

FVRR

Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht

Herausgegeben von
René Pahud de Mortanges
Professor an der Universität Freiburg Schweiz

15

René Pahud de Mortanges
Erwin Tanner (Hrsg./éd.)

Kooperation zwischen
Staat und Religions-
gemeinschaften nach
schweizerischem Recht

Coopération entre Etat
et communautés religieuses
selon le droit suisse



Schulthess § 2005

Herausgegeben mit Hilfe des Hochschulrates Freiburg Schweiz
Publié avec l'aide du Conseil de l'Université de Fribourg Suisse

Bibliografische Information «Der Deutschen Bibliothek»

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist
ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen,
Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische
Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2005
ISBN 3 7255 4958 3

www.schulthess.com

Un-Sicherheitsfaktor Religion?

Staats- und verwaltungsrechtliche Überlegungen zur inneren Sicherheit und Religion am Beispiel des Islams *

Erwin Tanner

Zusammenfassung	165
Résumé	165
1 Staatliche Einschätzung der Gefährdung oder Störung des religiösen Friedens und der inneren Sicherheit durch religiöse Äusserungen	166
2 Rechtliche Bestimmung der Begriffe „Religion“, „Islam“ und „innere Sicherheit“	169
2.1 „Religion“	170
2.2 „Islam“	172
2.3 „Innere Sicherheit“	174

* *Stand des geltenden Rechts: 1.1.2005.* – Ich danke Frau lic. iur. Rachele Tiziani ganz herzlich für die kritische Durchsicht des Textes.

Im Sinne eines Ausblicks sollte für die Abschnitte 4 und 5, hinten S. 184 ff. und 203 ff., auch folgendes, am 1.1.2005 noch nicht in Kraft gesetztes Recht beachtet werden:

- Die einschlägigen Bestimmungen des Entwurfs des BR zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (das frühestens auf den Januar 2006 das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG] vom 26.3.1931 ersetzen wird), in: BBI 154 (2002) IV 3851 ff. – S. dazu auch Botschaft des BR zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 8.3.2002, in: BBI 154 (2002) 3709 ff.
- Die einschlägigen Bestimmungen des Entwurfs des EJPD (IMES) zur Änderung der Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) vom Mai 2003 (die vom BR frühestens im März 2005 verabschiedet wird), online im WWW: <http://www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/aktuell/integration/vinta_d.pdf> (Zugang und Ausdruck: 5.11.2004). – S. dazu auch EJPD (IMES), Teilrevision der Verordnung über Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA; SR 142.205) und Teilrevision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21). Erläuternder Bericht (zum Vernehmlassungsverfahren), o. O. (Mai) 2003, online im WWW: <http://www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/aktuell/integration/bericht_d.pdf> (Zugang und Ausdruck: 5.11.2004).
- Die einschlägigen Bestimmungen des Rechts zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der „Europäischen Union“, über das erst politisch verhandelt wird.

3	Menschliches Bedürfnis nach Religionsfreiheit und nach innerer Sicherheit	176
3.1	Religionsfreiheit und ihre Schranken	176
3.2	Innere Sicherheit und ihre Grenzen	182
4	Staatliche Pflicht zur Wahrung der inneren Sicherheit	184
4.1	Wann?	184
4.2	Wie?	185
4.3	Inwieweit?	186
4.4	Einzelne Massnahmen gegen Personen und deren religiöse Äusserungen mit sicherheitswidrigem Effekt	187
4.4.1	Einreisesperre gegen natürliche Personen im Ausland	187
4.4.2	Anwesenheitsverweigerung gegenüber natürlichen Personen aus dem Ausland	189
4.4.3	Überwachung von Tätigkeiten natürlicher und juristischer Personen und von Personenverbindungen im Inland	191
4.4.4	Beschränkung von Tätigkeiten natürlicher und juristischer Personen und von Personenverbindungen im Inland	193
4.4.5	Ausweisung von natürlichen Personen im Inland	195
4.4.6	Verbot von juristischen Personen und Personenverbindungen	200
5	Grenzen der religiösen Vielfalt	203
Anhang 1:	Flugblatt des Vereins „Idara Minhaj-ul-Quran“ gegen „Ahmadiyya Muslim Jamaat Schweiz“ (1999)	207
Anhang 2:	Zur bundesgerichtlichen Definition des Begriffs „Religion“ bzw. „religiöse Bezeugung“ – mit kritischen Anmerkungen	208
	Literaturverzeichnis	211

Zusammenfassung

Religion gilt gemeinhin als Privatsache. So wird der Religion und den durch sie hervorgerufenen Interessenkonflikten (in der Gesellschaft und im Staat) in der Rechtspolitik, Rechtswissenschaft und Rechtspraxis nur wenig Beachtung geschenkt. Allmählich wandelt sich die Wahrnehmung im Gefolge der gesellschafts- und staatspolitischen Diskussion um den Islam nach den Attentaten vom 11. September 2001 in New York und Washington von so genannten Islamisten beziehungsweise von Muslimen mit extremer religiöser Einstellung und radikaler religiöser Haltung. Die Religion kehrt über den Islam zurück in den Bereich des Öffentlichen. Sie kann auch das friedliche Zusammenleben der Menschen in unversehrten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen, das heisst die innere Sicherheit der Schweiz, gefährden oder gar stören.

Der vorliegende Artikel geht nun nach der Klärung der ihm zugrunde liegenden Begriffe „Religion“, „Islam“ und „innere Sicherheit“ der Frage nach, wann, wo und wie die Ausübung von Religion – am Beispiel des Islams – eine Gefahr für die innere Sicherheit der Schweizerischen Eidgenossenschaft darstellt. Wo liegen die Grenzen der Religionsfreiheit? Wie viel Religionsfreiheit erträgt die innere Sicherheit und hat sie zu ertragen? Was kann, darf und muss der Staat tun, wenn Personen und Personengruppen auf Grund ihrer religiösen Gesinnung und ihrer religiösen Verhaltens- und Herrschaftsweisen die innere Sicherheit gefährden oder stören? Muss die religiöse Vielfalt eingeschränkt werden?

Résumé

La religion est considérée comme une chose appartenant à la vie privée. C'est pourquoi on accorde que peu d'attention à la religion et aux conflits d'intérêts qu'elle provoque au sein de la société et de l'Etat, de la politique juridique, de la science juridique et de la pratique juridique. Cette perception change peu à peu suite aux discussions déclenchées au sein de la société et du monde politique concernant l'islam, suite aux attentats du 11 septembre 2001 à New York et Washington, perpétrés par des islamistes, ainsi qu'on les appelle, musulmans aux vues religieuses extrêmes et tenant à des principes religieux non moins extrêmes. La religion, passant par l'islam, réapparaît dans le domaine public. Elle peut menacer voir déranger la cohabitation paisible d'êtres humains dans le cadre de structures sociétales et étatiques ainsi que la sécurité intérieure de la Suisse.

Cet article, après avoir déterminé ce que signifient les termes « religion », « islam », et « sécurité intérieure », s'intéresse au fait de savoir quand, où et comment l'exercice d'une religion - en prenant l'exemple de l'islam - représente un danger pour la sécurité intérieure de la Confédération suisse. Où se trouvent les limites de la liberté de religion ? Quel niveau de liberté de religion peut et doit être supporté par la sécurité intérieure ? Que peut, que doit faire l'Etat lorsque des personnes ou des groupes de personnes, ayant des convictions religieuses et un comportement religieux, menacent la sécurité intérieure ? La diversité religieuse doit-elle être restreinte ?

1 Staatliche Einschätzung der Gefährdung oder Störung des religiösen Friedens und der inneren Sicherheit durch religiöse Äusserungen

Nach der Botschaft des Schweizerischen Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung beziehungsweise ein neues Grundgesetz der Schweizerischen Eidgenossenschaft¹ erscheint der religiöse Friede Mitte der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts nicht mehr im gleichen Masse gefährdet wie in der Vergangenheit: Zwar könne es zwischen den Religionsgemeinschaften eines Tages wieder zu Spannungen kommen, doch erreichten diese voraussichtlich nicht mehr die Auswirkungen wie im 19. Jahrhundert. Ob sich diese prognostische Ansicht bewahrheitet, wird erst die nahe oder ferne Zukunft zeigen.

Das Schweizerische Bundesgericht sagt in einem Urteil² vom 12. März 1982 betreffend die Palmsonntagsprozession der römisch-katholischen Pfarrei St. Therese in der Stadt Genf, dass die Gefahr für einen Bruch des religiösen Friedens im Gefolge des Zusammenwirkens der westchristlichen Kirchen zur Einigung in Fragen der Glaubenstheorie und -praxis nicht mehr von den traditionellen christlichen Konfessionen ausgehe. In einem Urteil³ vom 12. November 1997 betreffend das Tragen eines Kopftuches durch eine Lehrerin islamischen Glaubens während des Unterrichts an einer Volksschule im Kanton Genf schätzt es den (Fort-)Bestand des religiösen Friedens je nach individuell-konkreter Sachlage als fragil ein. Für das Schweizerische Bundesgericht geht demnach eine Gefährdung des religiösen Friedens wohl künftighin von den Religionsgemeinschaften mit einer kurzen hiesigen Geschichte aus.

Jedenfalls ist der religiöse Friede zwischen den Religionsgemeinschaften im gegenwärtigen Zeitpunkt – das heisst im Jahr 2004/2005 – grundsätzlich we-

¹ In: BBl 149 (1997) I 1 ff., hier: 155, 287. – Vgl. dazu auch in der Rechtslehre HÄFELIN, S. 5 f. (N. 1 ff.); SALADIN, S. XVIII, 2 ff., 10 ff.

² BGE 108 Ia 41 ff., hier: 46 (E. 2b): „Aujourd’hui, la grande majorité des fidèles des trois confessions (protestants, catholiques romains et vieux-catholiques) considèrent ces querelles religieuses [du 19ième siècle] comme plus ou moins vaines ou dépassées; le mouvement œcuménique joue un rôle non négligeable dans la plupart des paroisses de la ville et de la campagne [de Genève].“ – Bereits in einem Urteil vom 3.3.1923 betreffend die Fronleichnamsprozession der römisch-katholischen Pfarrei St. Margarita im zürcherischen Dorf Wald geht das BGer. von einer Entschärfung der glaubenstheoretischen und -praktischen Streitigkeiten in der Schweiz des 19. Jahrhunderts aus; BGE 49 I 138 ff., hier: 154 f. (E. 4e).

³ BGE 123 I 296 ff., hier: 305 (E. 4).

der gestört noch gefährdet. Allerdings trüben ihn doktrinäre Zwistigkeiten zwischen Angehörigen einzelner Religionsgemeinschaften.

Ein Beispiel dafür aus der jüngsten Vergangenheit mit einem strafrechtlichen Nachspiel bis vor die Bezirksanwaltschaft Zürich ist die urdischsprachige Flugblattaktion des Vereins „Idara Minhaj-ul-Quran“ aus der muslimischen Bewegung „Tahaffuz-e-Khatm-e-Nabuwwat“ gegen die Anhängerschaft der islamischen Religionsgemeinschaft „Ahmadiyya Muslim Jamaat Schweiz“⁴ in der Stadt Zürich aus dem Jahr 1999.⁵

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft schenkt dem Thema der Gefahr des religiösen Friedens zwischen den Religionsgemeinschaften im Rahmen der Reform der Bundesverfassung beziehungsweise des Grundgesetzes der Schweizerischen Eidgenossenschaft (wegen seiner staats- und gesellschaftspolitischen Brisanz?!) nur wenig Beachtung.⁶ Immerhin ist das Votum des Nationalrates Otto Zwygart vom 29. April 1998⁷ zu erwähnen: „Die Sorge um den religiösen Frieden (...) zwing(t) uns, auch in der revidierten Bundesverfassung etwas über die Kirchen zu sagen. (...) Mit dem Auftreten der neuen Religionsgemeinschaften können Konfliktfelder entstehen. Dabei kann die Ursache des Konfliktes durchaus auch bei den eingesessenen Religionsgemeinschaften liegen; die neuen Gruppierungen vermehren einfach die Konflikt- und Reibungsmöglichkeit.“

Hingegen ist die Sicherheit des Landes und der Schutz der Bevölkerung vor religiösem, namentlich islamischem Fanatismus seit den Attentaten von Islamisten (arabisch: al-islâmiyyûn) am 11. September 2001 in New York und Washington und am 11. März 2004 in Madrid zu einem immer wieder aufgeworfenen Thema in der bundesparlamentarischen Staats-

⁴ Zu deren Geschichte, Lehre und Organisation s. im Internet die Website <<http://www.ahmadiyya.ch>>; ferner AHMAD, S. 1 ff.; HUMBERT, S. 436 ff.

⁵ S. Strafbefehl B./Unt.Nr.BüroA-5/1999/004528 der Bezirksanwaltschaft Zürich vom 3.4.2000. – S. Anhang 1, S. 207 ff.

⁶ Vgl. die Voten im StR vom 4.3. und 21.9.1998 und im NR vom 29.4. und 6.10.1998 zu Art. 84 des Entwurfs des BR zum Bundesbeschluss über eine nachgeführte BV (Vorlage A, in: BBl 149 [1997] I 589 ff., hier: 607), in: Amtl. Bull. StR 108 (1998), 235 ff., 853 ff. und Amtl. Bull. NR 108 (1998), 957 ff., 2031.

Art. 84 entspricht im Wortlaut dem vom Volk und von den Ständen am 18.4.1999 angenommenen und von der BVers. auf den 1.1.2000 in Kraft gesetzten Art. 72 BV. Art. 72 Abs. 3 wurde in der Volks- und Ständeabstimmung vom 10.6.2001 aufgehoben; s. Bundesratsbeschluss vom 22.8.2001 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 10.6.2001 (Militärgesetz: Bewaffnung; Militärgesetz: Ausbildung; Bistumsartikel), in: BBl 153 (2001) V 4460 ff., 4664; Bundesbeschluss vom 15.12.2000 über die Aufhebung der Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern, in: AS 2001 II 2262.

⁷ In: Amtl. Bull. NR 108 (1998), 958.

(rechts)politik geworden.⁸ Nach der Ermordung des islamkritischen Filmmachers Theo van Gogh am 2. November 2004 in den Niederlanden durch einen radikalen niederländischen Muslim marokkanischer Herkunft mit Beziehung zur religiös extremen Szene und den Morddrohungen gegen andere islamkritische prominente niederländische Persönlichkeiten ist dieses Thema noch mehr ins Zentrum der religionspolitischen Debatten gerückt.

Der vorliegende Artikel geht nun nach der Klärung der ihm zugrunde liegenden Begriffe „Religion“, „Islam“ und „innere Sicherheit“ (2) der Frage nach, wann, wo und wie die Ausübung von Religion – am Beispiel des Islams – eine Gefahr für die innere Sicherheit der Schweizerischen Eidgenossenschaft darstellt. Wo liegen die Grenzen der Religionsfreiheit? Wie viel Religionsfreiheit erträgt die innere Sicherheit und hat sie zu ertragen? (3) Was kann, darf und muss der Staat tun, wenn Personen und Personengruppen auf Grund ihrer religiösen Gesinnung und religiösen Verhaltens- und Herrschaftsweise die innere Sicherheit gefährden oder stören? (4) Muss die religiöse Vielfalt eingeschränkt werden? (5)

⁸ Vgl. dazu folgende Vorstösse in den beiden Parlamentskammern bzw. im NR und StR, zu denen der BR Stellung genommen hat (mit den Geschäftsnummern): NR-Postulat 03.3198 (Asylunwürdigkeit von FIS-Mitgliedern) von Jean Henri Dunant vom 6.5.2003, im Amtl. Bull. NR nicht veröffentlicht; NR-Postulat 03.3033 (Überwachung islamistischer Umtriebe in der Schweiz) von Jean Henri Dunant vom 5.3.2003, in: Amtl. Bull. NR 113 (2003), Beilagen zur Sommersession 2003, 349 ff.; NR-Einfache Anfrage 02.1135 (Asylunwürdigkeit von FIS-Mitgliedern) von Jean Henri Dunant vom 28.11.2002, in: Amtl. Bull. NR 113 (2003), Beilagen zur Frühjahrsession 2003, 102 f.; NR-Interpellation 02.3507 (Islamistische Umtriebe in der Schweiz) von Jean Henri Dunant vom 30.9.2002, in: Amtl. Bull. NR 112 (2002), Beilagen zur Wintersession 2002, 219 ff.; NR-Interpellation 02.3504 (Islam. Ausserhalb unserer Verfassung?) von Christian Waber vom 30.9.2002, in: Amtl. Bull. NR 112 (2002), Beilagen zur Frühjahrsession 2002, 201 f.; NR-Interpellation 01.3707 (Asyl. Sicherheitsrisiken) von der Christlichdemokratischen Fraktion vom 4.12.2001, in: Amtl. Bull. 112 (2002), Beilagen zur Frühjahrsession 2002, 501 ff.; NR-Einfache Anfrage 01.1124 (Parteizugehörigkeit der Richter der ARK) von Jean Henri Dunant vom 26.11.2001, in: Amtl. Bull. NR 112 (2002), Beilagen zur Frühjahrsession 2002, 230; StR-Motion 01.3569 (Nachrichtendienste und Staatsschutz optimieren) von Hans-Rudolf Merz, in: Amtl. Bull. StR 111 (2001), Beilagen zur Wintersession 2001, 75 f.; NR-Motion 01.3545 (Nachrichtendienste und Staatsschutz optimieren) von der Freisinnig-demokratischen Fraktion, im Amtl. Bull. NR nicht veröffentlicht (im Wortlaut identisch mit StR-Motion 01.3569).

2 Rechtliche Bestimmung der Begriffe „Religion“, „Islam“ und „innere Sicherheit“

Zentraler Gegenstand des vorliegenden Artikels mit juristischem Gedankenduktus ist die „Religion“ beziehungsweise der „Islam“ unter dem Aspekt der „inneren Sicherheit“. Auf den ersten Blick ist klar, worum es geht; die genannten Begriffe sind im Wortlaut eindeutig. Auf den zweiten Blick ist hingegen nur schemenhaft erkennbar, worum es geht; Begriffe können je nach sach(recht)lichem Kontext verschiedene Bedeutung haben. Im Rahmen der folgenden Überlegungen ist von einem staats- und verwaltungsrechtlichen Verständnis von „Religion“, „innerer Sicherheit“ und ihrer Bezüglichkeit auszugehen. Entsprechend dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchslosigkeit der gesamten Rechtsordnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – auf den das Schweizerische Bundesgericht⁹ immer wieder hinweist – sollte mit „Religion“ und „innerer Sicherheit“ in allen Rechtsbereichen des Bundes und der Kantone inhaltlich das Gleiche gemeint sein. Dabei ist das Begriffsverständnis der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999¹⁰ von grundlegender Bedeutung, weil diese „als rechtliche Grundordnung (...) Geltung und Vorrang vor allem übrigen Recht des Staates (beansprucht)“¹¹. Aus „dem von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung allgemein betonten ganzheitlichen Verfassungsverständnis“¹² und der von ihr abgelehnten Bundesverfassungsrechtssatzhierarchie¹³ ergibt sich schliesslich, dass ein an verschiedenen Stellen der Bundesverfassungsvorkommender Begriff an allen Stellen inhaltlich das Gleiche von derselben Wertigkeit bedeuten sollte.

⁹ S. z. B. Urteil 1P.706/2003 vom 23.2.2004, E. 2.4 (inhaltliche Koordination gleicher Begriffe aus unterschiedlichen, aber logisch zusammenhängenden Sachbereichen des öffentlichen Kantonsrechts); Urteil H 211/02 vom 5.2.2003, E. 4.7 (Parallelität der materialjuristischen Qualifikation eines Sachverhalts in verschiedenen Sachbereichen des öffentlichen Bundesrechts); BGE 129 III 161 ff., hier: 165 f. (E. 2.6) (inhaltliche Harmonisierung von privatem Bundesrecht und öffentlichem Kantonsrecht bei der Regelung desselben Sachverhaltes).

¹⁰ SR 101.

¹¹ Botschaft des BR über eine neue BV vom 20.11.1996, in: BBl 149 (1997) I 1 ff., 11.

¹² BGE 116 Ia 359 ff., 370 (E. 6c); s. auch ebd., 378 (E. 9c).

¹³ Vgl. BGE 105 Ia 330 ff., 336 (E. 3c) – hier in Bezug auf die Gleichrangigkeit von Grundrechtsnorm und Staatskompetenznorm.

2.1 „Religion“¹⁴

„Religion“ im Sinne der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 hat zu tun mit individueller, kollektiver oder korporativer Glaubens- und Gewissensbildung beziehungsweise Glaubens- und Gewissensbindung (siehe Art. 15 BV) und stellt als sowohl menschliches wie auch kulturelles Phänomen (siehe Art. 15 BV als Bestandteil des eidgenössischen Menschenverfassungsrechts, siehe Art. 72 BV als Bestandteil des eidgenössischen Kulturverfassungsrechts) etwas gesellschaftlich und staatlich Diskriminierungsanfälliges dar (siehe Art. 8 BV), dem als Weltanschauung mit Transzendenzbezug (vgl. Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, in: BBl 149 [1997] I 1 ff., 155 f.¹⁵; BGE 119 Ia 178 ff., 183 f. [E. 4b und c]¹⁶)¹⁷ wegen seines grundlegenden Wertes für die im-

¹⁴ S. auch TANNER, Recht (im Druck).

¹⁵ „Religion“ umfasst „jegliche Beziehung des Menschen zum Göttlichen oder Transzendenten“, „sofern sie eine gewisse grundsätzliche und philosophische Bedeutung (hat) und sofern sie eine alles umfassende Weltanschauung (vertritt)“.

¹⁶ Entsprechend dem bundesverfassungsreformatorischen Konzept der Nachführung im Rahmen der Ablösung der BV der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874 durch die BV der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (Näheres dazu in der Botschaft des BR über eine neue BV vom 20.11.1996, in: BBl 149 [1997] I 1 ff., 18 [i. f.], 28 ff., 34 f., 36 ff., 71 ff., 82 ff., 92 f., 115 ff.) und entsprechend dem juristischen Verständnis von „Religion“ nach der seinerzeitigen Bundesverfassungswirklichkeit ist hier auch die höchstgerichtliche Praxis der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu Art. 49 und Art. 50 aBV zu beachten. In BGE 119 Ia 178 ff., 183 f. (E. 4b und c) definierte das BGer. den Gegenstand des Begriffes „Religion“ bzw. „religiöse Bezeugung“ – in seiner Spruchpraxis zum ersten und bis anhin letzten Mal – wie folgt: „Davon erfasst werden grundsätzlich alle Arten von Vorstellungen über die Beziehung des Menschen zum Göttlichen bzw. zum Transzendenten“, sofern sie „eine gewisse grundsätzliche, weltanschauliche Bedeutung erlangen, somit einer Gesamtsicht der Welt entsprechen“ respektive „eine religiös fundierte, zusammenhängende Sicht grundlegender Probleme zum Ausdruck (bringen)“ und „soweit sie sich im Rahmen gewisser übereinstimmender sittlicher Grundanschauungen der Kulturvölker halten“. – Kritische Anmerkungen zu dieser Definition finden sich im Anhang 2, S. 208 ff.

¹⁷ In den öffentlichen Debatten des NR und StR zur Ausarbeitung der Bundesverfassungsurkunde vom 18.4.1999 setzten sich die Bundesparlamentarier und Bundesparlamentarierinnen mit dem Begriff „Religion“ nicht auseinander und zeigten sich (so) mit den diesbezüglichen Ausführungen des BR und des BGer. einverstanden. Dies belegen im Rahmen des Meinungsaustausches um Art. 13 des bundesrätlichen Entwurfs zum Bundesbeschluss über eine nachgeführte BV (Vorlage A) (in: BBl 149 [1997] I 589 ff., 591), der dem heutigen Art. 15 BV im Wortlaut genau entspricht, das parlamentarisch einmalige Votum von Hansheiri Inderkum vom 20.1.1998 im StR (in: Amtl. Bull. StR 108 [1998] 40 [Sp. r.] i. f.: „Artikel 13 betrifft die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Er enthält Elemente der Artikel 49 und 50 der heutigen BV [vom 29.5.1874], soweit sie individualrechtlichen Charakter haben. Es wurde dabei ver-

materielle und materielle Entwicklung der Gesellschaft und des Staates im Allgemeinen und deren Mitglieder im Besonderen (vgl. Art. 2 Abs. 2 BV) von der privaten und öffentlichen Hand mit grösstmöglicher (materialer und formaler) Offenheit zu begegnen ist.

Als *Weltanschauung* im Sinne der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 gilt ein subjektiv oder intersubjektiv geschaffenes, in sich geschlossenes Gebäude grundlegender Gedanken darüber, wie sich der Mensch (als Individual-, Kollektiv- oder Korporationswesen) mit Blick auf die Totalität des (je nach seiner Auffassung entweder rein transzendent oder rein immanent gegründeten) Wirklichen im Rahmen seiner Selbst, seiner Mitwelt und seiner Umwelt im Einzelnen seins(wert)mässig begreift (Einstellung) und verhaltens(wert)mässig zu begreifen hat (Haltung). Besteht ein Transzendenzbezug, spricht man von einer religiösen Weltanschauung beziehungsweise einer Religion; fehlt ein Transzendenzbezug, spricht man von einer philosophischen Weltanschauung beziehungsweise einer Philosophie. Weil für die materielle und immaterielle Entwicklung der Gesellschaft und des Staates im Allgemeinen und des Menschen im Besonderen von grundlegendem Wert, wird das als etwas gesellschaftlich und staatlich Diskriminierungsanfälliges betrachtete Phänomen der Weltanschauung im Rahmen des Menschenverfassungsrechts (siehe Art. 8 und 15 BV) und des Kulturverfassungsrechts (vgl. Art. 2 Abs. 2 und Art. 72 BV) geschützt; von der privaten und öffentlichen Hand ist ihm deshalb mit grösstmöglicher (materialer und formaler) Offenheit zu begegnen. *

Als Religion gilt

- ein subjektiv oder intersubjektiv geschaffenes,
- in sich geschlossenes Gebäude grundlegender Gedanken darüber,
- wie sich der Mensch (als Individual-, Kollektiv- und Korporationswesen)
 - mit Blick auf die Totalität des transzendent gegründeten Wirklichen
 - im Rahmen seiner Selbst, seiner Mitwelt und seiner Umwelt

sucht, die bisherige bundesgerichtliche Praxis in eine generell-abstrakte Norm zu kleiden.“) und das Schweigen im NR (s. Amtl. Bull. NR 108 [1998] 850 [Sp. r.] bzw. die diskussionslose Annahme des eben erwähnten Artikels in den beiden Parlamentskammern (s. Amtl. Bull. NR 108 [1998] 850 [Sp. r.]; Amtl. Bull. StR 108 [1998] 40 [Sp. r.] i. f.). – Der Wortlaut des Art. 13 des bundesrätlichen Entwurfs zum Bundesbeschluss über eine nachgeführte BV (Vorlage A) (in: BBl 149 [1997] I 589 ff., 591) wurde von den Verfassungskommissionen der beiden eidgenössischen Räte in ihren Entwürfen (in: BBl 150 [1998] 364 ff.) nicht abgeändert (s. den Entwurf der Verfassungskommission des NR vom 21.11.1997 zum Bundesbeschluss über eine nachgeführte BV [Vorlage A], in: BBl 150 [1998] 366 ff., 373 und den Entwurf der Verfassungskommission des StR vom 27.11.1997 zum Bundesbeschluss über eine neue BV [Vorlage A], in: BBl 150 [1998] 439 ff., 442 [Kursive bereits im zitierten Text]) und von den beiden Räten bereits in ihren ersten diesbezüglichen Diskussionsrunden gemäss den Anträgen dieser Kommissionen angenommen.

im Einzelnen seins(wert)mässig begreift (Einstellung) und verhaltens(wert)mässig zu begreifen hat (Haltung).

2.2 „Islam“

Die Scharia (arabisch: aš-šarī'a) als die in Gott (arabisch: Allâh) gegründete und Mohammed (arabisch: Muḥammad) von Gott privat offenbarte, kognitive und volitive Grundordnung für den Menschen (arabisch: insân) als Einzel-, Kollektiv- und Korporationswesen mit (grundsätzlich) unumstösslicher und persönlich, sachlich, räumlich und zeitlich umfassender, (moral)theologischer und juristischer Geltung für die materiale und formale Gestaltung seiner Beziehungen zu seinem Selbst, seiner Mit-, Um- (arabisch: al-mu'âmalât) und Überwelt bzw. Gott (arabisch: al-'ibâdât), bestehend im Kern aus dem Koran (arabisch: al-qur'ân) und der im Hadith (arabisch: ḥadîth) tradierten Sunna (arabisch: as-sunna),¹⁸ definiert den „Islam“ (arabisch: al-islâm) mit Hilfe von drei formalen Elementen:

- Waḥî Allâh wa islâm al-insân: Glaubensruf durch Gott (Koran 6,125; 39,22; 61,7) beziehungsweise Bezug des Menschen zu dem einen Gott (Sunna: siehe al-Buḥârî, Ṣaḥîḥ, II, 37),
- Imân wa dîn al-mu'minîn: Glaubensausübung durch die Menschen (Koran 5,3; 3,19; 3,85) beziehungsweise Dienst des Menschen an dem einen Gott und den vielen Menschen (Sunna: al-Buḥârî, Ṣaḥîḥ, II, 37),
- Fiqh wa tauba al-mu'minîn: Glaubensüberzeugung der Menschen (Koran 9,74; 49,14.17) beziehungsweise Bekenntnis des Menschen zu Gott (Sunna: al-Buḥârî, Ṣaḥîḥ, II, 37).

Ein Vergleich der konstitutiven Elemente des Begriffs „Religion“ im Sinne der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 mit jenen des Phänomens „Islam“ im Sinne der Scharia als der grundsätzlich apodiktischen Lebensgrundordnung für Muslime und Musliminnen zeigt schliesslich (siehe nachstehende Tabelle), dass das Phänomen „Islam“ bei all der träger-, raum- und zeitabhängigen Verschiedenartigkeit und Veränderlichkeit seiner Akzidenzien in seiner Substanz eine Form der Konkretisierung und Individualisierung

¹⁸ Zu den Begriffen Scharia, Koran, Hadith und Sunna s. TANNER, Grundsatzdebatte, S. 250, Anm. 25, 27, 28 und 29.

der „Religion“ im Sinne der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 darstellt.

Unterordnung des Phänomens „Islam“ im Sinne der muslimischen Lebensgrundordnung unter den Begriff „Religion“ im Sinne der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999	
Oberbegriff: „Religion“ im Sinne der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist ...	Unterbegriff: Islam im Sinne der muslimischen Lebensgrundordnung ist ...
ein subjektiv oder intersubjektiv geschaffenes in sich geschlossenes Gebäude grundlegender Gedanken darüber,	eine durch den Menschen Mohammed in einem Buch – dem Koran – festgehaltene und mit vorerst mündlichen, dann schriftlichen Berichten von Muslimen über das normative Tun, Dulden und Unterlassen Mohammeds – der im Hadith tradierten Sunna – erläuterte und schliesslich in theologischen und rechtlichen Schriften kommentierte, sämtliche Lebensbereiche umfassende Grundordnung für die Menschheit – die Scharia – mit einem unantastbaren Kern darüber,
wie sich der Mensch (als Individual-, Kollektiv- oder Korporationswesen) mit Blick auf die Totalität des transzendent gegründeten Wirklichen im Rahmen seiner Selbst, seiner Mitwelt und seiner Umwelt im Einzelnen seins(wert)mässig begreift (Einstellung) und verhaltens(wert)mässig zu begreifen hat (Haltung).	ob beziehungsweise dass sich der einzelne Mensch auf Gott beziehen soll und wie er seine Beziehungen zu Gott und mit Gott zu seinem Selbst, seiner Mit- und Umwelt äusserlich und innerlich gestalten soll. ¹⁹
Schlussfolgerung: Der Islam ist eine Form der Konkretisierung und Individualisierung von Religion	

¹⁹ Vgl. MUHAMMAD AHMAD RASSOUL, Islam, S. 11 ff.

2.3 „Innere Sicherheit“

Die „*Sicherheit des Landes*“ im Sinne der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 ist ein Ziel des schweizerischen Staates beziehungsweise des Bundes (Gesamtstaat) und der Kantone (Teilstaaten) (Art. 1 BV i. V. m. Art. 2 Abs. 1 BV), dessen Wahrung ihm beziehungsweise ihnen nach Massgabe der föderalistischen Kompetenzordnung als Aufgabe aufgetragen ist (Art. 3 und Art. 42 BV i. V. m. Art. 57 Abs. 1 BV).

In den Kantonen sind die Gemeinden (als von der kantonalen Rechtsordnung eingesetzte öffentlichrechtliche Gebietskörperschaften zur nach Massgabe ihrer kantonalrechtlich eingeräumten Autonomie [Art. 50 Abs. 1 BV] mehr oder weniger selbstständigen Besorgung öffentlicher Aufgaben auf lokaler Ebene) an der Wahrung der inneren Sicherheit beteiligt.

Es handelt sich um ein bundesverfassungsrechtlich geschütztes Interesse der schweizerischen Gesellschaft als solcher, das der Bund und die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten im In- und Ausland (mit rechtmässigen Mitteln nach Treu und Glauben angemessen; vgl. Art. 5 BV) durchzusetzen haben. Die „Sicherheit des Landes“ ist also ein bundesverfassungsmässiges Kollektivrechtsgut bestehend aus den Komponenten „innere Sicherheit“ und „äussere Sicherheit“ (Art. 57 Abs. 1 BV i. V. m. Art. 57 Abs. 2, Art. 173 Abs. 1 Buchst. a und b und Art. 185 Abs. 1 und 2 BV).

Demzufolge gilt die „*innere Sicherheit*“ als ein bundesverfassungsmässiges Kollektiv-teil-rechtsgut und bezeichnet einen staatlich (genauer gesagt: gesamtstaatlich/föderal respektive teilstaatlich/kantonal) – ohne Gewähr seiner Beständigkeit – angestrebten Zustand der Rechtsgemeinschaft innerhalb des staatlichen (genauer gesagt: gesamtstaatlichen/föderalen respektive teilstaatlichen/kantonalen) Hoheitsgebietes. Dieser besteht im friedlichen Zusammenleben der Menschen (sowohl als Einzelwesen wie auch als Gemeinschaftswesen) in unversehrten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen auf der Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene (vgl. Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, in: BBl 149 [1997] I 1 ff., 399²⁰). Ohne die „innere

²⁰ In den Materialien zur Ausarbeitung der Bundesverfassungsurkunde vom 18.4.1999 sucht man vergebens nach einer Bestimmung des Begriffs „innere Sicherheit“. Immerhin gibt es diesen bundesrätlichen Hinweis auf seine Elemente: „Wahrung der inneren Sicherheit“ (Art. 161 Abs. 1 Buchst. b des bundesrätlichen Entwurfs zum Bundesbeschluss über eine nachgeführte BV [Vorlage A] [in: BBl 149 (1997) I 589 ff., 625]; im Wortlaut mit Art. 173 Abs. 1 Buchst. b BV identisch) besagt „das Sicherstellen der grundlegendsten Normen des friedlichen Zusammenlebens, den Schutz der In-

Sicherheit“ ist eine harmonische Selbstverwirklichung der Menschen als Individual-, Kollektiv- oder Korporationswesen, ein intaktes System der gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen und ein stabiler Bestand der gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen auf Dauer nicht möglich. Wie es bereits die Systematik innerhalb von Art. 2 BV nahe legt, ist die „innere Sicherheit“ (Abs. 1) Voraussetzung für das materielle und immaterielle Wohlergehen des einzelnen Menschen (als Individual-, Kollektiv- oder Korporationswesen), der Gesellschaft und des Staates beziehungsweise für die „gemeinsame Wohlfahrt“²¹ (Abs. 2).²² Die „innere Sicherheit“ steht im Dienste anderer bundesverfassungsmässiger Rechtsgüter (sowohl Individual- wie auch Kollektivrechtsgüter) und zählt demzufolge nicht zu den gewichtigsten Rechtsgütern der Schweizerischen Eidgenossenschaft; sie ist insofern ein bundesverfassungsmässiges Hilfsrechtsgut.

stitutionen des Staates, die Bewahrung der Gesellschaft und des Einzelnen vor elementaren Gefährdungen, die Abwendung sozialer Notstände“. – Vgl. auch die im Rahmen der bundesparlamentarischen Debatten zu Art. 161 des bundesrätlichen Entwurfs zum Bundesbeschluss über eine nachgeführte BV (Vorlage A) (in: BBl 149 [1997] I 589 ff., 625) von Arnold Koller (Mitglied des BR von 1986 bis 1999 [Amtsbeginn: 1.1.1987; Amtsende: 30.4.1999] am 22.1.1998 im NR abgegebene Stellungnahme hinsichtlich der „Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit“ (in: Amt. Bull. NR 108 [1998] 131 [Sp. r.]): „Es geht hier (...) um die Sicherstellung der grundlegendsten Normen des friedlichen Zusammenlebens, um den Schutz unserer Institutionen und die Abwendung auch solcher [Anmerkung des Autors E. T.: wohl gesellschaftlicher und staatlicher] Notstände.“

²¹ Der Begriff „Wohlfahrt“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BV ist nach der Botschaft des BR über eine neue BV vom 20.11.1996, in: BBl 149 (1997) I 1 ff., 127 inhaltlich weit zu verstehen: Es geht neben dem Wohlergehen im menschlichen Dasein auch um den wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und zivilisatorischen Fortschritt im gesellschaftlichen Dasein.

²² Vgl. Botschaft des BR zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative „S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei vom 7.3.1994, in: BBl 146 (1994) II 1127 ff., 1131: „Im Unterschied zu Diktaturen, in denen die Massnahmen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit nur der Machterhaltung dienen, bedeutet innere Sicherheit in einer Demokratie die Voraussetzung für die Entfaltung aller Aktivitäten, die friedlich und sozial verträglich sind, sowie aller politischen und gesellschaftlichen Strömungen.“

3 Menschliches Bedürfnis nach Religionsfreiheit und nach innerer Sicherheit

3.1 Religionsfreiheit und ihre Schranken

Das Interesse sowohl natürlicher wie auch juristischer Personen (je mit Rechtspersönlichkeit) als auch von Personenverbindungen (mit einer faktisch gebildeten und/oder juristisch entwickelten Organisationsform ohne Rechtspersönlichkeit) an der freien gedanklichen Bildung ihrer Religion und erkenntnis- und gefühlsmässigen Bindung an sie und an ihrer freien Ausübung in Gedanken, Worten und Werken ist durch Art. 15 BV, Art. 9 Abs. 1 EMRK und Art. 18 Abs. 1, 2, 4 VN-Pakt II als bundesverfassungsmässiges Recht²³ beziehungsweise als Grundrecht geschützt.

Nach BGE 119 Ia 178 ff., 184 (E. 3c) umfasst die Religionsfreiheit „sowohl die innere Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, wie auch die äussere Freiheit, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen (...) zu äussern, zu praktizieren und zu verbreiten (...). Dazu gehört das Recht des einzelnen, grundsätzlich sein ganzes Verhalten nach den Lehren des Glaubens auszurichten und seinen inneren Glaubensüberzeugungen gemäss zu handeln. Zur so gewährleisteten Religionsausübung zählen nicht nur kultische Handlungen (...) und die Beachtung religiöser Gebräuche, sondern auch andere Äusserungen des religiösen Lebens, soweit sie sich im Rahmen gewisser übereinstim-

²³ Das BGer. erklärt subjektive Rechte, die in der Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (EMRK [SR 0.101]) und im Internationalen Pakt der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966 (VN-Pakt II [SR 0.103.2]) objektiv-rechtlich verankert sind, wegen ihres bundesverfassungsrechtsnahen Inhaltes zu einem integrierenden Bestandteil der Staatsrechtsgrundordnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dessen Rechtshauptquelle (im formellen Sinne) die Bundesverfassungsurkunde darstellt. – Mit Bezug auf die EMRK: BGE 101 Ia 67 ff., 69 (E. 2c); 117 Ib 367 ff., 370 f. (E. 2c); s. auch BGE 102 Ia 196 ff., 199 (E. 3 i. i.); 124 III 205 ff., 206 (E. 3b); vgl. auch BGE 122 II 373 ff., 380 (E. 2d): „la CEDH [convention du Conseil de l'Europe de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales = EMRK] en tant qu'instrument constitutionnel de l'ordre public européen“; mit Bezug auf den VN-Pakt II: BGE 120 Ia 247 ff., 255 (E. 2a).

Es stellt zudem die inhaltliche und gehaltliche Übereinstimmung der Art. 49 (und Art. 50) aBV, Art. 9 EMRK, Art. 18 VN-Pakt II und Art. 18 AMRK (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10.12.1948 [BBl 134 (1982) II, 791 ff.]) fest; s. BGE 123 I 296 ff., 301 (E. 2b/aa) i. V. m. BGE 116 Ia 252 ff., 258 (E. 5b). – Gemäss dem bundesverfassungsreformatorischen Grundkonzept der Nachführung (Näheres dazu in der Botschaft des BR über eine neue BV vom 20.11.1996, in: BBl 149 [1997] I 1 ff., 28 ff., 34 f., 36 ff., 71 ff., 82 ff., 92 f., 115 ff. und 155) gilt das hier in Bezug auf Art. 49 und Art. 50 aBV Gesagte auch für Art. 15 BV.

mender sittlicher Grundanschauungen der Kulturvölker halten (...). Somit schützt die Glaubens-(...)freiheit nicht nur die Befolgung imperativer Glaubenssätze; vielmehr erstreckt sich ihr Schutz auch auf Überzeugungen, die für eine konkrete Lebenssituation eine religiös motivierte Verhaltensweise zwar nicht zwingend fordern, die in Frage stehende Reaktion aber für das angemessene Mittel halten, um die Lebenslage nach der Glaubenshaltung zu bewältigen. (...) Voraussetzung bleibt allerdings, dass solche Verhaltensweisen unmittelbarer Ausdruck der religiösen Überzeugung sind (...).“

Die freie individuelle, kollektive und korporative religiöse *Selbstausrichtung* und das freie individuelle, kollektive und korporative religiöse *Selbstbekenntnis* sind bundesverfassungsrechtlich absolut beziehungsweise schrankenlos geschützt,²⁴ weil sie unerlässliche Voraussetzung für die individuelle, kollektive und korporative religiöse Entfaltung in einer vom Staat gewollten religionspluralistischen Gesellschaft (vgl. Art. 2 Abs. 2 BV²⁵) sind. Sie sind als Kerngehalt des Grundrechtes der Religionsfreiheit unantastbar; sie duldet also weder einen Eingriff durch den Staat (genauer gesagt – nach Massgabe der föderalistischen Kompetenzordnung – durch den Gesamtstaat/Bund und/oder die Teilstaaten/Kantone [mit ihren Gemeinden]) (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV; Art. 9 Abs. 2 EMRK; Art. 18 Abs. 2 und 3 VN-Pakt II)²⁶ noch einen Eingriff durch Private (vgl.

²⁴ Vgl. Urteil 1P.149/2004 des BGer. vom 21.6.2004, E. 3.1: „(D)er innerste Bereich der religiösen (...) Selbstverantwortung, das forum internum, (ist) als Kernbereich der Glaubens-(...)freiheit vor jeder Form staatlichen Zwangs absolut geschützt.“

²⁵ Der Begriff „Religion“ kommt in der Bundesverfassungsurkunde der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits im Rechtsregelkomplex der Grundrechte – s. Art. 15 BV – und andererseits im Rechtsregelkomplex der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung zwischen Gesamtstaat (Bund) und Teilstaaten (Kantone) im Bereich der Kultur – s. Art. 72 Abs. 2 BV – vor. Das Phänomen „Religion“ ist also staatsrechtlich nicht nur als ein Element der Entfaltung des Menschen (als Individual-, Kollektiv- oder Korporationswesen) zu betrachten, sondern auch als spezielle Ausprägung von „Kultur“ zu behandeln und im Rahmen der staatlichen (genauer gesagt – nach Massgabe der föderalistischen Kompetenzordnung – gesamtstaatlichen/föderalen und teilstaatlichen/kantonalen) Förderung der kulturellen Vielfalt nach Art. 2 Abs. 2 BV zu berücksichtigen.

²⁶ Art. 9 Abs. 2 EMRK und Art. 18 Abs. 3 VN-Pakt II in der sprachlichen Originalfassung auf Französisch und Englisch (Angabe der autoritativen Sprache am Ende des jeweiligen Vertrages: bei der EMRK nach Art. 59 und beim VN-Pakt II in Art. 53 Abs. 1) sehen allein für die religiöse *Kundgabe* die Möglichkeit rechtlicher Einschränkung vor. – Nach dem deutschen Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 EMRK ist dagegen – aufgrund einer falschen Übersetzung des Wortes „manifest“/„manifest“ – auch das religiöse (*Selbst-*)*Bekenntnis* rechtlich beschränkbar. Wegen seiner grammatikalischen Fehlerhaftigkeit ist dieser Wortlaut jedoch rechtspraktisch nicht zu beachten; mangels völkerrechtlicher Verbindlichkeit ist er ohnehin rechtspraktisch ohne Belang.

Art. 35 Abs. 1 und 3 BV)²⁷ – welcher Art auch immer der Zweck und die Mittel des Eingriffs sind.

Religiöse Äusserungen – einerlei welche Erscheinung sie haben – sind hingegen bundesverfassungsrechtlich nicht absolut beziehungsweise nicht schrankenlos geschützt.

Unter solche Äusserungen fallen die individuelle oder kollektive Kundgabe religiöser Überzeugungen durch Wort, Schrift, Gebärde, Bild, Musik, Film oder jede andere Ausdrucksweise²⁸; beispielsweise kultische Handlungen²⁹ eines Menschen allein oder in Gemeinschaft mit anderen wie Beten, Meditieren, Fasten, Wallfahren, Predigen, rituelles Feiern, Tanzen,

²⁷ Im faktischen oder juristischen Verkehr unter Privaten können sowohl natürliche als auch juristische Personen (je mit Rechtspersönlichkeit) wie auch Personenverbindungen (mit einer faktisch gebildeten und/oder juristisch entwickelten Organisationsform ohne Rechtspersönlichkeit) mit schwacher faktischer und/oder juristischer Machtposition bei der Verfolgung ihrer elementaren Interessen im Bereich der daseinsmässigen und verhaltensmässigen Selbstbestimmung und Selbstentfaltung durch Missbrauch der faktischen und/oder juristischen Machtposition des/der Stärkeren beeinträchtigt werden und bei grundrechtlichem Schutz der Interessen (weil demokratie- und rechtsstaatlich wesentlich) auch im Gebrauch ihrer verfassungsmässigen Rechte gehindert werden.

Darum bestimmt Art. 35 Abs. 3 BV, dass „(d)ie Behörden (...) dafür (zu sorgen haben), dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden“ – sei es durch unmittelbare Geltung ihrer subjektivrechtlichen Gehalte (*direkte Horizontalwirkung der Grundrechte*: Behördliche Einklagbarkeit und Durchsetzbarkeit grundrechtlicher Ansprüche gegenüber [einem] Privaten), sei es durch mittelbare Geltung ihrer objektivrechtlichen Gehalte (*indirekte Horizontalwirkung der Grundrechte*: grundrechtskonforme Ausgestaltung und Handhabung von Rechtsregeln, welche die Rechtsbeziehungen unter Privaten regeln, in der gesamten Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Rechtsprechung). – In der Schweiz lehnen die Rechtsgelehrten und das höchste Gericht die direkte Horizontalwirkung der Grundrechte fast einmütig ab; s. die Hinweise bei EGLI, S. 142 ff.; SCHWEIZER, Art. 35 BV, S. 487 (N. 20); TSCHANNEN, S. 127 (§ 7, N. 64). Hingegen bejahen sie die indirekte Horizontalwirkung der Grundrechte fast einhellig; s. die Hinweise bei EGLI, S. 145 ff.; SCHWEIZER, Art. 35 BV, S. 487 (N. 19); TSCHANNEN, S. 128 f. (§ 7, N. 69).

Viele Rechte der EMRK und des VN-Paktes II sind über die staatliche Obliegenheit zu aktivem Schutz des (im Rahmen der staatlichen Rechtsordnung zulässigen) gefährdungs- und störungsfreien Gebrauchs dieser Rechte auch mittelbar (weil Beschwerden gegen Private ausgeschlossen sind) horizontal wirksam; s. NOWAK, UNO-Menschenrechtspakte, S. 11 f.; SCHWEIZER, Art. 35 BV, S. 489 (N. 25), mit Hinweisen auf die Völkerrechtslehre und -praxis.

²⁸ Vgl. Botschaft des BR über eine neue BV vom 20.11.1996, in: BBl 149 (1997) I 1 ff., 155.

²⁹ Vgl. dazu Botschaft des BR über eine neue BV vom 20.11.1996, in: BBl 149 (1997) I 1 ff., 156; vgl. dazu z. B. BGE 108 I 41 ff., 43 f. (E. 2a) (Durchführen einer Prozession); 113 Ia 304 ff., 305 (E. 2) (gottesdienstliches Handeln; gemeinschaftliches Beten von Angehörigen des Islams am Freitag); 114 Ia 129 ff., 131 ff. (E. 2 bis 5) (Feiern religiöser Feste); 126 II 366 ff., 367 (E. 2a) (Läuten von Kirchenglocken).

Singen und Glockenläuten oder geistliches Austeilen materieller und immaterieller Güter (wie des Segens oder von Sakramenten und Sakramentalien) und Spenden materieller Güter (wie von Geld oder Nahrungsmitteln) oder ausserkultische Handlungen³⁰ eines Menschen allein oder in Gemeinschaft mit anderen wie Tragen religiöser Symbole, Sich-Kleiden, Verpflegen und letztes Ruhen nach eigener religiöser Überzeugung, Reden über die eigene religiöse Überzeugung, Verbreiten der eigenen religiösen Lehre, Werben neuer Anhänger und/oder Anhängerinnen oder Kritisieren anderer Weltanschauungen.

Als religiöse Äusserung ist auch die individuelle oder kollektive Nicht-Kundgabe religiöser Überzeugung aufzufassen. – Wer durch den Staat zur Angabe der Religionszugehörigkeit oder -losigkeit auf Ausweispapieren, in Steuererklärungen oder bei statistischen Erhebungen verpflichtet wird, ist nicht – wie JÖRG PAUL MÜLLER³¹ meint – im Kerngehalt der Religionsfreiheit betroffen; denn er/sie wird/werden nicht zu einem Eintreten für eine religiöse Überzeugung gezwungen (kein Zwang zu einem religiösen Selbstbekenntnis), sondern zu einem Mitteilen eines Selbstbekenntnisses (Zwang zu einem religiösen Selbstgeständnis).

Sowohl juristische und faktische Akte des Staates als auch juristische und faktische Akte von Privaten können und dürfen oder müssen sogar diese beschränken.

Rechtmässig tut es der Staat (Bund, Kantone und Gemeinden) allerdings nur, wenn er sich an die Grundsätze nach Art. 36 Abs. 1 bis 3 BV, Art. 9 Abs. 2 EMRK und Art. 18 Abs. 3 VN-Pakt II hält:

- *Erstens* darf er religiöse Äusserungen grundsätzlich nur gestützt auf eine *gesetzliche Grundlage* einschränken (Art. 36 Abs. 1 S. 1 BV; Art. 9 Abs. 2 EMRK; Art. 18 Abs. 3 VN-Pakt II); das heisst, er muss sich in seinem Verhalten eigentlich auf einen oder mehrere im korrekten Verfahren durch das zuständige Organ in der richtigen Form erlassene, formal klare und material genügend bestimmte Rechtssätze stützen können.

Schränkt der Staat religiöse Äusserungen in schwerwiegender Weise ein, so muss er sein Verhalten laut Art. 36 Abs. 1 S. 2 BV mit einem oder mehreren

³⁰ Vgl. dazu z. B. BGE 118 Ia 46 ff., 56 f. (E. 4c) (Gewinnen von Menschen für die eigene religiöse Überzeugung durch Anwerben und Abwerben; Kritisieren fremder religiöser Überzeugungen); 119 Ia 178 ff., 185 f. (E. 4d) (Tragen weiblicher Kleider nach islamischer Überzeugung); 119 IV 260 ff., 263 f. (E. 3b/aa und 3b/bb) (Tragen bestimmter Kleider aus religiöser Überzeugung; Tragen eines Turbans nach sikhischer Überzeugung); 123 I 296 ff., 299 f. (E. 2a und b/aa) (Tragen eines Kopftuches nach islamischer Überzeugung); 125 I 300 ff., 305, 310 (E. 2a und 3b/bb) (letztes Ruhen nach islamischem Ritus); Urteil 1P.149/2004 des BGer. vom 21.6.2004, E. 3.1 (Bekanntmachen und Verbreiten der eigenen religiösen Überzeugung).

³¹ S. 87 f.

Rechtssätzen begründen können, die vom Parlament unter Einbezug des Stimmvolkes nach einem bestimmten Verfahren mit der Bezeichnung Gesetz erlassen worden sind; das heisst, die rechtsnormative Grundlage seines Verhaltens muss in einem Gesetz im formellen Sinne liegen. Je tief greifender der Staat also religiöse Äusserungen beschneidet, desto demokratischer muss die rechtsnormative Grundlage für sein diesbezügliches Verhalten legitimiert sein. Gemäss Art. 9 Abs. 2 EMRK und Art. 18 Abs. 3 VN-Pakt II genügen als rechtsnormative Grundlage für solche Einschränkungen jedoch auch Rechtsätze, die entweder vom Parlament unter Ausschluss des Volkes oder von der Regierung oder von den Gerichten auf Grund der Weitergabe von Rechtsetzungskompetenzen durch das Parlament und das Stimmvolk an sie nach einem bestimmten Verfahren in der Form einer Verordnung erlassen worden sind; das heisst, die rechtsnormative Grundlage für ein staatliches Verhalten, das religiöse Äusserungen erheblich beschränkt, hat wenigstens in einem Gesetz im materiellen Sinne zu liegen. Nach der EMRK und dem VN-Pakt II sind also allein rechtsstaatliche Kriterien (Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit) dafür ausschlaggebend, ob solches staatliches Verhalten rechtsnormativ hinreichend begründet ist; es müssen wenigstens die rechtspraktischen Konsequenzen der rechtsnormativen Grundlage für die von ihr betroffenen Personen hinreichend erkennbar sein und sie müssen diese nach Massgabe ihrer Gleichheit gleich und nach Massgabe ihrer Ungleichheit ungleich treffen.³²

Zur Lösung von „Fälle(n) ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr“ beziehungsweise zur Bewältigung von Situationen, in der sehr wahrscheinlich mit Übergriffen in fundamentale Individual- oder/und Kollektiv-Rechtsgüter zu rechnen ist, die aber wegen ihrer sachlichen, räumlichen und zeitlichen Unvorhersehbarkeit weder im Prozess der ordentlichen noch im Prozess der dringlichen Rechtsetzung normativ erfasst werden können, bedarf er jedoch ausnahmsweise keiner solchen Grundlage („*allgemeine Polizeiklausel*“³³).

- *Zweitens* darf er religiöse Äusserungen ausschliesslich zur Verfolgung *öffentlicher Interessen* oder zur Beschützung *privater, grundrechtlich verankerter Interessen* einschränken und zwar nur insoweit, als diese Interessen die Beschränkung zu rechtfertigen vermögen, also zur Beschränkung rechtlich zulässig sind (Art. 36 Abs. 2 BV). Im Vordergrund steht der Schutz jener Rechtsgüter, die in einer demokratischen Gesellschaft nach dem kollektiven Willen der zu seiner Bildung berechtigten Angehörigen für ein harmonisches und wechselseitig gedeihliches Zusammenleben der Menschen (sowohl als Einzelwesen wie

³² Vgl. dazu SCHWEIZER, Art. 36 BV, S. 494 ff. (N 12 ff.).

³³ Botschaft des BR über eine neue BV vom 20.11.1996, in: BB1 149 (1997) I 1 ff., 196; BGE 126 I 112 ff., 118 (E. 4b): „polizeiliche Generalklausel“.

auch als Gemeinschaftswesen), ein funktionsfähiges System von Institutionen und stabile Strukturen von fundamentaler Bedeutung sind – die so genannten *Polizeigüter*³⁴: öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit und Treu und Glauben im Geschäftsverkehr (vgl. Art. 9 Abs. 2 EMRK, Art. 18 Abs. 3 VN-Pakt II).

Der Schutz privater, grundrechtlich gesicherter Interessen Dritter ist als eingeständiges Motiv zur Einschränkung religiöser Äusserungen rechtspraktisch bedeutungslos, liegt es doch immer auch im Interesse der Öffentlichkeit, dass die Grundrechte als Wesenskern einer demokratischen Staatsordnung in der gesamten Rechtsordnung wirksam werden.³⁵ Namentlich geht es hier um den Schutz der Individualrechtsgüter: Würde, Leben, Gesundheit, Privatsphäre, Freiheit, Ehre und Eigentum.

Zentrales Schrankenmotiv ist die Bewahrung der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung und der von ihr verliehenen individuellen Freiheiten und kollektiven Machtbefugnisse, der Schutz der herrschenden gesellschaftlichen Sitten- und Sittlichkeitsvorstellungen und die Sicherung des (Fort-)Bestandes der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen und Institutionen – letztlich der *Verfassungsschutz*, *Staatsschutz* und *Gesellschafts(werteordnungs)schutz*.

- *Drittens* darf er religiöse Äusserungen lediglich nach dem *Grundsatz der Verhältnismässigkeit*³⁶ (Art. 36 Abs. 3 BV) beziehungsweise dem *Grundsatz der Notwendigkeit*³⁷ (Art. 9 Abs. 2 EMRK; Art. 18 Abs. 3 VN-Pakt II) einschränken: Eine von ihm getroffene einschränkende Massnahme ist nur dann rechtmässig, wenn sie für das Erreichen des von ihm angestrebten Zweckes beziehungsweise für das Wahrnehmen

³⁴ Nicht abschliessende Aufzählungen der Polizeigüter finden sich in der Botschaft des BR über eine neue BV vom 20.11.1996, in: BBl 149 (1997) I 1 ff., 195 und in verschiedenen Entscheiden des BGer. wie beispielsweise in BGE 111 Ia 184 ff., 186 (E. 2b); 118 Ia 175 ff., 177 (E. 1).

³⁵ Zum Problem der inhaltlichen und gehaltlichen Abgrenzung des Schrankenmotivs des „Schutzes von Grundrechten Dritter“ gegenüber dem Schrankenmotiv des „öffentlichen Interesses“ in Art. 36 Abs. 2 BV s. Botschaft des BR über eine neue BV vom 20.11.1996, in: BBl 149 (1997) I 1 ff., 196: Der „Schutz von Grundrechten Dritter“ „gibt dem klassischen Gedanken Ausdruck, dass die Freiheit eines jeden da ihre Schranke findet, wo die Freiheit des anderen beginnt; in diesem Sinn scheint es angebracht, diese Idee auszudrücken, auch wenn sie implizit bereits im Begriff des öffentlichen Interesses enthalten ist“. S. ferner WYSS, S. 204 f.

³⁶ Vgl. dazu Botschaft des BR über eine neue BV vom 20.11.1996, in: BBl 149 (1997) I 1 ff., 196; BGE 117 Ia 472 ff., 483 (E. 3g); 119 Ia 348 ff., 353 (E. 2a); 126 I 112 ff., 119 f. (E. 5b).

³⁷ Vgl. dazu NOWAK, CCPR-Kommentar, S. 344 (Art. 18, N. 33); VILLIGER, S. 349 ff. (§ 23, N. 551 ff.).

des zur Einschränkung rechtlich zulässigen öffentlichen Interesses in sachlicher, zeitlicher, räumlicher und persönlicher Hinsicht geeignet und notwendig ist und für die von ihr betroffene(n) Person(en) (natürliche oder juristische Person[en] oder Personenverbindung[en]) in ebensolcher Hinsicht tragbar ist. Staatliche Massnahmen zur Wahrnehmung öffentlicher Ziele mit einschränkender Wirkung für private religiöse Äusserungen müssen also durch ihre Zieltauglichkeit, ihre Zielnotwendigkeit und ihre Zumutbarkeit für die von ihnen betroffenen Personen gerechtfertigt sein.

Rechtmässig tun es Private nur dann, wenn sie dazu durch die Rechtsordnung befugt sind – sei es zum Schutz der eigenen Persönlichkeit, sei es zum Schutz der Persönlichkeit Dritter. Zu denken ist hier beispielsweise im Rahmen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB)³⁸ an Art. 28 ZGB (Berechtigung einer jeden Person zum gerichtlich durchsetzbaren Schutz der eigenen Persönlichkeit vor widerrechtlicher Verletzung) oder an Art. 684 ZGB (Berechtigung der Eigentümer/Eigentümerinnen und Besitzer/Besitzerinnen von Grundstücken zum gerichtlich durchsetzbaren Schutz vor übermässigen Immissionen aus der Nutzung eines Grundstückes in der näheren oder ferneren Umgebung) und im Rahmen des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR)³⁹ an Art. 257f Abs. 2 und 3 OR (Berechtigung der Mieter/Mieterinnen beziehungsweise der Vermieter/Vermieterinnen zum gerichtlich durchsetzbaren Schutz vor rücksichtslosen Hausbewohnern/Hausbewohnerinnen und Nachbarn/Nachbarinnen) oder Art. 328 OR (Berechtigung der Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen und der Arbeitgeber/Arbeitgeberinnen zum gerichtlich durchsetzbaren Schutz der Persönlichkeit des/der Arbeitnehmenden im Arbeitsverhältnis).

3.2 Innere Sicherheit und ihre Grenzen

Ein justiziables Recht auf (absolute) Sicherheit gibt es im eidgenössischen Verfassungsrecht nicht!⁴⁰ – Ein friedliches Zusammenleben der

³⁸ SR 210.

³⁹ SR 220.

⁴⁰ Art. 5 EMRK (mit seinem bundesverfassungsrechtsnahen Inhalt) erwähnt zwar in seiner Marginalie und seinem Abs. 1 das *Recht einer jeden Person auf Sicherheit*. Dem subjektiven Recht kommt aber keine selbstständige Bedeutung zu; es ist Korrelat zum Recht einer jeden Person auf Freiheit ohne eigenes Schutzobjekt und beinhaltet nur den *Anspruch auf willkürfreie Beschränkung der persönlichen Freiheit* durch die mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben betrauten Akteure. – S. dazu Europäische Kommission für Menschenrechte, *East African Asians versus the United Kingdom*,

Menschen (sowohl als Einzelwesen wie auch als Gemeinschaftswesen) in unversehrten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen auf der Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene lässt sich angesichts der in Raum und Zeit veränderlichen Vielfalt der (nicht selten einander entgegengesetzten und unvorhersehbaren) menschlichen Interessen und Mittel zu ihrer Durchsetzung gesellschaftlich oder staatlich nicht garantieren.⁴¹ Ein gewisses Mass an Spannungen und Konflikten zwischen den Menschen auf Grund der Wahrnehmung unterschiedlicher Interessen müssen die schweizerische Gesellschaft und der schweizerische Staat schon aus ihrem Selbstverständnis als freiheitlich-demokratische Organismen heraus aushalten: Nach Art. 2 Abs. 1 BV bezweckt die Schweizerische Eidgenossenschaft neben der Wahrung der Sicherheit des Landes auch den Schutz der Freiheit und Rechte des Volkes⁴² (im Sinne aller in der Gesellschaft auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene lebenden Menschen). So hat der schweizerische Staat beziehungsweise haben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten der Bund und die Kantone bei der Sorge um die innere Sicherheit (Art. 57 BV) stets die aus dem Gebrauch dieser Freiheit und der Ausübung dieser Rechte resultierenden Gefahren- und Störfaktoren für ein friedliches Zusammenleben der Menschen zu be-

DR 78 – A, 5 ff., 6 und 64 ff. (N 217 ff.), besonders 66 (N 220 ff.): „The text of Article 5 shows in the Commission’s view that the expression ‚liberty and security of person’ in paragraph 1 must be read as a whole and that, consequently, ‚security’ should be understood in the context of ‚liberty’. (...) In the Commission’s view, the protection of ‚security’ is (...) concerned with *arbitrary* interference, by a public authority, with an individual’s personal ‚liberty’. (...) (A)ny decision taken within the sphere of Article 5 must, in order to safeguard the individual’s right to ‚security of person’, conform to the procedural as well as the substantive requirements laid down by an already existing law.“ (Hervorhebung so schon im Originaltext).

⁴¹ Vgl. Botschaft des BR zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative „S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei vom 7.3.1994, in: BBl 146 (1994) II 1127 ff., 1131.

⁴² Zum Begriff „Volk“ vgl. die Voten von Samuel Schmid (Mitglied des BR seit 2000 [Amtsbeginn: 1.1.2001]) und Arnold Koller (Mitglied des BR von 1986 bis 1999 [Amtsbeginn: 1.1.1987; Amtsende: 30.4.1999]) im NR vom 17.3.1998 (in: Amtl. Bull. NR 108 [1998] 632 [Sp. r.], 633 [Sp. r.]) zu Art. 2 Abs. 1 des bundesrätlichen Entwurfs zum Bundesbeschluss über eine nachgeführte BV (Vorlage A) (in: BBl 149 [1997] I 589 ff., 590), der dem heutigen Art. 2 Abs. 1 BV im Wortlaut genau entspricht: „Unter dem Begriff ‚Volk’, wie er im Entwurf des BR enthalten ist, versteht man die Gesamtheit der Menschen, die in einer Gesellschaft leben, die ein definiertes Territorium bewohnen.“ (Schmid.) – „Es erscheint irgendwie widersprüchlich, beim Staatszweck, wenn es um den Schutz [der Freiheit und] der Rechte geht, von den (...) Ausländerinnen und Ausländern Abstand zu nehmen, sie dann aber bei den Grundrechten doch wieder einzubeziehen. Das ist eine Inkohärenz, die (...) nicht vertretbar scheint.“ (Koller.)

rücksichtigen;⁴³ Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit sind unter Vorbehalt der Toleranz rechtmässiger Unsicherheitsfaktoren zu treffen. – Die Grenze zwischen innerer Sicherheit und innerer Unsicherheit ist von der Gesellschaft als Ganzes (immer wieder neu) auszuhandeln beziehungsweise vom Staatsvolk, das heisst von der Stimmbürgerschaft – sei es direkt, sei es indirekt durch eine Vertreterschaft, das Parlament – auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes (immer wieder neu) festzulegen.⁴⁴

4 Staatliche Pflicht zur Wahrung der inneren Sicherheit

4.1 Wann?

Im Gebrauch der Religionsfreiheit und im Ausüben der einzelnen sich aus dieser Freiheit ergebenden Rechte können Menschen unter Umständen der inneren Sicherheit entgegenstehende Ziele verfolgen und damit das friedliche Zusammenleben mit andern Menschen in unversehrten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen auf der Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene gefährden oder gar stören. *Unrechtmässigen* Unsicherheitsfaktoren hat der Staat (das heisst der Gesamtstaat/Bund und die Teilstaaten/Kantone [mit ihren Gemeinden]) unter Einhalten der Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV) mit präventiven und postventiven repressiven Massnahmen zu begegnen.

Mit welchen Unsicherheitsfaktoren auch immer sich die mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben betrauten Akteure befassen, sie sind in ihrem Handeln erstens stets an die Ordnung aus geschriebenen und ungeschriebenen Rechtsregeln gebunden (Art. 5 Abs. 1 BV: staatliches Handeln unter Rechtsvorbehalt und -vorrang [Art. 5 Abs. 4 BV: generell-abstrakte Konkretisierung dieses Rechtsbindungsgebotes]); sie müssen also loyal und vertrauenswürdig sein (Art. 5 Abs. 3 BV: staatliches Handeln nach Treu und Glaube). Zweitens haben sie sich laufend am vorherrschenden Gemeinwohl zu orientieren (Art. 5 Abs. 2 HS. 1 BV: staatliches Handeln im Dienst der Gemeinwohlrealisierung). Drittens dürfen und sollen sie in räumlicher, zeitlicher, persönlicher und sachlicher Hinsicht nur und gerade so weit gehen, dass das Gemeinwohl immerhin verwirklicht wird (Art. 5 Abs. 2 HS. 2 BV: staatliches Handeln in

⁴³ In Anlehnung an die Botschaft des BR zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative „S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei vom 7.3.1994, in: BBl 146 (1994) II 1127 ff., 1131.

⁴⁴ Ähnlich LENDI, S. 193.

Verhältnismässigkeit). – Gerade für aktuelle und potentielle theoretische und praktische (bekanntermassen mangels Sachwissen und -willen nicht selten emotional-affektiv gefärbte) Auseinandersetzungen mit sozialkulturtraditionell devianten religiösen Erscheinungen auferlegen diese bundesverfassungsmässigen Leitgrundsätze den Trägern und Trägerinnen staatlicher Aufgabenstellung und -erfüllung eine Selbstbeschränkung auf das rechtlich Mögliche, Zulässige und Vernünftige.

Dabei geht es um den Schutz der *wesentlichen* Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben der Menschen in unversehrten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen oder – mit den Worten des Schweizerischen Bundesrats in seiner Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996⁴⁵ – um „das Sicherstellen der *grundlegendsten* Normen des friedlichen Zusammenlebens, den Schutz der Institutionen des Staates, die Bewahrung der Gesellschaft und des Einzelnen vor *elementaren* Gefährdungen, die Abwendung sozialer Notstände“. Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit sollen also religiöse Verhaltens- und Herrschaftsweisen von Personen (natürliche oder juristische Personen oder Personenverbindungen) mit destabilisierender Wirkung für die Grundfesten der Gesellschaft und des Staates (namentlich die Menschenwürde, die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, der Föderalismus und die Säkularität) abwehren. Zeitigen die menschlichen Verhaltens- und Herrschaftsweisen keine gesellschaftsidentitätswidrigen beziehungsweise staatsidentitätswidrigen Effekte, ist es dem Staat (das heisst dem Bund und den Kantonen mit ihren Gemeinden) verwehrt, gegen diese sicherheitsrechtliche Massnahmen zu treffen.

4.2 Wie?

Welche Massnahmen gegen religiöse Verhaltens- und Herrschaftsweisen mit gesellschafts- beziehungsweise staatsidentitätswidrigem Effekt zu treffen sind, hängt davon ab, wer die Massnahmen zu ergreifen hat und gegen wen sie gerichtet sind, welches die Gefahren- oder Störquellen für die innere Un-Sicherheit sind, wo diese liegen, wann sie auftreten und wie stark sie sind. Im Folgenden werden anhand konkreter Rechtsfälle im Zusammenhang mit der Ausübung der islamischen Religion einzelne Massnahmen dargestellt, die von ihrer Auswirkung her in drei Gruppen

⁴⁵ In: BBl 149 (1997) I 1 ff., 399. – Hervorhebungen im Zitat vom Autor E. T.

unterteilt werden können:⁴⁶ (1) Überprüfung, Einschränkung oder Untersagung religiöser Äusserungen, (2) Überprüfung, Einschränkung oder Untersagung der Anwesenheit natürlicher Personen und (3) Überprüfung, Einschränkung oder Untersagung des Bestandes juristischer Personen oder Personenverbindungen (mit einer faktisch gebildeten und/oder juristisch entwickelten Organisationsform ohne Rechtspersönlichkeit).

4.3 Inwieweit?

Wer allein oder mit andern zusammen privat oder öffentlich religiöse Überzeugungen kundgibt – sei es durch Wort, Schrift, Gebärde, Bild, Musik, Film oder jede andere Ausdrucksweise – und dadurch – schuldhaft oder nicht – die innere Sicherheit gefährdet, sollte aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht – unabhängig vom Bestand oder Nichtbestand eines Verschuldens –⁴⁷ ins Recht gefasst werden. Je nach sicherheitswidriger Intensität und Extensität einer solchen Kundgabe – also unter Berücksichtigung der konkreten Umstände – hat der Staat – unter Beachtung der Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns nach Art. 5 BV und im Rahmen von Grundrechtsbeschneidungen auch nach Art. 36 BV – die diese unmittelbar oder mittelbar verursachende(n) Person(en) oder Personenverbindung(en) in ihrem Gebrauch des Rechts auf freie religiöse Äusserung (Art. 15 Abs. 2 BV; Art. 9 Abs. 1 EMRK; Art. 18 Abs. 1 VN-Pakt II) zu kontrollieren oder ihr (ihnen) diesen Rechtsgebrauch einzuschränken oder zu untersagen. Jedenfalls findet der offenbare Missbrauch der Religionsfreiheit keinen Rechtsschutz (vgl. Art. 2 Abs. 2 ZGB; allgemeiner Rechtsgrundsatz⁴⁸): Wer wider Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) das Recht auf freie religiöse Äusserung unzweifelhaft zur Verwirklichung von Interessen gebraucht, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will,⁴⁹ dem soll der behördliche (formelle und materielle)

⁴⁶ TANNER, *Sécurité intérieure*, S. 968.

⁴⁷ Für das Staats- und Verwaltungsrecht ist die Einstellung und Haltung der ihnen unterworfenen natürlichen oder juristischen Personen oder Personenverbindungen (mit einer faktisch gebildeten und/oder juristisch entwickelten Organisationsform) zu rechtmässigem Verhalten und Herrschen grundsätzlich irrelevant; denn es geht ihnen um die rechtliche Ordnung *äusseren* Verhaltens von Personen und *äusserlich wahrnehmbarer* Gegebenheiten in Gesellschaft und Staat.

⁴⁸ Vgl. SEILER, S. 111.

⁴⁹ Formulierung in Anlehnung an BGE 127 II 49 ff., 56 f. (E. 5a): „Rechtsmissbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung

Rechtsschutz versagt bleiben; im Zweifelsfall ist der Gebrauch des Rechts auf freie religiöse Äusserung zu schützen, auch wenn er das friedliche Zusammenleben der Menschen erschwert (aber noch nicht verunmöglicht).

4.4 Einzelne Massnahmen gegen Personen und deren religiöse Äusserungen mit sicherheitswidrigem Effekt

4.4.1 Einreisesperre gegen natürliche Personen im Ausland

Nach Art. 13 Abs. 1 S. 1 ANAG i. V. m. Art. 15 Abs. 3 ANAG und Art. 12 Abs. 2 Buchst. d OV-EJPD in der Fassung vom 17. November 1999/Art. 12 Abs. 2 Buchst. c OV-EJPD⁵⁰ in der Fassung vom 3. November 2004 kann das Bundesamt für Migration (BFM), vor dem 1. Januar 2005 das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES), über *unerwünschte Ausländer und Ausländerinnen* eine fremdenrechtliche Einreisesperre verhängen.

„Nach der Rechtsprechung des Beschwerdedienstes EJPD [so das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) in seinen Weisungen und Erläuterungen über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (ANAG-Weisungen) vom Januar 2004]⁵¹ gelten Ausländerinnen und Ausländer als unerwünscht, wenn sie von einer richterlichen Behörde wegen eines Vergehens oder Verbrechens verurteilt worden sind, wenn sie sich nicht an die geltende Ordnung halten können oder Regeln der Gastfreundschaft verletzen. Unerwünscht sind ferner Ausländerinnen und Ausländer, deren Handlungen darauf schliessen lassen, dass sie sich inskünftig nicht so verhalten werden, wie dies im Allgemeinen von Personen erwartet werden kann, die sich vorübergehend oder dauernd in der Schweiz aufhalten (...).“

Gemäss Art. 13 Abs. 1 ANAG i. V. m. Art. 11 Abs. 1 OV-EJPD kann auch das Bundesamt für Polizei (Fedpol) über *Ausländer und Ausländerinnen, welche die innere oder äussere Sicherheit gefährden*, eine fremdenrechtliche Einreisesperre verhängen. Zu ihrer Anordnung genügt die

von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will. Rechtsmissbrauch darf aber nicht leichthin angenommen werden (...).“

⁵⁰ Zu den verschiedenen Fassungen der OV-EJPD insgesamt s. AS 2000 I 291 ff. (Fassung vom 17.11.1999); 2000 II 1849 ff. (Fassung vom 28.6.2000); 2003 II 2122 ff. (Fassung vom 25.6.2003); 2004 I 433 ff. (Fassung vom 19.12.2003); 2004 IV 4813 ff. (Fassung vom 3.11.2004).

⁵¹ 2. (überarbeitete und ergänzte) Aufl., Bern 2004, S. 202 f. (Rz. 842). – Vgl. dazu auch die Entscheide des EJPD vom 9.7.1992 und vom 16.11.1998, in: VPB 1993, H. 57/I, Nr. 14, 161 ff., 163 und VPB 1999, H. 63/I, Nr. 1, 19 ff., 23 f.

behördliche Annahme, dass die Person(en) angesichts ihrer religiösen Verhaltens- und Herrschaftsweise das friedliche Zusammenleben der Menschen in unversehrten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen auf der Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit gefährden könnte(n).⁵² So sollen Personen mit extremer religiöser Einstellung und radikaler religiöser Haltung gestützt auf tatsächengegründete Einschätzungen über deren zukünftige Verhaltens- und Herrschaftsweisen zum Schutz der Freiheit und Rechte der in der Schweiz lebenden Menschen und ihrer gemeinsamen Wohlfahrt, zum Schutz der kulturellen Vielfalt und des inneren Zusammenhalts der Gesellschaft und zum Schutz des (Fort-)Bestandes der Eidgenossenschaft als eines innerhalb der Staatengemeinschaft funktionsfähigen demokratischen Rechtsstaates mit föderalistischen Strukturen ferngehalten werden.

Beispiel: Bestehen konkrete Anhaltspunkte, dass ein Imam im Ausland aus religiöser Überzeugung in aggressiv-kämpferischen Reden die Ordnung eines demokratischen und säkularen Rechtsstaats grundsätzlich ablehnt oder unter Einsatz seiner religiösrechtlichen Autorität seine Zuhörer und Zuhörerinnen zu staatlichem Ungehorsam aufruft oder in ihnen Hass gegen Menschen mit anderen religiösen Überzeugungen schürt (so im *Fall Kaplan*⁵³), so kann gegen ihn eine Einreisesperre für die Schweiz angeordnet werden.

Bei der Anordnung von Einreisesperren gegen Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise gegen Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation ist Art. 5 des Anhangs I zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit⁵⁴ beziehungs-

⁵² Vgl. Entscheid des BR vom 22.9.1997, in: VPB 1998, H. 62/II, Nr. 28, 223 ff., 227.

⁵³ S. dazu Urteil 6 A 1.02 des BVerwGer. vom 27.11.2002, S. 2 f. (Gründe: I); Urteil 6 A 3.02 des BVerwGer. vom 27.11.2002, S. 2 (Gründe: I); Urteil 6 A 4.02 des BVerwGer. vom 27.11.2002, S. 3 (Gründe: I); Urteil 6 A 9.02 des BVerwGer. vom 27.11.2002, S. 2 (Gründe: I); Bescheid 6 A 5.02 des BVerwGer. vom 3.4.2003, S. 2 (Gründe: I); Urteil 2 BvR 1285/02 des BVerfGer. vom 19.9.2002; Urteil 1 BvR 536/03 des BVerfGer. vom 2.10.2003.

⁵⁴ Vom 21.6.1999, von der BVers. am 8.10.1999 genehmigt, vom BR am 16.10.2000 ratifiziert, für die Schweizerische Eidgenossenschaft seit dem 1.6.2002 in Kraft (SR 0.142.112.681). – Art. 5 „Öffentliche Ordnung“ lautet: „Die auf Grund dieses Abkommens eingeräumten Rechte dürfen nur durch Massnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, eingeschränkt werden.“ (Abs. 1.) „Gemäss Art. 16 dieses Abkommens wird auf die Richtlinien 64/221/EWG (ABl. Nr. 56, 1964, S. 850), 72/194/EWG (ABl. Nr. L 121, 1972, S. 32) und 75/35/EWG (ABl. Nr. L 14, 1975, S. 10) [in den zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens geltenden Fassungen] Bezug genommen.“ (Abs. 2.) Vgl. dazu z. B. BGE 130 II 176 ff., 183 ff. (E. 3 und 4, insbesondere 3.4.1 und 4.3.1); Urteil

weise Art. 5 der Anlage 1 des Anhangs K zum Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)⁵⁵, jeweils i. V. m. Art. 24 VEP, nach Massgabe von Art. 1 ANAG zu beachten. Gegen Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen ist auf Grund ihrer Freiheit, in die Schweiz einzureisen (Art. 24 Abs. 2 BV) – unerlässliche Grundlage für die Ausübung ihrer Freiheit, sich an jedem Ort dieses Landes niederzulassen (Art. 24 Abs. 1 BV) – eine Einreisesperre in jedem Fall unzulässig; ihnen würde so das Fundament für die Ausübung der Niederlassungsfreiheit entzogen beziehungsweise es läge ein Eingriff in den Kerngehalt des Grundrechts der Niederlassungsfreiheit vor.

4.4.2 Anwesenheitsverweigerung gegenüber natürlichen Personen aus dem Ausland

Gestützt auf Art. 16 Abs. 1 ANAG haben die für Anwesenheitsbewilligungen zuständigen Behörden der Kantone (in der Regel die Fremdenpolizei; siehe Art. 15 Abs. 1 und 2 und Art. 18 Abs. 2 ANAG⁵⁶) und des Bundes (in der Regel das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung [IMES] und das Bundesamt für Flüchtlinge [BFF], seit dem 1. Januar 2005 das Bundesamt für Migration [BFM] [Art. 12 OVEJPD in der Fassung vom 3. November 2004]; siehe Art. 15 Abs. 3 und 4 und Art. 18 Abs. 3 und 4 ANAG⁵⁷ und Art. 25 AsylG) bei ihren Entscheidungen unter anderem die *geistigen Interessen des Landes* zu be-

2A.12/2004 des BGer. vom 2.8.2004, E. 3 und 4, insbesondere 3.2 und 3.3. Eine Einreisesperre setzt hier eine gegenwärtige, tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, voraus.

⁵⁵ Vom 4.1.1960, in der konsolidierten Fassung des Vaduzer Abkommens vom 21.6.2001, von der BVers. am 14.12.2001 genehmigt, vom BR am 12.4.2002 ratifiziert, für die Schweizerische Eidgenossenschaft seit dem 1.6.2002 in Kraft (SR 0.632.31). – Art. 5 „Öffentliche Ordnung“ lautet: „Die auf Grund dieses Abkommens eingeräumten Rechte dürfen nur durch Massnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, eingeschränkt werden.“ (Abs. 1.) „Gemäss Art. 16 des Anhangs wird auf die Richtlinien 64/221/EWG (ABl. Nr. 56, 1964, S. 850), 72/194/EWG (ABl. Nr. L 121, 1972, S. 32) und 75/35/EWG (ABl. Nr. L 14, 1975, S. 10) Bezug genommen, so wie sie in das EWR-Abkommen und in das Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EG aufgenommen wurden und am 21.06.1999 gültig waren.“ (Abs. 2.)

⁵⁶ S. auch Art. 51 BVO.

⁵⁷ S. auch Art. 1 ff. der Verordnung über das Zustimmungsverfahren im Ausländerrecht vom 20.4.1983 (SR 142.202) und Art. 52 Buchst. b und c BVO.

rücksichtigen. So hat beispielsweise die Dienststelle für Zivilstandswesen und Fremdenkontrolle des Kantons Wallis in einem Entscheid vom 24. Juli 2002⁵⁸ einem Mazedonier in Anwendung von Art. 4 ANAG und Art. 8 Abs. 2 ANAV unter Berufung auf Art. 16 Abs. 1 ANAG die Einreise und den Aufenthalt zur Tätigkeit als Imam für ein Islamisches Zentrum in Sitten (namentlich zum Einsatz in der Seelsorge und im Religionsunterricht) trotz Vorliegens eines Arbeitsvertrags verweigert (*Fall Asanoski*⁵⁹), weil er wegen seines wahhabitisch geprägten Studiums an der Islamischen Universität von Medina in Saudi-Arabien fundamentalistische Tendenzen in den Reihen der Muslime und Musliminnen in der Schweiz fördern und damit den Zusammenhalt der hiesigen Bevölkerung, die öffentliche Ordnung und Sicherheit und ein friedliches Zusammenleben von Muslimen und Musliminnen mit verschiedener bekenntnismässiger Ausrichtung gefährden könnte.

Gegen den Entscheid wurde am 5. September 2002 beim Staatsrat des Kantons Wallis Beschwerde eingelegt. Mit Entscheid vom 7. Mai 2003⁶⁰ wies die Walliser Regierung die Beschwerde allerdings ab und bestätigte den Entscheid der Dienststelle für Zivilstandswesen und Fremdenkontrolle vom 24. Juli 2002. Der Staatsrat führte aus, dass der Wahhabismus⁶¹ eine Strömung innerhalb des islamischen Fundamentalismus sei, nach dem allein die islamische Lebensordnung, wie sie in der Scharia vorgegeben ist, für die Menschen als Einzelwesen oder als Gemeinschaftswesen massgebend sei. Nichts lasse darauf schliessen, dass der fragliche Imam einen gemässigten religiösen Unterricht erteilen werde oder dass er die von ihm zu betreuenden Muslime und Musliminnen unterschiedlichster Herkunft und bekenntnismässiger Ausrichtung in harmonischer Gemeinschaft vereinigen könne. Die Befürchtungen der Dienststelle für Zivilstandswesen und Fremdenkontrolle seien hinreichend konkret begründet.

In Bezug auf Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation sind die Rechtsregeln des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit beziehungsweise die Rechtsregeln des Übereinkommens

⁵⁸ Zum Folgenden s. E. 8 und 9.

⁵⁹ S. dazu TANNER, *Sécurité intérieure*, S. 963.

⁶⁰ Zum Folgenden s. E. 8.

⁶¹ Ziel des Wahhabismus ist es, die religiöse Praxis und die (gesellschafts- und staats-) politische Situation der Zeit des Propheten Mohammed in allen Konsequenzen wieder zu beleben. – Zur Lehre des Wahhabismus und dessen Anhängerschaft s. statt vieler ENDE, S. 44 ff.; REISSNER, S. 280 f.

zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) nach Massgabe von Art. 1 ANAG zu befolgen. Hinsichtlich der Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen ist Art. 24 BV zu beachten.⁶²

Wenn auf Grund konkreter Hinweise aus dem Ausland anzunehmen ist, dass ein Flüchtling im Sinne von Art. 3 AsylG nach seiner Einreise durch religiöse Verhaltens- und Herrschaftsweisen die innere Sicherheit der Schweizerischen Eidgenossenschaft unmittelbar oder mittelbar bedrohen wird, ist ihm (*mangels Asylwürdigkeit*) nach Art. 53 AsylG kein Asyl im Sinne von Art. 2 Abs. 2 AsylG zu gewähren.⁶³

4.4.3 Überwachung von Tätigkeiten natürlicher und juristischer Personen und von Personenverbindungen im Inland

Bedrohungen der inneren Sicherheit sollen mit verwaltungsrechtlichen Massnahmen möglichst *frühzeitig* abgewendet werden. So soll der Bund nach Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 BWIS zum Schutz der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweizerischen Eidgenossenschaft sowie zum Schutz der Freiheitsrechte der Bevölkerung *vorbeugende Massnahmen* im Sinne von Art. 2 Abs. 4 BWIS zur frühzeitigen Erkenntnis von Gefährdungen durch Terrorismus (...) und gewalttätigen Extremismus treffen, damit die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone rechtzeitig nach ihrem massgebenden Recht eingreifen können.

Zu den vorbeugenden Massnahmen nach Art. 2 Abs. 4 BWIS zählen die periodische Beurteilung der Bedrohungslage durch die politischen Behörden und die Auftragserteilung an die Organe der inneren Sicherheit (Buchst. a), die Bearbeitung von Informationen über die innere und äussere Sicherheit (Buchst. b), die Prüfung von Personen mit Beteiligung an klassifizierten Projekten im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit (Buchst. c), Vorkehrungen zum Schutz der Bundesbehörden, der völkerrechtlich geschützten Personen sowie der ständigen diplomatischen Missionen, der konsularischen Posten und der internationalen Organisationen (Buchst. d). – Nach dem Entwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Bundesamt für Polizei [Fedpol]) zu einem Bundesgesetz über Massnahmen gegen Rassismus, Hooliganismus und Gewaltpropaganda⁶⁴ sollen neu auch die Sicherstel-

⁶² Was in Abschnitt 4.4.1 mit Bezug auf die Einreisesperre gegen Schweizer Bürger und Schweizer Bürgerinnen gesagt wurde (s. vorne S. 189), gilt auch für die Anwesenheitsverweigerung ihnen gegenüber.

⁶³ Vgl. Entscheid der ARK vom 16.6.1998, in: VPB 1999, H. 63/I, Nr. 4, 37 ff., 43 f.

⁶⁴ Online im WWW: <http://internet.bap.admin.ch/d/archiv/medien/2003/030212c_ges-

lung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial mit rassendiskriminierendem oder zu Gewalt aufrufendem Inhalt zu diesen Massnahmen gehören (Buchst. e; siehe dazu auch Art. 13bis des Entwurfs). – Siehe dazu auch Art. 1 ff. VWIS; Art. 1 ff. ISIS-VO; Art. 1 ff. PSPV; Art. 1 ff. VSB; Art. 1 f. der Verordnung des Bundesrates betreffend die Ausdehnung der Auskunftspflichten und des Melderechts von Behörden, Amtsstellen und Organisationen zur Gewährleistung der inneren und äusseren Sicherheit⁶⁵.

Die an diesen Massnahmen beteiligten Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone, namentlich das Bundesamt für Polizei (Fedpol) mit seinem Dienst für Analyse und Prävention (DAP), haben wegen des engen sachlichen Anwendungsbereichs dieses Bundesgesetzes allerdings einen sehr eingeschränkten Aktionsradius. Nach der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative „S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei“ vom 7. März 1994⁶⁶ sind die vorbeugenden Massnahmen nur für „diejenigen Bereiche [von Vorkehrungen zur Wahrung der inneren Sicherheit]“ vorgesehen, „in welche(n) der Staat (...) gegen erkannte Gefährdungen [der inneren Sicherheit] [auch] mit repressiven Massnahmen vorgeht, zum Beispiel durch Strafverfolgung, Fernhaltungsmassnahmen gegen Ausländer (...) (oder) Verbote von Veranstaltungen“, und „in denen Störungen, die [gestützt auf hinreichend konkrete Hinweise] eine ernsthafte Gefährdung der inneren Sicherheit darstellen, nach geheimen Vorbereitungen ohne Vorwarnung auftreten können“. Bei der Anordnung dieser Massnahmen ist auch dem Schutz der Grundrechte, insbesondere der Privatsphäre⁶⁷, der Informationsfreiheit⁶⁸, der Meinungsfreiheit⁶⁹, der Medienfreiheit⁷⁰, der Versammlungsfreiheit⁷¹, der Vereinigungsfreiheit⁷², der Glaubensfreiheit⁷³ und der politischen Rechte⁷⁴, Rechnung zu tragen. Erst wenn der

d.pdf> (Zugang und Ausdruck: 5.11.2004); s. dazu auch EJPD (BAP [Fedpol]), Bundesgesetz über Massnahmen gegen Rassismus, Hooliganismus und Gewaltpropaganda. Erläuterungen, o. O. und o. J., online im WWW: <http://www.ejpd.admin.ch/doks/mm/files/030212c_ber-d.pdf> (Zugang und Ausdruck: 5.11.2004).

⁶⁵ Vom 7.11.2001 (SR 120.1).

⁶⁶ In: BBl 146 (1994) II 1127 ff., hier 1139 und 1171, vgl. auch 1129 und 1141.

⁶⁷ Art. 13 BV; Art. 8 Abs. 1 EMRK; Art. 17 VN-Pakt II.

⁶⁸ Art. 16 Abs. 1 und 3 BV; Art. 10 Abs. 1 EMRK; Art. 19 Abs. 1 und 2 VN-Pakt II.

⁶⁹ Art. 16 Abs. 1 und 2 BV; Art. 10 Abs. 1 EMRK; Art. 19 Abs. 1 und 2 VN-Pakt II.

⁷⁰ Art. 17 BV; Art. 10 Abs. 1 EMRK; Art. 19 Abs. 1 und 2 VN-Pakt II.

⁷¹ Art. 22 BV; Art. 11 Abs. 1 EMRK; Art. 21 VN-Pakt II.

⁷² Art. 23 BV; Art. 11 Abs. 1 EMRK; Art. 22 Abs. 1 VN-Pakt II.

⁷³ Art. 15 BV; Art. 9 Abs. 1 EMRK; Art. 18 Abs. 1, 2, 4 VN-Pakt II.

⁷⁴ Art. 34 BV; Art. 25 VN-Pakt II (mit Vorbehalt der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu Art. 25 Buchst. b).

begründete Verdacht besteht, dass die Grundrechtsausübung derart unrechtmässig beziehungsweise rechtsmissbräuchlich ist, dass sie ein Risiko für die innere Sicherheit darstellt, dürfen und müssen die zuständigen staatlichen Sicherheitsorgane Präventivmassnahmen im Sinne des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit anordnen (vgl. Art. 3 Abs. 1 BWIS).⁷⁵

Der *Fall Achraf*⁷⁶ zeigt, dass die Sicherheit eines Landes stets auch *präventiv zu schützen* ist. – Der sich ab dem 1. September 2004 in Haft (zuerst im Klotener Flughafengefängnis in Ausschaffungshaft und dann in Auslieferungshaft und schliesslich an einem geheimen Ort in Untersuchungshaft) befindende Kamel Saadi soll unter dem Namen Mohammed Achraf als Kopf einer islamistischen Terrorzelle von diesem Gefängnis aus telefonisch und brieflich einen gemeinschaftlichen Sprengstoffanschlag auf den Nationalen Gerichtshof von Spanien (Audiencia Nacional) in Madrid geplant und vorbereitet haben. Dank der Wachsamkeit der spanischen und schweizerischen Behörden konnte das Attentat (bislang) verhindert werden.

4.4.4 Beschränkung von Tätigkeiten natürlicher und juristischer Personen und von Personenverbindungen im Inland

Der Bund und die Kantone (mit ihren Gemeinden) müssen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Sorge der Sicherheit des Landes und des Schutzes der Bevölkerung (Art. 3, Art. 42 und Art. 51 BV i. V. m. Art. 57 BV) allenfalls Tätigkeiten natürlicher oder juristischer Personen oder von Personenverbindungen beschränken – sei es *gestützt auf (einen oder mehrere) geschriebene Rechtssätze, die durch das zuständige Organ im korrekten Verfahren in der richtigen Form mit der nötigen formalen Klarheit und material genügenden Bestimmtheit zur Wahrung eines bestimmten Aspekts der inneren Sicherheit erlassen worden sind*, sei es in Ermange-

⁷⁵ In Anlehnung an die Botschaft des BR zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative „S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei“ vom 7.3.1994, in: BBl 146 (1994) II 1127 ff., hier 1171.

⁷⁶ S. dazu Medienmitteilung des EJPD vom 3.11.2004: „Fall Achraf – Bundesrat Blocher informiert“, online im WWW: <<http://www.ejpd.admin.ch/d/index.php>> (Zugang und Ausdruck: 5.11.2004); ferner Neue Zürcher Zeitung vom 21.10.2004, Nr. 246, S. 13; vom 22.10.2004, Nr. 247, S. 51; vom 23./24.10.2004, Nr. 248, S. 51; vom 25.10.2004, Nr. 249, S. 31; vom 28.10.2004, Nr. 252, S. 7 und 16; vom 4.11.2004, Nr. 258, S. 13; vom 5.11.2004, Nr. 259, S. 3 und 15; Urteil 1A.50/2005 des BGer. vom 5.4.2005.

lung (eines oder mehrerer) solcher Rechtssätze *gestützt auf die polizeiliche Generalklausel*⁷⁷ beziehungsweise die geschriebene oder ungeschriebene Rechtsregel, dass bei Eintritt von rechtsetzungstechnisch wegen Unvorhersehbarkeit nicht im ordentlichen Verfahren regelbaren Tatsachen, die ein gewichtiges Gefahren- oder Störmoment für die in einer demokratischen Gesellschaft zentralen Rechtsgüter haben, die örtlich, sachlich und funktionell zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden bei Bedarf nach dringender Reaktion auch ohne spezielle rechtssatzmässige Grundlage den Sachverhalt zum Schutz dieser Güter regeln können.

So hat der Bundesrat im *Fall Zaoui*⁷⁸ gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 und 10 aBV (entspräche heute Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV) einem am 2. November 1997 illegal in die Schweiz eingereisten und um Asyl suchenden Algerier namens Ahmed Zaoui im Gefolge seiner im Internet platzierten Propaganda für den am 5. Oktober 1997 gegründeten Koordinationsrat der Islamischen Heilsfront im Ausland (Conseil de Coordination du Front Islamique du Salut à l'Étranger [CCFIS]) und dessen Ziele⁷⁹ und seines dort verbreiteten Aufrufs zu gewaltsamem Widerstand unter der Leitung der (ursprünglichen) Islamischen Heilsfront gegen das Regime in Algerien (mit dem Endziel der Errichtung eines islamischen Staates auf der alleinigen Grundlage der Scharia) mit Verfügung vom 28. April 1998 zulasten seiner Meinungsfreiheit und Religionsfreiheit unter anderem verboten, (1) Organisationen zu gründen, die terroristische oder extremistische Gewaltakte zu rechtfertigen suchen, solche Akte rühmen oder finanziell unterstützen oder Menschen zu solchen Akten ermuntern, oder Organisationen beizutreten, die insbesondere darauf abzielen, die staatliche Ordnung in Algerien gewaltsam zu stören, und (2) Propaganda für solche Organisationen zu machen, vor allem für jene, welche indirekt zur Gewalt oder ihrer Unterstützung aufrufen oder welche die Gewaltanwendung direkt rechtfertigen oder empfehlen.

⁷⁷ Bei der inhaltlichen und gehaltlichen Umschreibung der Klausel lehnt sich der Autor E. T. an die Ausführungen bei HÄFELIN/MÜLLER, S. 526 f. (N. 2467 f.) und bei TSCHANNEN/ZIMMERLI, S. 474 f. (§ 54, N. 4 ff.) an.

⁷⁸ S. dazu Urteil des EGMR vom 18.1.2001, Ahmed Zaoui versus Schweizerische Eidgenossenschaft, Beschwerdezahl 41615/98 (= VPB 2001, H. 65/IV, Nr. 139, S. 1403 ff.).

⁷⁹ S. dazu Ahmed Zaouis Mitteilung vom 5.10.1997 mit dem Titel „Front Islamique du Salut, Conseil de Coordination a [!] l'Étranger (Europe, 4 Djoumada At-thania 1418/5 Octobre 1997). Communiqué annonçant la constitution du Conseil de Constitution du F.I.S a [!] l'Étranger – „Ceci est un message pour les gens afin qu'ils soient avertis.“ Coran, XV:52).

Im *Fall Ramadan*⁸⁰ hat der Staatsrat des Kantons Genf mit Verfügung vom 5. Februar 2003 einem in der Stadt Genf an der Orientierungsschule La Golette unterrichtenden Lehrer islamischen Glaubens mit Namen Hani Ramadan, der in seiner Freizeit die Geschäfte eines Islamischen Zentrums in der Stadt Genf führt, dort seelsorgerliche Funktionen ausübt sowie Bücher, Zeitschriften- und Zeitungsbeiträge mit religiösem Inhalt verfasst, wegen radikaler (konservativ) religiöser beziehungsweise fundamentalistisch eingeschätzter Äusserungen ausserhalb des Schulbetriebs (namentlich zu den Themen Aids, Steinigung und Rolle der Frau im gesellschaftlichen Leben und im göttlichen Heilsplan), auf die ein Angehöriger des Lehrkörpers im staatlichen Unterrichtswesen als Staatsangestellter aufgrund seiner Treuepflicht gegenüber seinem Dienstherrn, das heisst dem säkularen Staat beziehungsweise dem laizistischen Kanton Genf, verzichten sollte, gestützt auf Art. 120 und Art. 129 A Abs. 2 Buchst. c LIP wegen Verletzung der Treuepflicht gegenüber dem Staat und wegen Verletzung des Säkularstaatsprinzips das Dienstverhältnis gekündigt.

Am 15. März 2004 hob die Rekurskommission für den Lehrkörper des staatlichen Unterrichtswesens (Commission de recours du personnel eneiçant de l'instruction publique) die Verfügung auf Beschwerde vom 7. März 2003 hin allerdings auf.

4.4.5 Ausweisung von natürlichen Personen im Inland

Nach Art. 15 Abs. 2 ANAG i. V. m. Art. 16 Abs. 1 ANAV ist für den Entscheid über die Ausweisung grundsätzlich die kantonale Fremdenpolizei oder eine ihr übergeordnete Behörde des Kantons zuständig, der die Bewilligung zum Aufenthalt oder zur Niederlassung erteilt hat oder auf dessen Gebiet sich ein Ausweisungsgrund verwirklicht hat.

Ein *Ausländer oder eine Ausländerin ohne Flüchtlingsstatus im Sinne von Art. 3 AsylG*, mit einem gültigen Aufenthalts- oder Niederlassungstitel kann *aus den in Art. 10 Abs. 1 ANAG abschliessend genannten Gründen* von den zuständigen staatlichen Behörden aus dem Inland ausgewiesen werden. Voraussetzung ist unter anderem, dass er/sie von einem Gericht wegen eines Verbrechens oder Vergehens (im Sinne von Art. 9

⁸⁰ S. dazu Entscheid A/370/2003-CRIP der Rekurskommission für den Lehrkörper des staatlichen Unterrichtswesens (Décision de la Commission de recours du personnel eneiçant de l'instruction publique) vom 15.3.2004; s. auch TANNER, Sécurité intérieure, S. 963 f.

StGB i. V. m. Art. 35 und 36 StGB) rechtskräftig schuldig gesprochen wurde (Buchst. a i. V. m. BGE 125 II 521 ff., 524 ff. [E. 3]), dass sein/ihr Verhalten im Allgemeinen und seine/ihre Handlungen darauf schliessen lassen, dass er/sie nicht gewillt oder fähig ist, sich in die im Staat geltende Ordnung (Rechts-, Sitten- und Sittlichkeitsordnung) einzufügen (Buchst. b; BGE 96 I 266 ff., 272 f. [E. 4]; exemplifizierend Art. 16 Abs. 2 ANAV⁸¹) oder dass er/sie als schuldunfähiger Straftäter/schuldunfähige Straftäterin, der/die in die Begehung eines gerichtlich abgeurteilten Verbrechens oder Vergehens verwickelt war, mit seiner/ihrer geisteskranken Einstellung und Haltung die öffentliche Ordnung gefährdet (Buchst. c⁸²). Die Ausweisung soll aber nach Art. 11 Abs. 3 ANAG i. V. m. Art. 16 Abs. 3 ANAV nur verfügt werden, wenn sie nach den gesamten Umständen – unter Berücksichtigung namentlich der Schwere des Verschuldens des Ausländers/der Ausländerin, der Dauer seiner/ihrer Anwesenheit in der Schweiz und der für ihn/sie und seiner/ihrer Familie durch die Ausweisung drohenden Nachteile – als angemessen erscheint.⁸³ Erscheint eine Ausweisung zwar nach Art. 10 Abs. 1 Buchst. a oder b ANAG rechtlich begründet, aber nicht angemessen, dann soll sie nur, aber immerhin in einer schriftlichen Verfügung angedroht werden.

Nach einem unveröffentlichten Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 22. Dezember 1999 zur Frage der Befugnis des Bundesrates zur Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern aus Gründen der Sicherheit (Art. 70 aBV; Art. 121 Abs. 2 BV)⁸⁴ wird eine Ausweisung nach Art. 10 ANAG in der Rechtspraxis nur gegenüber einem Ausländer/einer Ausländerin mit einer Niederlassungsbewilligung ausgesprochen. Wenn der Ausländer/die Ausländerin über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, hat er/sie mit dem Widerruf der Bewilligung zu rechnen (Art. 9 Abs. 2 Buchst. b ANAG). Wenn er/sie nicht im Besitze irgendeiner gültigen Aufenthaltsbewilligung ist, wird er/sie einfach weggewiesen (Art. 12 ANAG) und mit einer Einreisesperre belegt (Art. 13 ANAG).

Ein Ausländer oder eine Ausländerin mit Flüchtlingsstatus im Sinne von Art. 3 AsylG, dem beziehungsweise der das zuständige Bundesamt (siehe

⁸¹ „Die Ausweisung kann nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe *b* des Gesetzes namentlich als begründet erscheinen bei schweren oder wiederholten Verstössen gegen gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen; grober Verletzung allgemeiner Gebote der Sittlichkeit; fortgesetzter böswilliger oder liederlicher Nichterfüllung der öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen; sonstiger fortgesetzter Liederlichkeit oder Arbeitsscheu.“

⁸² Vgl. dazu ZÜND, S. 222 (§ 6, N. 30/Rz. 6.30).

⁸³ S. dazu auch BGE 125 II 521 ff., 523 (E. 2).

⁸⁴ Hier S. 9 f.

Art. 22 Buchst. b OV-EJPD in der Fassung vom 17. November 1999; Art. 12 Abs. 3 Buchst. a OV-EJPD in der Fassung vom 3. November 2004), das heisst das Bundesamt für Migration (BFM), vor dem 1. Januar 2005 das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), auf Gesuch hin nach Prüfung der Abwesenheit der in den Art. 52 bis 54 AsylG genannten Asylausschlussgründe Asyl im Sinne von Art. 2 Abs. 2 AsylG gewährt hat (Art. 2 Abs. 1, Art. 25 und Art. 49 AsylG),⁸⁵ darf nach Art. 65 AsylG nur, aber immerhin – unter Beachtung von Art. 5 AsylG⁸⁶ – ausgewiesen werden, wenn er/sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz (erheblich) gefährdet oder die öffentliche Ordnung in schwerwiegender Weise verletzt hat (siehe auch Art. 32 Abs. 1 FlüK). Mit dem Vollzug der Ausweisung erlischt das Asyl von Gesetzes wegen (Art. 64 Abs. 1 Buchst. d AsylG). Eines Widerrufs des Asyls durch das Bundesamt für Migration (BFM), vor dem 1. Januar 2005 durch das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), wegen Gefährdung oder Verletzung der inneren Sicherheit nach Art. 63 Abs. 2 AsylG bedarf es zur Beendigung des Asyls nicht; denn das Erlöschen des Asyls geht dem Widerruf des Asyls vor (Art. 43 Abs. 1 AsylV 1).

Die zuständige kantonale Behörde kann vor dem Vollzug der Ausweisung beim Bundesamt für Migration (BFM), vor dem 1. Januar 2005 beim Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), eine Stellungnahme zu allfälligen Vollzugshindernissen einholen (Art. 43 Abs. 2 AsylV 1). Ist der Vollzug im Sinne von Art. 14a Abs. 2 bis 4 ANAG nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Migration (BFM), vor dem 1. Januar 2005 das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), nach Art. 14a Abs. 1 ANAG die vorläufige Aufnahme. Hat die ausgewiesene Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt oder gefährdet sie diese in schwerwiegender Weise, darf ihr der Vollzug stets zugemutet werden (siehe Art. 14a Abs. 6 ANAG).

Ein *Ausländer* oder eine *Ausländerin* kann wegen Gefährdung der inneren Sicherheit ausnahmsweise auch (vgl. Art. 10 Abs. 4 ANAG) *gestützt auf Art. 121 Abs. 2 BV* (unter Beachtung des landesrechtlichen und völkerrechtlichen Schutzes vor unmöglicher, unzulässiger oder unzumutbarer Ausweisung⁸⁷) durch eine eidgenössische Behörde ausgewiesen werden; in der Praxis geschieht dies durch den Bundesrat (politische Ausweisung), der sich für seine Organkompetenz zusätzlich auf Art. 185

⁸⁵ Zur Nichtanerkennung der Flüchtlingseigenschaft und damit zur Verweigerung des Asyls aus Gründen im Sinne von Art. 1 F Buchst. a FlüK vgl. den Fall *Dhina*; (unveröffentlichter) Entscheid 1/N288'244/GE der ARK vom 23.12.2003.

⁸⁶ Zu beachten sind ferner Art. 3 EMRK, Art. 7 VN-Pakt II, Art. 3 FolK, Art. 33 FlüK, Art. 10 Abs. 3 BV und Art. 25 Abs. 2 und 3 BV.

⁸⁷ S. dazu FN 86.

Abs. 2 oder 3 BV berufen kann.⁸⁸ Voraussetzung ist erstens, dass er/sie mit seiner/ihrer Verhaltensweise die innere Sicherheit tatsächlich gefährdet beziehungsweise eine Situation schafft, in der mit der nahen Möglichkeit der Verletzung des friedlichen Zusammenlebens der Menschen in unversehrten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen zu rechnen ist.

„Wann ein solches Gefährdungspotenzial anzunehmen ist, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. (...) Ein Gefährdungsrisiko wird (...) wohl dann vorliegen, wenn wiederholte Konfrontationen wahrscheinlich werden, mit Gewaltanwendungen zu rechnen ist oder wenn die von der ausländischen Person öffentlich vertretenen Anliegen von Gewaltandrohungen begleitet werden oder in offenen Widerspruch zur herrschenden Rechtsordnung zu treten drohen.“
So das Bundesamt für Justiz in seinem unveröffentlichten Gutachten vom 22. Dezember 1999 zur Frage der Befugnis des Bundesrates zur Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern aus Gründen der Sicherheit (Art. 70 aBV; Art. 121 Abs. 2 BV).⁸⁹

Und zweitens, dass er /sie für die innere Sicherheit eine konkrete Gefahrenlage mit grösserer gesellschaftlicher und staatlicher Tragweite bewirkt.

In Bezug auf Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation sind die Rechtsregeln des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit beziehungsweise die Rechtsregeln des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) nach Massgabe von Art. 1 ANAG zu befolgen. Hinsichtlich der Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen ist Art. 25 Abs. 1 BV zu beachten. Für die Ausweisung von Staatenlosen ist das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen⁹⁰ zu berücksichtigen, namentlich Art. 31 Abs. 1. In Bezug auf Diplomaten und Diplomatinen und internationale Beamte und Beamtinnen sind die Persona-non-grata-Bestimmungen des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen⁹¹ (Art. 9), des

⁸⁸ Vgl. dazu unveröffentlichtes Gutachten des BJ vom 22.12.1999 zur Frage der Befugnis des BR zur Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern aus Gründen der Sicherheit (Art. 70 aBV; Art. 121 Abs. 2 BV), S. 3 ff.; vgl. als Beispiel aus der Rechtspraxis BGE 129 II 193 ff.

⁸⁹ Hier S. 2.

⁹⁰ Vom 28.9.1954 (SR 0.142.40).

⁹¹ Vom 18.4.1961 (SR 0.191.01).

Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen⁹² (Art. 23) und der Sitzabkommen mit internationalen Organisationen zu bedenken.⁹³

Schliesslich noch ein Blick nach Frankreich: Im *Fall Bouziane*⁹⁴ hat der Minister für innere Angelegenheiten, innere Sicherheit und örtliche Freiheiten („Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales“) am 26. Februar 2004 die Ausweisung eines Algeriers namens Abdelkader Bouziane aus Vénissieux bei Lyon verfügt, da dieser nach Würdigung seiner gesamten Verhaltensweisen einer der Hauptvertreter der salafistischen Ideologie⁹⁵ im Raum Lyon zu sein scheine, als Imam der „Al-Forquan-Moschee“ öffentlich zu Hass und Gewalt aufrufe und aktiven Kontakt zu Personen pflege, die unter dem Einfluss der regionalen und internationalen Szene des religiösen Fundamentalismus beziehungsweise Islamismus stünden und Beziehungen zu terroristischen Organisationen hätten, und so eine schwerwiegende Gefahr für den Staat und dessen öffentliche Sicherheit und Ordnung darstelle.

Bouziane befasste am 21. April 2004 das Verwaltungsgericht von Lyon („Tribunal administratif de Lyon“) mit dem Fall, das mit Beschluss vom 23. April 2004 der Verfügung ihre Wirksamkeit entzog. Daraufhin ersuchte der Minister für innere Angelegenheiten, innere Sicherheit und örtliche Freiheiten („Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales“) dieses Gericht am 23. April 2004, auf den Beschluss wegen Vorliegens neuer Tatsachen zurückzukommen und den Beschluss zu widerrufen. – Solche neuen Tatsachen beziehen sich unter anderem auf frauen- und staatsfeindliche Aussagen Bouzianes in der lokalen Presse, wie:⁹⁶ der Mann ist das Oberhaupt der Familie und die Frau ist dem Manne untertan; Frauen dürfen wegen Ehe-

⁹² Vom 24.4.1963 (SR 0.191.02).

⁹³ Vgl. EJPD (IMES), Weisungen und Erläuterungen über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (ANAG-Weisungen), 2. (überarbeitete und ergänzte) Aufl., Bern (Januar) 2004, S. 200 (Rz. 837).

⁹⁴ S. dazu Ordonnance du Tribunal administratif de Lyon vom 23.4.2004, Beschwerdezahl 402886; Ordonnance du Tribunal administratif de Lyon vom 26.4.2004, Beschwerdezahl 403017; Décision du Conseil d'Etat (Section du contentieux) vom 4.10.2004, Beschwerdezahl 266947; Décision du Conseil d'Etat (Section du contentieux) vom 4.10.2004, Beschwerdezahl 266948.

⁹⁵ Ziel des Salafismus ist es, das koranische und prophetische Erbe zur Reform der kulturellen, religiösen, moralischen und politischen Rahmenbedingungen der islamischen Gemeinschaft neu zu beleben und für Muslime und Musliminnen im Zeitalter der vernunftgeleiteten individuellen und kollektiven Meinungsbildung zu erschliessen. Der Gedanke, das Wesentliche der islamischen Vergangenheit zu bewahren, beeinflusst den modernen islamischen Fundamentalismus, weshalb Salafismus oft mit Fundamentalismus gleichgesetzt wird. – Zur Lehre des Salafismus und dessen Anhängerschaft s. KÜNG, S. 515 f.; LAMCHICHI, S. 230 f.; SHAHIN, S. 463 ff.; SHINAR/ENDE, S. 931 ff.

⁹⁶ S. lyonmag.com vom April 2004, Nr. 135, S. 67 und 69.

bruchgefahr nicht mit Männern zusammenarbeiten; Frauen dürfen in der Ehe geschlagen werden; Frankreichs Gesellschaft strebt nach falschen Werten und muss deshalb islamisiert werden; Frankreich soll ein islamischer Staat werden. – Das Gesuch wurde jedoch mit Beschluss vom 26. April 2004 abgewiesen. Schliesslich gelangte der Minister für innere Angelegenheiten, innere Sicherheit und örtliche Freiheiten am 27. April und 12. Mai 2004 an den Staatsrat („Conseil d’Etat“), der den verwaltungsgerichtlichen Beschluss am 4. Oktober 2004 für ungültig und damit die ministeriale Verfügung für wieder vollstreckbar erklärte.

4.4.6 Verbot von juristischen Personen und Personenverbindungen

Als Folge der Attentate vom 11. September 2001 in New York und Washington hat der Bundesrat am 7. November 2001 gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV „die Gruppierung ‚Al-Qaïda‘“ und „Tarn- oder Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen oder Gruppierungen, welche in Führung, Zielsetzung und Mitteln mit der ‚Al-Qaïda‘ übereinstimmen oder in ihrem Auftrag handeln, per Verordnung vorläufig vom 8. November 2001 bis zum 31. Dezember 2005 verboten (Art. 1 und Art. 5 der [verfassungsunmittelbaren] Verordnung über das Verbot der Gruppierung ‚Al-Qaïda‘ verwandter Organisationen⁹⁷). Diese bundesrätliche Verordnung stellt eine Massnahme zur Wahrung sowohl der inneren als auch der äusseren Sicherheit dar und ist gegen rechtswidrige und staatsgefährliche islamische Organisationen mit extremistischer Einstellung und radikalistischer Haltung in der Art des Usama bin Laden gerichtet.

Juristische Personen und Personenverbindungen (mit einer faktisch gebildeten und/oder juristisch entwickelten Organisationsform ohne Rechtspersönlichkeit) mit religiösem Zweck beziehungsweise islamische Organisationen (mit oder ohne juristische Rechtsform) kann und darf der Bundesrat im Rahmen der Zuständigkeiten des Bundes (vgl. Art. 57 BV) gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV per Verordnung oder Verfügung insofern und insoweit verbieten, als das friedliche Zusammenleben der Menschen (sowohl als Einzelwesen wie auch als Gemeinschaftswesen) in unversehrten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen durch sie akut und schwerwiegend

⁹⁷ Vom 7.11.2001 (SR 122). – Die Beteiligung an, die personelle und materielle Unterstützung von, das Organisieren von Propagandaaktionen für, das Anwerben von Personen für oder das anderweitige Fördern von Aktivitäten von solchen Organisationen im In- oder Ausland ist nach Massgabe von Art. 2 bei Strafe verboten.

gefährdet oder gestört ist und nicht mit dem ausdrücklich in der Rechtsordnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vorgesehenen Schutzinstrumentarium gesichert werden kann. Ein solches bundesrätliches Verbot ist also nur zulässig in einer sicherheitsrechtlichen Notsituation, die weder ein Kanton (und seine Gemeinden) für sich allein oder zusammen mit anderen Kantonen noch der Bund mit den zur Wahrung der inneren Sicherheit rechtsordnungsgemäss zuständigen Organen selbst zeitlich, räumlich und sachlich befriedigend meistern kann.

Für eine islamische Organisation, auf die – unter Beachtung des Art. 1 IPRG und der einschlägigen Bestimmungen nach Art. 150 ff. IPRG⁹⁸ – das Zivilrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft anwendbar ist, gilt zudem Folgendes:

- Verfolgt sie statutarisch oder tatsächlich⁹⁹ bereits im Zeitpunkt ihrer Gründung als juristische Person im Sinne von Art. 52 ff. ZGB, namentlich als Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB oder als Stiftung im Sinne von Art. 80 ff. ZGB, einen widerrechtlichen und/oder unsittlichen Zweck, das heisst, verstösst sie mit ihren Zielen (und/oder mit dem Einsatz ihrer Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele)¹⁰⁰ gegen zwingende geschriebene und ungeschriebene Regeln der Schweizerischen Eidgenossenschaft oder gegen die im Staat herrschenden sittlichen Anschauungen, so kann sie laut Art. 52 Abs. 3 ZGB grundsätzlich nicht das Recht der Persönlichkeit erlangen: Erweist sich die Ungültigkeit ihrer Gründung ex tunc als angemessene Folge der Rechtswidrigkeit und/oder Sittenwidrigkeit ihres Zwecks, so kann das zur Aufhebung örtlich, sachlich und funktionell zuständige Gericht (siehe

⁹⁸ S. dazu SCHIESS RÜTIMANN, S. 59 ff.

⁹⁹ Vgl. BGE 115 II 401 ff., 404 (E. 1a): „(Es) (...) kann nicht einfach auf die statutarische Zweckumschreibung abgestellt werden. Nach Lehre und Rechtsprechung bestimmt sich der massgebliche Zweck einer Gesellschaft vielmehr nach den tatsächlich verfolgten Zielen (...)“

¹⁰⁰ Vgl. BGE 115 II 401 ff., 405 (E. 1b): „(D)ie Unterscheidung zwischen dem Gesellschaftszweck und dem Einsatz der Mittel zur Verwirklichung dieses Zweckes (ist) im allgemeinen durchaus sinnvoll. Von dieser Unterscheidung geht denn auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 52 Abs. 3 ZGB aus (...). Das ändert jedoch nichts daran, dass der Gesellschaftszweck und der Einsatz der Mittel zur Verwirklichung dieses Zweckes unter Umständen zusammenfallen können. (...) (D)ie widerrechtlichen Mittel (können) ein solches Ausmass erreichen (...), dass sie die Verbandsperson [die juristische Person] als solche als widerrechtlich oder unsittlich erscheinen lassen. In solchen Fällen schlagen die eingesetzten Mittel unmittelbar auf den Zweck der Gesellschaft durch. Im Übrigen gilt, dass sich der widerrechtliche (...) Zweck der Gesellschaft oft gerade anhand der eingesetzten Mittel erkennen lässt (...)“

Art. 57 Abs. 3 ZGB) auf Klage hin mit Gestaltungsurteil ihre Nichtigkeit erklären, sie also ex tunc auflösen. Erweist sich die Ungültigkeit ihrer Gründung ex nunc als angemessene Folge der Rechtswidrigkeit und/oder Sittenwidrigkeit ihres Zwecks, so kann es ihre Ungültigkeit ex nunc erklären, sie also ex nunc auflösen.

- Verfolgt die islamische Organisation erst nach ihrer Gründung als juristische Person im Sinne von Art. 52 ff. ZGB statutarisch oder tatsächlich einen widerrechtlichen und/oder unsittlichen Zweck, so kann sie auf Klage hin durch gerichtliches Gestaltungsurteil ex nunc aufgelöst werden. Für die gerichtliche Auflösung zum Beispiel eines Vereins oder einer Stiftung siehe Art. 78 ZGB beziehungsweise Art. 88 Abs. 2 ZGB.

Schliesslich noch ein Blick nach Deutschland: Im *Fall Kaplan* hat das Bundesministerium des Inneren am 8. Dezember 2001 gestützt auf § 3 Abs. 1 S. 1, § 14 Abs. 1 S. 1 und § 15 Abs. 1 VereinsG durch Verfügung festgestellt, dass sich der „Verband der islamischen Vereine und Gemeinden“ („Islami Cemaatleri ve Cemiyetleri Birliği“), der so genannte „Kalifatstaat“ („Hilafet Devleti“) des Metin Kaplan, ein Ausländerverein im Sinne von § 14 Abs. 1 VereinsG, einschliesslich bestimmter Teilorganisationen, und die Stiftung „Stichting Dienaar aan Islam“, ein ausländischer Verein im Sinne von § 15 Abs. 1 VereinsG, „gegen die verfassungsmässige Ordnung und den Gedanken der Völkerverständigung richteten und die innere Sicherheit sowie sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdeten“¹⁰¹; der Bestand dieser Organisationen sowie die Bildung von Ersatzorganisationen und die Fortführung bestehender Organisationen als Ersatzorganisationen wurden deshalb verboten.

Im Wesentlichen mit folgender, im Urteil 6 A 4.02 des deutschen Bundesverwaltungsgerichts vom 27. November 2002¹⁰² nachzulesender Begründung: „Der ‚Kalifatsstaat‘¹⁰³ wolle unter der Führung ihres selbsternannten ‚Emir der Gläubigen und Kalif der Muslime‘ Metin Kaplan nicht nur das laizistische Staatsgefüge der Türkei beseitigen, sondern strebe darüber hinaus eine islamische Ordnung auf der Grundlage der Scharia mit dem Endziel der Welt-herrschaft des Islam an. Den Äusserungen des ‚Kalifatsstaats‘ sei zu entnehmen, dass er die Demokratie für mit dem Islam unvereinbar und für verderblich halte. Der ‚Kalifatsstaat‘ beanspruche im Widerspruch zu rechtstaatlichen Grundsätzen eigene Staatsgewalt. Die Agitation gegen die Republik Türkei verstosse ebenso gegen den Gedanken der Völkerverständigung wie die Agi-

¹⁰¹ Urteil 6 A 4.02 des BVerwGer. vom 27.11.2002, S. 3 (Gründe: I).

¹⁰² S. 3 f.

¹⁰³ Vgl. dazu auch MUHAMMAD AHMAD RASSOUL, Kalifat, S. 1 ff.

tation gegen Israel, die Juden und gegen andere Staaten. Der ‚Kalifatsstaat‘ verfolge seine Ziele in kämpferisch-aggressiver Weise. Seine Äusserungen seien hetzerisch und von Aufrufen zur gewaltsamen Auseinandersetzung mit dem (politischen) Gegner geprägt. In der Propagierung gewaltsamer Mittel liege zugleich eine Gefährdung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Diese ergebe sich auch aus den Drohungen [beziehungsweise aus den öffentlichen Aufforderungen des ‚Kalifen (von Köln)‘, Muhammed Metin Kaplan, zu Straftaten, namentlich zur Tötung des ‚Gegenkalifen‘ Halil Ibrahim Sofu (der schliesslich 1997 in Berlin – ohne Nachweis eines Zusammenhangs mit diesen Aufrufen – ermordet wurde)] gegen Abtrünnige des ‚Kalifatsstaats‘ (...). Zudem verunglimpfe der ‚Kalifatsstaat‘ die Bundesrepublik und ihre Einrichtungen und gefährde sonstige Belange der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere im Verhältnis zur Türkei.“

Gegen dieses Urteil wurde beim deutschen Bundesverfassungsgericht Beschwerde eingelegt. Am 2. Oktober 2003 entschied das Gericht im Urteil 1 BvR 536/03 ihre Nichtannahme.

5 Grenzen der religiösen Vielfalt

Religiöse Vielfalt hat ihre Grenzen. Der Bund und die Kantone (und deren Gemeinden) können und dürfen sie in ihrem Herrschaftsbereich nur insoweit zulassen, als der Zusammenhalt der in der Gesellschaft lebenden Menschen nicht ernsthaft in Frage gestellt wird. Nach der Präambel BV soll in der Schweizerischen Eidgenossenschaft die kulturelle und damit auch religiöse Vielfalt nur in der Einheit gelebt werden. So bezweckt die Schweizerische Eidgenossenschaft nach Art. 2 Abs. 2 BV neben der Förderung der kulturellen und damit auch religiösen Vielfalt auch den Zusammenhalt des Landes. Wo immer und wann immer das friedliche Zusammenleben der Menschen (sowohl als Einzelwesen wie auch als Gemeinschaftswesen) in unversehrten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen auf der Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene durch religiöse Verhaltens- und Herrschaftsweisen einzelner (natürlicher oder juristischer) Personen oder Personengruppen (mit oder ohne Rechtspersönlichkeit) nicht einfach geringfügig gefährdet oder gestört ist, müssen der Bund und die Kantone (und deren Gemeinden) im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Massnahmen zu dessen Wahrung treffen (vgl. Art. 57 und Art. 72 Abs. 2 BV). Dies hat im Rahmen der in Art. 5 BV verankerten Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns und in Abwägung

zu den Grundrechtsansprüchen der betroffenen Person/Personen und Dritter nach den in Art. 35 und Art. 36 BV festgelegten Grundsätzen zur Verwirklichung und Einschränkung der Grundrechte zu geschehen.¹⁰⁴

Allein jene religiösen Äusserungen (einerlei welcher Erscheinung), die nicht den herrschenden Vorstellungen über grundlegende (sittliche und rechtliche) Werte und Verhaltens- und Herrschaftsweisen entsprechen, die in einem säkularen, freiheitlich-demokratischen und föderalistischen Rechtsstaat wie der Schweizerischen Eidgenossenschaft gelten, können und dürfen, ja müssen Gegenstand von Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit sein. Es sind also bei (natürlichen und juristischen) Personen und Personengruppen (mit oder ohne Rechtspersönlichkeit), die eine extreme religiöse Einstellung *und* eine radikale religiöse Haltung vertreten,¹⁰⁵ sicherheitsrechtliche Massnahmen der Gefahrenvorsorge, der Gefahrenabwehr, der Gefahrenbeseitigung oder der Störungsbeseitigung zu ergreifen. Mit Bezug auf das Beispiel Islam heisst dies, dass nur, aber immerhin und gerade jene Muslime und Musliminnen unter sicherheitsrechtlichem Aspekt vom Staat ins Visier genommen werden sollen, die eine verfassungs-, staats- und gesellschaftsfeindliche Denkweise *und* Verhaltens- und Herrschaftsweise haben und so das friedliche Zusammenleben der Menschen (sowohl als Einzelwesen wie auch als Gemeinschaftswesen) in unversehrten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen mehr als nur erschweren, also mehr oder weniger verunmöglichen.¹⁰⁶

Zur Verringerung der Gefahr der inneren Unsicherheit im Allgemeinen und des religiösen Unfriedens im Besonderen, die mit der Zuwanderung von Menschen aus fremden Kulturräumen, namentlich aus dem Kulturraum islamisch geprägter Staaten, zugenommen hat – wie das zurzeit stattfindende Wechselspiel von Aktion und Reaktion zwischen religiös extremen und radikalen Muslimen/Musliminnen und Nicht-Muslimen/Nicht-Musliminnen zeigt –, sind zusätzlich Bemühungen um die Eingliederung der Angehörigen von Religionsgemeinschaften aus solchen

¹⁰⁴ TANNER, Selbstmordattentate, S. 129.

¹⁰⁵ Vgl. dazu Extremismusbericht des BR (in Erfüllung des Postulats 02.3059 der Christlichdemokratischen Fraktion vom 14.3.2002) vom 25.8.2004, in: BBl 156 (2004) V 5011 ff., insbesondere 5019 ff. und 5046 ff.; vgl. dazu ferner Bericht des BR an das Parlament vom 26.6.2002 zur Lage und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen nach dem 11.9.2001, in: BBl 155 (2003) II 1832 ff.; EJPD (BAP [Fed-pol]), Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2003, o. O. 2004, S. 29 ff.

¹⁰⁶ Inwiefern und inwieweit Muslime und Musliminnen in einem nicht islamischen Staat wie in der Schweizerischen Eidgenossenschaft leben können, wurde vom Autor E. T. an anderer Stelle behandelt: TANNER, Grundsatzdebatte, S. 246 ff.

Kulturräumen in die Gesellschaft und den Staat nötig. Da die meisten solcher Religionsgemeinschaften, wie etwa die islamische Gemeinschaft,¹⁰⁷ sich nach wie vor überwiegend aus Ausländern und Ausländerinnen zusammensetzen, sind die Bestimmungen der (sich zurzeit in Revision befindenden) Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (mit einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung oder einer Niederlassungsbewilligung; Art. 2 Abs. 1 VIntA)¹⁰⁸ zu beachten. Nach Art. 3 Abs. 1 VIntA sollen sich die staatlichen Behörden und die gesellschaftlichen Willensträger gemeinsam mit den Ausländerorganisationen, zu denen Religionsgemeinschaften mit mehrheitlich ausländischen Mitgliedern – wie etwa die Gruppierungen aus Muslimen und Musliminnen – zu zählen sind, um die Integration der Ausländer und Ausländerinnen kümmern, und zwar wie folgt (Art. 3 Abs. 2 VIntA):

- Sie sollen gemeinsam das wechselseitige Verständnis zwischen inländischem und ausländischem Bevölkerungsteil fördern (Buchst. a).
- Sie sollen gemeinsam das Zusammenleben der gesamten Bevölkerung auf der Grundlage gemeinsamer Grundwerte und Verhaltensweisen erleichtern (Buchst. b).
- Sie sollen gemeinsam die ausländischen Personen mit dem Aufbau des Staates, der Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Gesellschaft vertraut machen (Buchst. c).
- Sie sollen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit, die Teilnahme und – nach dem Entwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung [IMES]) zur Änderung der Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) vom Mai 2003¹⁰⁹

¹⁰⁷ Nach den Zahlen der Eidgenössischen Volkszählung 2000 haben lediglich 11,74 % der hierzulande anwesenden Muslime und Musliminnen (310'807) die schweizerische Staatsangehörigkeit (36'479); s. BFS, Eidgenössische Volkszählung 2000: Bevölkerungsstruktur, Hauptsprache und Religion, Neuenburg (November) 2003, S. 164, Tabelle 3.1: Wohnbevölkerung nach Religion, Nationalität und Geschlecht, in absoluten Zahlen und in %, 2000.

¹⁰⁸ Vom 13.9.2000 (SR 142.205). – Nach dem Revisionsentwurf des EJPD (IMES) vom Mai 2003 soll der persönliche Geltungsbereich der Verordnung – wohl ohne Erfolg auf Verankerung im definitiven Verordnungstext – auf nach Art. 14a Abs. 3, 4 oder 4bis ANAG vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer ausgedehnt werden (Art. 2 Abs. 1 Buchst. b).

¹⁰⁹ Online im WWW: <http://www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/aktuell/integration/vinta_d.pdf> (Zugang und Ausdruck: 5.11.2004); s. dazu auch EJPD (IMES), Teilrevision der Verordnung über Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA; SR 142.205) und Teilrevision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Aus-

(Art. 3 Abs. 2 Buchst. d) – die Mitverantwortung des ausländischen Bevölkerungsanteils am gesellschaftlichen Leben schaffen (Buchst. d).

Doch ohne die gänzliche Bereitschaft der Ausländerinnen oder Ausländer und die Offenheit der Inländerinnen und Inländer zur Integration kann die individuelle und kollektive Eingliederung nicht erfolgen (vgl. Art. 3 Abs. 3 VIntA); es bleibt bei einer Teil- oder Scheinintegration und führt zu einem gesellschaftlichen Parallelleben. Mit Bezug auf den Islam lässt sich diesbezüglich Folgendes¹¹⁰ festhalten: Im hiesigen sozialen Gefüge gibt es bereits Ansätze zu muslimischen Parallelgesellschaften mit eigenen, zur Rechts-, Sitten- und Sittlichkeitsordnung, die im Staat gilt, mehr oder weniger im Widerspruch stehenden Grundwertordnungen. Künftig wird es vielleicht sogar Parallelgesellschaften mit parastaatlichen Strukturen geben, die auf einem eigenen juristischen Fundament gründen und dementsprechend eigene politische Abläufe haben. Ein klares staatliches Diktat zur Integration durch Kooperation tut hier Not und hilft zur Wahrung der inneren Sicherheit.

Immerhin hat das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) in seinen Weisungen und Erläuterungen über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (ANAG-Weisungen) vom Januar 2004¹¹¹ für ausländische Seelsorgerinnen und Seelsorger von Religionsgemeinschaften mit gesamtschweizerischer oder überregionaler Bedeutung, die eine Aufenthaltsbewilligung zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz erhalten wollen, Kriterien betreffend Rechtsgehorsam, Fachwissen, Sprachfähigkeiten und Auskommen aufgestellt.

Endlich verlangt Art. 3a des Entwurfs des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung [IMES]) zur Änderung der Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) vom Mai 2003 von allen Ausländerinnen und Ausländern folgenden Beitrag zur Integration: Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz und Aneignung einer Landessprache (Abs. 1); Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der demokratischen Prinzipien und Bildungs- und Arbeitswilligkeit (Abs. 2). – Die Behörden haben den Grad der Integration bei der Ausübung des Ermessens zu berücksichtigen, insbesondere bei der Ertei-

länder (BVO; SR 823.21). Erläuternder Bericht (zum Vernehmlassungsverfahren), o. O. (Mai) 2003, online im WWW: <http://www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/aktuell/integration/bericht_d.pdf> (Zugang und Ausdruck: 5.11.2004).

¹¹⁰ Nach TANNER, Grundsatzdebatte, S. 250; vgl. dazu auch TIBI, S. 1 ff.

¹¹¹ Anhang 4/8a: Weisungen zu Art. 8 Abs. 3 Buchstabe a BVO für Ausnahmen von den Rekrutierungsprioritäten in bestimmten Branchen, Berufen und Berufsfunktionen, 2. (überarbeitete und ergänzte) Aufl., Bern (Januar) 2004, S. 25 ff. (Ziff. 491.51 im Weisungsordner).

lung der Niederlassungsbewilligung und der Anordnung von Entfernung- und Fernhaltemassnahmen (Abs. 3). Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung des Besuchs eines Sprach- und Integrationskurses verbunden werden, sofern dies im öffentlichen Interesse geboten ist (Abs. 4). Ausländerinnen und Ausländer sind auf bestehende Angebote zur Integrationsförderung hinzuweisen (Abs. 5).

Anhang 1: Flugblatt des Vereins „Idara Minhaj-ul-Quran“ gegen „Ahmadiyya Muslim Jamaat Schweiz“ (1999)

Idara Minhaj-ul-Quran
(...)

Unruhestifter Qadianiyyat

Der Glaube an die Endgültigkeit des Prophetentums ist ein Zeichen des Islams und er ist die Zusammenfassung des islamischen Glaubens. Für diese Wahrheit gibt es 100 Stellen aus dem Heiligen Koran und 200 Hadith-Stellen, dass Mohammed (...) der letzte Prophet Gottes ist. [Anmerkung des Autors E. T.: siehe Koran 33,40 – „Er (Mohammed) ist (...) das Siegel der Propheten (Khatm-e-Nabuwwat; arabisch: ḥâtam an-nabîyîn).“] Wenn eine Person nach ihm behauptet, dass er ein Prophet ist, der ist ein Dajal (Unruhestifter) [Anmerkung des Autors E. T.: arabisch – dağğâl], ein Lügner, ein Ungläubiger, ein Abtrünniger und ist würdig, umgebracht zu werden. Der englische Prophet der Mirzei, Mirza Ghulam Ahmad Qadiani [Anmerkung des Autors E. T.: 1835–1908; Gründer der seit 1889 bestehenden islamischen Bewegung Ahmadiyya; nach Ansicht der Ahmadi-Muslime und -Musliminnen einerseits die Verkörperung des wiedergekommenen Jesus, Buddhas und Krischnas und andererseits die Verkörperung des unter göttlicher Leitung stehenden Imams zur Wiederherstellung des Islams (arabisch: al-Mahdî)], hat nicht nur behauptet, ein Prophet zu sein, sondern er hat Texte geschrieben, welche die Seele verletzen. Er hat auch Behauptungen aufgestellt, welche die Haare eines Muslims aus Wut und Hass zu Berge stehen lassen. (...) Der Wind der Qadiani [Anmerkung des Autors E. T.: Untergruppe der Ahmadi-Muslime und -Musliminnen, die den Gründer der Ahmadiyya-Bewegung als einen Propheten des Islams beziehungsweise als das Ebenbild und Nachfolger des Propheten Mohammed verehrt] versucht das Licht der Khatm-e-Nabuwwat zu löschen und die Unruhe durch Mirza Qadiani versucht die Wurzeln des Islams (Gott möge uns vor dem Teufel schützen) zu zerstören.

- Die Schlange des falschen Propheten kommt heraus, um unsere neue Generation zu zerstören.

- Was ist Qadianiyyat? Qadianiyyat ist der Verrat an den Heiligen Propheten (...). Qadianiyyat ist ein Herd des Hasses gegen den Heiligen Propheten (...). Qadianniyat ist ein anderer Name für die Juden. (...)
- (...)

Liebe muslimische Freunde, in der Bewegung Tarik-e-Minhaj-ul-Quran ist die Abteilung Tahaffuz-e-Khatm-e-Nabuwwat (...) Schweiz gegründet worden und wir haben beschlossen revolutionäre Arbeit zu leisten. Diese Abteilung wird alles Mögliche unternehmen. (...)

- Für Mirzeiyyat soll anstatt der Ausdruck „Ahmadiyyat“ nur die Ausdrücke „Mirzei“ oder „Qadiani“ verwendet werden. (...)
- Für die „Mahmud Moschee“ [Anmerkung des Autors E.T.: Glaubenszentrum der „Ahmadiyya Muslim Jamaat Schweiz“, Forchstrasse 323, 8008 Zürich] soll nur noch der Ausdruck „Tempi House“ verwendet werden, denn eine Moschee ist das Haus Gottes – die Mirzei sind aber aus der Gemeinschaft der Muslime ausgeschlossen worden.
- Die Leute, die (...) als Qadiani (...) ihres Glaubens an Gott verlustig gehen, sollen durch richtige Interpretation des Siegels des Propheten zum richtigen Glauben zurückgebracht werden. Um diese Leute aus dem schmutzigen Graben herauszuholen, wird jetzt der Djihaad [Anmerkung des Autors E. T.: arabisch – ġihâd] ausgetragen.
- In verschiedenen Städten der Schweiz werden Niederlassungen der Tahaffuz-e-Khatm-e-Nabuwwat eingerichtet und gemäss unseren Vorstellungen Veranstaltungen durchgeführt.

(...)

Eine Frage: Wer dies hört und nichts dagegen unternimmt, gehört er noch zur Gemeinde des Heiligen Propheten (...)? Überlegen Sie es sich und fragen Sie Ihr Gewissen? Jeder Muslim ist verpflichtet, diese Unruhe gemeinsam zu vernichten. Vergessen Sie den persönlichen Streit, den Sie untereinander haben. Möge Gott uns allen helfen! Amen!

Anhang 2:

Zur bundesgerichtlichen Definition des Begriffs „Religion“ bzw. „religiöse Bezeugung“ – mit kritischen Anmerkungen

In BGE 119 Ia 178 ff., 183 f. (E. 4b und c) definierte das Bundesgericht den Gegenstand des Begriffes „Religion“ bzw. „religiöse Bezeugung“ – in seiner Spruchpraxis zum ersten und bis anhin letzten Mal – wie folgt: „Davon erfasst werden grundsätzlich alle Arten von Vorstellungen über die Beziehung des Menschen zum Göttlichen bzw. zum Transzendenten“, sofern sie „eine gewisse grundsätzliche, weltanschauliche Bedeutung erlangen, somit einer Gesamtsicht

der Welt entsprechen“ respektive „eine religiös fundierte, zusammenhängende Sicht grundlegender Probleme zum Ausdruck (bringen)“ und „soweit sie sich im Rahmen gewisser übereinstimmender sittlicher Grundanschauungen der Kulturvölker halten“.

Entsprechend der Pflicht zu glaubensbekenntnismässiger Neutralität, die sämtlichen von objektiven Rechts wegen innerhalb des bundesstaatsstrukturellen und bundesstaatsinstitutionellen Gewaltenteilungskonzeptes zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben originär oder derivativ zuständigen staatlichen Organen gleich welcher bundesstaatlichen Einheit und allen von objektiven Rechts wegen ausserhalb dieses bundesstaatlichen Gewaltenteilungskonzeptes zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben derivativ zuständigen nicht staatlichen Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts gestützt auf Art. 49 aBV – heute auf Art. 15 BV – als Korollarpflicht zur staatlichen Grundpflicht der Gewährleistung und Wahrung der individuellen, kollektiven (und beschränkt auch korporativen) Glaubensfreiheit auferlegt ist (vgl. BGE 118 Ia 46 ff., 53, 58 [E. 3b und 4e/aa]; 123 I 296 ff., 308 f. [E. 4b/bb]; 125 I 347 ff., 354 f. [E. 3a]; Urteil 2P.296/2002 des Schweizerischen Bundesgerichts vom 28. April 2003, E. 5.2.2), hätte es dabei allerdings vom materialen Definitionselement der „Kulturvölkergemeinschaftssittlichkeits-Adäquanz“ („soweit sie sich im Rahmen gewisser übereinstimmender sittlicher Grundanschauungen der Kulturvölker halten“) absehen müssen. Das von Bundesverfassungsrechts wegen an und für sich ohne jeden Vorbehalt generell-abstrakt geschützte gesellschaftliche Phänomen der „Religion“ bzw. des „Religiösen“ (Art. 49 aBV; Art. 15 BV; Art. 9 EMRK; Art. 18 VN-Pakt II; BGE 119 Ia 178 ff., 184 [E. 4b]; 123 I 296 ff., 301 [E. 2b/bb]) darf vom Bundesgericht aufgrund seiner Bindung an die in der Bundesverfassungsurkunde verankerte, für alle mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben betrauten Akteure (seien es natürliche Personen, seien es Personenverbindungen mit einer faktisch gebildeten und/oder juristisch entwickelten Organisationsform oder seien es Organe juristischer Personen) geltenden Direktive des unparteiischen Tuns, Duldens und Unterlassens in religiösen Angelegenheiten nicht mit irgendeinem (hier: definitorischen) Nachbehalt in ein generell-abstraktes Schema staatsobrigkeitlich gebilligter Weltanschauungen gezwängt werden. – Indes wird das Bundesgericht – wie überhaupt jeder mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben betraute Akteur – im Rahmen seiner Zuständigkeit nicht daran gehindert, bei der Auseinandersetzung mit Fragen über „Religion“ bzw. „Religiöses“ im Zusammenhang mit Akten der Rechtsetzung, Rechtsvollziehung oder Rechtsprechung „religiöse“ *Ausflüsse*, die wegen der Quantität und/oder Qualität ihrer *Einflüsse* auf den einzelnen Menschen, dessen Mit- und/oder Umwelt schweizerrechtliche Beachtung verdienen, nach a-„religiösen“ Kriterien zu bewerten und ihnen entsprechend zu begegnen (sei es im Sinne des Förderns, Belassens oder Unterdrückens), weil es hier nicht um die Frage geht, ob das rechtlich zu bewertende Faktum bundesverfassungsrechtlich unter Schutz gestellt ist, sondern ob, inwiefern und inwieweit es andere schweizerrechtlich unter Schutz gestellte Fakta berührt. (S. dazu etwa die Bemerkungen des Schweizerischen Bundesgerichts in seinem Urteil 2P.296/2002 vom 28. April 2003, E. 5.2.2.)

Auch wegen (voraussehbarer) verfahrensrechtlicher Schwierigkeiten bei der Feststellung dessen, was die übereinstimmenden sittlichen Grundanschauungen

der Kulturvölker sind (Tatsachenfrage), und wegen daraus sich ergebender verfahrensrechtlicher Schwierigkeiten bei der juristischen Wertung dessen, was im Einzelnen festgestellt worden ist (Rechtsfrage), hätte das Bundesgericht zur Bestimmung dessen, was in den Bereich von „Religion“ bzw. „religiös“ im Sinne des Bundesverfassungsrechts fällt, vom Element der Kulturvölkergemeinschafts-sittlichkeits-Adäquanz Abstand nehmen müssen. Schon die Bestimmung der charakteristischen Zeichen, an denen ein Kulturvolk zu erkennen ist, erweist sich angesichts der aus subjektiver Konstruktion der Wirklichkeit resultierenden Vielfalt sozialwissenschaftlicher Definitionsversuche hinsichtlich der Begriffe „Volk“ und „Kultur“ nahezu als Aporie. Zudem erscheint es mehr als zweifelhaft, ob eine objektive Möglichkeit und subjektive Fähigkeit besteht, einen gemeinsamen „kulturvölkischen“ Nenner sittlicher Grundanschauungen auf dem Wege der Kulturvergleichung zu finden; erweist sich doch bereits die Konvergenz von Ansichten über die uneingeschränkte Verbindlichkeit, unter der ein Mensch in seinem Verhalten zu seinem Selbst, seiner Mitwelt und Umwelt steht, unter Angehörigen eines einzelnen Kulturkreises als mühsam. Zudem ist eine rechtliche Wertung dessen, was hinsichtlich der übereinstimmenden sittlichen Grundanschauungen der Kulturvölker festgestellt wird, auch von bewusst-gewollt bis hin zu unbewusst-ungewollt inhaltlich (dis)qualifizierenden Überlegungen begleitet und steht damit unter Verdacht auf Verletzung der schweizerrechtsgrundordentlich verankerten, für alle mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben betrauten Akteure geltenden Verhaltensmaximen der glaubensbekenntnismässigen Neutralität (Art. 15 BV), Toleranz (Art. 8 Abs. 2 BV; Art. 9 Abs. 1 i. V. m. Art. 14 EMRK; Art. 18 Abs. 1, 2 und 4 i. V. m. Art. 26 VN-Pakt II) und Korrektheit (Art. 9 BV).

Schliesslich erweist sich das materiale Kriterium der Kulturvölkergemeinschafts-sittlichkeits-Adäquanz zur Bestimmung dessen, was „Religion“ bzw. „Religiöses“ im Sinne der Rechtsgrundordnung ist, auch wegen der inhaltlichen Wandelbarkeit von Rechtstatsachen als untauglich. Seine Verwendung steht einer rechtsgrundordentlichen Definition entgegen, die (Neu-)Entwicklungen dessen zu folgen vermag, was rechtstatsächlich unter „Religion“ bzw. „religiös“ verstanden wird. Gerade weil der Zweck einer Rechtsgrundordnung darin liegt, das menschliche Zusammenleben in allgemeinsten und grundlegendster Weise zu regeln, sind die in ihr enthaltenen unbestimmten Begriffe möglichst weit und unter Beachtung der Realien auszulegen. Ansonsten ist das Ergebnis der Begriffsbestimmung realitätsfremd und damit unpraktikabel.

Literaturverzeichnis

Verwendete Literatur

AHMAD, NASIR S.

- Ahmadiyya. Eine Bewegung des Islams, Zürich 1958.

EGLI, PATRICIA

- Drittwirkung von Grundrechten. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten im Schweizer Recht (= Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 147; Diss. Universität Zürich 2001), Zürich/Basel/Genf 2002.

ENDE, WERNER

- Art. Wahnabiyya, in: Bearman, P. J./Bianquis, Th./Bosworth, C. E./Donzel, E. van/Heinrichs, W. P. (Hrsg.), Encyclopédie de l'Islam (Neue Ausgabe), Bd. XI: VAN-AL-WAḲIDĪ, Leiden 2003, S. 44 ff.

HÄFELIN, ULRICH

- Art. 49 [aBV], in: Aubert, Jean-François/Eichenberger, Kurt/Müller, Jörg Paul/Rhinow, René A./Schindler, Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874.

HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG

- Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. (vollständig überarbeitete) Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002.

HUMBERT, CLAUDE-ALAIN

- Religionsführer Zürich. 370 Kirchen, religiös-spirituelle Gruppierungen, Zentren und weltanschauliche Bewegungen der Stadt Zürich, Zürich 2004.

KÜNG, HANS

- Der Islam. Geschichte, Gegenwart Zukunft, München 2004.

LAMCHICHI, ABDERRAHIM

- L'islamisme en question(s), Paris/Montreal 1998.

LENDI, MARTIN

- Das Gemeinwohl und die Änderbarkeit der Verfassung – dargestellt am Beispiel der Schweizerischen Bundesverfassung, in: Bonvin, Jean-Michel/Kohler, Georg/Sitter-Liver, Beat (Hrsg.), Gemeinwohl – Bien commun. Ein kritisches Plädoyer – Un plaidoyer critique (21. Kolloquium [2002] der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften), Freiburg/Schweiz 2004, S. 177 ff.

MUHAMMAD AHMAD RASSOUL

- Das „deutsche Kalifat“, Köln 1993 (zit. Kalifat).
- Was ist Islam? (unter Mitarbeit von Müller, Iman Anke), 15. und verbesserte und erweiterte Aufl., Köln 1999 (zit. Islam).

MÜLLER, JÖRG PAUL

- Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, Bern 1999.

NOWAK, MANFRED

- UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll: CCPR-Kommentar, Kehl am Rhein/Strassburg/Arlington 1989 (zit. CCPR-Kommentar).
- Inhalt, Bedeutung und Durchsetzungsmechanismen der beiden UNO-Menschenrechtspakte, in: Kälin, Walter/Malinverni, Giorgio/Nowak, Manfred, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte/La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, 2. (stark erweiterte) Aufl., Basel/Frankfurt a. M./Brüssel 1997, S. 3 ff. (zit. UNO-Menschenrechtspakte).

REISSNER, JOHANNES

- Art. Wahhabiten, in: Kreiser, Klaus/Wielandt, Rotraud (Hrsg.), Lexikon der Islamischen Welt, völlig überarbeitete Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln 1992, S. 280 f.

SALADIN, PETER

- Grundrechte im Wandel. Die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt, 3. und unveränderte, durch ein ausführliches Vorwort ergänzte Aufl., Bern 1982.

SCHIESS RÜTIMANN, PATRICIA M.

- Von Ausländern mit Wohnsitz in der Schweiz gegründete Vereinigungen – insbesondere „Ausländerorganisationen“ – und das auf diese anwendbare Privatrecht, in: recht 21 (2003), S. 59 ff.

SCHWEIZER, RAINER J.

- Kommentar zu Art. 35 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen SZ 2002, S. 478 ff. (zit. Art. 35 BV).
- Kommentar zu Art. 36 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen SZ 2002, S. 490 ff. (zit. Art. 36 BV).

SEILER, HANSJÖRG

- Einführung in das Recht, 2. (ergänzte und verbesserte) Aufl., Zürich/Basel/Genf 2004.

SHAHIN, EMAD ELDIN

- Art. Salafiyah, in: Esposito, John L. (Hrsg.), The Oxford Encyclopedia of the Modern Islamic World, Bd. 3: LIBE-SARE, New York/Oxford 1995, S. 463 ff.

SHINAR, P./ENDE, W.

- Art. Salafiyya, in: Bosworth, C. E./Donzel, E. van/Heinrichs, W. P./Lecomte G. (Hrsg.), Encyclopédie de l'Islam (Neue Ausgabe), Bd. 8: NED-SAM, Leiden/Paris 1993, S. 931 ff.

TANNER, ERWIN

- Inwiefern und inwieweit kann und darf die Schweiz islamisch sein? Eine juristische Grundsatzdebatte ..., in: AJP 12 (2003), S. 246 ff. (zit. Grundsatzdebatte).
- Selbstmordattentate von Muslimen in der Schweiz?, in: SKZ 171 (2003), S. 129 (zit. Selbstmordattentate).
- Les musulman(e)s – un problème pour la sécurité intérieure de l'Etat suisse?, in: AJP 13 (2004), S. 962 ff. (zit. Sécurité intérieure).

- Art. Recht. 3: Schweiz, in: Baer, Harald/Gasper, Hans/Müller, Joachim/Sinabell, Johannes (Hrsg.), Lexikon neureligiöser Gruppen, Szenen und Weltanschauungen. Orientierungen im religiösen Pluralismus, erscheint im März 2005 (zit. Recht).

TIBI, BASSAM

- Islamische Zuwanderung. Die gescheiterte Integration, Stuttgart/München 2002.

TSCHANNEN, PIERRE

- Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004.

TSCHANNEN, PIERRE/ZIMMERLI, ULRICH

- Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005.

VILLIGER, MARK E.

- Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage, 2. und vollständig neu bearbeitete Aufl., Zürich 1999.

WYSS, MARTIN PHILIPP

- Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit? Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht, Bern 2001 (= Habil. Universität Bern 2001).

ZÜND ANDREAS

- Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhaltung, in: Uebersax, Peter/Münch, Peter/Geiser, Thomas/Arnold, Martin (Hrsg.), Ausländerrecht. Ausländerinnen und Ausländer im öffentlichen Recht, Privatrecht, Strafrecht, Steuerrecht und Sozialrecht der Schweiz (= Handbücher für die Anwaltspraxis 8), Basel/Genf/München 2002, S. 207 ff. (§ 6).

Weiterführende Literatur

BOUBAKEUR, DALIL/LAMBERT, PIERRE/SIBONY, DANIEL

- Le choc des religions. Juifs, chrétiens, musulmans, la coexistence est-elle possible?, Paris 2004.

BRUGGER, WINFRIED

- Verbot oder Schutz von Hassrede? Rechtsvergleichende Beobachtungen zum deutschen und amerikanischen Recht, in: AöR 128 (2003), S. 373 ff.

GRAZ, JOHN

- Liberté religieuse et sécurité dans le monde, in: Conscience et liberté 64/2003, S. 113 ff.

LIENHARD, ANDREAS

- Innere Sicherheit und Grundrechte, in: recht 20 (2002), S. 125 ff.

RIEDEL, SABINE

- Der Islam als Faktor in der internationalen Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 37/2003, S. 15 ff.

TORFS, RIK

- „Religion et insécurité dans le monde – actualités, exactions religieuses, manipulations politiques des religions“. Sécurité et liberté religieuse: quelques questions juridiques, in: Conscience et liberté 64/2003, S. 101 ff.