

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 401/2004

Sitzung vom 12. Januar 2005

60. Interpellation (Vereinbarkeit der schweizerischen und muslimischen Rechtsauffassung)

Die Kantonsräte Claudio Schmid, Bülach, und Christian Mettler, Zürich, haben am 15. November 2004 folgende Interpellation eingereicht:

Der seit 21 Jahren in der Schweiz lebende islamische Geistliche Youssef Ibram liess kürzlich in der welschen Ausgabe der Coop-Zeitung sowie im BLICK verlauten, er könne nicht gegen die Steinigung als Strafe für Unzucht, das heisst ausserhehlichen Geschlechtsverkehr, Ehebruch oder unsittliches Verhalten, sein, da dies Teil des islamischen Rechts sei. Er verweigerte ausserdem explizit die Distanzierung von Äusserungen des Genfer Lehrers Tariq Ramadan, der die Strafe der Steinigungen mit dem Hinweis verteidigt, dass der Tod jeweils rasch eintrete.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. War die an der Zürcher Rötelstrasse ansässige islamische Gemeinschaft für die Anerkennung durch den Regierungsrat vorgesehen?
2. Beabsichtigt der Regierungsrat weiterhin, islamische Rechtstraditionen durch Anerkennung muslimischer Religionsgemeinschaften zu importieren bzw. deren Verbreitung zu beschleunigen?
3. Trifft es zu, dass Steinigungen integraler Bestandteil des islamischen Rechts sind?
4. Betrachtet der Regierungsrat das Entstehen für die Steinigung bzw. deren Verteidigung und Rechtfertigung als vereinbar mit dem schweizerischen Ordre publique?
5. Welche Massnahmen unternimmt der Regierungsrat zur Durchsetzung der Beachtung der schweizerischen Rechtsauffassungen und der hiesigen kulturellen Gepflogenheiten in islamischen Gemeinschaften?
6. Wie viele im Kanton Zürich lebende Muslime sind als radikal bzw. als Gefahr für den öffentlichen Frieden einzustufen?
7. Welche Massnahmen unternimmt der Regierungsrat zur Eindämmung radikaler islamistischer Tendenzen?
8. Ist Imam Youssef Ibram Schweizer Bürger?
9. Wie verhindert der Regierungsrat im Verwaltungsverfahren die Einbürgerung von radikalen Muslimen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Claudio Schmid, Bülach, und Christian Mettler, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Möglichkeit der staatlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften war ein Bestandteil der Vorlage zur Neuregelung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat, die von den Stimmberechtigten im November 2003 verworfen wurde. Sowohl bei der Erarbeitung der Vorlage als auch im Verlauf des Abstimmungskampfes wurde indessen immer wieder darauf hingewiesen, dass derzeit neben den bereits anerkannten kirchlichen Körperschaften (evangelisch-reformierte Kirche, römisch-katholische Körperschaft, christkatholische Kirchgemeinde) wohl nur einige wenige Religionsgemeinschaften die strengen Voraussetzungen für eine staatliche Anerkennung erfüllen würden. Organisationsgrad und Strukturen der islamischen Gemeinschaften liessen annehmen, dass hier eine Anerkennung kaum innerhalb kürzerer Zeit überhaupt möglich sein würde. Entsprechend lagen keine Überlegungen zur Anerkennung einer bestimmten islamischen Gemeinschaft vor.

Zu Frage 2:

Die Ergebnisse der Volkszählungen 1970–2000 zeigen, dass nach der evangelisch-reformierten Landeskirche (498 000 Mitglieder oder 39,9% der Kantonsbevölkerung) und der römisch-katholischen Körperschaft (380 000 Mitglieder oder 30,5% der Kantonsbevölkerung) die verschiedenen Gemeinschaften der Muslime zusammen (67 000 oder 5,3% der Kantonsbevölkerung) im Jahr 2000 die drittgrösste Religionsgruppe im Kanton stellten. Ihre Zahl hat sich seit 1970 ständig erhöht, obwohl in dieser Zeit keine Aussicht auf Anerkennung einer islamischen Gemeinschaft bestand. Die Neuregelungsvorlage ging denn u.a. auch von der Annahme aus, dass die Anwesenheit des grössten Teils der muslimischen Bevölkerung unabhängig von der Möglichkeit der Anerkennung islamischer Religionsgemeinschaften ist. Eines der Ziele war es, dem Rechnung zu tragen und die Integration dieses in der Regel ausländischen Bevölkerungsteils zu fördern. Durch die Verpflichtung, demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze zu achten, sollte die Anerkennungsmöglichkeit sicherstellen, dass öffentlichrechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften grundlegende Werte unserer Rechtsordnung wie etwa die verfassungsrechtlichen Grundrechte, die Gewaltenteilung oder die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit achten.

Zu Frage 3:

Es zeigt sich, dass diesbezüglich keine einheitliche Meinung vertreten wird: In der reformerischen Ausrichtung wird sie verneint, in der fundamental-religiösen Ausrichtung hingegen bejaht. Der Blick über die Landesgrenzen zeigt denn auch, dass die mit unserer Rechtstradition in keiner Weise vereinbare Steinigung nicht grundsätzlich in muslimischen Gesellschaften, sondern nur dort anzutreffen ist, wo sich die fragliche Rechtsordnung aus fundamental-religiösen und nicht aus säkularisierten oder demokratischen Quellen ableitet. Die Ausführungen zur Frage 2 machen klar, dass für islamische Religionsgemeinschaften, die sich derart legitimieren, keine Anerkennungsmöglichkeit bestand.

Zu Frage 4:

Der Begriff des Ordre public wird vor allem im internationalen Privatrecht angewendet. Art. 27 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht (SR 291) bestimmt, dass eine im Ausland ergangene Entscheidung in der Schweiz nicht anerkannt wird, wenn die Anerkennung mit dem schweizerischen Ordre public offensichtlich unvereinbar wäre. Dabei ist zwischen formellem und materiellem Ordre public zu unterscheiden. Ersterer umfasst fundamentale verfahrensrechtliche Auffassungen der schweizerischen Rechtsordnung wie etwa der Anspruch auf rechtliches Gehör oder die Begründungspflicht staatlicher Entscheidungen, Letzterer die grundlegenden Vorschriften und sittlichen Werte der Schweiz (vgl. BGE 102 Ia 313 ff.).

Nicht nur der Ordre public, sondern auch der Grundrechtsschutz umfasst grundlegende Werte des schweizerischen Rechtssystems (vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, Rz. 271). Die Prüfung, ob die Äusserung einer Privatperson gegen den Ordre public verstösst, hat daher immer auch im Licht der Grundrechte zu erfolgen. Der durch den Ordre public im Vordergrund stehende Schutz der Allgemeinheit ist gegenüber den durch die Grundrechte geschützten Individualrechten abzuwägen. Ob ein Verstoß gegen den Ordre public vorliegt, ist daher immer anhand der jeweils konkreten Umstände zu beurteilen. Zu beachten sind dabei z. B. neben dem Inhalt der fraglichen Äusserungen auch die Stellung der sich äussernden Person sowie der Kreis der (möglichen) Adressaten der betreffenden Äusserungen. Privaten Äusserungen sind sodann auf jeden Fall dort Grenzen gesetzt, wo sie wie etwa die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder Gewalttätigkeit (Art. 259 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 [StGB, SR 310.0]) oder die Rassen-diskriminierung (Art. 261^{bis} StGB) strafrechtlich relevantes Verhalten darstellen.

Zu Frage 5:

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass mit der Möglichkeit zur staatlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften auch die Integration der jeweiligen Bevölkerungsgruppen beabsichtigt war. Für anerkannte Religionsgemeinschaften waren nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten vorgesehen, wie etwa die Bejahung der schweizerischen Rechtsordnung, eine demokratische Organisation oder die öffentliche Rechenschaftsablage über die Finanzen. Nach geltendem Recht stehen gegenüber den in der Regel nach Vereins- und allenfalls Stiftungsrecht und somit Bundesrecht organisierten Religionsgemeinschaften in erster Linie die im Bundesprivatrecht vorgesehenen Massnahmen zu Verfügung. Auf Klage der zuständigen Behörde oder eines Beteiligten (Verein) bzw. der Aufsichtsbehörde oder jedermanns, der ein Interesse hat (Stiftung), kann der Richter nach Art. 78 bzw. Art. 89 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) einen Verein oder eine Stiftung auflösen, wenn der Zweck des Vereins oder der Stiftung widerrechtlich oder unsittlich ist. Zuständig für die Klageerhebung ist im Kanton Zürich nach § 43 Ziffer 2 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (EG ZGB, LS 230) die Staatsanwaltschaft (Verein) bzw. das Gemeinwesen, dem die fragliche Stiftung angehört (Art. 84 ZGB, §§ 23 Abs. 3 und 34 Abs. 1 Ziffer 2 EG ZGB). Darüber hinaus gelten die Erlasse, die wie etwa das Schweizerische Strafgesetzbuch allgemein der Durchsetzung der Rechtsordnung dienen, selbstverständlich auch gegenüber privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften.

Zu Fragen 6 und 7:

Gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) haben die Kantone eine Behörde zu bestimmen, die beim Vollzug des genannten Gesetzes mit dem Bundesamt für Polizei (BAP) zusammenarbeitet. Mit dieser Aufgabe ist im Kanton Zürich der Dienst «ideologisch motivierte Straftaten» der Kantonspolizei betraut. Er beschafft Informationen über Organisationen und Gruppierungen, die in der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) erlassenen und vom Bundesrat jährlich genehmigten so genannten «Beobachtungsliste» aufgeführt sind oder Gegenstand eines Prüfverfahrens bilden. Die Ergebnisse werden dem eidgenössischen Dienst für Analyse und Prävention (DAP) übermittelt. Darüber hinaus hat der erwähnte Dienst der Kantonspolizei dem DAP unaufgefordert Meldung zu erstatten über festgestellte terroristische Aktivitäten, über verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus, verbotenen Handel mit Waffen und radio-

aktiven Materialien und über weitere Aktivitäten sowie Bestrebungen und Vorgänge aus dem In- und Ausland, welche die innere und äussere Sicherheit gefährden (vgl. Art. 6 und 11 BWIS und Art. 8 der Verordnung vom 27. Juni 2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [VWIS, SR 120.2]). Gewalttätiger Extremismus im Sinne von Art. 8 Abs. 1 lit. c VWIS umfasst Bestrebungen von Organisationen, deren Vertreter die Demokratie, die Menschenrechte oder den Rechtsstaat ablehnen und zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten verüben, befürworten oder fördern.

Die entsprechenden Abklärungen führt die Kantonspolizei nach Weisungen des Bundes durch und auch die Berichterstattung erfolgt im Auftrag des DAP. Die erwähnte «Beobachtungsliste» ist vertraulich und liegt in der ausschliesslichen Zuständigkeit des Bundes.

Angaben zur Anzahl der im Kanton Zürich lebenden Muslime, die als radikal im Sinne der oben erwähnten Bestimmungen zu beurteilen oder als Gefahr für den öffentlichen Frieden einzustufen sind, müssten daher vom DAP erhoben werden.

Der DAP fasst jährlich einen «Bericht Innere Sicherheit der Schweiz». Der aktuelle Bericht 2003 enthält u. a. das Kapitel «Islamische Aktivitäten in der Schweiz».

Zu Frage 8:

Aus Datenschutzgründen ist nur eine sehr eingeschränkte Auskunftserteilung zulässig. Für die Familie Ibram ist seit mehreren Jahren ein Einbürgerungsverfahren hängig, das bis heute nicht zur Erteilung des Bürgerrechts geführt hat.

Zu Frage 9:

Nach § 21 der Kantonalen Bürgerrechtsverordnung vom 25. Oktober 1978 (BüVO, LS 141.11) ist die Eignung zur Einbürgerung gegeben, wenn die Bewerberin oder der Bewerber

- a) in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
- b) mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
- c) die schweizerische Rechtsordnung beachtet;
- d) die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Diese Voraussetzungen stimmen mit der Regelung in Art. 14 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG, SR 141) überein.

Nach § 26 BüVO beurteilt die Direktion der Justiz und des Innern die Erfüllung von § 21 lit. c und d. Sie zieht dazu Auszüge aus dem Straf-, Betreibungs- und Steuerregister bei und trifft eigene Abklärungen über laufende Strafverfahren. Bei jugendlichen Gesuchstellerinnen und

Gesuchstellern werden zusätzlich Anfragen bei der Jugendstaatsanwaltschaft durchgeführt. Wenn es die konkreten Umstände verlangen, können nach § 26 Abs. 2 lit. c BÜVO ergänzende polizeiliche Erhebungen veranlasst werden. Extremistische und staatsgefährdende Aktivitäten werden indes in erster Linie dann erkannt, wenn sie zur Eröffnung einer Strafuntersuchung oder einer Verurteilung geführt haben. Praktische Bedeutung haben die zusätzlichen polizeilichen Sachverhaltserhebungen nach § 26 Abs. 2 lit. c BÜVO vor allem in der Überprüfung der ehelichen Gemeinschaft bei Gesuchen um erleichterte Einbürgerung von ausländischen Ehepartnern von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern. Polizeiliche Erhebungen können sodann auch bei Vorliegen begründeter Hinweise und Bedenken durchgeführt werden, denen nicht im Rahmen der üblichen Eignungsprüfung nachgegangen werden kann. Hier liegt aber in der Regel ein örtlicher Bezug vor, weshalb sich gewöhnlich erst im Rahmen der kommunalen Gesuchsbearbeitung entsprechender Ermittlungsbedarf zeigt.

Zeigen die Abklärungen des Kantons keine Hinderungsgründe, wird das Einbürgerungsgesuch der Wohngemeinde zur Beschlussfassung über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts überwiesen. Die Gemeinde beurteilt nach § 30 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a und b BÜVO die soziale und kulturelle Integration der gesuchstellenden Personen. Dabei steht es auch ihr frei, bei begründeten Hinweisen ergänzende polizeiliche Erhebungen vorzunehmen.

Nach der kommunalen Beschlussfassung führt die Direktion der Justiz und des Innern nochmals Abklärungen über laufende Strafverfahren durch. Verlaufen diese negativ, wird das Kantonsbürgerrecht erteilt und die Gesuchsakten dem Bundesamt für Migration (BFM) zur Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung überwiesen.

Bei der Bearbeitung auf Bundesstufe bilden staatsschützerische Aspekte ein wesentliches Element der Eignungsprüfung. Zwar klärt auch das BFM nochmals ab, ob neue oder bisher nicht bekannte ungelöschte Strafen oder hängige Strafverfahren verzeichnet sind. Das BFM überprüft aber insbesondere auch, ob die bewerbenden Personen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden. Dazu klärt es über die einschlägigen Bundesdienste ab, ob sie in der Datenbank des DAP registriert oder wegen eines Verfahrens betreffend Rechtshilfe/Auslieferung verzeichnet sind.

Eine Einstellung des Einbürgerungsverfahrens wegen staatsgefährdender Tätigkeit ist im Rahmen der kantonalen Bearbeitung zusammengefasst in erster Linie dort möglich, wo der Direktion der Justiz und des Innern Erkenntnisse über laufende Strafverfahren oder erfolgte

Verurteilungen vorliegen oder wo die kommunale Behörde die Erteilung des Gemeindebürgerrechts aus Gründen mangelnder sozialer und kultureller Integration verweigert. Die Gewinnung von Informationen zu staatsgefährdendem Verhalten und deren Beurteilung hinsichtlich Einbürgerungseignung wird hingegen grundsätzlich von den Bundesbehörden wahrgenommen, welche über die entsprechenden Instrumente bzw. spezialisierten Dienste verfügen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi