europas, ausgesprochen vielfältig: Vom bewussten Entscheid gläubiger Musliminnen für den Islam über die Abgrenzung gegenüber der Mehrheitsgesellschaft bis hin zu einem Bekenntnis zum politischen Islam sind rein religiöse und/oder politische Entscheidungsmomente zwar durchaus präsent. Jedoch können Musliminnen das Kopftuch ganz profan als modisches Accessoire betrachten. Andere werden durch patriarchalische Familienstrukturen mehr oder weniger zur Verhüllung gezwungen. Meist ist das Tragen islamischer Kleidung indes das Symbol des emanzipierten Selbstbewusstseins und der Würde von Musliminnen, die damit ihre Zugehörigkeit zu ihrer eigenen religiös-kulturellen Tradition ausdrücken. Für viele Musliminnen gehört gerade das Kopftuch zur selbstverständlichen, identi-

Allerdings werden unter der islamischen Regentschaft Erdogans gewisse Lockerungstendenzen spürbar. Im Zuge der iranischen Revolution unter Khomeini erlangte der *Tschador* eine programmatische Bedeutung und wurde zum Symbol für die Re-Islamisierung von Staat und Gesellschaft. Er ist seither für alle – auch für nicht-muslimische – Frauen verpflichtend. Das Taliban-Regime in Afghanistan ging bislang am weitesten: Es schrieb das Tragen der *Burka* gesetzlich fest und reagierte mit drakonischen (Körper-)Strafen auf allfällige Missachtungen. Die Ganzkörperverschleierung ist derweil nicht nur in Europa, sondern auch in vielen islamischen Ländern umstritten. Tendenziell lockerten in der Vergangenheit die meisten Länder der islamischen Welt, die versuchen, sich dem Westen bzw. einer westlichen Staatsform zuzuwenden, die islamischen Kleidervorschriften oder schafften sie ganz ab. Allfällige (Re-)Islamisierungstendenzen im Nachgang des arabischen Frühlings könnten derweil gegenläufige Tendenzen befördern.

169 Fälschlicherweise werden die beiden Formen der Gesichts- respektive Ganzkörperverschleierung, der *Niqab* und die *Burka*, oft synonym verwendet. Der *Niqab*, ein Gesichtsschleier, der nur einen schmalen Sehschlitz freilässt, fand unter dem Einfluss des wahhabitischen Islam in arabischen Ländern, vor allem der arabischen Halbinsel, Verbreitung. Der *Niqab* wird oft mit einer *Dschilbab* genannten Körperbedeckung kombiniert. Die *Burka* ist ursprünglich ein traditionelles Kleidungsstück der paschtunischen Stammesgesellschaft in Afghanistan, das unter Einfluss des Taliban-Regimes weltweite Berühmtheit erlangte. Der Ganzkörperschleier bedeckt Kopf und Körper der Trägerin. Die Augen sind hinter einem gitterförmigen Sehschlitz verborgen.

170 Deutungen sunnitischer und schiitischer Rechtsschulen, die in den entsprechenden Texten religiöse Vorschriften erkennen, stehen konkurrierende Interpretationen gegenüber, die in den betreffenden Koran-Versen kultur- und zeitbedingte Anweisungen sehen, die keine generelle Verpflichtung zur Verhüllung enthalten.

171 Vor allem in säkular organisierten Staaten der islamischen Welt wie etwa der Türkei wird die Debatte um die patriarchalen, geschlechterdiskriminierenden Hintergründe der Verhüllung geführt. Ein Diskurs also, der den religiösen Symbolwert der Verhüllung verneint und diese der kulturell motivierten Unterdrückung der Frau zuordnet.

tätsstiftenden Tradition.¹⁷² Ein Diskurs, der die islamische Verhüllung per se zum politischen Symbol und Zeichen mangelnden Integrationswillens macht, wird den realen Verhältnissen somit nicht gerecht.

Für in nicht-muslimischen Gesellschaften lebende Musliminnen ergeben sich besondere Herausforderungen. Neben einer persönlichen Entscheidung für oder wider äusserliches Erkennbarmachen der eigenen Glaubenszugehörigkeit müssen sie sich auch mit allfälligen negativen Reaktionen von Seiten der säkularisierten Mehrheitsgesellschaft auseinandersetzen. So kann etwa das Kopftuch für dessen Trägerin ein religiöses oder kulturelles Bekenntnis darstellen, während ihr Gegenüber es als Symbol für die vermeintliche Rückständigkeit des Islam und die Unterdrückung der Frau deutet. Dieser negativ konnotierte Symbolcharakter der Verhüllung kann sich ganz real auswirken: Es kann zu Spannungen und Ausgrenzungen im Schulalltag kommen oder muslimische Arbeitnehmerinnen können sich mit Problemen und Nachteilen bei der Jobsuche und im Arbeitsleben konfrontiert sehen. Die Angst vor Stigmatisierung kann zu einem Identitätskonflikt führen, mit dem Resultat, dass manche muslimische Migrantinnen auf das Kopftuch verzichten, um der doppelten Diskriminierung als Ausländerin *und* Muslimin zu entgehen.

Die politische Debatte in der Schweiz

In der Schweiz kommen Vorbehalte gegenüber der islamischen Verhüllung in diversen politischen Vorstössen zum Ausdruck. Parallel zu entsprechenden Bemühungen in europäischen Staaten wie Frankreich oder Belgien gab es auch in der Schweiz verschiedene Vorstösse und Initiativen auf Bundesebene, die ein nationales Verbot der Ganzkörperverhüllung (gemeinhin mit der Burka gleichgesetzt) prüfen oder einführen wollten. Im Jahr 2007 setzte sich der Bundesrat im Rahmen einer von Nationalrat Christophe Darbellay (CVP) eingereichten Interpellation mit dieser Frage auseinander.¹⁷³ Nach der Annahme der Anti-Minarett-Initiative im November 2009 wurde die Sache erneut thematisiert. In seinen Antworten auf eine erneute Interpellation von Christophe Darbellay¹⁷⁴ und eine Motion von Nationalrat Oskar Freysinger (SVP)¹⁷⁵ ging der Bundesrat, gestützt auf in Frankreich durchgeführte Schätzungen, von deutlich weniger als 130 Burka- und Niqabträgerinnen in der Schweiz aus. Er verneinte einen Regelungsbedarf.

Im Sinne einer pluralistisch gefassten Integrationspolitik stellte sich der Bundesrat auf den Standpunkt, dass Angehörige unterschiedlichster religiöser Bekenntnisse, die sich in ihrem Erscheinungsbild von der Bevölkerungsmehrheit deutlich abheben, durchaus willens und in der Lage sind, die Werte der Bundesverfassung zu respektieren.¹⁷⁶ Gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer

172 In Europa am weitesten verbreitet ist der *Hjiaab*, das traditionelle islamische Kopftuch. Es beschreibt eine Varietät an Kopf- und Stofftüchern, mit denen muslimische Frauen ihre Haare, den Nacken und auch die Schultern bedecken. Vgl. für eine Darstellung des komplexen Verhältnisses (junger) Musliminnen und Muslime zur Religiosität im Allgemeinen und zum Kopftuch im Einzelnen das NFP58-Projekt „Religion und Ethnizität – Welche Praktiken, Identitäten und Grenzziehungen? Eine Untersuchung mit jungen Erwachsenen.“ Schlussbericht: http://www.nfp58.ch/d_projekte-jugendliche.cfm?projekt=60.

173 Ip 06.3675 „Tragen von Burkas“, eingereicht am 13.12.2006.

174 Ip 09.4308 „Verschleierung und Integration“, eingereicht am 11.12.2009.

175 Ip 10.3173 „Runter mit den Masken!“, eingereicht am 17.03.2010.

176 Vgl. hier und nachfolgend Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Darbellay 09.4308.

Rechtlich stützte sich der Bundesrat weiterhin auf die in Art. 15 BV verankerte Religionsfreiheit, die

(AuG) bedeutet Integration nicht das vollständige Aufgehen in der Mehrheitskultur, sondern das Sich-Einfügen in eine demokratisch und rechtsstaatlich organisierte Gesellschaft, die auf den Werten der Bundesverfassung sowie gegenseitiger Achtung und Toleranz beruht. Solange sich eine Frau aus freien Stücken für das Tragen einer Ganzkörperverschleierung entscheidet, sind auch ihre Grundrechte nicht verletzt. Aufgrund des geltenden Rechts müssen aber gesichtsverhüllende Kleidungsstücke im Verkehr mit Behörden und in öffentlich-rechtlichen Institutionen ebenso wie seitens privater Arbeitgeber nicht geduldet werden. Amtsstellen können für ihre Bereiche vorschreiben, dass sie ihre Leistungen nur gegenüber Personen erbringen, deren Gesicht unverhüllt ist. Schulen können die Gesichtsverhüllung bei Mädchen untersagen. Unternehmen sind nicht verpflichtet, Personen, deren Gesicht verhüllt ist, einzustellen oder weiter zu beschäftigen. Die eidgenössischen Räte schlossen sich der Sichtweise des Bundesrates an. Sie gaben folgerichtig auch einer Standesinitiative des Kantons Aargau¹⁷⁷ keine Folge, die ein nationales Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum forderte.

Auf kantonaler Ebene gab es mehrere Vorstösse, das Tragen islamischer Kleidung per Gesetz einzuschränken. Im Kanton Tessin wurde im Herbst 2011 eine kantonale Initiative eingereicht, die ein Vermummungsverbot im öffentlichen Raum vorsieht. Um das Diskriminierungsverbot zu umgehen, orientieren sich die Initianten am französischen Beispiel und streben nach eigenen Angaben ein „allgemeines Verhüllungsverbot“ an, das sich beispielsweise auch gegen „Krawallmacher oder Mitglieder des linksautonomen Schwarzen Blocks“ richtet.¹⁷⁸ Die Zürcher SVP versuchte ein kantonales Kopftuch-Verbot an Schulen zu erwirken. Das Postulat wurde aber vom Kantonsparlament Anfang 2010 deutlich verworfen. Eine gleichlautende Empfehlung des St. Galler Erziehungsrats aus dem Jahre 2011 sorgte ebenfalls für Aufmerksamkeit. Abgesehen davon, dass die Empfehlung keinen rechtlich bindenden Charakter hatte, sprachen sich die St. Galler Schulgemeinden grossmehrheitlich dagegen aus und sahen keinen Handlungsbedarf. Das Verbot des Deutschschweizer Basketballverbands Probasket, der einer jungen Muslimin aus Sicherheitsgründen das Tragen des Kopftuchs während des Sports untersagte, rief ebenfalls Reaktionen hervor. Die Betroffene versuchte erfolglos, vor dem Luzerner Amtsgericht einen vorsorglichen Entscheid gegen das Verbot zu erwirken, das sie als religiöse Diskriminierung ansah. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) kritisierte den Sportverband und wies darauf hin, dass es nicht seine Aufgabe sei, in die Religionsfreiheit der Sportlerin einzugreifen.

jeder Frau oder jedem Mann garantiert, sich aus religiösen Gründen für oder gegen eine bestimmte Kleidung zu entscheiden. Zudem verwies der Bundesrat auf Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, S. 0.103.2), die gleiche Garantien enthalten. Zu beachten seien ausserdem das Diskriminierungsverbot (Art. 8, Abs. 2 BV, Art. 14 EMRK, Art. 2 Uno-Pakt II) und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD, SR 0.104).

177 Kt. Iv. AG 10.333 „Nationales Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum“, eingereicht am 14.09.2010. Die Standesinitiative, die ein landesweites Vermummungsverbot anstrebte, das neben sogenannten „Chaoten“ auch muslimische Frauen betroffen hätte, wurde im September 2012 vom Nationalrat mit 93 zu 87 Stimmen (3 Enthaltungen) abgelehnt. Ein Zusammenschluss aus Kreisen der SVP und EDU, der schon die Anti-Minarett-Initiative lanciert hat, bereitet nach eigenen Angaben eine Volksinitiative für ein landesweites Vermummungsverbot vor.

178 Stellungnahme des Initianten Giorgio Ghiringhelli: <http://schweizblog.ch/?p=2851>.

5.5 Scharia

Das islamische Recht

Gemäss muslimischer Auffassung regelt die Scharia die Beziehung des Menschen zu Gott (über „gottesdienstliche Handlungen“) sowie zu seinen Mitmenschen. Die Scharia greift also über den rein kultischen und rituellen Bereich hinaus und regelt die Lebensführung gläubiger Muslime und ihre Beziehung zum Mitmenschen in umfassender Weise (so etwa auch Rechtsbereiche wie das Zivil-, Straf- oder Erbrecht). Mit theologischen Fragen im engeren Sinne beschäftigt sich die Scharia nicht. Vielmehr handelt es sich um eine religiös legitimierte Rechtsordnung, die eine Handlungsanleitung für ein sogenannt gottgefälliges Leben bietet.

Entgegen allgemeiner Auffassung entspricht die Scharia nicht einer starren Sammlung „juristisch verwertbarer“ Koran-Verse (bzw. der *Sunna*¹⁷⁹, die als zweite Quelle dient). Ebenso wenig handelt es sich um ein Gesetzeswerk im Sinne der Bundesverfassung oder des Strafgesetzbuches. Vielmehr ist die Scharia ein historisch gewachsenes Rechtssystem, das sich auf spezifische Methoden der Rechtsfindung und -auslegung stützt. Sie wurde über die Jahrhunderte von islamischen Rechtsgelehrten „fortgeschrieben“, ist dem historischen Wandel unterworfen und passt sich laufend wechselnden kulturellen, sozialen und politischen Verhältnissen an. Entsprechend existieren voneinander abweichende Auslegungen der Scharia, die von regionalen Eigenheiten und Traditionen beeinflusst sein können. Die Vorstellung einer beliebig auslegbaren Sammlung vager Vorschriften ist indes ebenso irreführend, enthalten Koran und Überlieferung doch gerade im Bereich des Ehe-, Familien- und Strafrechts eindeutig formulierte Anweisungen, die nur bedingt Interpretationsspielraum lassen und zum Teil in deutlichem Widerspruch zu universell gültigen Rechtsgrundsätzen stehen.

Die Scharia ist heute in den meisten muslimischen Ländern mindestens *eine* Grundlage der Gesellschaftsordnung bzw. des Rechts. Jedoch steht sie vielerorts hinter den säkularen nationalstaatlichen Rechtssystemen zurück, die unter dem Einfluss des Westens ab dem 19. Jahrhundert entstanden sind und Gesetze nach europäischem und amerikanischem Vorbild kennen. Entsprechend spielt Scharia-Recht für die Gesetzgebung meist eine untergeordnete, eher symbolische Rolle. Nur in wenigen muslimischen Staaten wie Saudi-Arabien, dem Iran oder Mauretanien stellt die Scharia die alleinige Rechtsgrundlage dar oder ist, wie in Afghanistan, gemäss Verfassung dem nationalstaatlichen Recht übergeordnet.¹⁸⁰

179 Die *Sunna* (arab. für „Brauch“) des Propheten Mohammed bezeichnet dessen in den *Hadithen* (arab. für „Erzählungen“) überlieferte Lebenspraxis, aus der rechtliche Normen abgeleitet werden.

180 Aus der tendenziell stärkeren Prägung des staatlichen Rechts durch religiöses Recht in muslimischen Staaten ergibt sich ein gleichsam rechtsphilosophischer Konflikt mit den Rechtsordnungen westlicher Staaten: Während Urteile, die auf religiösen Wertungen beruhen, für einen Bürger westlicher Demokratien keinen rechtlichen Orientierungsrahmen darstellen, bilden sie für gläubige Muslime in islamischen Staaten nach wie vor einen Bestandteil der Rechtsvorstellung. Die Konfliktlösungsregeln und Säkularisierung des Rechts, die sich in der europäischen Geschichte u.a. als Folge der Konfessionskriege und der Aufklärung herausgebildet haben, können denn auch aus muslimischer Sicht als Relativierung des Glaubens empfunden werden. So kann dem Gläubigen die Unterordnung des „göttlichen“ unter das „weltliche Recht“ als Affront erscheinen. Vgl. de Mortanges; Tanner (Hgg.), *Muslimen und die schweizerische Rechtsordnung*, Freiburg 2002.

Die von Scharia-Strafgerichten verhängten drakonischen Körperstrafen – die so genannten „*Hadd*¹⁸¹-Verbrechen“ wie Unzucht oder Diebstahl – werden nur noch in wenigen islamischen Ländern ausgesprochen. Im Ehe- und Familienrecht bildet das islamische Recht jedoch nach wie vor eine wesentliche, oftmals die alleinige Grundlage des Personenstandsrechts und damit der Rechtsprechung in Zivilprozessen. Auch hier können sich mitunter erhebliche Widersprüche zur hiesigen Rechtsordnung ergeben, etwa beim rechtlichen Status bzw. der Gleichberechtigung der Frau, die namentlich im Scheidungsfall (alleinige elterliche Sorge des Vaters) oder bei erbrechtlichen Fragen (Zurückstellung von Erbinnen gegenüber Erben) deutliche Benachteiligungen erfahren kann.¹⁸² Derartige Bestimmungen, die dem Gleichheitsgebot bzw. Diskriminierungsverbot zuwiderlaufen, werden von Schweizer Gerichten in keiner Weise akzeptiert. Dass Praktiken und Sanktionen, die die universellen Menschenrechte verletzen, unvereinbar mit der schweizerischen rechtsstaatlichen Ordnung sind, bedarf keiner weiteren Erklärung.

Die Scharia und die Schweiz

Rund 90% der in der Schweiz lebenden Muslime stammen aus Staaten mit einer Rechtsordnung, die mit derjenigen der Schweiz vergleichbar ist. Zudem kann nur eine kleine Minderheit der Muslime in der Schweiz als fundamentalistisch gelten, folgt also einer buchstabengetreuen Auslegung religiöser und rechtlicher Quellen des Islam. Die meisten hierzulande lebenden Muslime erachten, sofern sie überhaupt religiös leben, den Glauben als Privatsache und fügen sich problemlos in das säkulare Staatswesen der Schweiz ein. Es steht damit, wenn auch nicht empirisch erhärtet, zu vermuten, dass sich für die Mehrheit der Muslime in der Schweiz die Frage nach der prinzipiellen Vereinbarkeit des Rechtssystems Scharia und der schweizerischen Rechtsordnung nicht stellt. Das islamische Recht spielt für sie im Normalfall keine prominente Rolle, wird ihr Normen- und Wertegefüge doch vielmehr durch Erziehung oder auch das sozio-kulturelle Milieu vermittelt und bestimmt. Für viele bleibt die Scharia kaum mehr als ein Schlagwort, das ihnen erst durch die häufige Verwendung in den Medien ins Bewusstsein gerückt wurde.

Zudem ist Glaubensauslegung, wie die von der EKM herausgegebene Studie aus ihren Befragungen schliesst, „stark von den Traditionen, der geographischen Herkunft und dem sozio-ökonomischen Niveau des Einzelnen bestimmt.“¹⁸³ Muslime türkischer, albanischer, saudi-arabischer oder maghrebischer Herkunft gelangen demnach „nicht unbedingt zu denselben Resultaten und praktizieren den Islam nicht auf die gleiche Weise, auch wenn sie sich zu einer Reihe von gemeinsamen Grundsätzen bekennen.“ Auch die Interpretation der religiösen Schriften kann von

181 *Hadd* bedeutet im Arabischen so viel wie „äusserste Grenze“. Dabei handelt es sich um insbesondere im Koran festgelegte (Kapital-)Verbrechen, die nicht nur menschliches Recht, sondern gleichsam das Recht Gottes verletzen. Diese werden allerdings in der Rechtstradition sehr restriktiv geahndet. Die Tatbestandsdefinitionen sind eng, die Anzeigefristen kurz (ein Monat), und es bestehen hohe Hürden in Bezug auf die notwendige Anzahl und Qualität der Belastungszeugen sowie ihrer Aussagen. All dies führt dazu, dass *Hadd*-Verbrechen praktisch nur durch ein Geständnis festgestellt werden können.

182 Allerdings fällt die praktische Handhabung der relativ einheitlichen Scharia-Bestimmungen zum Thema Ehe und Familie in den islamischen Ländern recht unterschiedlich aus, was auf differierende Auffassungen der einzelnen Rechtsschulen, aber auch landesspezifische, kulturelle Faktoren oder den Unterschied zwischen Stadt und Land zurückzuführen ist. Auch spielt der individuelle Grad der Frömmigkeit der Rechtssuchenden eine nicht zu unterschätzende Rolle.

183 Vgl. hier und nachfolgend EKM 2010, S. 23-24.

einer an das moderne Leben angepassten, kontextuellen bis zur absolut gesetzten, wörtlichen Auslegung reichen. Tendenziell ist eine orthodoxe Auslegung des Islam bei Muslimen arabischer Herkunft verbreiteter, auch wenn die Herkunft nicht als alleiniges Kriterium für den Grad der Religiosität des Einzelnen herangezogen werden kann.

Inflationär und programmatisch wird der Begriff der Scharia von Islamisten verwendet, die jedoch vielfach auch keine präzise Vorstellung davon haben. Die Berufung auf die Scharia dient oft der Propaganda. Für (zweifelhafte) Aufklärung sorgt heute vor allem das Internet mit zahlreichen Scharia-Seiten und Foren, auf denen Rechtsfragen diskutiert werden. Dort tummeln sich zunehmend auch Laien, namentlich im islamistischen Spektrum, die das Recht nach ihrem Gutdünken auslegen. Dies ist extremistischen Tendenzen förderlich. Verbreitet, v.a. in der muslimischen Diaspora in Europa, ist es auch, ein Rechtsgutachten (arab. *fatwa*) im Internet einzuholen. Solche Gutachten werden von einem spezialisierten Rechtsgelehrten, einem sog. *Mufti* (arab. für Rechtsgutachter) herausgegeben und klären üblicherweise Fragen, die ein konkretes Alltagsproblem eines Gläubigen betreffen. Oft geht es dabei um die Vereinbarkeit von Islam und Moderne bzw. westlicher Lebensart, so zum Beispiel bei der Frage, ob man als Muslim Coca-Cola trinken oder Billard spielen darf. Der Einfluss von Laien und selbsternannten Online-Muftis kann auch hier extremistische Ideen begünstigen.

Die Scharia ist allerdings kein genuin „islamistisches“ Gesetzeswerk, auch wenn der Begriff von extremistischen Kräften sehr einfach instrumentalisiert werden kann. So versuchen etwa progressive islamische Rechtsgelehrte, Scharia und Moderne zu vereinen. Zudem können säkular eingestellte Muslime Aspekte der Scharia als Teil ihrer religiösen Identität betrachten. Umso mehr ist Achtsamkeit gegenüber der Instrumentalisierung der Scharia durch islamistische Kreise geboten, die in ihr das geeignete Mittel zur Untergrabung der demokratisch-freiheitlichen Grundordnung der Schweiz sehen.

Im europäischen Ausland, aber auch in der Schweiz, wurden in der jüngeren Vergangenheit auch Diskussionen um die Anerkennung von Elementen der Scharia geführt. Befürworter sehen in der Etablierung von Sonderrechten für gläubige Muslime (etwa den Dispens muslimischer Schülerinnen und Schüler vom Schwimmerunterricht) ein legitimes Mittel zur Wahrung der verfassungsmässig garantierten Religionsfreiheit und ihrer kulturell bedingten Bedürfnisse.¹⁸⁴ Gegner sehen darin eine Gefahr für die Integration und befürchten die Ausbildung von Parallelgesellschaften. Bei der Güterabwägung zwischen Integration und der Glaubens- und Gewissensfreiheit (bzw. daraus abgeleiteter Sonderrechte)¹⁸⁵ bevorzugte das Bundesgericht zuletzt den Leitgedanken der Integration.

Der Bundesrat äusserte sich bereits 2007 in seiner Antwort auf die Interpellation von Nationalrat Ulrich Schlüer (SVP) zur (rein hypothetischen) Frage der „Einführung der Scharia in der Schweiz“. Er hält dazu weiterhin grundsätzlich fest, dass die Schweizerische Bundesverfassung alle Staatsorgane verpflichtet, das Recht anzuwenden, das die Verfassung anerkennt und das in den vorgesehenen Verfahren und

184 Vgl. dazu auch den Artikel des Sozialanthropologen Christian Giordano, „Rechtspluralismus: ein Instrument für den Multikulturalismus?“ im Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Multikulturelle Gesellschaft (Tangram 22), Bern 2008.

185 Vgl. dazu den negativen Entscheid des Bundesgerichts vom 7. März 2012 gegenüber der Forderung muslimischer Eltern, ihre beiden Kinder vom Schwimmunterricht zu dispensieren. BG 2C 666/2011.

Formen erlassen worden ist. Anderes Recht kann keine staatliche Geltung beanspruchen.¹⁸⁶ Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der demokratische Rechtssetzungsprozess und die starke Achtung der Gewaltentrennung in der Schweiz garantieren, dass keine dem Schweizer Rechtsstaat und -empfinden zuwiderlaufenden Bestimmungen und Normen durchgesetzt werden können. Ebenso ist er überzeugt, dass das schweizerische Rechtssystem jeder Person die Möglichkeit lässt, gegen allenfalls im Privaten angewandte, nicht tolerierbare Praktiken vorzugehen.

5.6 Zwangsheirat/Zwangshe

Die im Auftrag des Bundes durchgeführte Studie „Zwangsheiraten' in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass“ kommt zum Schluss, dass die von Zwangsheirat betroffenen Personen überdurchschnittlich oft aus der Türkei oder dem ehemaligen Jugoslawien, aber auch aus Südasien (Sri Lanka, Indien, Pakistan und Afghanistan) stammen. Die Studie hält indes fest: „Zielt man aber auf eine Erklärung des Phänomens ab, muss davon abgesehen werden, diese Formen von Zwang spezifisch mit der westbalkanischen oder türkischen Herkunft oder mit dem Islam in Verbindung zu bringen.“¹⁸⁷

Es spielen oft andere, vielfältige Gründe mit. So stehen auch biographische Unterschiede zwischen den Generationen sowie migrationsbedingte Aspekte hinter diesen Zwangssituationen. Die Studie führt aus, dass Familienmitglieder Zwang oder Gewalt auf Angehörige in erster Linie ausüben, weil sie möchten, dass sich diese mit einer Person der gleichen ethnischen, nationalen oder religiösen Herkunft verheiraten. Erstens beabsichtigen die Eltern, die jungen Menschen auf diese Weise zu beschützen, weil dies in ihren Augen Garantie für eine gute und dauerhafte Ehe ist. Die Lebenserfahrungen der hier aufgewachsenen Kinder unterscheiden sich jedoch stark von denjenigen ihrer Eltern. Sie haben andere Auffassungen von Liebesbeziehungen und von der Wahl eines Partners – es kommt zu einem Generationenkonflikt. Zweitens sind diese vom familiären Umfeld ausgehenden Zwänge als Reaktion auf Einwanderungshürden für gewisse Migrantengruppen wie auch auf globale soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten zu verstehen. Unter solchen Bedingungen wird eine Heirat manchmal direkt an die Frage des Aufenthaltsstatus und an transnationale Loyalitäten gekoppelt.

Auf Bundesebene wird mehrgleisig gegen das Phänomen Zwangsheirat vorgegangen:

Mit dem neuen Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten wird angestrebt, Zwangsheiraten möglichst zu verhindern und gleichzeitig die Auflösung von bestehenden Zwangsehen zu erleichtern.¹⁸⁸

Das Bundesamt für Migration finanzierte von 2009 bis 2013 Pilotprojekte im Bereich der Sensibilisierung.¹⁸⁹

186 Ip 07.3440 „Einführung der Scharia in der Schweiz“, eingereicht am 26.06.2007.

187 Anna Neubauer; Janine Dahinden, Studie „Zwangsheiraten“ in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass, Bern 2012, S. 51. Die Studie ist erhältlich beim BBL unter: <http://www.bfm.admin.ch>, Publikationen.

188 BBl 2012 5937.

189 Die Website www.gegen-zwangsheirat.ch stellt das Modellvorhaben insgesamt und die verschiedenen Teilprojekte vor.

Weiter lancierte der Bundesrat am 14. September 2012 ein Programm Zwangsheirat.¹⁹⁰ Dieses soll gezielt dazu beizutragen, innerhalb von fünf Jahren in allen Regionen der Schweiz funktionierende „Netzwerke gegen Zwangsheirat“ zu etablieren, die für mögliche Opfer und zwangsausübende Personen Massnahmen im Bereich Prävention wie auch Begleitung/Beratung und Schutz anbieten sowie Schulungen für Berufsleute durchführen.

5.7 Weibliche Genitalverstümmelung

Die Beschneidung weiblicher Genitalien wird überwiegend in afrikanischen Ländern südlich der Sahara sowie in Ostafrika (insbesondere Somalia, Äthiopien und Eritrea) und selten in einzelnen Regionen Asiens praktiziert. In Nordafrika ist die Praxis der Beschneidung abgesehen von Ägypten nicht verbreitet. In den betroffenen Regionen führen Muslime, Christen und Angehörige anderer Religionen weibliche Genitalverstümmelungen durch. Neben religiösen Motiven haben insbesondere sozial und kulturell determinierte Argumente eine grosse Bedeutung. Diese unterscheiden sich von Region zu Region. Beispiele sind etwa Tradition (z.B. Initiationsriten), Reinheitsgebote, vermeintliche Ästhetik, Voraussetzung für Heirat, Bewahrung der Familienehre, Stärkung der Gruppenzugehörigkeit, Steigerung der männlichen Befriedigung oder Weiblichkeitsbilder, in denen Sichtbarkeit oder Grösse der äusseren Geschlechtsteile als negativ bewertet werden.

In der Öffentlichkeit wird „der Islam“ häufig in kausalen Zusammenhang gebracht mit der Unterdrückung und dem physischen und psychischen Missbrauch von Frauen. Neben dem Schleiergebot und der Zwangsheirat wird als Beleg hierfür oft auch die weibliche Genitalverstümmelung angeführt. Der Brauch der Genitalbeschneidung bei Mädchen und Frauen aus nicht-medizinischen Gründen¹⁹¹ existiert jedoch seit über 2000 Jahren, geht also auf vorchristliche und vorislamische Zeit zurück. Keine Religion schreibt weibliche Genitalbeschneidung vor. Dennoch werden teilweise religiöse Motive zu ihrer Rechtfertigung herangezogen. Auch islamische Quellen werden entsprechend verwendet. Gleichzeitig verweisen Islamgelehrte auch auf den Koran und die Sunna, um die Genitalbeschneidung aus religiösen Gründen zu verbieten.¹⁹² Ein kausaler Zusammenhang zwischen weiblicher Genitalverstümmelung und „dem Islam“ greift also als Erklärung des Phänomens zu kurz.

190 <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-09-14/ber-zwangsheirat-d.pdf>.

191 Definition Weibliche Genitalverstümmelung: Die genitale Verstümmelung von Mädchen und Frauen (Female Genital Mutilation, FGM) umfasst die partielle oder totale Entfernung oder sonstige Verletzung der äusseren weiblichen Genitalien aus kulturellen oder anderen, nicht therapeutischen, Gründen. Vgl. Schweizerische Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe (SGGG): Guideline: Patientinnen mit genitaler Beschneidung: Schweizerische Empfehlungen für Ärztinnen und Ärzte, Hebammen und Pflegefachkräfte: http://www.terre-des-femmes.ch/files/guideline_01d.pdf. Die Bezeichnung Female Genital Mutilation (FGM) entspricht auch dem offiziellen Sprachgebrauch der Weltgesundheitsorganisation WHO. Einige Autoren ziehen die Bezeichnung „weibliche Beschneidung“ (female circumcision) vor.

192 Am 26. Oktober 2005 veröffentlichten islamische Rechtsgelehrte in Somalia eine Fatwa, die sich gegen die Beschneidung bzw. die Genitalverstümmelung an Mädchen richtet. Darin wird die in Afrika verbreitete traditionelle Praxis als „unislamisch“ verurteilt. Scheich Nur Barud Gurhan, der stellvertretende Vorsitzende der Dachorganisation somalischer Islamgelehrter, setzte die Beschneidung der Frau mit einem Mord gleich. Im Jahr 2006 wurde eine weitere Fatwa gegen eine die Genitalverstümmelung an Frauen von der islamischen Al-Azhar-Universität in Kairo erlassen.

Bisher kam es in der Schweiz erst zu zwei Prozessen wegen weiblicher Genitalverstümmelung, obwohl die UNICEF schätzt, dass hierzulande rund 7000 Frauen und Mädchen von entsprechenden Eingriffen betroffen oder bedroht sind.¹⁹³ Wie viele der Eingriffe spezifisch islamisch-religiös legitimiert werden, ist unbekannt. Gemäss einem Rechtsgutachten, welches im Auftrag des Schweizerischen Komitees für UNICEF erarbeitet wurde, wurden bisher in der Schweiz nur die zwei gravierendsten Formen der Genitalbeschneidung verfolgt (Infibulation und Exzision)¹⁹⁴, weil nur sie rechtlich als schwere Eingriffe in die körperliche Integrität galten.¹⁹⁵ Seit 1. Juli 2012 gilt jedoch die neue Strafnorm (Art. 124 StGB) gegen die Verstümmelung weiblicher Genitalien, die sämtliche Formen der Verletzung weiblicher Genitalien unter Strafe stellt.¹⁹⁶ Mit der neuen spezifischen Strafnorm wurde ein klares Zeichen gegen diese schwerwiegende Menschenrechtsverletzung gesetzt. Zudem ermöglicht sie, gegen Täter in der Schweiz vorzugehen, auch wenn die Tat im Ausland begangen wurde und am Tatort nicht strafbar ist.

Der Bund engagiert sich seit 2003 mit Präventions- und Sensibilisierungsarbeit gegen die weibliche Genitalverstümmelung und ist seit 2005 mit der Umsetzung der Motion Roth-Bernasconi „Sexuelle Verstümmelungen an Frauen. Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen“ beschäftigt. Mit seinem Engagement im Bereich der Präventions- und Sensibilisierungsarbeit bezweckt der Bund, dass Migrantinnen und Migranten der betroffenen Gemeinschaften über die gesundheitlichen und juristischen Auswirkungen von weiblichen Genitalverstümmelungen informiert sind und diese Praxis aufgeben. Ausserdem werden Fachpersonen aus dem Gesundheits-, Sozial- und Integrationswesen zum Thema sensibilisiert, damit sie einen Beitrag zur Präventionsarbeit leisten können und beschnittene Frauen eine adäquate Versorgung erhalten.

Anfang 2012 gründete der Bund (federführend das Bundesamt für Gesundheit, mitbeteiligt das Bundesamt für Migration und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten) zusammen mit verschiedenen nicht-staatlichen Organisationen eine nationale Arbeitsgruppe gegen weibliche Genitalverstümmelung. Diese erarbeitet wichtige Grundlagen und dient dem Austausch von Good Practices, der Vernetzung und Koordination unter den verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Bereich der FGM-Prävention sowie dem Schutz und der Versorgung.

193 UNICEF (2004): Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz (Rechtsgutachten): http://assets.unicef.ch/downloads/UNI_Rechtsgutachten_WGV_de.pdf. BAG/BFM haben Studien in Auftrag gegeben, um einen Überblick zu Häufigkeit, Formen und Massnahmen betreffend FGM gewinnen zu können.

194 Exzision meint die Entfernung der Klitoris, sowie ganz oder teilweise auch der inneren Schamlippen. Die Infibulation bezeichnet den weitestgehenden Eingriff, bei dieser Variante werden auch die äusseren Schamlippen ausgeschabt oder teilweise weggeschnitten und anschliessend zugenäht. Daneben existiert die Praxis der Inzision, der mildeste Eingriff der genannten. Hierbei wird ein Einschnitt in die Vorhaut der Klitoris vorgenommen oder allenfalls die ganze Vorhaut entfernt. Zwischen der Exzision und der Infibulation bestehen Zwischenformen, bei denen zusätzlich zur Klitoris und den inneren Schamlippen auch Teile der äusseren Schamlippen entfernt werden. Siehe UNICEF (2004).

195 Humanrights.ch (2010): Breite Unterstützung für einen Straftatbestand im Bereich Genitalverstümmelung: http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/Inneres/Gewalt/-Genitalverstümmelung/idcatart_9012-content.html.

196 <http://www.admin.ch/ch/d/as/2012/2575.pdf>.

Im Zusammenhang mit dem Erlass der neuen Strafnorm wurde 2010/2011 im Parlament auch die Frage der Knabenbeschneidung diskutiert. Das Parlament sprach sich jedoch mit nur einer Gegenstimme für die gegenwärtige Strafnorm aus, die explizit nur die weibliche Genitalverstümmelung bekämpfen will.¹⁹⁷ Die Frage der Knabenbeschneidung wurde 2012 infolge eines Urteils des Kölner Landgerichts auch in der Schweiz öffentlich debattiert. Auch diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Knabenbeschneidung in einen weiteren Kontext gestellt werden muss und nicht ausschliesslich muslimische Personen betrifft.

Fazit

Die in den letzten Jahrzehnten gestiegene Zahl an Personen islamischer Glaubenszugehörigkeit in der Schweiz – und damit verbunden die erhöhte Wahrnehmung und Präsenz des Islam – stellt eine grundsätzlich unproblematische Entwicklung dar. Die überwiegende Mehrheit der Muslime integriert sich vorbehaltlos in die rechtsstaatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz. Der politische Islam und insbesondere der gewaltbereite Jihadismus sind bisher Randphänomene geblieben. Wenn auch nicht empirisch erhärtet, kann davon ausgegangen werden, dass sich die grosse Mehrheit der Muslime in der Schweiz gegen Vereinnahmungsversuche von (Gewalt-)Extremisten immun zeigt. Thesen über eine „Islamisierung“ der Schweiz im Sinne einer institutionellen Verfestigung des politischen Islam, der danach trachtet, Staat und Gesellschaft zu durchdringen, entbehren einer faktischen Grundlage.

Dieser weitestgehend positive Befund soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch in der Schweiz von einzelnen Vertretern (gewalt-)extremistischer Kreise und Strömungen des Islamismus eine Bedrohung ausgeht. Der (Gewalt-)Extremismus in der Schweiz, wozu auch sogenannte „Hassprediger“ und Unterstützer jihadistischer Organisationen im Internet zu zählen sind, wird von den zuständigen Bundesbehörden gemäss den gesetzlichen Grundlagen beobachtet und bekämpft. Diese weisen zu Recht darauf hin, dass gewalttätige Aktionen von radikalisierten Einzeltätern nicht ausgeschlossen werden können. Es gibt Personen islamischer Glaubenszugehörigkeit – wie auch Angehörige anderer Glaubensgemeinschaften – die staatliches und religiöses Recht weniger klar trennen, als dies in der westlichen Rechtstradition getan wird. Das schweizerische Rechtssystem garantiert jedoch, dass allein religiös begründete Normen keine Gültigkeit beanspruchen können. Allenfalls im Privaten angewandte, nicht tolerierbare Praktiken werden sanktioniert, falls dafür eine Rechtsgrundlage besteht.

Nicht pauschal mit dem Islam in Verbindung gebracht werden kann die rechtungleiche Stellung von Mann und Frau in gewissen islamisch geprägten Ländern. Einerseits fusst diese in einer konservativen Auslegung und Anwendung mittelalterlicher¹⁹⁸ Scharia-Bestimmungen, andererseits auch im traditionellen patriarchalischen Brauchtum, das allenfalls durch religiöse Bezüge nachträglich legitimiert wird. Dies gilt namentlich für die Zwangsheirat und die weibliche Genitalverstümmelung, die eindeutig nicht auf genuin islamische Ursprünge zurückzuführen sind. Diesbezüglich gilt es also vielmehr, den sozio-kulturellen als den religiösen Hintergrund zu betrachten. Und auch hier kann festgehalten werden, dass die grosse

¹⁹⁷ http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4816/343958/d_n_4816_343958_344156.htm

¹⁹⁸ Gemeint ist die von Historikern als arabisch-islamisches Mittelalter bezeichnete Epoche (639-1517).

Mehrzahl der in der Schweiz lebenden Musliminnen und Muslime entsprechende archaische Praktiken weder befolgt noch guthesst. Sind diese nicht mit den Grund- und Menschenrechten oder der Schweizer Gesetzgebung zu vereinbaren, werden sie durch koordinierte Massnahmen aller staatlichen Ebenen im Bereich der Prävention, Sensibilisierung und des Strafrechts bekämpft.

Bei der islamischen Verhüllung der Frau muss schliesslich beachtet werden, dass die Musliminnen in der Schweiz diese aus vielfältigen, in der Regel persönlichen und selbstgewählten Gründen praktizieren. Der Bundesrat lehnt es entsprechend ab, ein umfassendes Verbot der Ganzkörperverschleierung zu erlassen, da eine Verletzung der Grundrechte der Frau nur dann gegeben ist, wenn eine Verhüllung nicht freiwillig, sondern durch Zwang erfolgt. Untersagt werden kann die Gesichtsverhüllung allerdings dann, wenn der Verkehr mit Behörden und öffentlich-rechtlichen Institutionen oder die berufliche Tätigkeit die persönliche Identifikation erfordern.

6 Staatliche Massnahmen für ein friedliches Zusammenleben

6.1 Integrationspolitik

Da die Zunahme der religiösen Vielfalt in der Schweiz mit der Präsenz von Migrantinnen und Migranten einhergeht, betrifft die Diskussion um die Situation religiöser Minderheiten nicht nur die Religionsausübung im engeren Sinne. Sie hat auch eine ausgeprägte integrationspolitische Dimension. Dabei ist ausdrücklich festzuhalten, dass aus integrationspolitischer Sicht in den meisten Fällen nicht die Religionszugehörigkeit an sich Probleme verursacht. Diese sind vielmehr auf sozio-kulturelle, ökonomische und migrationspezifische Ursachen zurückzuführen. Kommt es dennoch zu Interessenkonflikten aufgrund religiöser Überzeugungen, zum Beispiel im Bestattungswesen oder betreffend Dispensationen vom Schulunterricht, lassen sich in der Regel dank der kommunalen oder kantonalen Zuständigkeiten vor Ort pragmatische Lösungen finden. Können sich die Parteien nicht einigen, nehmen die Gerichte auf Grundlage der Verfassungsgrundsätze Interessenabwägungen vor. Dabei wurde in jüngster Zeit der Aspekt der Integration vermehrt stärker gewichtet als jener der Religionsfreiheit.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010 dargelegt, wie auf eine geeignete Weise die Voraussetzungen für eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Integrationspolitik in der Ära des dualen Zulassungssystems realisiert werden sollen. Er stützt sich dabei auf die von Kantonen, Gemeinden und weiteren Kreisen erarbeiteten Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) vom Juli 2009. 2011 hat er die Stossrichtung im Rahmen eines Integrationsplans präzisiert:

Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen zur Ausländerintegration: Revision der Bestimmungen zur Steuerung und Koordination der Integrationspolitik, zu den Zielen der spezifischen Integrationsförderung und zur Finanzierung. Andererseits sollen auch Bestimmungen aufgenommen werden, welche die ausländerechtlichen Erfordernisse zur Integration konkreter und verbindlicher festlegen.¹⁹⁹

Verbindlichere Verankerung des Integrationsauftrags in Spezialgesetzen der Regelsstrukturen (Berufsbildung, Arbeit, etc.): Anpassung von Spezialgesetzen, namentlich

¹⁹⁹ http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-08-29.html

indem der Grundauftrag angepasst, die Förderbestimmungen ergänzt oder die Instrumente und Kompetenzen der zuständigen Stellen erweitert werden.

Verstärkung der spezifischen Integrationsförderung: Abschluss von mehrjährigen Programmvereinbarungen mit den Kantonen und flächendeckende Integrationsförderung mit den gleichen Zielen in der ganzen Schweiz. Gezieltere Ausrichtung auf den Bedarf von Migrantinnen und Migranten, den Behörden und der einheimischen Bevölkerung. Erhöhung der finanziellen Mittel und Kofinanzierung von Bund und Kantonen zu gleichen Teilen.

Intensivierung des Integrationsdialogs mit den staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren: Weiterführung und Intensivierung des Dialogs, welcher im Rahmen der 2. nationalen Integrationskonferenz unter dem Patronat der TAK am 12. Mai 2011 initiiert wurde.

Generelles Ziel ist es, das Prinzip des *Förderns und Forderns*, das die Gegenseitigkeit des Integrationsprozesses beschreibt, verbindlicher zu regeln. Als eine der neuen Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung ist die verbindliche Erstinformation in allen Kantonen geplant. Alle neu zuziehenden Personen sollen begrüsst, gemäss ihren Bedürfnissen informiert und bei Bedarf entsprechenden Integrationsmassnahmen zugewiesen werden. Die Begrüssung ist Teil der „Willkommenskultur“ und bietet gleichzeitig auch die Möglichkeit, potenzielle Integrationsdefizite frühzeitig zu erkennen. Sie wird Bestandteil der neuen kantonalen Integrationsprogramme sein. Dabei wird beim konkreten Integrationsbedarf angesetzt. Massnahmen für einzelne Migrantengruppen spezifischer ethnischer, nationaler oder religiöser Herkunft werden nur in seltenen Fällen durchgeführt und bezwecken in erster Linie die Nutzung von Netzwerken zur Integration der Migrationsbevölkerung.

Expliziter Teil der Integrationspolitik ist auch der Diskriminierungsschutz. Mit der Integrationsförderung beabsichtigt der Staat, insbesondere allfällige Sprach-, Bildungs- und Informationsdefizite zu bekämpfen. Es ist im Interesse der Schweiz, Hindernisse abzubauen, die Ausländerinnen und Ausländer davon abhalten, eigenverantwortlich am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Eine konsequentere Umsetzung des geltenden Rechts im Bereich Diskriminierungsschutz kommt auch Personen ausländischer Nationalität zugute, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer religiösen Minderheit und eventuell weiterer Identitätsmerkmale einer Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind.

Gestützt auf entsprechende Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz sowie auf Vorarbeiten des Bundes (Bericht vom 5. März 2010) und der Kantone (u.a. Vorarbeiten kantonale Integrationsgesetze und -programme) diskutierten die für die Integration zuständigen kantonalen Regierungsmitglieder im Januar 2011 mit der EJPD-Vorsteherin über die Ausgestaltung der zukünftigen Zusammenarbeit Bund – Kantone in der spezifischen Integrationsförderung. Anlässlich dieses politischen Treffens wurde vereinbart, gemeinsam Grundsätze der zukünftigen Zusammenarbeit Bund – Kantone in der spezifischen Integrationsförderung zu erarbeiten. Diese wurden von der KdK-Plenarversammlung am 30. September 2011 und am 23. November 2011 vom Bundesrat verabschiedet.²⁰⁰

200 Grundlagenpapier Bund-Kantone vom 23. November 2011 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG

Die Grundsätze der zukünftigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Integrationsförderung sehen vor, dass die Kantone aufgrund einer Bedarfsanalyse sämtliche Bereiche der spezifischen Integrationsförderung in einem kantonalen Integrationsprogramm (KIP) zusammenfassen. Kantonale Integrationsprogramme, die von einer Mitfinanzierung durch den Bund profitieren wollen, müssen in drei Förderpfeilern strategische Programmziele verfolgen, auf die sich Bund und Kantone für die gesamte Schweiz verständigen. Zur Regelung der Zusammenarbeit wird der Bund per 1. Januar 2014 mit den Kantonen neu vierjährige Programmvereinbarungen gemäss Art. 20a SuG abschliessen.²⁰¹

Zur Weiterentwicklung des Integrationsrechts hat der Bundesrat am 23. November 2011 einen Vorentwurf zur Anpassung des AuG und weiterer Erlasse in die Vernehmlassung gegeben. Die Stossrichtung der präsentierten Änderungsvorschläge wurde dabei weitgehend gutgeheissen.²⁰² Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft zur Änderung des AuG am 8. März 2013 verabschiedet. Revidiert werden sollen Bestimmungen zum Aufenthalt, zum Familiennachzug und zur Integrationsförderung. Der Bundesrat will Anreize schaffen, dass die Integration möglichst rasch erfolgt und Integrationsdefizite konsequent angegangen werden. Neu werden im Gesetz die Integrationskriterien festgelegt, die nötig sind, damit eine ausländerrechtliche Bewilligung erteilt oder verlängert wird. Sprache wird als Schlüssel zu einer erfolgreichen Integration definiert. Das Beherrschen einer Landessprache ist eine zentrale Voraussetzung für die Integration, im Besonderen bezüglich der Zulassung von religiösen Betreuungspersonen, die eine Schlüsselfunktion für die Integration der von ihnen betreuten Personen inne haben. Die Vorlage definiert zudem die Aufgaben von Bund und Kantonen bei der Integrationsförderung klarer. Diese baut auf dem Grundsatz auf, dass Integration eine Querschnittaufgabe ist, die vor Ort erfolgen soll: in der Schule, im Beruf und im Quartier. Ab 2014 werden in allen Kantonen Integrationsprogramme umgesetzt, welche Bund und Kantone gemeinsam finanzieren. Um die gesellschaftliche Bedeutung der Integration zu unterstreichen, soll das geltende Ausländergesetz zudem in "Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration" (AIG) umbenannt werden.²⁰³

6.2 Diskriminierungsschutz

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) entsandte 2011 drei Vertreter für Fragen der Toleranz und der Nichtdiskriminierung in die Schweiz. In ihrem Schlussbericht vom 24. Januar 2012 lobten sie grundsätzlich die bisherigen Massnahmen auf Bundes- und Kantonebene zur Bekämpfung von Ras-

201 Bund und Kantone haben sich darauf geeinigt, dass zukünftig für die spezifische Integrationsförderung jährlich rund 112 Mio. Franken zur Verfügung stehen (rund 72 Mio. Franken im Ausländerbereich mit einem Finanzierungsschlüssel Bund – Kantone 1:1 sowie ca. 40 Mio. Franken im Asyl- und Flüchtlingsbereich durch eine fixe Integrationspauschale).

202 http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-08-29.html.

203 Siehe Medienmitteilung vom 8.3.2013: Bundesrat verabschiedet Integrationsvorlage.

<http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-03-08.html> sowie die Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration):

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug_in_tegration/bot-d.pdf und den entsprechenden Gesetzesentwurf:

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug_in_tegration/entw-aug-d.pdf.

sismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung.²⁰⁴ Diese Einschätzung deckt sich insofern mit derjenigen des Bundesrats, als er vorerst auf Gesetzesebene keinen weiteren Handlungsbedarf für den Schutz vor Diskriminierung sieht.

Diese Position vertrat der Bundesrat auch im Rahmen des „Berichts zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes“ von 2010, in dem er sich ausführlich zur bestehenden Gesetzeslage und zu einer möglichen Verstärkung des Diskriminierungsschutzes äusserte.²⁰⁵ Dabei thematisierte er auch die Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit. Er erachtete die bestehenden Schutznormen, ergänzt durch die Antirassismus-Strafnorm im Strafgesetzbuch (Art. 261^{bis} StGB) und durch völkerrechtliche Schutzbestimmungen²⁰⁶, als ausreichend. Der Bundesrat verweist auch darauf, dass parlamentarische Vorstösse, die ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz forderten, bisher nicht überwiesen wurden. Daher sieht er vorerst nicht in der Schaffung von neuen Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierungen Handlungsbedarf, sondern vor allem *in der Durchsetzung des geltenden Rechts*.²⁰⁷ Zu diesem Zweck formulierte er das Ziel, das geltende Recht bekannter zu machen, zum einen bei potenziell von Diskriminierungen Betroffenen, zum andern auch in der Gesellschaft generell, damit auch potenziell Diskriminierte für die Thematik sensibilisiert werden.

Rund ein Drittel der in der Schweiz lebenden Muslime verfügt über das Schweizer Bürgerrecht. Somit sind nicht nur Ausländerinnen und Ausländer von islamfeindlichen Einstellungen betroffen, sondern vermehrt auch Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Entsprechend bedeutet die Bekämpfung von Diskriminierung nicht nur eine integrationspolitische Herausforderung. Sie ist ein zentrales Anliegen des Bundesrates.

Die staatlichen Behörden der Schweiz treten geschlossen dafür ein, dass der Schutz vor Diskriminierung gewährleistet wird. Bund, Kantone und Gemeinden haben sich wiederholt, namentlich auch im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK), für eine verstärkte Durchsetzung des geltenden Rechts, die Erweiterung der Präventionsmassnahmen und die Sensibilisierung potenzieller Opfer und Diskriminierender ausgesprochen. Die diesbezügliche, ausgesprochene Kohärenz aller staatlichen Ebenen kommt u.a. im Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes und den neu ausgerichteten Integrationsprogrammen der Kantone zum Ausdruck, in denen der Diskriminierungsschutz ein zentrales Element darstellt. Zudem beschäftigt sich eine wachsende Zahl von Behörden und Institutionen auf allen staatlichen Ebenen mit der Diskriminierung aus rassistischen und/oder religiö-

204 Daneben führt der Bericht auch einige Empfehlungen auf. Vgl. Country Visit: Switzerland, Report of the Personal Representatives of the OSCE Chair in Office on Tolerance Issues, November 7-9, 2011. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intorg/osce.html>.

205 Vgl. für eine ausführliche Darstellung der Gesetzeslage den Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 05.03.2010, S. 46-49.

206 Vgl. das völkerrechtliche Diskriminierungsverbot nach Art. 14 i.V.m. Art. 9 EMRK, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 18 Uno Pakt II. Die Bestimmungen des internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (SR.0.104) gelten in beschränktem Mass auch für Diskriminierungen aufgrund der Religion.

207 Der Bundesrat hat diesen Standpunkt bereits verschiedentlich vertreten. Vgl. die Antworten des Bundesrates vom 20.5.2009 auf die Interpellation „Diskriminierungsschutz“ (09.3242), vom 23.2.2005 auf die Motion „Gesetz gegen die rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt“ (04.3791) und vom 17.5.2006 auf die Motion „Bundesgesetz gegen Diskriminierung“ (06.3082).

208 Für die rechtliche Handhabung von Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit im Arbeitsmarkt wird auf Kapitel 4.3.4 verwiesen.

sen Motiven. Einige von ihnen sind auch Anlaufstellen für Betroffene und beraten diese über die zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel.

In der Schweiz registrieren u.a. die Berichte des 2005 gegründeten Beratungsnetzes für Rassismopfer²⁰⁹ und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA²¹⁰ Fälle von Diskriminierung und Rassismus aus ethnischen aber auch religiösen Motiven. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) steht Menschen, die sich als Opfer von Diskriminierung fühlen, zur Verfügung und unterstützt Angehörige und Bekannte, die Hilfe suchen. Sie setzt sich zudem dafür ein, dass die Ratsuchenden raschen Zugang zu geeigneten Beratungs-, Vermittlungs-, Mediations- oder Ombudsstellen und Anwältinnen und Anwälten finden. Die Datenbank „Sammlung Rechtsfälle“²¹¹ erfasst Entscheide und Urteile und zeigt die Bandbreite der Fälle auf, die nach Art. 261^{bis} StGB von den verschiedenen Rechtsinstanzen gefällt worden sind. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) gestaltet, koordiniert und fördert vielfältige Aktivitäten zur Prävention und Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit auf Bundes- wie auf Kantons- und Gemeindeebene. Zudem arbeitet sie mit diversen Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen auf nationaler und internationaler Ebene zusammen. Der 2009 von der FRB herausgegebene „Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung“²¹² und die darauf aufbauenden Weiterbildungen zeigen praxisorientierte Wege auf, wann und wie rechtlich gegen rassistische Diskriminierung vorgegangen werden kann.

Die FRB steht in regelmässigem Austausch mit kantonalen und kommunalen Integrationsfachstellen und -delegierten, die in den Kantonen, Städten und Gemeinden häufig auch für den Schutz vor Diskriminierung und die Bekämpfung von Rassismus zuständig sind.²¹³ Zudem sind auf kantonaler und kommunaler Ebene Kommissionen in den Bereichen Integration oder Diskriminierung eingesetzt worden. Im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme sind alle Kantone daran, Massnahmen zur Verstärkung des Diskriminierungsschutzes auf- resp. auszubauen. Ziel ist es, dass Menschen, die aufgrund von Herkunft, Rasse oder Religion diskriminiert werden, über kompetente Beratung und Unterstützung verfügen. Gleichzeitig sollen die Institutionen wie auch die Öffentlichkeit für Fragen des Diskriminierungsschutzes sensibilisiert werden.²¹⁴

6.3 Muslim-Dialog

Mit der Anti-Minarett-Initiative, welche im November 2009 nach der Aufhebung des Bistumsartikels 2001 erstmals wieder eine Ausnahmebestimmung betreffend eine spezifische Glaubensgemeinschaft in der Verfassung verankerte, wurde das

209 Vgl. dazu die Jahresberichte des Dokumentations- und Monitoringsystems für Rassismussfälle (DoSyRa).

210 Vgl. dazu die Chronologie „Rassismus in der Schweiz“:

<http://chronologie.gra.ch/index.php?p=4>.

211 <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=de>.

212 Datenbank „Sammlung Rechtsfälle“ auf der Webseite der EKR:

<http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00163/00164/index.html?lang=de>.

213 Auf der Webseite der FRB findet sich ein Adressbuch der Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung: <http://www.edi.admin.ch/frb/adressen/index.html?lang=de>.

214 Grundlagenpapier Bund-Kantone vom 23.11.2011 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG.

Zusammenleben zwischen Mehrheitsgesellschaft und Minderheitenreligion zum nationalen Thema. Personen muslimischen Hintergrunds sowie Behörden stellten fest, dass durch diese Diskussion nicht nur die Integration von streng praktizierenden Personen in Frage gestellt wurde, sondern auch von Personen, die – wie eine grosse Zahl der christlich geprägten Schweizer – lediglich zu hohen Feiertagen oder in Schlüsselmomenten des Lebens wie Geburt, Hochzeit oder Tod den Kontakt zu den religiösen Institutionen suchen.

Um Ängsten und Vorurteilen gegenüber dem Islam in der Mehrheitsgesellschaft und der zunehmenden Feindseligkeit und Stigmatisierung aller Menschen, die als Muslime angesehen werden, entgegen zu treten, lancierte das EJPD bereits 2007 einen Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener muslimischer Organisationen.²¹⁵ Im Zusammenhang mit der Anti-Minarett-Initiative wurde dieser Dialog erneuert und intensiviert. 18 Musliminnen und Muslimen sowie Vertreterinnen und Vertretern verschiedener zuständiger Bundesstellen (EJPD, EDI, EDA, EKM) diskutierten in sieben Arbeitstreffen ausgewählte Fragen und analysierten Probleme. Von Bund und muslimischer Bevölkerung geteilte Anliegen wurden identifiziert und Massnahmen, welche der Bund in seinen Zuständigkeitsbereichen veranlassen konnte, skizziert und umgesetzt. Am 27. April 2011 fand die letzte Sitzung im Rahmen dieses Dialogs statt.

Im Bericht „Muslim-Dialog 2010 – Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz“ werden die Resultate der Gespräche abgebildet. Der im Konsensverfahren verabschiedete Bericht fasst die wichtigsten Ergebnisse des Dialogs zusammen, insbesondere die von allen Parteien deutlich gemachte Anerkennung der in der Verfassung gesetzten Leitlinien wie Rechtsgleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Zudem wird in acht Aktionsfeldern aufgezeigt, was der Bund unternimmt, um die Integration und Chancengleichheit muslimischer Personen zu fördern und das friedliche Zusammenleben aller in der Schweiz lebenden Personen zu wahren. Beispiele sind die Prüfung des Zulassungssystems für religiöse Betreuungspersonen, die Vereinbarkeit von Religion und Dienstpflicht und mögliche Aus- und Weiterbildungsprogramme für Imame und religiöse Betreuungspersonen.²¹⁶

Die während des Muslim-Dialogs lancierten Projekte des Bundes werden seit April 2011 fortgeführt. Am 26. November 2012 haben sich politische Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Kantone und der Gemeinden mit den bisher am Dialog beteiligten Muslimen getroffen.²¹⁷ Ziel dieses Austauschs war es, über die im Rahmen des „Muslim-Dialogs“ des Bundes identifizierten Themen, welche die drei staatlichen Ebenen unterschiedlich betreffen, zu diskutieren. Die muslimischen Gesprächsteilnehmenden bezeichneten folgende Bereiche als zentral: Die Anerkennung der islamischen Glaubensgemeinschaften, die wechselseitigen Informationsbedürfnisse von muslimischer und nicht-muslimischer Bevölkerung, die Aus- und Weiterbildung religiöser Betreuungspersonen, den Umgang der Schulen mit religiöser Vielfalt, die Diskriminierungsbekämpfung sowie den Bedarf nach Gebetsräumen und Grabfeldern. Mit Schreiben vom 17. Dezember 2012 informierte die Konferenz

215 Treffen mit muslimischen Organisationen, Medienmitteilung des EJPD vom 27.03.2007: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2007/2007-03-27.html>.

216 Medienmitteilung und Bericht des BFM: http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/-dokumentation/medienmitteilungen/2011/ref_2011-12-160.html.

217 Pressemitteilung des BFM: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation-/medienmitteilungen/2012/2012-11-26.html>.

der Kantonsregierungen (KdK) die Kantonsregierungen über die Ergebnisse des Treffens und namentlich die Kernanliegen der Muslime.

Die muslimischen Gesprächsteilnehmenden und die staatlichen Vertreterinnen und Vertreter waren sich einig, dass in erster Linie vor Ort – auf kantonaler und kommunaler Ebene – Diskussionen zu den fünf Themenfeldern zu führen seien. Dies aufgrund der verfassungsmässigen Zuständigkeiten, und weil vor Ort pragmatische und angepasste Lösungen gefunden werden können. Die bereits bestehenden Dialoge und Plattformen auf regionaler und lokaler Ebene sowie die Kontakte zwischen muslimischen Gemeinschaften und lokalen Behörden sollen weiter geführt werden. Die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, Städte und Gemeinden stellten in Aussicht, dass sie die Anliegen und Ergebnisse der Gespräche den kantonalen und kommunalen Behörden zu Kenntnis bringen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten als Brückenbauer wirken werden. Die Anwesenden bekräftigten auch die Bedeutung der rechtsstaatlichen Ordnung und des gemeinsamen Engagements für ein friedliches Miteinander, gegen Radikalismus und Diskriminierung.

6.4 Ausbildungsangebot für Imame und religiöse Betreuungspersonen

Religiöse Betreuungspersonen nehmen vielgestaltige gesellschaftliche Aufgaben wahr. Im positiven Fall kommt ihnen eine Brückenfunktion zwischen Staat und Glaubensgemeinschaft, aber auch zwischen und innerhalb von Glaubensgemeinschaften (z.B. bei Generationenkonflikten) zu. Dies geschieht oftmals unbemerkt von der (medialen) Öffentlichkeit und wird dementsprechend selten gewürdigt. Die seit 2008 in Kraft stehende „Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern“ (VInTA) geht explizit auf religiöse Betreuungspersonen (aller Religionen) ein und macht ergänzend zu den arbeitsmarktlichen Voraussetzungen die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung davon abhängig, dass diese Personen über Kenntnisse der am Ort gesprochenen Landessprache verfügen sowie „mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz (Art. 5 Abs. 3) vertraut und fähig sind, diese Kenntnisse bei Bedarf den von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländern zu vermitteln.“²¹⁸ So wird das integrative Wirken religiöser Betreuungspersonen auf Gesetzesebene anerkannt und gefördert. Das Potenzial von Imamen und religiösen Verantwortlichen bei der Integration – und auch bei der Bekämpfung von Extremismus – von (muslimischen) Ausländerinnen und Ausländern gilt es noch stärker zu nutzen. Deshalb schlägt der Bundesrat vor, im Rahmen der Revision der integrationsrelevanten Bestimmungen des AuG respektive AIG, die Anforderungen an religiöse Betreuungspersonen künftig auf Gesetzesstufe zu regeln.²¹⁹

Von zentraler Bedeutung ist die Schaffung institutionalisierter Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für muslimische Betreuungspersonen. Aus einer 2009 erschienenen Teilstudie des Nationalen Forschungsprogramms „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“ (NFP 58) geht hervor, dass sich eine Mehrheit der

218 SR 142.205, Art. 7 Abs. 1 Bst. C.

219 Siehe den Erläuternden Bericht zur Vernehmlassung vom 23. November 2011:

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug_integration/ber-d.pdf sowie die Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom 17.4.2012:

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug_integration/ve-ber-d.pdf.

Schweizer Muslime wie auch der staatlichen und kantonalen Bildungs- und Integrationsstellen die Möglichkeit einer Ausbildung von Imamen in der Schweiz wünscht.²²⁰ Eine geregelte Ausbildung für Imame (und islamische Lehrpersonen) wäre gemäss der Studie insofern vorteilhaft, als „kompetente, gut ausgebildete Imame, welche die Landessprache beherrschen“, eine integrationsfördernde Wirkung haben und der Mehrheitsgesellschaft als Ansprechpartner dienen. Auch die Mehrheit der Muslime wünscht sich, wie die Studie festhält, „einen würdigen und wirksamen Repräsentanten, der ihnen gesellschaftliche Anerkennung verschafft.“ Gemäss Studie anerkennt auch der überwiegende Teil der konsultierten Institutionen und Experten (politische Parteien, staatliche Bildungs- und Integrationsstellen der Schwerepunkt Kantone, Universitäten, staatlich anerkannte Religionsgemeinschaften sowie Rechtsexperten) den Imam als eine „Instanz zur Vermittlung von Normen und Wertvorstellungen der Mehrheitsgesellschaft an die Personen in seinem Wirkungsbereich“. Imame, die mit der Funktionsweise der Gesellschaft und den Institutionen in der Schweiz vertraut sind, werden damit gesamtgesellschaftlich als wichtiger Integrationsfaktor in den muslimischen Gemeinschaften wahrgenommen.

Der Bundesrat hat die Ausbildung von muslimischen Betreuungspersonen bereits im Rahmen des Muslim-Dialogs von 2010 zu seinem mittelfristigen Ziel erklärt. Eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Hochschulen, Bundesverwaltung und muslimischen Gemeinschaften arbeitet an der Konzipierung einer Aus- und Weiterbildung für muslimische Betreuungspersonen. Gegenwärtig ergibt sich als Anforderung dabei insbesondere die wissenschaftlich-theologische Auseinandersetzung mit dem Islam an Schweizer Universitäten, die ihr Lehrangebot bislang auf islamwissenschaftliche Institute beschränken. Ein mögliches Konzept sieht deshalb die Einrichtung eines universitären Lehrstuhls für islamische Theologie vor.²²¹ Für ergänzende Ausbildungsangebote in Religionspädagogik, Sozialarbeit und weiteren seelsorgerischen Themen könnte auf die Zusammenarbeit mit bewährten Anbietern wie Fachhochschulen und Hilfswerke gesetzt werden. Entscheidend ist, dass die Ausbildung der religiösen Betreuungspersonen in der Schweizer Gesellschaft verankert ist und von ihr getragen wird. Auch müssen sich die verschiedenen muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz durch die jeweiligen religiösen Betreuungspersonen vertreten sehen. Entsprechend gilt es bei der Einrichtung eines gemeinsamen Aus- und Weiterbildungsangebots für muslimische Betreuungspersonen sicherzustellen, dass dieses in der muslimischen Bevölkerung der Schweiz, die nach Herkunft, Sprache und konfessioneller Zugehörigkeit vielfältig gegliedert ist, eine möglichst breite Akzeptanz genießt. Am 14. März fand in Bern die erste von zwei im 2013 geplanten Tagungen zum Thema „Aus- und Weiterbildung für muslimische Betreuungspersonen in der Schweiz“ statt. Dabei wurden die Überlegungen

220 Universität Zürich, Imam-Ausbildung und islamische Religionspädagogik in der Schweiz? Eine Untersuchung im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“ NFP, Zürich 2009. Der Schlussbericht der Studie: http://www.nfp58.ch/files/downloads/Schlussbericht_Rudolph_de.pdf.

221 Inwiefern eine solche akademische Ausbildung von den islamischen Gemeinden bei der Ernennung von Imamen berücksichtigt würde, hängt von deren Gestaltung ab, die im Detail noch auszuarbeiten ist. Auf jeden Fall ist davon auszugehen, dass ihre Etablierung ein längerfristiges Ziel darstellt. Ein Lehrstuhl für islamische Theologie könnte im Unterschied zu den bereits bestehenden islamwissenschaftlichen Instituten auch eine besagte wissenschaftlich-theologische Auseinandersetzung mit dem muslimischen Glauben ermöglichen. Als Vorbild dient dabei die islamische Theologie, wie sie etwa an den Universitäten Münster oder Tübingen entwickelt wird. Die Finanzierung eines solchen Projekts wäre noch zu prüfen.

der Arbeitsgruppe präsentiert.²²² An den Tagungen, die sich primär an Imame, religiöse Betreuungspersonen, Religionslehrende, Jugend- und Sozialarbeitende und weitere Vertreterinnen und Vertreter der muslimischen Gemeinschaften sowie an den akademischen Lehrkörper, Religionslehrende und Fachleute für soziale Arbeit richten, soll in einem ersten Schritt die Frage einer islamischen Theologie und in einem zweiten Schritt der Einbezug des Islam in seelsorgerische sozialarbeiterische Aktivitäten thematisiert werden. Konkrete Entscheidungen sollen erst nach Abschluss der beiden Tagungen ins Auge gefasst werden.

222 NZZ online. Debatte um Studium der islamischen Theologie. 14.3.2013.
<http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/weiterbildung-fuer-betreuungspersonen-in-diskussion-1.18047657>.

7 Schlussbetrachtungen

7.1 Ergebnisse des Berichts

Der Islam ist bereits seit einiger Zeit Teil der Schweizer Gesellschaft und bildet neben dem Christentum die zweitgrösste Religionsgemeinschaft. Einen Gegensatz zwischen schweizerischer Mehrheits- und muslimischer Minderheitsgesellschaft zu unterstellen, wird der gesellschaftlichen Realität nicht gerecht. Ebenso wenig erfasst eine Gleichsetzung von islamischer Religionszugehörigkeit und ausländischer Nationalität die tatsächlichen Gegebenheiten. Die Schweiz beheimatet eine steigende Anzahl von Personen muslimischen Glaubens, die über das Schweizer Bürgerrecht verfügen. Der oft doppelten Diskriminierung von Personen islamischer Religionszugehörigkeit als *Ausländer* und *Muslim* ist entgegenzutreten.

In der Schweiz gibt es keine homogene muslimische Gemeinschaft, sondern eine Vielzahl von – im Allgemeinen wenig vernetzten – Gemeinschaften. Diese unterscheiden und organisieren sich vornehmlich nach ethnisch-nationaler und sprachlich-kultureller Zugehörigkeit. Die muslimische Diaspora der Schweiz stellt im Vergleich mit den meisten westeuropäischen Staaten insofern einen Sonderfall dar, als sie mehrheitlich aus dem Westbalkan und der Türkei und nur zu einem geringen Teil aus dem arabischen oder südasiatischen Raum stammt. Diese Personen sind aufgrund ihrer Herkunft eher mit der geltenden Rechtsordnung und den gesellschaftlichen Verhältnissen in der Schweiz vertraut. Die Mehrheit von ihnen ist säkular eingestellt, lebt also mehr oder weniger areligiös oder erachtet die Glaubenspraxis als Privatsache. Eine von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) herausgegebene Studie kommt zum Schluss, dass von den zwölf bis fünfzehn Prozent der Muslime in der Schweiz, die den Islam überhaupt praktizieren, über vier Fünftel dies pragmatisch und ohne Widerspruch zu den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen tun. Die Religion hat für die meisten der hierzulande lebenden Muslime damit keinen grösseren Stellenwert als für die (nominellen) Angehörigen anderer Religionsgemeinschaften. Islamisierungstendenzen oder die Ausbildung so genannter „Parallelgesellschaften“, wie sie in einigen westeuropäischen Ländern diskutiert werden, sind in der Schweiz gegenwärtig kaum festzustellen und beschränken sich auf sektiererische Randgruppen wie die Salafisten.

Ein wesentlicher Befund hinsichtlich der Berührungspunkte zwischen staatlichen Behörden und Menschen muslimischen Glaubens ist, dass sich der Dialog und die pragmatische, einzelfallorientierte Lösungsfindung vor Ort bewährt haben. Gravierende Differenzen religiöser Natur sind häufig personenbezogene Einzelfälle. Sie bilden die Ausnahme und sind im Übrigen bei weitem nicht nur auf Muslime beschränkt. Diese Feststellung steht in einem gewissen Widerspruch zum medial und politisch vermittelten Bild der Muslime in der Schweiz. Tatsächlich lässt sich, wie im benachbarten Europa, auch in der Schweiz in einem gewissen öffentlichen Diskurs und auch den Medien eine undifferenzierte und oft verletzende negative Haltung gegenüber dem Islam und Menschen, die als Muslime angesehen werden, feststellen. Dies führt dazu, dass die religiöse Zugehörigkeit als Ursache einer Vielzahl von Problemen kritisiert wird. Die Erfahrungen im Alltag zeigen aber, dass gerade bei Muslimen mit Migrationshintergrund eher Sprach- und Kommunikationsbarrieren ein Hindernis darstellen als religionspezifische Fragen. Die Unterscheidung zwischen Religions- und Migrationskontext ist deshalb für eine lösungsorientierte Diskussion über die Muslime und den Islam in der Schweiz zentral.

7.2 Aktionsfelder und Massnahmen des Bundes

Der Bundesrat steht einer gesetzlichen Reglementierung im Umgang mit religiösen Gemeinschaften und somit auch dem Islam zurückhaltend gegenüber. Dies ergibt sich bereits aus der föderalen Kompetenzordnung. Die Praxis im behördlichen Umgang mit den Muslimen in der Schweiz zeigt zudem, dass sich, wo nötig, pragmatische Methoden zur Lösungsfindungen grundsätzlich bewährt haben.

Der Bundesrat setzt sich im Rahmen seiner Kompetenzen und Möglichkeiten ein, das Zusammenleben zwischen den religiösen Bekenntnissen und Kulturen in der Schweiz positiv zu gestalten und jede Form der Diskriminierung und der Intoleranz zu verhindern. Zudem misst er dem Dialog mit und unter den Religionsgemeinschaften grosse Bedeutung bei. Die Herausforderungen im Umgang mit den Muslimen in der Schweiz ergeben sich dabei weniger aus deren Religionszugehörigkeit. Sie stehen viel häufiger in Zusammenhang mit einem allfällig vorhandenen Migrationshintergrund. Deshalb stehen für den Bundesrat in Bezug auf die muslimische Minderheit in der Schweiz integrationspolitische gegenüber religionspezifischen Massnahmen im Vordergrund. Diese Massnahmen betreffen allerdings – gerade angesichts der vielen bereits bestens integrierten (ehemaligen) Migrantinnen und Migranten muslimischer Glaubenszugehörigkeit – nicht spezifisch den Islam oder die Muslime in der Schweiz.

Integrationspolitik: Die laufende Revision der integrationsrechtlichen Bestimmungen im Ausländergesetz beabsichtigt, die Integrationspolitik verbindlicher zu gestalten. Gemeinsam mit den Kantonen verfolgt der Bund das Ziel, ab 2014 die Integrationsfördergelder des Bundes den Kantonen aufgrund Kantonaler Integrationsprogramme (KIP) zu entrichten. Dabei werden wichtige Akzente auf die Bereiche Information und Beratung, Bildung und Arbeit sowie Verständigung und gesellschaftliche Integration gelegt. Besonders hervorzuheben ist neben der geplanten Erstinformation der Diskriminierungsschutz. Es wird angestrebt, dass Institutionen der Regelstrukturen sowie weitere interessierte Kreise informiert sind und in Fragen des Diskriminierungsschutzes beraten. Zudem sollen Menschen, die aufgrund von Herkunft oder Ethnie diskriminiert werden, über kompetente Beratung und Unterstützung verfügen. Auch die Verankerung des Interkulturellen Übersetzens soll in allen Kantonen vorangetrieben werden: Migrantinnen und Migranten sowie Mitarbeitende von Regelstrukturen sollen in besonderen Gesprächssituationen (komplexe Sachverhalte, sehr persönliche Themen, Verwaltungsverfahren) über ein Vermittlungsangebot für qualitativ hochwertige Dienstleistungen im Bereich des interkulturellen Übersetzens verfügen.

Diskriminierungsschutz: Die Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund rassistischer und/oder religiöser Motive ist ein zentrales Anliegen aller staatlichen Ebenen. Von islamfeindlichen Einstellungen und Diskriminierungen betroffen sind nicht nur Muslime ausländischer Staatsangehörigkeit, sondern auch muslimische Personen mit schweizerischem Bürgerrecht. Der Bundesrat sieht vorerst nicht auf Gesetzebene Handlungsbedarf, sondern in der Durchsetzung des geltenden Rechts. Bund und Kantone engagieren sich gemeinsam Massnahmen zur Verstärkung des Diskriminierungsschutzes, dem Abbau institutioneller Schranken und der Öffnung der Institutionen zu unternehmen.

Religiöse Betreuungspersonen: Im Rahmen des Muslim-Dialogs formulierte der Bund das mittelfristige Ziel, die Ausarbeitung eines Ausbildungsangebots für religiöse Betreuungspersonen zu unterstützen. Imame und religiöse Betreuungspersonen sind wichtige Mittler zwischen den Behörden und muslimischen Gemeinschaften

und spielen eine bedeutsame Rolle bei den Integrationsbemühungen beider Seiten. Sie können auch dem Einfluss extremistischer Prediger und der Ausbreitung integrations- und allenfalls staatsfeindlicher islamistischer Ideologien entgegenwirken. Der Bundesrat schlägt vor, im Rahmen der Revision der integrationsrelevanten Bestimmungen des Ausländer- respektive Ausländerintegrationsgesetzes, die Anforderungen an religiöse Betreuungspersonen künftig auf Gesetzesstufe zu regeln.

Dialog: Der Austausch zwischen Bundesbehörden und Muslimen in der Schweiz, der im Nachgang zur Anti-Minarett-Initiative geführt wurde, ist abgeschlossen. Die muslimischen Gesprächsteilnehmenden und die drei staatlichen Ebenen sind Ende 2012 und drei Jahre nach der Anti-Minarett-Abstimmung übereingekommen, zum „Courant normal“ zurückzukehren, bei Bedarf vor Ort Gespräche weiter zu führen und spezifische Lösungen auf derjenigen Ebene zu suchen, auf welcher allfällige Konflikte auftreten. Für Fragen des alltäglichen Lebens steht somit die lokale Ebene im Vordergrund. Weiterhin engagiert sich der Bund im Rahmen des Dialogs Integration der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK, der einen Akzent auf Arbeit, Aufwachen und Zusammenleben setzt, die Integration generell fördern will und keine bestimmten Personen oder Gemeinschaften im Fokus hat.

Bekämpfung des islamistischen (Gewalt-)Extremismus: Bei den Muslimen in der Schweiz mit (gewalt-)extremistischem Gedankengut handelt es sich um eine äusserst kleine Minderheit. Der (Gewalt-)Extremismus in der Schweiz, darunter auch sogenannte „Hassprediger“ und jihadistische Netzwerke, wird von den zuständigen Bundesbehörden gemäss den gesetzlichen Grundlagen beobachtet und bekämpft. Der Bundesrat hat das Ziel, die Botschaft zu einem neuen Nachrichtendienstgesetz (NDG), welches die rechtzeitige und zielgerichtete Entdeckung (gewalt-)extremistischer Bedrohungen in der Schweiz verbessern wird, im Jahr 2013 zu verabschieden.

Diversität in der Bundesverwaltung: Der Bund nimmt eine Vorbildfunktion bezüglich des nichtdiskriminierenden Umgangs mit seinen Mitarbeitenden ein und verpflichtet sich zu einer diskriminierungsfreien Anstellungspraxis. Er respektiert die Religionsfreiheit seiner Mitarbeitenden und ermöglicht ihnen nach Möglichkeit die Ausübung ihrer religiösen Praxis auch am Arbeitsplatz.

Spezialthemen: Auch wenn diese Phänomene nicht spezifisch „islamisch“ sind, ist darauf hinzuweisen, dass der Bund aktiv auf dem Feld der Bekämpfung von Zwangsheiraten und der weiblichen Genitalverstümmelung ist und in diesen Bereichen Präventions- und Sensibilisierungsarbeit leistet. Dagegen erachtet der Bundesrat ein Verbot der Ganzkörperverschleierung nicht für sinnvoll.

8 Anhang

8.1 Weiterführende Literatur

8.1.1 Veröffentlichungen des Bundes

Bundesamt für Gesundheit, Diversität und Chancengleichheit. Grundlagen für erfolgreiches Handeln im Mikrokosmos der Gesundheitsinstitutionen, Bern 2006.

Bundesamt für Migration, Muslim-Dialog 2010. Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz, Bern 2011.

Bundesamt für Migration, „Zwangsheiraten“ in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass, Bern 2012.

Bundesamt für Statistik, Eidgenössische Volkszählung 2000. Religionslandschaft Schweiz, Bern 2004.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (Hg.), Muslime in der Schweiz. Identitätsprofile, Erwartungen und Einstellungen. Eine Studie der Forschungsgruppe zum „Islam in der Schweiz“ (GRIS), Bern 2010 (2. Auflage).

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Mehrheit und muslimische Minderheit in der Schweiz, Bern 2006.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Multikulturelle Gesellschaft (Tangram 22), Bern 2008.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Muslime in der Schweiz (Tangram 7), Bern 1999.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Muslimfeindlichkeit (Tangram 25), Bern 2010.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Religion und Schule (Tangram 14), Bern 2003.

Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebenden in der Schweiz, Bern 2011.

Bericht Innere Sicherheit Schweiz BISS (1998-2008) des Bundesamtes für Polizei fedpol:

http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/berichte/weitere_berichte/bericht_innere_sicherheit.html.

Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5.3.2010:

<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf>.

Bundesrätliche Botschaft zur Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“:

<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/7603.pdf>.

Extremismusbericht des Bundesrates vom 25.8.2004: http://www.fedpol.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/extremismus_rassismus/041201_5011_d_korr.pdf.

Jahresberichte des Bundesamtes für Polizei fedpol:

http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/berichte/jb_fedpol.html.

Lageberichte des Nachrichtendienstes des Bundes:

http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/snd_publication.html.

Schlussberichte zum Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung GMM I-II:

<http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/12533/12535/index.html?lang=de>.

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Ein Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen? Beispiel einer gegen eine Minderheit gerichteten öffentlichen Debatte, Bern 2011:

<http://www.ekr.admin.ch/dokumentation-/00143/index.html?lang=de>

8.1.2 Wissenschaftliche Literatur

Aldeeb, Sami, Avenir des musulmanes en Occident: cas de la Suisse, St-Sulpice 2012.

Allenbach, Birgit; Sökefeld, Martin (Hgg.), Muslime in der Schweiz, Zürich 2010.

Aratnam, Ganga Jey, Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund. Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, Basel 2012.

Baumann, Martin; Stolz, Jörg (Hgg.), Eine Schweiz - viele Religionen. Risiken und Chancen des Zusammenlebens, Bielefeld 2007.

Behloul, Samuel M., Feindbild oder Feind? Muslimisch geprägte Migranten im Spannungsfeld zwischen Fremdislamisierung und religiös-kultureller Selbstbehauptung, in: lamed (Zeitschrift Stiftung Zürcher Lehrhaus 4), Zürich 2008, S. 17-20.

Behloul, Samuel M., The Society is Watching You! Islam-Diskurs in der Schweiz und die Konstruktion einer öffentlichen Religion, in: Durst, Michael; Münk, Hans (Hgg.): Religion und Gesellschaft, Bd. 30, Fribourg 2007, S. 276-317.

Behloul, Samuel M., Religion or Culture? The public relations and self-presentations strategies of Bosnian Muslims in Switzerland compared with other Muslims, in: Valenta, Marko; Ramet, Sabrina (Hgg.), The Bosnian Diaspora: Integration in Transnational Communities (Ethnic and Racial Studies 35), Dublin 2011, S. 301-318.

Behloul, Samuel M., Religionspluralismus: europäischer 'Normal-' oder 'Notfall'? Muslimische Migranten in der Schweiz und die Einbettung in den öffentlichen

- Raum, in: Baumann, Martin; Behloul, Samuel M. (Hgg.), *Religiöser Pluralismus. Empirische Studien und analytische Perspektiven*, Bielefeld 2005, S. 145-171.
- Berghahn, Sabine (Hg.), *Der Stoff, aus dem Konflikte sind: Debatten um das Kopftuch in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Bielefeld 2009.
- Bochinger, Christoph (Hg.), *Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt*, Zürich 2012.
- Faschon, Christiane, *Islam in der Schweiz – Wissen und Glauben – Religionsfreiheit, Integration, Missverständnisse, Unvereinbarkeiten*, Bern 2009.
- Haenni, Patrick; Lathion, Stéphane (Hgg.), *Les minarets de la discorde: éclairages sur un débat suisse et européen*, Gollion 2009.
- InterDialogos, *Expressions des identités musulmanes dans le paysage Suisse*, Neuchâtel 2005.
- Jäggi, Christian, *Islamischer Religionsunterricht an staatlichen Schulen?*, in: *vpod Bildungspolitik* (128), Zürich 2002, S. 4-14.
- Jäggi, Christian; Baumann, Christoph Peter, *Muslime unter uns. Islam in der Schweiz*, Luzern 1991.
- Klay, Andreas; Schaer, Alexander, *Gewährleistet die Religionsfreiheit einen Anspruch auf Minarett und Gebetsruf?*, in: Müller, Felix; Tanner, Matthias et al. (Hgg.), *Streit um das Minarett. Zusammenleben in der religiös pluralistischen Gesellschaft*, Zürich 2009, S. 87-101.
- Lathion, Stéphane, *Islam et modernité. Identités entre mairie et mosquée*, Paris 2010.
- Leuenberger, Susanne, *Vielfältige Beweggründe. Konversion zum Islam in Europa*, in: *Herder Korrespondenz* (64), S. 422-426.
- Mahnig, Hans, *Islam in Switzerland: Fragmented Accommodation in a Federal Country*, in: Haddad, Yvonne Yazbeck, (Hg.), *Muslims in the West: From Sojourners to Citizens*, Oxford 2002, S. 72-87.
- Maier, Philipp, *Muslime im Strafvollzug – Glaubenszugehörigkeit der Gefangenen als taugliches Kriterium zur Analyse und Bewältigung von Problemen im Strafvollzug?*, in: Pahud de Mortanges, René; Tanner, Erwin (Hgg.), *Muslime und Schweizerische Rechtsordnung*, Fribourg 2002, S. 309-332.
- Müller, Monika, *Perspektiven männlicher Jugendlicher auf den Islam: Eine Gratwanderung zwischen Identifikation und Ausschluss*, in: Allenbach, Birgit; Sökefeld, Martin (Hgg.): *Muslime in der Schweiz*, Zürich 2010, S. 266-295.
- Pahud de Mortanges, René (Hg.), *Religion und Integration aus der Sicht des Rechts–Grundlagen–Problemfelder – Perspektiven*, Zürich 2010.
- Pahud de Mortanges, René; Tanner, Erwin (Hgg.), *Muslime und schweizerische Rechtsordnung – Les musulmans et l'ordre juridique suisse*, Fribourg 2002.

- Pahud de Mortanges, René; Zufferey, Jean-Baptiste (Hgg.), *Bau und Umwandlung religiöser Gebäude – Le patrimoine religieux face à l'immobilier et la construction*, Zürich 2007.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna, *Accommodating Religious Diversity in Switzerland*, in: Bramadat, Paul; Koenig, Matthias (Hgg.), *International Migration and the Governance of Religious Diversity*, Montreal/Kingston 2009, S. 225 – 257.
- Roost Vischer, Lilo, *Weder Assimilations- noch Differenzzwang: Islam und gesellschaftliche Integration – Reflexionen aus der Basler Praxis*, in: Allenbach, Birgit; Sökefeld, Martin (Hgg.): *Muslime in der Schweiz*, Zürich 2010.
- Roost Vischer Lilo; Kessler, Thomas: *Islam als Herausforderung für die Integrationsarbeit*, in: Gerber, Uwe (Hg.), *Auf die Differenz kommt es an. Interreligiöser Dialog mit Muslimen*, Leipzig 2006, S. 149-164.
- Rüegger, Abbas D., *L'Image de l'islam dans la Presse: Analyse de 4 magazines (Hebdo, Impact, Nouvel Observateur, Figaro Magazine)*, Lizentiatsarbeit, Soziologie, Universität Genf, Genf 1988.
- Schinzel, Marc; Mader, Luzius, *Religion in der Öffentlichkeit*, in: Bochinger, Christoph (Hrsg.), *Religionen, Staat und Gesellschaft*, Zürich 2012.
- Schneuwly Purdie, Mallorie; Gianni, Matteo; Jenny, Magaly (Hgg.), *Musulmans d'aujourd'hui - Identités plurielles en Suisse*, Genève 2009.
- Schneuwly Purdie, Mallorie und Stéphane Lathion: *Panorama de l'Islam en Suisse*, in: BOECE, *Revue romande des sciences humaines* (6), Saint-Maurice 2003, S.7-20.
- Schranz, Mario; Imhof, Kurt, *Muslime in der Schweiz – Muslime in der öffentlichen Kommunikation*, in: Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) (Hg.), *Les musulmans de Suisse – Muslime in der Schweiz. Tagung der SAGW und der Schweizerischen Gesellschaft Mittlerer Osten und Islamische Kulturen (SGMOIK) vom 24. Und 25. Mai 2002 in Freiburg*, Bern 2003.
- Stüssi, Marcel, *Banning of Minarets. Addressing the Validity of a Controversial Swiss Popular Initiative*, in: *Religion and Human Rights*, 3(2), S. 135-153, Leiden 2008.
- Suter Reich, Virginia, *Anerkennungspraktiken alevitischer Gemeinschaften im Kontext der jüngsten basel-städtischen Verfassungsreform*, in: Allenbach, Brigit und Martin Sökefeld (Hgg.), *Muslime in der Schweiz*, Zürich 2010.
- Tanner, Erwin, *Bestattung nach islamischem Ritus und staatliches Begräbniswesen*, in: Pahud de Mortanges, René; Tanner, Erwin (Hgg.), *Muslime und schweizerische Rechtsordnung – Les musulmans et l'ordre juridique suisse*, Fribourg 2002, S. 243–287.
- Tanner, Erwin, *Kann und darf in der Schweiz nach islamischem Ritus geschlachtet werden?* in: Mieth, Dietmar; Pahud de Mortanges, René (Hgg.), *Recht - Ethik - Religion. Der Spannungsbogen für aktuelle Fragen, historische Vorgaben und blei-*

bende Probleme. Festgabe für Bundesrichter Dr. Giuseppe Nay zum 60. Geburtstag, Luzern 2002, S. 219–235.

Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft, Studie zur Stellung der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich. Bericht zuhanden der Direktion der Justiz und des Inneren, Zürich 2008.

Vallette, Mireille, Islamophobie ou légitime défiance? Égalité des sexes et démocratie: les Suisses face à l'intégrisme islamique, Lausanne 2009.

Vallette, Mireille, Boulevard de l'islamisme. L'essor du radicalisme islamique en Europe illustré par l'exemple, Sion 2012.

Waldmann, Bernhard, Moscheebau und Gebetsruf, in: Pahud de Mortanges, René; Tanner, Erwin (Hgg.), Muslime und schweizerische Rechtsordnung – Les musulmans et l'ordre juridique suisse, Fribourg 2002, S. 219–242.

Wytenbach, Judith, Das Kopftuch in der Schweiz: zwischen religiöser Neutralität des Staates, Religionsfreiheit und Diskriminierungsverbot, in: Berghahn, Sabine (Hg.): Der Stoff, aus dem Konflikte sind: Debatten um das Kopftuch in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Bielefeld 2009, S. 101-128.

Die einzelnen Projekte des Nationalen Forschungsprogramms „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“ werden auf http://www.nfp58.ch/d_projekte.cfm vorgestellt.

Ergebnisse der Studie „Muslimische Jugendgruppen und bürgerschaftliches Engagement in der Schweizer Gesellschaft“ der Universität Luzern: http://www.unilu.ch/files/mm_medienkonferenz_junge_muslime_in_der_schweiz_2012-11-20.pdf.

Webseite des Projekts ‚Religionen in der Schweiz‘ der Universität Luzern: <http://www.religionenschweiz.ch/islam.html>.

8.2 Statistiken

Anteil der Muslime an der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz ab 15 Jahren, geordnet nach Kantonen:

	in %	Vertrauensintervall ± (in %)
Aargau	5.8%	0.3
Appenzell-Ausserrhoden*	2.9%	0.9
Appenzell-Innerrhoden*	4.6%	2.2
Basel-Landschaft	4.2%	0.5
Basel-Stadt	8.0%	0.8
Bern	3.3%	0.2
Freiburg	3.2%	0.4
Genf	5.0%	0.3
Glarus*	6.0%	1.7
Graubünden	1.6%	0.4
Jura	2.3%	0.5
Luzern	3.7%	0.3
Neuenburg	3.4%	0.4
Nidwalden*	2.2%	0.9
Obwalden*	3.0%	1.2
Schaffhausen	6.5%	1.1
Schwyz	3.7%	0.7
Solothurn	6.6%	0.6
St. Gallen	6.4%	0.4
Tessin	1.8%	0.2
Thurgau	5.8%	0.4
Uri*	1.9%	0.9
Waadt	4.3%	0.2
Wallis	2.1%	0.4
Zug	4.4%	0.6
Zürich	5.7%	0.2

* Extrapolation aufgrund von 50 Beobachtungen oder weniger. Die Zahlen sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Quelle: Strukturerhebung 2010, Bundesamt für Statistik

9 Abkürzungsverzeichnis

AIG Ausländer- und Integrationsgesetz (Vorschlag BR für revidiertes AuG)

AuG Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer

BAG Bundesamt für Gesundheit

BBL Bundesblatt

BFM Bundesamt für Migration

BG Bundesgericht

BGE Bundesgerichtsentscheid

BFS Bundesamt für Statistik

BJ Bundesamt für Justiz

BV Bundesverfassung

BVET Bundesamt für Veterinärwesen

BWIS Bundesgesetz zur Wahrung der Innern Sicherheit

CERD Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

CVP Christlich-demokratische Volkspartei

DIGO Dachverband Islamischer Organisationen der Schweiz

DSG Datenschutzgesetz

DoSyRa Dokumentations- und Monitoringssystem Rassismusevorfälle

ECRI Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

EDA Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

EDI Eidgenössisches Departement des Innern

EDK Eidgenössische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

EDU Eidgenössische Demokratische Union

EBGB Eidgenössisches Büro für Gleichstellung

EFTA Europäische Freihandelsassoziation

EGMR Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EJPD Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

EKM Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (bis 2005: EKA Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen)

EKR Eidgenössische Kommission gegen Rassismus

EMRK Europäische Menschenrechtskonvention

EU Europäische Union

Fedpol Bundesamt für Polizei

FGM Female Genital Mutilation

FIDS Föderation Islamischer Dachverbände
FRA Fundamental Rights Agency (bis 2007: EUMC Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit)
FRB Fachstelle für Rassismusbekämpfung
FS EX Fachstelle Extremismus in der Armee
GDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GMM Gesundheitsmonitoring der Schweizer Migrationsbevölkerung
GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus
GRIS Groupe de Recherche sur l’Islam en Suisse – Forschungsgruppe zum Islam in der Schweiz
HUG Hôpitaux Universitaires de Genève
IP Interpellation
KdK Konferenz der Kantonsregierungen
KIOS Koordination Islamischer Organisationen Schweiz
KIP Kantonale Integrationsprogramme
MGB Migros Genossenschafts-Bund
NDB Nachrichtendienst des Bundes
NFP Nationalfondsprojekt
NZZ Neue Zürcher Zeitung
OR Schweizerisches Obligationenrecht
OSZE Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PPD A Psychologisch-Pädagogischer Dienst der Armee
RAV Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
RPG Bundesgesetz über die Raumplanung
SBFI Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SGGG Schweizerische Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe
SNF Schweizerischer Nationalfonds
SR Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRK Schweizerisches Rotes Kreuz
StGB Schweizerisches Strafgesetzbuch
SuG Subventionsgesetz
SVP Schweizerische Volkspartei
TAK Tripartite Agglomerationskonferenz
TschG Tierschutzgesetz

UN United Nations / Vereinte Nationen
UNICEF United Nations Children's Fund / Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UVAM Union Vaudoise des Associations Musulmanes
VBS Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VInTA Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VIOKL Vereinigung der islamischen Organisationen des Kantons Luzern
VIOZ Vereinigung Islamischer Organisationen Zürich
WHO World Health Organization
ZBSL Zentrale für Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung
ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften