



8. Dezember 2023

Massnahmen zur Eindämmung der Verbreitung von gewaltextremistischem und terroristischem Gedankengut in religiösen Vereinigungen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 21.3451 «Imame in der Schweiz» Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates vom 25. März 2021



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Einleitung	4
1.1	Postulat Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates 21.3451	4
1.2	Erfolgte Arbeiten.....	4
1.3	Begriffe.....	5
1.4	Ziel und Gegenstand des Berichtes.....	6
2	Befunde des Rechtsvergleichs	7
2.1	Regeln zur Einsetzung und Tätigkeit als Imam (Imam-Bewilligungen).....	7
2.2	Imam-Register.....	8
2.3	Die Finanzierung betreffende Regeln (Auslandfinanzierungsverbot und Transparenzpflichten).....	9
2.3.1	Auslandfinanzierungsverbot für Religionsgemeinschaften	10
2.3.2	Transparenzpflichten für Religionsgemeinschaften	10
2.3.3	Regelungen, welche Religionsgemeinschaften indirekt treffen.....	11
2.3.4	Keine die Finanzierung von Religionsgemeinschaften betreffende Regelungen	12
3	Darstellung und Analyse des Ist-Zustandes	12
3.1	Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut.....	13
3.1.1	Problemanalyse	13
3.1.1.1	Allgemein.....	13
3.1.1.2	Im Kontext von religiösen Reden und Predigten	13
3.1.1.3	Im virtuellen Bereich	14
3.1.2	Bisherige Massnahmen.....	15
3.1.2.1	Strafrechtliche Ahndung und Strafbarkeit.....	15
3.1.2.2	Nachrichtendienstliche Aufklärung.....	16
3.1.2.3	Präventiv-polizeiliche Massnahmen.....	17
3.1.2.4	Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus	18
3.1.2.5	Beispiele kantonaler und kommunaler Massnahmen.....	18
3.1.2.6	Bericht des Bundesrates «Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen» und weitere Massnahmen	21
3.2	Ausländische Beeinflussungsaktivitäten	22
3.2.1	Problemanalyse	22
3.2.1.1	Allgemein.....	22
3.2.1.2	Religionsgemeinschaften betreffende Beeinflussungen und Auslandfinanzierungen	22
3.2.2	Bisherige Massnahmen gegen illegitime ausländische Beeinflussungsaktivitäten.....	25
3.2.2.1	Regulierung der Politikfinanzierung	25
3.2.2.2	Verbesserung der Transparenz für bestimmte transnational tätige Vereine	26
3.2.2.3	Eintragungspflicht für religiöse Stiftungen	26
3.2.2.4	Meldestelle für Geldwäscherei und verdächtige Transaktionen	26
3.2.2.5	NDG-Revision.....	27

3.2.2.6 Bundesratsbericht zu ausländischen Beeinflussungsaktivitäten. 27

4	Prüfung der Einführung von Imam-Bewilligungen, Imam-Registern und eines Auslandfinanzierungsverbotes für Moscheen.....	27
4.1	Übergeordnete Aspekte.....	27
4.1.1	Kantonale Zuständigkeit.....	27
4.1.2	Konnex zu den verpflichtenden Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften	27
4.1.3	Verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte	28
4.1.3.1	Glaubens- und Gewissensfreiheit	28
4.1.3.2	Diskriminierungsverbot	32
4.1.4	EMRK und UNO-Pakt II	34
4.1.4.1	Im Allgemeinen.....	34
4.1.4.2	Die einzelnen Massnahmen betreffend.....	35
4.2	Bewilligungen	35
4.2.1	Imam-Bewilligungen.....	35
4.2.1.1	Eignung	36
4.2.1.2	Praktikabilität	37
4.2.1.3	Rechtsvergleich	38
4.2.2	Bewilligungen für alle religiösen Betreuungspersonen	38
4.3	Register.....	39
4.3.1	Imam-Register	39
4.3.1.1	Eignung	39
4.3.1.2	Praktikabilität	39
4.3.1.3	Informationelle Selbstbestimmung	40
4.3.2	Alternativen zu Imam-Register	40
4.3.2.1	Moscheen-Register.....	40
4.3.2.2	Register religiöser Betreuungspersonen	40
4.3.2.3	Register über Religionsgemeinschaften.....	41
4.3.3	Rechtsvergleich	41
4.4	Auslandfinanzierungsverbot	41
4.4.1	Auslandfinanzierungsverbot für Moscheen.....	41
4.4.1.1	Eignung	41
4.4.1.2	Praktikabilität	42
4.4.2	Auslandfinanzierungsverbot für alle privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften	42
4.4.3	Rechtsvergleich	42
5	Handlungsbedarf, Synthese und Schlussfolgerungen	42
5.1	Handlungsbedarf betreffend die Eindämmung der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut	43
5.1.1	Bisherige Massnahmen auf Bundesebene	43
5.1.2	Im virtuellen Bereich.....	43
5.1.3	Bisherige kantonale und kommunale Massnahmen (vgl. Ziff. 3.1.2.5) ...	44
5.2	Schlussfolgerungen.....	45
6	Bibliographie.....	46
7	Abkürzungen.....	50

1 Ausgangslage und Einleitung

1.1 Postulat Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates 21.3451

- 1 Der Ständerat hat das von seiner Kommission für Sicherheitsfragen (SiK-S) eingereichte Postulat 21.3451 «Imame in der Schweiz» am 16. Juni 2021 angenommen.¹ Es beauftragt den Bundesrat «in Ergänzung zum Postulat 16.3314 (Gemässigte Imame sind Schlüsselpersonen gegen die Radikalisierung von jugendlichen Muslimen) in einem Bericht darzulegen, wie Personen besser kontrolliert werden können, die anlässlich von religiösen Reden und Predigten terroristisches oder gewalttätig-extremistisches Gedankengut verbreiten. Dabei zeigt er namentlich die Vor- und Nachteile einer Einführung eines Bewilligungsverfahrens für Imame, eines öffentlichen Imam-Registers, sowie der Einführung eines Auslandsfinanzierungsverbotes für Moscheen auf. Schliesslich legt er dar, in welchen Bereichen aus seiner Sicht Handlungsbedarf besteht.» In Erfüllung des genannten Postulates 16.3314 Ingold hat der Bundesrat am 18. August 2021 seinen Bericht «Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen»² verabschiedet.
- 2 Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme vom 16. Februar 2022 zum Postulat 21.4603 Wobmann «Zum Stand der muslimischen Religionsgemeinschaften in der Schweiz» bereit erklärt, im vorliegenden Bericht auch die Fragen zur Auslandsfinanzierung und -beeinflussung von Religionsgemeinschaften abzuhandeln.³

1.2 Erfolgte Arbeiten

- 3 Das federführende Bundesamt für Justiz (BJ) setzte eine Begleitgruppe ein, die sich aus Fachpersonen folgender Organisationen und Verwaltungseinheiten zusammensetzte:
 - Bundesamt für Polizei (fedpol),
 - Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA),
 - Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB),
 - Konferenz der Kantonsregierungen (KdK),
 - Nachrichtendienst des Bundes (NDB),
 - Sicherheitsverbund Schweiz (SVS),
 - Staatssekretariat für Migration (SEM).
- 4 Um einen rechtsvergleichenden Überblick über staatliche Regelungen betreffend Bewilligungen und Register für Imame sowie Transparenzpflichten und Auslandsfinanzierungsverbote für Moscheen zu verschaffen, beauftragte das BJ das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) mit der Erstellung einer entsprechenden Übersicht und eines Kurzgutachtens (vgl. Kapitel 2).
- 5 Mit einer Befragung folgender kantonalen und kommunalen Fachstellen und einer kantonalen Konferenz erkundigte sich das BJ nach deren Einschätzung betreffend die Problematik der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut im Kontext der Religion sowie die dagegen ergriffenen Massnahmen (vgl. insbesondere Rz. 60f.):
 - Anlaufstelle Radikalisierung der Kantonspolizei Basel-Stadt,
 - Koordinationsstelle für Religionsfragen des Kantons Basel-Stadt,

¹ Postulat 21.3451 Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats «Imame in der Schweiz» vom 25. März 2021, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de> > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > [21.3451](#) (Stand: 28.08.2023).

² Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.3314 Ingold (*Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*).

³ Postulat 21.4603 Wobmann «Zum Stand der muslimischen Religionsgemeinschaften in der Schweiz» vom 16. Dezember 2021, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de> > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > [21.4603](#) (Stand: 28.08.2023).

- Beauftragter für kirchliche und religiöse Angelegenheiten des Kantons Bern,
- Fachstelle Radikalisierung und Gewaltprävention der Stadt Bern,
- Bureau de l'intégration des étrangers des Kantons Genf,
- Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS),
- Koordinationsstelle Religionsfragen des Kantons Solothurn,
- Servizio per l'integrazione degli stranieri des Kantons Tessin,
- Délégué aux affaires religieuses des Kantons Waadt,
- Préfecture du district de Lausanne,
- Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention der Stadt Winterthur,
- Präventionsabteilung Interventionsstelle gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus der Kantonspolizei Zürich,
- Stabs- und Rechtsdienst der Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürich.

1.3 Begriffe

Extremismus wird in diesem Bericht verstanden als eine Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder des Rechtsstaats. Sofern für die Erreichung dieser Ziele Gewalttaten⁴ verübt, gefördert oder befürwortet werden, handelt es sich nach Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG⁵ um **gewalttätigen Extremismus**.

Für den Begriff des **Terrorismus** hat sich keine einheitliche Definition etabliert. Gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch⁶ handelt es sich bei einer *terroristischen Straftat* um ein Gewaltverbrechen,⁷ mit dem die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll (Vgl. Art. 260^{quinquies}, Art. 260^{sexies} und Art. 260^{ter} StGB). *Terroristische Aktivitäten* im Sinne des NDG und BWIS⁸ sind demgegenüber Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen (vgl. Art. 19 Abs. 2 Bst. a NDG und Art. 23e Abs. 2 BWIS).

Unter **Verbreitung von Gedankengut** sind vorliegend Äusserungen (mündliche oder andere Kund- oder Weitergaben der fraglichen Inhalte durch Schrift, Bild, Gebärde oder durch sonstige Mittel) zu verstehen, welche von mindestens einer anderen Person tatsächlich zur Kenntnis genommen oder ihr wenigstens zugänglich gemacht werden. Davon abzugrenzen sind einerseits rein gedankliche Vorgänge wie das Gewissen, Gedanken, Ideen, Gedankengut oder Ideologien, das sogenannte *forum internum* (vgl. Rz. 104). Abzugrenzen ist die Verbreitung von Gedankengut andererseits von Handlungen, die über schlichte Äusserungen hinausgehen, insbesondere im Zusammenhang mit der Durchführung oder Vorbereitung von gewalttätig-extremistischen oder terroristischen Anschlägen.

Auch **Propaganda** kann mit beliebigen von aussen wahrnehmbaren Handlungen, wie etwa dem Halten von Vorträgen, dem Verteilen von Schriften, sogar mit blossen Gebärden betrie-

⁴ Der Begriff Gewalttaten ist im strafrechtlichen Sinne zu verstehen. Es geht um Gewalt einer Person gegenüber als unmittelbares Einwirken auf deren Körper. Gewalt gegen Sachen genügt hingegen nicht (vgl. TRECHSEL/CRAMERI Praxiskommentar, Art. 140 N 4).

⁵ Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG), SR 121.

⁶ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937, SR 311.

⁷ Gewaltverbrechen sind mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedrohte Delikte (Art. 10 Abs. 2 StGB), bei denen Gewalt im strafrechtlichen Sinn zur Anwendung gelangt, wie beispielsweise vorsätzliche Tötung (Art. 111 StGB), Mord (StGB 112), schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB), Raub (Art. 140 StGB) oder Brandstiftung (Art. 221 StGB).

⁸ Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), SR 120.

ben werden und richtet sich mindestens an eine andere Person. Im Unterschied zur Verbreitung von Gedankengut braucht es hier allerdings eine Absicht des Werbens.⁹ Propaganda kann je nach Inhalt und Ausgestaltung strafbar sein oder auch nicht (vgl. Rz. 45ff).

- 10 Unter dem Begriff der **Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut** wird in diesem Bericht demnach jegliche Kund- oder Weitergabe von Ideen, Einstellungen, Denkweisen oder Geisteshaltungen verstanden, die sich entweder gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung bzw. gegen den Rechtsstaat richten und zur Erreichung dieses Zieles Gewalttaten mindestens befürworten (**gewalttätig-extremistisch**); oder die Gewaltverbrechen fördern oder befürworten, um die Bevölkerung einzuschüchtern oder um einen Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen bzw. um die staatliche Ordnung zu beeinflussen oder zu verändern (**terroristisch**).
- 11 Ob die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut die Schwelle zur Propaganda bzw. zur Strafbarkeit erreicht oder nicht, ist für die Begriffsumschreibung nicht relevant.
- 12 Für den arabischen Begriff **Imam** gibt es keine allgemeingültige Definition. Dies ist unter anderem dem Umstand geschuldet, dass religiöse Autoritäten im Islam heterogen und wenig formalisiert bzw. institutionalisiert sind.¹⁰ In diesem Bericht werden unter Imamen Personen verstanden, welche in religiöser Funktion einer islamischen Religionsgemeinschaft vorstehen. Sie sind durch regelmässige Aktivitäten (Predigen, Leitung der Gebete, Seelsorge, etc.) als religiöse Experten in islamischen Gemeinschaften tätig und dort wesentlich für die Deutung des Islams verantwortlich.¹¹ Wichtig für das Verständnis ist ausserdem, dass islamische Prediger nicht zwingend als Imame in offiziellen Moscheen fungieren, sondern sich auch in sogenannten «Hinterhofmoscheen» oder privaten Räumlichkeiten und online mit einem religiösen Diskurs an ein Publikum richten können.¹² Vgl. für weitere Bedeutungen des Begriffs Imam Rz. 142.
- 13 Als **Auslandfinanzierung** gilt jede monetäre und nichtmonetäre Zuwendung von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften, die keinen Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz haben, an natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften in der Schweiz. Sie umfasst einerseits finanzielle Vorteile in Form von Bargeld, Banküberweisung, Schuldübernahme oder Schulderrlass und andererseits unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachte Sachwerte oder üblicherweise kommerziell angebotene Dienstleistungen.¹³
- 14 Für die Begriffe **öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften**, **privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften** und **öffentliche Anerkennung** von Religionsgemeinschaften wird auf das Kapitel «Terminologie» im Bericht des Bundesrates «Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen»¹⁴ verwiesen.

1.4 Ziel und Gegenstand des Berichtes

- 15 Der vorliegende Bericht beantwortet die Frage, ob betreffend die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut im Kontext von Predigten bzw. religiösen Reden Handlungsbedarf besteht. Dazu wird einerseits das bestehende Instrumentarium

⁹ Es muss also bezweckt werden, auf den oder die Empfänger einzuwirken, um diese für die propagierten Werte zu gewinnen oder sie in ihrer Überzeugung zu festigen. Vgl. BGE 68 IV 147; BGE 140 IV 102 E. 2.2.2. S. 105; BGE 68 IV 145 E. 2.

¹⁰ SAAL, *Religious Radicals*, 273.

¹¹ SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Papers* 7, 7ff. Gemäss einer Einschätzung des SZIG sind in der Schweiz rund 140 Imame vollzeitlich oder teilzeitlich angestellt. Hinzu kommt noch eine unbestimmte Zahl von ehrenamtlich arbeitenden Imamen (vgl. SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Papers* 7, 10, wonach in der Schweiz schätzungsweise insgesamt 130 Imame regelmässig und über eine gewisse Zeit tätig sind: Davon sind 40 albanischsprachig, 13 bosnischsprachig, ca. 56 türkischsprachig. 15-20 sind arabischsprachig. In SCHMID/TRUCCO/BIASCA, *SZIG-Studies* 7, 8 wurde die Schätzung der arabischsprachigen Imame auf 25 erhöht.) Vgl. auch *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize* Fn. 81 mit weiteren Hinweisen.

¹² Gemäss Auskunft von SAAL, *Religious Radicals*.

¹³ Eine Ausnahme sind Zuwendungen von Auslandschweizern und -schweizerinnen. Vgl. zu den Zuwendungen Art. 2 Bst. b und c der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPof) vom 24. August 2022, SR 161.18.

¹⁴ Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.3314 Ingold (*Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*), Kapitel 1.3.2.

analysiert (vgl. Kapitel 3.1) und andererseits der Nutzen, die Praktikabilität und Zulässigkeit der von den Postulanten vorgeschlagenen regulatorischen Massnahmen geprüft: Die Einführung eines Bewilligungsverfahrens für Imame, eines öffentlichen Imam-Registers und eines Auslandsfinanzierungsverbotes für Moscheen (vgl. Kapitel 4). Ausserdem wird, wie vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 16. Dezember 2022 zum Postulat 21.4603 Wobmann «Zum Stand der muslimischen Religionsgemeinschaften in der Schweiz» angekündigt, auch auf die Fragen nach der Auslandsfinanzierung bzw. -beeinflussung von islamischen Religionsgemeinschaften eingegangen (vgl. Kapitel 3.2 und 4.4).

Aufgrund der Ausrichtung des Postulats auf Imame und Moscheen geht der Bericht nur punktuell auf die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut im digitalen Raum bzw. durch soziale Plattformen ein (vgl. Rz. 43). Ebenso befasst sich der Bericht weder mit dem Zusammenhang von Terrorismus befürwortenden Diskursen und Gewalt, noch mit strafrechtlich relevanten Handlungen, die über schlichte Äusserungen hinausgehen, wie etwa der Vorbereitung und Begehung von Gewaltverbrechen.

16

2 Befunde des Rechtsvergleichs

In seiner vom BJ mandatierten Übersicht (vgl. Rz. 4)¹⁵ untersuchte das SIR die Situation in Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Türkei und der Europäischen Union. Auf dieser tabellarischen Grundlage erstellte das SIR in einem zweiten Schritt ein Kurzgutachten über die Finanzierung islamischer und anderer religiöser Gemeinschaften.¹⁶ Darin wurden die Rechtsordnungen in Belgien, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und Spanien berücksichtigt.

17

2.1 Regeln zur Einsetzung und Tätigkeit als Imam (Imam-Bewilligungen)

Von den sechzehn in der Übersicht des SIR untersuchten Ländern bestehen einzig in der **Türkei** gesetzliche Regeln zur Einsetzung und Tätigkeit als Imam. Zu beachten ist diesbezüglich, dass Imame in der Türkei Staatsbeamte sind.¹⁷

18

Das **österreichische Islamgesetz**¹⁸ gesteht den islamischen Religionsgemeinschaften in §2 Ziff. 1 Selbstständigkeit in inneren Angelegenheiten zu. Es verpflichtet die islamische Religionsgemeinschaft eine Aufstellung aller ihrer Funktionstragenden zu führen (§7 Ziff. 5 Islamgesetz), sie dem Bundeskanzler auf dessen Verlangen bekanntzugeben (§25 Ziff. 2) und Funktionstragende, welche die öffentliche Sicherheit, oder die Rechte und Freiheiten anderer nachhaltig gefährden, ihrer Funktion zu entheben (§14 und §21 Islamgesetz). Voraussetzungen für religiöse Tätigkeiten werden indessen einzig im Zusammenhang mit der religiösen Betreuung von Mitgliedern der islamischen Religionsgemeinschaft in öffentlichen Institutionen (beispielsweise Bundesheer, Haftanstalten und öffentlichen Krankenhäusern) genannt (vgl. §11 Islamgesetz), nicht jedoch für Imame allgemein.¹⁹

19

Die übrigen untersuchten Staaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden und Spanien) kennen, abgesehen von ausländerrechtlichen Bestimmungen, **keine rechtlichen Regelungen** zur Einsetzung oder zur Tätigkeit von Imamen. In Belgien, wo der Islam seit 1974 staatlich anerkannt ist und Imame vom Staat entlohnt werden, und in Spanien,

20

¹⁵ SIR, Übersicht über das Bestehen staatlicher Regelungen hinsichtlich der Einsetzung und Tätigkeit von Imamen (nachfolgend: SIR, *Übersicht*).

¹⁶ SIR, Kurzgutachten über die Finanzierung Islamischer und anderer religiöser Gemeinschaften (nachfolgend: SIR, *Kurzgutachten*).

¹⁷ SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Papers* 7, 19. Gemäss DAMBO ADNAN, Religionsfreiheit in der Türkei – Rechtliche Beziehung zwischen Staat und Religion, Graz 2012, 45, überwacht und kontrolliert das staatliche Präsidium für Religionsangelegenheiten (Diyaret) sämtliche sunnitischen Moscheen, ernennt alle Imame und regelt deren Ausbildung.

¹⁸ Bundesgesetz über die äusseren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften (Islamgesetz) von 2015.

¹⁹ Als Voraussetzungen werden der Lebensmittelpunkt in Österreich, die Ermächtigung durch die Religionsgesellschaft und die fachliche und persönliche Eignung genannt. Letztere umfasst den Abschluss eines theologischen Studiums oder einer gleichwertigen Qualifikation, dreijährige einschlägige Berufserfahrung und Deutschkenntnisse.

wo der Islam zusammen mit dem Judentum und der protestantischen Kirche die zweithöchste Ebene der staatlichen Anerkennung genießt, spielen jedoch die muslimischen **Dachverbände** bei der Einsetzung von Imamen eine Rolle.²⁰

2.2 Imam-Register

- 21 Österreich und die Türkei sehen keine Imam-Register, aber öffentliche Register für **Institutionen** vor. So werden in der Türkei sämtliche Moscheen und deren Adressen aufgelistet. Die österreichische Islam-Landkarte²¹ führt ebenfalls muslimische Organisationen und Verbände auf. Sie wurde von der *Dokumentationsstelle für den politischen Islam*²² erstellt und enthält Angaben der Adressen, Verbindungen und die Einschätzung der ideologischen Ausrichtung der Einrichtungen. Die Islam-Landkarte wurde verschiedentlich kritisiert.²³
- 22 In Spanien und Irland müssen sich Personen, die zu Handlungen mit **zivilrechtlichen Wirkungen** befugt sind, wie etwa zu standesamtlichen Trauungen, in einem Personenregister eintragen lassen. Dies gilt indessen nicht nur für Imame, sondern für sämtliche Vorsteher von Religionsgemeinschaften. Irland, Spanien, Dänemark und Frankreich kennen mit **Privilegien** verbundene freiwillige Registrierungen von Religionsgemeinschaften.²⁴ In Luxemburg und in Belgien führen die *Exekutive der Muslime Belgiens* und die *Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg*, also die islamischen **Dachverbände**, Register über die ihnen angehörenden Moscheen.
- 23 Keiner der 16 geprüften Staaten kennt indessen ein öffentliches, behördlich veranlassenes oder geführtes Register für Imame. Vielmehr wurde die Frage einer Registrierung von Imamen bzw. Moscheen insbesondere in Deutschland, in Italien und in den Niederlanden vertieft geprüft und verworfen. Ausschlaggebend war dabei insbesondere die Unvereinbarkeit mit der Religionsfreiheit.

²⁰ In Belgien (vgl. SIR, *Kurzgutachten*, 9f.) setzt die *Exekutive der Muslime Belgiens*, als offizieller muslimischer Ansprechpartner der belgischen Bundesregierung, Imame nach Absprache mit dem Justizministerium ein. Die Religionsgemeinschaften in Spanien (vgl. SIR, *Kurzgutachten*, 11f und 44ff.), welche diese Form der Anerkennung erhalten, können unter bestimmten Bedingungen Religionsunterricht in nicht-universitären schulischen Einrichtungen anbieten und geniessen Steuervorteile. Lediglich die Römisch-katholische Kirche genießt aufgrund von völkerrechtlichen Verträgen zwischen Spanien und dem Heiligen Stuhl über mehr Privilegien. Imame der islamischen Gemeinschaften, welche der *Islamischen Kommission Spaniens* (CIE) angehören, benötigen für die Ausübung ihrer Tätigkeiten eine Zertifizierung der CIE.

²¹ Vgl. <https://www.islam-landkarte.at/> (Stand 28.08.2023).

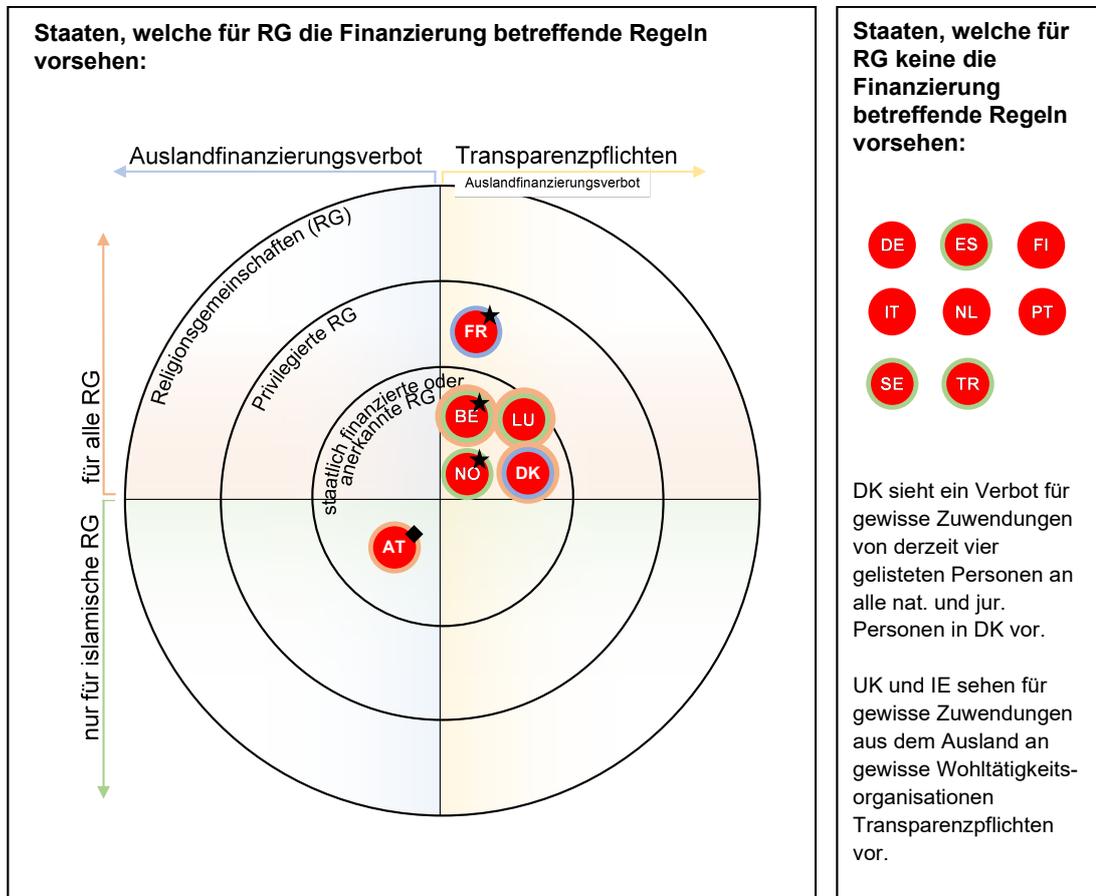
²² Der Österreichische Fonds zur Dokumentation von religiös motiviertem politischem Extremismus (Dokumentationsstelle Politischer Islam) wurde 2020 als Staatsfonds mit Mitteln des Integrationsministeriums eingerichtet.

²³ Im Vordergrund steht bei der Kritik die dahinterliegende politische Agenda, die lückenhaften und bisweilen falschen Daten, die Bekanntgabe der Adressen von Privatpersonen ohne deren Einwilligung und dass ausschliesslich islamische Einrichtungen dargestellt werden. Gemäss SCHULZE REINHARD, *FINO-MEMO Nr. 30, Österreich: Den Islam kartieren? Ein Fehlversuch*, 2f., könne die Karte als visualisierte Gefahrenkarte einer drohenden Islamisierung gelesen werden, da die streckbriefartigen Kurzbeschreibungen der muslimischen Organisationen dazu beitragen, dass Moscheen unterstellt wird, sie seien Orte eines islamischen Extremismus (abrufbar: <https://www.fino.unibe.ch/> > Formate > Fino Memo > Fino Memo 30 vom 06.06.2021 (Stand 28.08.2023). Gemäss VOGT sei das Projekt denn auch von rechtsextremen Identitären gelobt und instrumentalisiert worden. Vgl. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-06/islam-landkarte-oesterreich-kritik-rechtsextremismus-identitaere-integrationsministerin/komplettansicht>.

²⁴ In Irland (vgl. SIR *Kurzgutachten*, 9 und 19f.) können sich zudem Religionsgemeinschaften in das Register über Wohltätigkeitsorganisationen registrieren lassen. Dadurch unterstehen sie einerseits jährlichen Transparenzpflichten, geniessen dafür aber steuerliche Vorteile. Spaniens Justizministerium führt ein freiwilliges Register für religiöse Körperschaften, welche den Religionsgemeinschaften die Erlangung der Rechtspersönlichkeit ermöglicht. Durch diesen Status sind die Einrichtungen in gewissem Masse vor strafrechtlicher Verfolgung geschützt und dürfen in der Armeeseelsorgerische Tätigkeiten anbieten (SIR, *Kurzgutachten*, 11). Dänemark kennt ein Register für anerkannte Religionsgemeinschaften. Spenden an diese sind steuerlich abzugsfähig (SIR, *Kurzgutachten*, 16). In Frankreich werden Kultusvereinigungen als solche angemeldet, damit sie Rechtsfähigkeit erlangen und von verschiedenen Vorteilen profitieren können, wie beispielsweise der Fähigkeit frei Spenden und Vermächtnisse entgegenzunehmen, der Möglichkeit, dass Spender Steuervergünstigungen in Anspruch nehmen können oder der Befreiung von der Grundsteuer für Kultusgebäude).

2.3 Die Finanzierung betreffende Regeln (Auslandfinanzierungsverbot und Transparenzpflichten)

Die folgende Grafik visualisiert die Ergebnisse des Rechtsvergleichs zu den die Finanzierung betreffenden Regelungen, welche die vom SIR untersuchten Länder jeweils den auf ihrem Gebiet ansässigen Religionsgemeinschaften (RG) auferlegen:



Anmerkungen zur Grafik:

- Religionsgemeinschaften im betreffenden Staat
 - Staat gewährt Steuerbegünstigungen an die RG
 - Staat gewährt finanzielle Unterstützung an die RG
 - Staat anerkennt die RG
 - ★ Staaten, welche für die Annahme bestimmter Zuwendungen rechtliche Konsequenzen für die begünstigte RG vorsehen
 - ◆ Das AFV gilt nur für fortlaufende Finanzierung der anerkannten islamischen Religionsgesellschaft und nur, wenn die Zuwendung von staatlichen Akteuren stammt.
- Abk. Österreich (AT), Belgien (BE, hier gilt die Regelung in gewissen Regionen), Deutschland (DE), Dänemark (DK), Spanien (ES), Finnland (FI), Frankreich (FR), Irland (IE), Italien (IT), Luxemburg (LU), Niederlande (NL), Norwegen (NO), Portugal (PT), Schweden (SE), Türkei (TR), Grossbritannien (UK).

2.3.1 Auslandfinanzierungsverbot für Religionsgemeinschaften

25 Der Rechtsvergleich zeigt zunächst auf, dass keines der 16 untersuchten Länder ein Auslandsfinanzierungsverbot kennt, welches generell für Religionsgemeinschaften gilt. **Österreich**²⁵ ist das einzige Land, welches die Finanzierung betreffende Verbote spezifisch für islamische Religionsgemeinschaften bzw. Moscheen eingeführt hat. Das Auslandsfinanzierungsverbot soll die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der islamischen Religionsgemeinschaften und ihrer Verantwortlichen von ausländischen Einrichtungen gewährleisten. Das Auslandsfinanzierungsverbot und die damit verbundenen Transparenzpflichten²⁶ gelten indessen nur eingeschränkt. Das Verbot erfasst ausschliesslich 1.) die fortlaufende Finanzierung²⁷ 2.) die gewöhnliche Tätigkeit zur Befriedigung der religiösen Bedürfnisse der Mitglieder²⁸ 3.) die staatlich anerkannten islamischen Religionsgesellschaften²⁹ und gilt nur, wenn 4.) die Zuwendung von staatlichen Akteuren stammt oder solchen zugerechnet werden kann³⁰. Es wurden verschiedentlich Bedenken am Verbot geäussert, da es sich um einen Eingriff in die inneren Angelegenheiten der islamischen Religionsgesellschaft handle, das Verbot diskriminierend sei und der Pflicht widerspreche, sich aus eigenen Mitteln finanzieren zu müssen. Auch könne das Verbot leicht umgangen werden.

2.3.2 Transparenzpflichten für Religionsgemeinschaften

26 Die Auswertung des Rechtsvergleichs zeigt im Weiteren, dass diejenigen Staaten, die **Transparenzvorschriften** für Religionsgemeinschaften vorsehen, dies nicht spezifisch für das islamische Spektrum tun, sondern generell für Religionsgemeinschaften. Augenfällig dabei ist, dass die Transparenzvorschriften allesamt für Religionsgemeinschaften gelten, die vom Staat anerkannt (bzw. sich im Prozess der Anerkennung befinden) und/oder finanziert oder sonst wie privilegiert sind.

27

- In **Frankreich**³¹ bezwecken 2021 neu eingeführte Regeln u.a. die bessere Kontrolle von aus dem Ausland stammenden Finanzierungen. Religionsgemeinschaften, welche als Kultusvereinigung eingetragen wurden, und somit in den Genuss bestimmter Privilegien³² kommen, sind im Allgemeinen verpflichtet, Vorteile und Zuwendungen aus dem Ausland den Behörden zu melden, falls die Geld- oder Sachleistungen den jährlichen Schwellenwert von 15'300 Euro überschreiten. Ausserdem sind sie zur Buchführung verpflichtet und müssen diese den Behörden auf deren Verlangen vorlegen. Für den Fall, dass der Gesamtbetrag der ausländischen Zuwendungen 50'000 Euro überschreiten sollte, gelten zusätzliche Kontrollmassnahmen. Schliesslich können die Behörden bei Vorliegen einer tatsächlichen, aktuellen und hinreichend schweren Gefährdung eines grundlegenden Interesses der Gesellschaft die Rückerstattung der ausländischen Zuwendung anordnen.

28

- In **Norwegen**³³ ist die Finanzierung aus dem Ausland gestattet. Nimmt indessen eine staatlich finanzierte Religionsgemeinschaft Zuwendungen aus Staaten an, welche

²⁵ SIR, *Kurzgutachten*, 22ff.

²⁶ Zur besseren Überprüfung des Auslandsfinanzierungsverbotes wurden 2021 Transparenzpflichten eingeführt. So sind Aufzeichnungen über die Rechnungslegung der islamischen Religionsgemeinschaften dem Kultusamt vorzulegen, sofern diese für die Überprüfung des Auslandsfinanzierungsverbots relevant ist.

²⁷ Das Auslandsfinanzierungsverbot gilt ausschliesslich für die fortdauernde Finanzierung aus dem Ausland in Form von Geld-, Sach-, oder Personalleistungen, nicht hingegen für einmalige Zuwendungen.

²⁸ Gemäss §6 Ziff. 2 Islamgesetz muss die islamische Religionsgesellschaft ihre Mittel für ihre gewöhnlichen Tätigkeiten zur Befriedigung der religiösen Bedürfnisse ihrer Mitglieder im Inland aufbringen.

²⁹ In Österreich sind 16 Religionsgesellschaften staatlich anerkannt. Darunter auch die islamische. Das Verbot, laufende Zuwendungen von ausländischen Quellen anzunehmen, existiert ausschliesslich im Islamgesetz und betrifft die übrigen anerkannten Religionsgemeinschaften nicht. Im Gegenteil, sowohl die evangelische, katholische und altkatholische Kirche wie auch die jüdische Religionsgesellschaft erhalten finanzielle Zuwendungen vom österreichischen Staat, vgl. SIR, *Kurzgutachten*, 23f., mit weiteren Hinweisen.

³⁰ Gemäss österreichischem Verfassungsgerichtshof beschränkt sich das Auslandsfinanzierungsverbot auf Zuwendungen von ausländischen staatlichen Akteuren im Gegensatz zu Privatpersonen.

³¹ SIR, *Kurzgutachten* 16ff.

³² Vgl. Fn. 24 letzter Satz.

³³ SIR, *Kurzgutachten*, 20ff.

1.) die Religionsfreiheit nicht respektieren³⁴, 2.) von staatlichen Akteuren stammen oder von natürlichen oder juristischen Personen, die diesem zugerechnet werden und die 3.) 5'000 Euro pro Jahr und Staat übersteigen, gefährdet sie damit ihre Finanzierung durch den norwegischen Staat.³⁵ Erfasst werden Zuwendungen in Form von Geld- Sach- und anderen Leistungen. Zur Umsetzung dieser Regeln müssen Religionsgemeinschaften Zuwendungen aus dem Ausland offenlegen, welche den oben genannten Betrag überschreiten.

- Auch in **Belgien** riskieren die von den Regionen staatlich anerkannten und finanzierten Religionsgemeinschaften bei der Annahme von gewissen Spenden ihre Anerkennung bzw. ihre Finanzierung. Dies gilt etwa für die Annahme von ausländischen Zuwendungen, die sich nachteilig auf ihre Unabhängigkeit auswirken, für in- oder ausländischen Zuwendungen im Zusammenhang mit Terrorismus, Extremismus, Spionage oder geheimer Beeinflussungsaktivitäten, oder für nicht offengelegte Zuwendungen von jährlich mehr als 12'500 Euro pro Absender. Zur Überprüfung der Voraussetzungen wurde in der Flämischen Region eigens eine neue staatliche Stelle geschaffen. Ausserdem müssen die dort ansässigen Religionsgemeinschaften im Rahmen des Anerkennungsprozesses alle Spenden von mindestens 1'000 Euro offenlegen, unabhängig davon, ob sie aus dem Aus- oder Inland stammen. 29
- In **Luxemburg** sind die staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften, wozu auch die muslimische Gemeinschaft gehört, zur ordnungsgemässen Buchhaltung verpflichtet, wobei die Jahresabschlüsse überprüft und dem Kultusminister vorgelegt werden. Gleichzeitig werden sie mit jährlichen finanziellen Beiträgen unterstützt. Der luxemburgische Staat unterstützt etwa die muslimische Gemeinschaft von Luxemburg jährlich mit 450'000 Euro.³⁶ 30
- Auch in **Dänemark** unterliegen alle anerkannten Glaubensgemeinschaften Offenlegungspflichten. In ihrem jährlichen Finanzbericht ist die Summe der eingegangenen Spenden auszuweisen.³⁷ 31

2.3.3 Regelungen, welche Religionsgemeinschaften indirekt treffen

- **Dänemark**³⁸ kennt zwar kein Auslandsfinanzierungsverbot spezifisch für Religionsgemeinschaften oder Moscheen. Das 2021 eingeführte Verbot richtet sich vielmehr auf der Empfängerseite an alle natürlichen und juristischen Personen in Dänemark und verbietet ihnen die Annahme gewisser aus- als auch inländischer Zuwendungen in allgemeiner Weise. Es umfasst indessen lediglich Zuwendungen von (derzeit vier) auf einer Verbotsliste figurierenden Personen.³⁹ Gelistet werden können nur natürliche und juristische Personen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beabsichtigen, eine Spende an dänische Empfänger auszurichten. Wird eine Spende von ihnen angenommen, welche 1'350 Euro pro Jahr übersteigt, droht dem Empfänger eine Busse. Die Eintragung auf die Verbotsliste erfolgt durch den Minister für Migration und Integration in Absprache mit dem Aussenministerium, wobei je nach aussenpolitischen Konsequenzen von einer Listung abgesehen werden kann. Ausserdem ist ein Beschwerdeverfahren für gelistete Personen vorgesehen. Das Verbot soll verhindern, 32

³⁴ Ob der ausländische Staat die Religionsfreiheit gewährleistet, wird im Einzelfall anhand bestimmter Kriterien eruiert. Relevant ist etwa der Beitritt bzw. Nichtbeitritt zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der UNO vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2), ob ein Vorbehalt zu der in Art. 18 des Paktes geregelten Religionsfreiheit besteht, und ob die Todesstrafe, körperlichen Bestrafung oder Freiheitsstrafe für Apostasie oder Konversion praktiziert werden.

³⁵ Der norwegische Staat kann die künftige finanzielle Unterstützung der Religionsgemeinschaft verweigern und allenfalls bereits erhaltene Leistungen zurückfordern.

³⁶ Vgl. Art. 1, 7, 11 und 30 der *Convention entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et les communautés religieuses établies au Luxembourg*.

³⁷ Vgl. <https://www.state.gov/reports/2022-report-on-international-religious-freedom/denmark/> (Stand: 28.08.2023) und https://www.km.dk/fileadmin/share/Trossamfund/Freedom_of_religion.pdf des Kirkeministeriet (Amt für Kirchen, Stand: 28.08.2023).

³⁸ SIR, *Kurzgutachten*, 13ff.

³⁹ Drei der Personen haben ihren Wohnsitz in Kuwait und eine in Dänemark.

dass aus- und inländische Akteure durch finanzielle Mittel die Demokratie und Grundrechte unterwandern.

- 33
- In **Irland**⁴⁰ wurden 2022 Massnahmen eingeführt, um die Transparenz internationaler Geldflüsse an Wohltätigkeitsorganisationen zu erhöhen. Die im Register über Wohltätigkeitsorganisationen erfassten Einrichtungen sind neu verpflichtet, im Jahresbericht zuhanden der Behörden spezifische Fragen zu aus dem Ausland erhaltenen Zuwendungen zu beantworten. Bei Zuwiderhandlungen gegen das Wohltätigkeitsgesetz (*Charities Act*) drohen Bussen bis zu 10'000 Euro oder Freiheitsstrafe bis zu 10 Jahren.
- 34
- Auch in **Grossbritannien**⁴¹ sind Wohltätigkeitsorganisationen, zu welchen oft auch Religionsgemeinschaften gehören, seit 2018 verpflichtet, die aus dem Ausland erhaltenen Zuwendungen offen zu legen.

2.3.4 Keine die Finanzierung von Religionsgemeinschaften betreffende Regelungen

- 35
- Aus der Grafik bzw. aus dem Rechtsvergleich ergibt sich schliesslich, dass die überwiegende Mehrheit der untersuchten Länder **keine die ausländische Finanzierung von Religionsgemeinschaften betreffenden oder auf sie auswirkenden Regelungen kennen**, weder in Form eines Auslandsfinanzierungsverbotes noch von Transparenzvorschriften. Dies gilt für Deutschland, Finnland, Italien, die Niederlande und Portugal, aber auch für Staaten, die Religionsgemeinschaften finanziell unterstützen, namentlich Schweden⁴², Spanien⁴³ und die Türkei. Ausserdem gab bzw. gibt es in Belgien⁴⁴, Italien⁴⁵, den Niederlanden⁴⁶ und Schweden Projekte im Zusammenhang mit der Finanzierung von Religionsgemeinschaften oder sich auf sie auswirkenden Regeln.

3 Darstellung und Analyse des Ist-Zustandes

- 36
- In diesem Kapitel wird in einem ersten Teil auf die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut eingegangen (Kapitel 3.1). Dabei werden sowohl allgemeine Aspekte wie auch spezifisch den religiösen Kontext betreffende angesprochen. Anschliessend befasst sich der Bericht mit der Auslandsbeeinflussung, wobei ausländische Beeinflussungsaktivitäten im Vordergrund stehen, welche in der Schweiz ansässige Religionsgemeinschaften in den Blick nehmen (Kapitel 3.2). Es werden jeweils zuerst die Problematik und anschliessend die bisherigen Massnahmen erläutert. In Kapitel 5 wird schliesslich der Handlungsbedarf eruiert.

⁴⁰ SIR, *Kurzgutachten*, 19f.

⁴¹ SIR, *Kurzgutachten*, 35f.

⁴² SIR, *Kurzgutachten*, 43.

⁴³ SIR, *Kurzgutachten*, 44ff.

⁴⁴ In Belgien scheiterte ein Gesetzesentwurf, welcher Transparenzvorschriften für nicht wirtschaftlich tätige Vereine und Stiftungen hätte einführen sollen. Geplant war eine Offenlegungspflicht für non-profit Organisationen, die alle an ausländische Partnerorganisationen getätigten oder von ihnen erhaltenen Spenden erfasst hätte, wenn diese den Betrag von 3'000 Euro pro Jahr überschritten hätten.

⁴⁵ In Italien sieht ein Gesetzesentwurf von 2018 die Verpflichtung aller Religionsgemeinschaften vor, eine vollständige Bilanz zu erstellen. Ausserdem soll ihnen verboten werden, Zuwendungen von nicht in Italien ansässigen Personen im Zusammenhang mit für religiöse Zwecke verwendeten Immobilien und Räumlichkeiten anzunehmen (vgl. SIR, *Kurzgutachten*, 39ff.).

⁴⁶ In den Niederlanden sah ein mittlerweile aufgegebenen Gesetzesentwurf aus dem Jahre 2018 eine allgemeine Offenlegungspflicht für alle Vereine vor. Betroffen gewesen wären Spenden, welche über 15'000 Euro pro Jahr hinausgehen. Stattdessen sollen nun gemäss einem Gesetzgebungsprojekt aus dem Jahre 2020 die staatlichen Befugnisse für gezielte Nachforschungen über aus dem Ausland stammende Finanzen ausgebaut und Stiftungen verpflichtet werden, ihre Buchführung beim Handelsregisteramt einzureichen. Bereits eingerichtet wurde zudem die *Taskforce problematisches Verhalten und unerwünschte ausländische Finanzierung*. Diese stellt den politischen Gemeinden Informationen zur Verfügung und berät diese im Umgang mit ausländischen Beeinflussungsaktivitäten gegenüber Religionsgemeinschaften und anderen Einrichtungen (vgl. SIR, *Kurzgutachten*, 41ff.).

3.1 Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut

3.1.1 Problemanalyse

3.1.1.1 Allgemein

Gewaltextremismus und Terrorismus stellen unabhängig von der konkreten Ausprägung ein ernstzunehmendes Sicherheitsrisiko dar.⁴⁷ Die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut kann, namentlich in Zusammenhang mit anderen Faktoren, einer Radikalisierung Vorschub leisten und Einzelpersonen unter Umständen zu Anschlüssen oder zum Anschluss an eine terroristische Organisation motivieren.⁴⁸ Dies bestätigen auch die Ermittlungsverfahren und die Aufarbeitung terroristischer Angriffe der letzten Jahre. Insofern kommt der Eindämmung der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut bei der Bekämpfung von Gewaltextremismus und Terrorismus eine wichtige präventive Rolle zu. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut meist transnational erfolgt.

37

3.1.1.2 Im Kontext von religiösen Reden und Predigten

Im Umfeld jeder Religion kann es zu Strömungen und zur Bildung von Gruppierungen kommen, die Gewalt gegen Andersdenkende rechtfertigen, unterstützen oder gar ausüben.⁴⁹ So können sich denn auch gewalttätig-extremistische oder terroristische Diskurse über Prediger, Religionsgemeinschaften oder sonstige Netzwerke verbreiten und weiterentwickeln. Da der Postulatstext einerseits auf die bessere Kontrolle der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut im Spektrum einer Religion fokussiert, indem er ausschliesslich Imame und Moscheen anvisiert, wird im Folgenden der Fokus auf die Verbreitung von terroristischem und gewaltextremistischem Gedankengut gelegt, welche sich mehr oder weniger explizit auf den Islam bezieht. Dies bedeutet indes nicht, dass im Kontext anderer religiöser, ideologischer oder themenfokussierter Gemeinschaften die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Inhalten ausgeschlossen werden kann.

38

Im Zusammenhang mit der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut im Spektrum des Islam zeichnen sich verschiedene Entwicklungen ab:

39

Zunächst stellt der NDB fest, dass die von der dschihadistischen⁵⁰ Bewegung ausgehende Terrorbedrohung stetig diffuser wird.⁵¹ So wurde etwa seit dem 2. November 2020 europaweit kein Terroranschlag mehr verübt, der eindeutig einen Bezug zu einer dschihadistischen Organisation aufweist.⁵² Die Bedrohung geht seither zunehmend von autonom agierenden Individuen aus, die keinen direkten Bezug zum «Islamischen Staat» oder zu «Al-Qaïda» aufweisen.⁵³ Trotz islamistischer Inspiration sind oft persönliche Probleme wie etwa soziale Isolation, dysfunktionale Familien oder psychische Probleme Auslöser für die Verübung eines Gewaltaktes.⁵⁴ Diese werden, seitdem sich der territoriale Zusammenbruch des IS-Kalifats abzeichnete, mit geringem organisatorischem und logistischem Aufwand verübt.⁵⁵

40

Zudem hat sich die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut von öffentlich zugänglichen Orten an weniger zugängliche Orte wie private Räume

41

⁴⁷ NDB, *Sicherheit Schweiz* 2022, 39 und 49.

⁴⁸ Vgl. *Botschaft Al Qaïda und IS*, BBl 2014 8925, 8928 und das Urteil des Bundesstrafgerichtes SK.2020.7 vom 27. Oktober 2020, E. 3.2.1. Auch das StGB geht davon aus, dass die Verbreitung derartigen Gedankenguts geeignet ist, die Ausübung von terroristischen Aktivitäten zu begünstigen (vgl. Art. 78 Bst. d und 90 Abs. 1 Bst. d StGB).

⁴⁹ Vgl. *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*, 8 mit weiteren Hinweisen.

⁵⁰ Unter Dschihadismus ist die gewalttätige Ausprägung des Islamismus zu verstehen. Zum Begriff des Islamismus vgl. *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*, 7f.

⁵¹ NDB, *Sicherheit Schweiz* 2022, 43.

⁵² NDB, *Sicherheit Schweiz* 2022, 39.

⁵³ NDB, *Sicherheit Schweiz* 2022, 43.

⁵⁴ Gemäss Urteil des Bundesstrafgerichtes vom 19. September 2022 SK.2022.20, E. XIII.2.2.3, bestand denn auch ein Zusammenhang zwischen dem Messerangriff in Lugano vom 24. November 2020 und der schweren psychischen Störung der Täterin. Gemäss Urteil vom 10. Januar 2023, SK.2022.35 attestierte das Bundesstrafgericht dem Täter des Tötungsdeliktes von Morges vom 12. September 2020 eine mittelgradig verminderte Schuldfähigkeit.

⁵⁵ NDB, *Sicherheit Schweiz* 2022, 39 und 43.

verschoben. Offizielle Moscheen stehen heute nicht mehr im Vordergrund bei der Verbreitung solcher Diskurse. So hielt der NDB bereits 2018 in seinem Sicherheitsbericht fest, dass die persönlichen Kontakte, die nebst dschihadistischer Inhalte im Internet bei der Radikalisierung eine Rolle spielen würden, vermehrt auch bewusst ausserhalb einer Institution wie zum Beispiel einer Moschee stattfinden würden.⁵⁶ Gemäss ESER et al. erfolgen radikalisierungsförderliche Kontakte an beliebigen Orten wie etwa in Kampfsportzentren oder Cafés.⁵⁷ Auch die Rückmeldungen der vom BJ durchgeführten Befragung einiger Fachstellen, Behörden und der KKKPKS legen dar, dass in offiziellen Gebetshäusern die vorherrschende Heterogenität (betreffend religiöse Strömungen, Nationalitäten und Ethnien) eine gemässigte Stimmung bewirkt hat. Dies auch dank der Intensivierung der Beziehungen der kantonalen und kommunalen Behörden zu islamischen Gemeinschaften und deren Verantwortlichen (vgl. Rz. 60ff.). Das Risiko, dass gewalttätig-extremistisches oder terroristisches Gedankengut in bestehenden Moscheen durch Predigten verbreitet wird, wird als eher gering eingeschätzt. Die Verbreitung solcher Inhalte fände vielmehr durch einzelne, von Moscheen losgelöste Gruppierungen vor allem auch online statt. Es kommt vor, dass extremistisch motivierte Personen Moscheen und Gebetsräume aufsuchen und versuchen würden, die dort verkehrenden Menschen zu manipulieren. Dies und die Radikalisierungsproblematik allgemein sei den Verantwortlichen der religiösen Zentren bewusst. So lässt sich feststellen, dass beispielsweise islamische Gemeinschaften und deren Vorstände vermehrt die verbreiteten Inhalte und die Nebenaktivitäten im Umfeld der Gemeinschaft kontrollieren. Sollten besorgniserregende Signale oder extremistische Äusserungen gemacht werden, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass eine Meldung an die staatlichen Stellen ergeht. So erhält der NDB denn auch sporadisch Hinweise, wonach Imame in Schweizer Moscheen möglicherweise zu Gewalt aufrufen.

- 42 In diesem Zusammenhang ist ferner zu berücksichtigen, dass gemäss SAAL bereits vor zehn Jahren lediglich geschätzte 10% aller Moscheen in der Schweiz als «extremistisch» oder «problematisch» einzustufen waren. Insbesondere seien in der Schweiz lediglich sechs Moscheen regelmässig von Personen besucht worden, welche sich später dem Dschihad in Syrien oder Irak angeschlossen haben.⁵⁸

3.1.1.3 Im virtuellen Bereich

- 43 Gemäss NDB halten der Konsum und die Verbreitung von gewalttätig-extremistischen oder terroristischen Inhalten auf dem Internet an und ermöglichen die Entstehung und Pflege kleiner Sympathisantengruppen, auch über die Landesgrenzen hinweg.⁵⁹ Der «Islamische Staat» stellt für Europa insofern weiter eine Bedrohung dar, als die online verbreitete Propaganda nach wie vor Personen zu Gewaltakten inspirieren vermag.⁶⁰ Die global tätigen Plattformen sozialer Medien⁶¹ bieten ihren Nutzerinnen und Nutzern eine maximale Reichweite in der Öffentlichkeit, wobei der Zugang niederschwellig ist und oft anonym erfolgt. Ferner fördert die Verbreitungs- und Aufmerksamkeitslogik von global tätigen Intermediären⁶² die Verbreitung problematischer Inhalte.⁶³ Dies und die schier unbegrenzte Anzahl von Plattformen tragen dazu bei, dass diese Form der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut für die Sicherheitsbehörden eine besondere Herausforderung darstellt.

⁵⁶ NDB, *Sicherheit Schweiz 2018*, 39.

⁵⁷ ESER, et al. *Betreuungspersonen*, 4.

⁵⁸ SAAL, *Religious Radicals*, 269. Es handelte sich dabei um die Petit-Saconnex Moschee in Genf, die an-Nur Moschee in Winterthur, die al-Boukhari Moschee in Lausanne, die Arrahman Moschee in Biel, die King-Faysal Moschee in Basel, und die Islamische Gemeinschaft Volketswil. Rechnet man zu diesen sechs jene Moscheen hinzu, die überwiegend puristisch oder politisch-salafistisch ausgerichtet sind, und jene, die salafistischen Predigern eine Plattform bieten, käme man auf die geschätzten 10%.

⁵⁹ NDB, *Sicherheit Schweiz 2022*, 44.

⁶⁰ NDB, *Sicherheit Schweiz 2022*, 43. Gemäss ESER et al., *Aktualisierte Bestandesaufnahme*, 18f. sind sich Extremismusforschende weitgehend einig, dass allein der Konsum von Propagandavideos oder Vorträgen radikaler Prediger im Internet nur selten zur Radikalisierung führt.

⁶¹ «Soziale Medien» wird hier als Sammelbegriff verstanden für öffentliche, soziale Netzwerk- und Multimediaplattformen sowie Micro-Blogging-Dienste, die sowohl den Austausch zwischen bestehenden Kontakten untereinander ermöglichen, als auch die Veröffentlichung von Inhalten an ein potentiell unbeschränktes Publikum (vgl. *Hassreden*).

⁶² Anbieter von Plattformen sozialer Medien.

⁶³ BAKOM, *Intermediäre*, 23ff.

Insbesondere die Anonymität der Internetnutzer und der transnationale Charakter der Verbreitung erschwert die Identifizierung der Verantwortlichen und die Rechtsdurchsetzung. Verschärfend kommt hinzu, dass auch im virtuellen Bereich eine Verschiebung von der öffentlich zugänglichen Verbreitung (beispielsweise Predigten auf Facebook, Instagram und YouTube) in den schwerer zugänglichen, teilweise auf Gruppenmitgliedschaften basierten und verschlüsselten Datenverkehr auf Applikationen wie etwa Telegram und Threema wie auch ins Darknet stattfindet.

3.1.2 Bisherige Massnahmen

In der Schweiz konzentrieren sich die Prävention und die Bekämpfung des Terrorismus und anderer Bedrohungen für die Sicherheit des Landes auf Personen, gegen welche die Behörden konkrete Hinweise für eine Beteiligung an illegalen Tätigkeiten haben, oder welche eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit darstellen. Die Praxis bei der Einstufung von Organisationen als terroristisch oder bei einem allgemeinen Verbot von Organisationen ist bewusst restriktiv.⁶⁴

44

3.1.2.1 Strafrechtliche Ahndung und Strafbarkeit

Die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut wird strafrechtlich nicht unter diesem Begriff erfasst. Je nach Inhalt des verbreiteten Gedankenguts kann die Verbreitungshandlung unter bestimmten Voraussetzungen strafrechtlich geahndet werden.

45

Das geltende Recht stellt die Aufforderung zu Verbrechen oder Gewalt (Art. 259 StGB), die Anstiftung zu einer Straftat (Art. 24 StGB) und Vorbereitungshandlungen zu spezifischen Delikten (Art. 260^{bis} StGB) unter Strafe. Strafbar ist auch die rassistische Hetze, der Angriff auf die Menschenwürde (Art. 261^{bis} Abs. 1 bis 4) und die Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat (Art. 260^{sexies} StGB). Die Verbreitung von gewaltextremistischem und terroristischem Gedankengut kann einer Unterstützung einer terroristischen oder kriminellen Organisation nach Art. 260^{ter} StGB gleichkommen. Die Strafdrohung für die Beteiligung oder Unterstützung einer solchen Organisation beträgt bis zu 10 Jahre Freiheitsstrafe oder Geldstrafe.⁶⁵ Dabei setzt die Strafbarkeit keinen Nachweis eines kausalen Tatbeitrages zu einem konkreten Delikt voraus. Verlangt wird dagegen eine nachweisbare Stärkung des Potentials der Organisation und ein entsprechender Vorsatz.⁶⁶ Der Begriff der Unterstützung wird durch die Gerichte durchaus weit ausgelegt.⁶⁷

46

Gestützt auf Art. 74 Abs. 1 NDG hat der Bundesrat mit seiner Allgemeinverfügung vom 19. Oktober 2022 die Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandte Organisationen verboten.⁶⁸ Gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG macht sich strafbar, wer sich an einer verbotenen Organisation beteiligt, sie personell oder materiell unterstützt, für sie oder ihre Ziele Propaganda betreibt oder organisiert, für sie anwirbt oder ihre Aktivitäten auf andere Weise fördert. Ein Verbot ist nur bei Vorliegen eines entsprechenden Verbots- oder Sanktionsbeschlusses der Vereinten Nationen möglich (Art. 74 Abs. 2 NDB).

47

Ist ernsthaft zu befürchten, eine Person werde ihre Drohung, ein schweres Verbrechen auszuführen, wahr machen, sieht die Strafprozessordnung in Art. 221 Abs. 2 StPO⁶⁹ ausserdem Haft wegen Ausführungsgefahr vor. Gemäss Art. 78 Bst. d StGB ist zur Verhinderung der

48

⁶⁴ *Bundesratsbericht Hisbollah*, 15. Dementsprechend werden in erster Linie klar identifizierte Personen und ihre Handlungen verfolgt und nicht Ideologien oder Gruppierungen.

⁶⁵ Übt der Täter einen bestimmenden Einfluss in der Organisation aus, so wird er mit Freiheitsstrafe zwischen drei und 20 Jahren bestraft (Art. 260^{ter} Abs. 3 i.V.m. Art. 10 Abs. 2 StGB).

⁶⁶ *Botschaft zur Verhütung des Terrorismus*, BBl 2018 6427, 6473. TRECHSEL/VEST, *Praxiskommentar*, 4. Auflage Art. 260^{ter}, Rz. 10f.

⁶⁷ So kann etwa gemäss Urteil des Bundesgerichtes das blosses Betreiben einer Website als Unterstützungshandlung strafbar sein. 6B_645/2007 E. 7.3.3.2.

⁶⁸ Allgemeinverfügung betreffend das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 19. Oktober 2022, BBl 2022 2548. Zuvor stützten sich entsprechende Verbote auf verfassungsunmittelbare Verordnungen des Bundesrates respektive des Parlaments und das dringliche Bundesgesetz gegen die Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandte Organisationen. Letzteres war bis zum 31. Dezember 2022 gültig.

⁶⁹ Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007, SR 312.0. Gemäss Art. 221 Abs. 2 ist die Haft zulässig, wenn ernsthaft zu befürchten ist, eine Person werde ihre Drohung wahr machen, ein schweres Verbrechen auszuführen.

Beeinflussung von Mitgefangenen durch Gedankengut, das die Ausübung von terroristischen Aktivitäten begünstigen kann, auch die Anordnung von Einzelhaft möglich, sofern konkrete Anhaltspunkte auf eine solche Beeinflussung vorliegen.⁷⁰

- 49 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es im Rahmen der Verbreitung von terroristischem oder gewaltextremistischem Gedankengut sowohl Äusserungen gibt, die aufgrund ihres konkreten Inhaltes und der Ausgestaltung im Einzelfall die Schwelle zur Strafbarkeit überschreiten, als auch solche, die nicht strafbar sind. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die Schweizer Rechtsordnung nicht (ideologische) Überzeugungen (vgl. Rz. 8 und 104) als strafwürdig erachtet, sondern die Gefährdung bestimmter Rechtsgüter.

3.1.2.2 Nachrichtendienstliche Aufklärung

- 50 Aufgabe des NDB – und der in dessen Auftrag tätigen kantonalen Nachrichtendienste (KND) – sind das frühzeitige Erkennen und Verhindern bestimmter Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit, wie etwa Bedrohungen, die von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus ausgehen (vgl. Art. 6 Abs. 1 NDG). Art. 5 Abs. 5 NDG untersagt dem NDB grundsätzlich die Beschaffung und Bearbeitung von Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz. Lediglich wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass Organisationen oder Personen ihre Rechte ausüben, um namentlich terroristische oder gewalttätig-extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen, dürfen solche Informationen ausnahmsweise beschafft und personenbezogen erschlossen werden (Art. 5 Abs. 6 NDG). Bei einer konkreten Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit greift ausserdem die Auskunftspflicht, insbesondere von Behörden nach Art. 19 Abs. 1 und 2 NDG.
- 51 Die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut unterliegt somit insofern der nachrichtendienstlichen Aufklärung und Datenbearbeitung des NDB bzw. der KND, als konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass gewalttätig-extremistische oder terroristische Tätigkeiten vorbereitet oder durchgeführt werden. Ist das der Fall, kann der NDB auf der Grundlage des NDG präventive Massnahmen ergreifen. Darunter fallen u.a. die gezielte Informationsbeschaffung, präventive Ansprachen oder die Benachrichtigung der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Ausserdem kann der NDB bei fedpol die Anordnung von Massnahmen gegen terroristische Gefährder (Art. 23i BWIS) oder den Erlass von Einreiseverboten und Ausweisungen von Ausländerinnen und Ausländern beantragen (vgl. Rz. 55).
- 52 Bei der Terrorismusabwehr führt der NDB im Rahmen seines Auftrags zudem ein Monitoring einschlägiger, von Dschihadisten genutzter öffentlicher Internetseiten, sozialer Medien und Foren durch. In den letzten zehn Jahren hat der NDB so schweizweit insgesamt 734 Nutzer identifiziert, die in oder aus der Schweiz im Internet dschihadistisches Gedankengut verbreitet oder sich mit Gleichgesinnten im In- und Ausland vernetzt haben.⁷¹
- 53 Mit der aktuellen Revision des NDG sollen zusätzliche Massnahmen zur Früherkennung und Verhinderung von gewalttätigem Extremismus geschaffen werden. Konkret sollen die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen neu auch zur Aufklärung von schweren Bedrohungen angewendet werden können, die von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten ausgehen. Davon betroffen sein können Organisationen und Personen, welche die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen und zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten befürworten, fördern oder verüben.⁷²

⁷⁰ Vgl. auch Art. 90 Abs. 1 d StGB für den Massnahmenvollzug.

⁷¹ Abrufbar unter: www.ndb.admin.ch > Dossiers > Terrorismus > Dokumente > Risikopersonen, Dschihadreisende, Dschihadmonitoring – Zahlen November 2022.

⁷² Vgl. etwa die Medienmitteilung vom 19. Mai 2022 zur Revision des Nachrichtendienstgesetzes, abrufbar unter <http://www.admin.ch> > Dokumentation > Medienmitteilungen > [Revision des Nachrichtendienstgesetzes: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung](#) (Stand: 28.08.2023).

3.1.2.3 Präventiv-polizeiliche Massnahmen

fedpol ist zuständig für präventiv-polizeiliche Massnahmen des Bundes. Diese können in Ausweisungen und Einreiseverbote, Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten sowie die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Gewaltpropagandamaterial eingeteilt werden.

54

Ausweisungen und Einreiseverbote

Gestützt auf das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)⁷³ kann fedpol zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz Einreiseverbote (Art. 67 Abs. 4 AIG) und Ausweisungen (Art. 68 AIG) gegenüber Ausländerinnen und Ausländern verfügen.⁷⁴

55

Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten

Mit der Neuschaffung des 5. Abschnitts des BWIS «Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten» durch das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)⁷⁵ wurde das bestehende polizeiliche Instrumentarium verstärkt. Ziel der am 1. Juni 2022 in Kraft getretenen Massnahmen ist es, terroristische Aktivitäten zu verhindern. Diese Massnahmen können nur dann gegenüber einer Person verfügt werden, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass er oder sie eine terroristische Aktivität ausüben wird.⁷⁶ Die Massnahmen erfolgen subsidiär zu sozialen, integrativen Massnahmen oder solchen der allgemeinen Gefahrenabwehr oder des Strafrechts. Sie müssen in jedem Fall verhältnismässig sein und können gerichtlich überprüft werden.⁷⁷ Neugeschaffen wurden nebst einem Ausreiseverbot (Art. 23n BWIS) folgende im Zusammenhang mit dem Anliegen des Postulats relevanten verwaltungspolizeilichen Massnahmen: Die Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht⁷⁸ (Art. 23k BWIS), das Kontaktverbot⁷⁹ (Art. 23l BWIS), die Ein- und Ausgrenzung⁸⁰ (Art. 23m BWIS) und die Eingrenzung auf eine Liegenschaft⁸¹ (Art. 23o und 23p BWIS).

56

Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial

Art. 13e BWIS bildet die Grundlage für die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Material, das Propagandazwecken dienen kann und dessen Inhalt konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufruft.⁸² Bei der Verbreitung von solchem Propagandamaterial über das Internet kann fedpol nach Anhörung des NDB die Löschung der betreffenden Website verfügen, wenn sich das Propagandamaterial auf einem schweizerischen Rechner befindet. Dies ist aber nur in seltenen Ausnahmen der Fall. Liegt das Propagandamaterial nicht auf einem schweizerischen Rechner, kann fedpol dem schweizerischen

57

⁷³ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

⁷⁴ Unter dem Begriff der *inneren Sicherheit* ist der Schutz des Staates in seiner Existenz, der Schutz seiner Institutionen und Organe sowie der Schutz der Polizeigüter (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum) zu verstehen. Bei der *äusseren Sicherheit* geht es demgegenüber um die Aufgabenfelder im Zusammenhang mit auswärtigen Angelegenheiten und der damit verbundenen Wahrung der Unabhängigkeit nach Art. 54 BV (vgl. *Bundesratsbericht Innere Sicherheit*, BBl 2012 4459, 4476f.).

⁷⁵ Bundesgesetz vom 25. September 2020 über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), AS 2021 565.

⁷⁶ Die Massnahmen richten sich somit ausschliesslich gegen terroristische Gefährder und terroristische Gefährderinnen (Art. 23e Abs. 1 und Abs. 2 BWIS).

⁷⁷ fedpol kann diese Massnahmen von Fall zu Fall auf Antrag der Kantone, allenfalls der Gemeinden, oder des NDB anordnen. Vollzogen werden sie grundsätzlich von den Kantonen. Die Eingrenzung auf eine Liegenschaft bedarf einer gerichtlichen Genehmigung.

⁷⁸ Mit der Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht kann einerseits das Ausmass der Gefährdung regelmässig überprüft werden. Andererseits zielt die Massnahme darauf ab, risikorelevante Denk- und Verhaltensmuster sowie problematische Lebensumstände positiv zu beeinflussen.

⁷⁹ Mit dem Kontaktverbot wird dem oder der Betroffenen verboten, mit bestimmten Personen oder Personengruppen direkt oder über Drittpersonen in Kontakt zu stehen. Personen können so namentlich daran gehindert werden, Dritte negativ zu beeinflussen oder mit Hasspredigern oder Rekrutierern Kontakt zu pflegen und sich weiter zu radikalisieren.

⁸⁰ Mit der Ein- und Ausgrenzung wird einem terroristischen Gefährder oder einer terroristischen Gefährderin verboten, ein ihm oder ihr zugewiesenes Gebiet zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet bzw. eine bestimmte Liegenschaft zu betreten. Es kann einer Person etwa untersagt werden, Räumlichkeiten und Liegenschaften aufzusuchen, die für die Verbreitung terroristischen Gedankengutes missbraucht werden.

⁸¹ Bestehen konkrete und aktuelle Anhaltspunkte, dass von einem terroristischen Gefährder oder einer terroristischen Gefährderin eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter ausgeht, die nicht anders abgewendet werden kann, kann mit dieser Massnahme der Person verboten werden, eine bestimmte Liegenschaft oder Einrichtung zu verlassen (Hausarrest). Dabei muss der Antrag auf Eingrenzung auf eine Liegenschaft vom Zwangsmassnahmengericht bewilligt werden.

⁸² Liegt ein Verdacht auf eine strafbare Handlung vor, so übermittelt die sicherstellende Behörde das Material der zuständigen Strafbehörde.

Provider empfehlen, die betreffende Webseite zu sperren. Möglich ist zudem der Widerruf eines schweizerischen Domain-Namens, wenn über diesen Gewaltpropagandamaterial verbreitet wird.

3.1.2.4 Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus

58 Die beiden Nationalen Aktionspläne zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) wurden jeweils vom SVS in Zusammenarbeit mit Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Expertinnen und Experten erarbeitet und vom Bundesrat verabschiedet. Der erste NAP vom 4. Dezember 2017 enthält 26 Massnahmen, die in erster Linie bei der Prävention ansetzen und das interdisziplinäre Vorgehen auf allen Ebenen des Staates gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus fördern.

59 Der zweite NAP ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Er richtet sich wie der erste NAP gegen jede Form von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Die elf darin enthaltenen Massnahmen tragen zur Schliessung der Lücken bei, die nach der Umsetzung des ersten NAP identifiziert wurden. So sollen etwa die interdisziplinäre und interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Behörden einerseits und den Behörden und der Zivilgesellschaft andererseits als zentrales Element für eine effektive Prävention verankert werden (Prinzip 1 und Massnahme 9) Auch soll das kritische Denken gefördert werden (Prinzip 2, Massnahmen 1 und 2). Weiterentwickelt werden soll zudem das Angebot der Fach- und Anlaufstellen (Massnahmen 6 bis 8) und der Weiterbildungen etwa für religiöse Betreuungspersonen (Massnahme 4). Für die Umsetzung der in diesem NAP enthaltenen Präventionsbestrebungen durch Behörden und die Zivilgesellschaft werden wiederum finanzielle Mittel von fedpol bereitgestellt.

3.1.2.5 Beispiele kantonaler und kommunaler Massnahmen

60 Aufgrund der Vielfältigkeit der kantonalen und kommunalen Massnahmen würde es den Rahmen des vorliegenden Berichtes sprengen, diese auch nur annähernd vollständig darzustellen. Die hier aufgeführten Massnahmen sollen beispielhaft veranschaulichen, welche Massnahmen in Kantonen und Gemeinden ergriffen wurden und was sich aus ihrer Perspektive hinsichtlich der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut im Kontext von Religion bewährt hat.

61 Gemäss der **Winterthurer Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention (FSEG)** haben verschiedene Massnahmen dazu beigetragen, dass Moscheen und islamische Zentren gegenwärtig keine Hotspots der Radikalisierung sind oder werden. Genannt wird etwa die Beziehungspflege des Brückenbauers der Stadtpolizei Winterthur: Die aktive Vernetzung mit Menschen und Institutionen verschiedener Kulturkreise und deren Information und Sensibilisierung zu diversen Themen fördert die Integration, baut Vertrauen auf und wirkt präventiv.⁸³ Ausserdem hat die FSEG in Zusammenarbeit mit den islamischen Vereinen in Winterthur Aufklärungsbroschüren zu Radikalisierung erarbeitet und führt regelmässig Präventionsforen durch. Diese laden Kultur-, Religions-, Sport- und Jugendvereine ein, gemeinsam zu diskutieren, wie mit Personen umgegangen werden soll, die sich im Verein problematisch verhalten oder extremistische Neigungen zeigen. Dies trägt dazu bei, dass die Vereine schwierige Tendenzen frühzeitig erkennen können.⁸⁴ Die Vernetzung aller relevanten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure und der Einbezug von Imamen sei für die Radikalisierungsprävention zentral.

⁸³ Vgl. <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/sicherheit-und-umwelt/stadtpolizei/unsere-dienste/brueckenbauer> (Stand: 28.08.2023).

⁸⁴ Vgl. <https://stadt.winterthur.ch/> > Organisation > Verwaltung > Stadtkanzlei > Kommunikation > Medienmitteilungen Stadt Winterthur > 2022 > Februar > [Zweites Winterthurer Präventionsforum fordert «Hinschauen und Handeln»](#) vom 18. Februar 2022 (Stand: 6.3.2023).

Die *Anlaufstelle Radikalisierung* der Kantonspolizei **Basel-Stadt** und die *Koordinationsstelle für Religionsfragen* des Kantons Basel-Stadt bieten bei Bedarf Schulungen für verwaltungsinterne und -externe Stellen an. Bei konkreten Hinweisen auf religiös begründete Radikalisierung sucht die Koordinationsstelle für Religionsfragen das Gespräch mit den Direktbetroffenen, deren Umfeld bzw. den betroffenen Religionsgemeinschaften. Oft seien radikalisierte Personen für Moscheevereine selbst ein Problem, weshalb ein gemeinsames koordiniertes Vorgehen im Bedarfsfall möglich sei. Insofern wirke die Zusammenarbeit mit den Religionsgemeinschaften präventiv. Ausserdem startete die Fachstelle *Integration und Antirassismus* in Kooperation mit *GGG Migration*⁸⁵ im Herbst 2023 das Pilotprojekt «Basel Kompass», ein niederschwelliges, modulartiges, praxisorientiertes Weiterbildungsangebot für Leitungs- und Begleitpersonen von religiösen Gemeinschaften und Migrationsvereinen. Das Angebot dient der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der Stärkung der sozial-integrierenden Aufgaben der Gemeinschaften und Vereine sowie der Prävention von Radikalisierung.

62

Der *Servizio per l'integrazione degli stranieri* des Kantons **Tessin** pflegt im Rahmen von Integrationsprojekten, welche die Partizipation und das Zusammenleben fördern, regelmässige Kontakte mit den im Kanton ansässigen Religionsgemeinschaften. Durch die Kenntnis der Gemeinschaften und ihrer Probleme sowie durch eine vertrauensvolle, regelmässige und persönliche Zusammenarbeit zwischen dem Departement und Religionsgemeinschaften kann gefährlichen Entwicklungen vorgebeugt werden. Wichtig seien ausserdem Integrations- und Bildungsmassnahmen.

63

Das *Bureau de l'intégration des étrangers* (BIE) des Kantons **Genf** unterhält regelmässige Beziehungen zu den muslimischen Verbänden und Moscheen. Dabei werden verschiedene Herausforderungen erörtert und angegangen, wie etwa Fragen betreffend Integration, Diskriminierung, gewalttätige Radikalisierung und Problematiken, die Jugendliche betreffen. Solche regelmässigen Kontakte von Akteuren ausserhalb des Sicherheitsbereiches mit den Religionsgemeinschaften tragen zu einem Vertrauensverhältnis bei. Dies ermöglicht es dem BIE, als bevorzugter Ansprechpartner für Religionsgemeinschaften zu gelten, was auch für die Kooperation mit anderen staatlichen Stellen wichtig sei. Daneben fungiert das BIE als Koordinationsstelle für die Prävention von gewalttätiger politischer und religiöser Radikalisierung und bietet via einer Fachstelle Beratungen, individuelle Begleitungen und Schulungen für Fachleute sowie die Sensibilisierung verschiedener Zielgruppen an.

64

Die Stelle des *Beauftragten für kirchliche und religiöse Angelegenheiten* des Kantons **Bern** hat zur Aufgabe, das friedliche Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Religion, Weltanschauung und Herkunft aktiv zu pflegen und zu fördern. Die Zusammenarbeit der Stelle mit Religionsgemeinschaften trägt dazu bei, staatliche Ungleichbehandlungen zu erkennen und zu reduzieren, Parallelstrukturen zu verhindern und den Nährboden für gewalttätig-extremistisches oder terroristisches Gedankengut einzudämmen. Ausserdem wurde auch die Vernetzungsarbeit der Kantonspolizei Bern intensiviert. Deren Fachstelle hält wo möglich regelmässigen Kontakt mit den Verantwortlichen der Gebetsräume und Moscheevorstände. Sie setzt sich mit den Bedürfnissen der ausländischen Bevölkerung auseinander, sensibilisiert zum Thema der Radikalisierung und bietet Beratungen und Schulungen an. Die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Stellen und Religionsgemeinschaften wirke präventiv und sei für die Eindämmung von terroristischem oder gewalttätig-extremistischem Gedankengut zentral. Dieses Vorgehen ermögliche die Stärkung der grossen Mehrheit von konstruktiven Akteuren. Ein Vertrauensverhältnis zu den Verantwortlichen der Religionsgemeinschaften erhöhe zudem die Chance, frühzeitig über Verdachtsmomente informiert zu werden. Da Religion als Querschnittsthema viele staatliche Behörden in unterschiedlichen Direktionen und auf unterschiedlicher staatlicher Ebene betreffe, sei der regelmässige, institutionalisierte Austausch zu fördern.

65

⁸⁵ Vgl. <https://www.ggg-migration.ch> (Stand 28.08.2023).

- 66 Auch der Kanton **Waadt** verfügt über verschiedene Massnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut. Genannt werden etwa die Zusammenarbeit von fünf kantonalen Departementen, der Staatsanwaltschaft, der Stadt Lausanne und dem Verein Rhizome (Kompetenzzentrum für religiöse und ideologische Fragen)⁸⁶, die Errichtung einer Meldestelle für Radikalisierung und Gewaltextremismus⁸⁷, die Durchführung von Sensibilisierungs- und Schulungsmodulen für Fachleute, Integrationsprojekte sowie Schulungen und die Vorstellung des Präventionsprogrammes bei den ansässigen Moscheen. Der Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden seien mit Blick auf den Informationsaustausch und den Umgang mit radikalisierten Personen von entscheidender Bedeutung.
- 67 Ausserdem erfolgt im Kanton **Waadt** eine enge und regelmässige Zusammenarbeit zwischen der *Commission Consultative en Matière Religieuse (CCMR)* mit der *Union Vaudoise des Associations Musulmanes (UVAM)* und ihr angehörenden Waadtländer Moscheen⁸⁸ im Rahmen des Prozesses zur öffentlichen Anerkennung (*reconnaissance d'intérêt public*)⁸⁹. Die öffentliche Anerkennung zielt darauf ab, den sozialen Beitrag der Religionsgemeinschaften anzuerkennen und Praktiken zu fördern, die den sozialen Zusammenhalt stärken. Dieser rechtliche Ansatz bildet einen Teil der kantonalen Präventionsarbeit und hat zum Ziel, dass die religiösen Gemeinschaften selbst präventiv tätig werden, indem sie etwa Kriterien zur Auswahl von Gastpredigern erstellen und anwenden. Die öffentliche Anerkennung setzt denn auch voraus, dass sich die öffentlich anerkannten Religionsgemeinschaften an der Prävention von Radikalisierung beteiligen. Ausserdem sind öffentlich anerkannte Religionsgemeinschaften zur finanziellen Transparenz verpflichtet, indem sie Zuwendungen, welche CHF 10'000 übersteigen und nicht von den Mitgliedern der Gemeinschaft stammen, der CCMR melden. Offen zu legen ist ausserdem deren Verwendungszweck sowie Zahlungen, die CHF 10'000 übersteigen. Der Aufbau und die Aufrechterhaltung einer Vertrauensbeziehung sei zeitintensiv und nicht immer einfach, sei aber sehr wichtig für die erfolgreiche Prävention.
- 68 Die meisten Kantone regeln in ihren **Polizeigesetzen** das Instrumentarium für polizeiliche (Vor-) Ermittlungen. So regeln beispielsweise §3 und §4 des Zürcher Polizeigesetzes (PolG) das Verhindern und Erkennen von Straftaten bzw. die Vorermittlungen, um festzustellen, ob Straftaten zu verhindern oder aufzuklären sind. §24 PolG erlaubt die formlose Befragung zu Sachverhalten, wie beispielsweise Gefährder-Ansprachen. Ab §32 PolG sind die Überwachungsmassnahmen wie der Einsatz der Observation sowie die verdeckte Vorermittlung geregelt. Aus den Vorermittlungen im gewaltextremistischen islamistischen Milieu im Kanton Zürich erkannte Gesetzesverstösse mündeten seit 2015 wiederholt in Strafuntersuchungen bei der Bundesanwaltschaft, den kantonalen Staatsanwaltschaften sowie der Jugendanwaltschaft des Kantons Zürich. Ausserdem werden bei Anzeichen für eine mögliche Gefährdung durch eingeladene ausländische Imame im Kanton Zürich, sofern die Kantonspolizei von deren Einreise erfährt, diese sicherheitsüberprüft, wobei unerwünschte Personen zurückgewiesen werden.
- 69 Das **kantonale Bedrohungsmanagement** soll das Gefährdungspotenzial bei einzelnen Personen oder Gruppen frühzeitig erkennen, dieses einschätzen und schliesslich mit geeigneten Massnahmen entschärfen.⁹⁰ Damit dies gelingt, sind die Themengebiete Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus einzubeziehen. Ausserdem bedarf es einer systematischen, überinstitutionellen, interdisziplinären und professionellen Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Stellen.

⁸⁶ <https://pole-rhizome.ch/> (Stand: 28.08.2023).

⁸⁷ <https://www.vd.ch/> > Aides financières et soutien social > Prévention de la radicalisation > [Doutes, inquiétudes ou questions sur la radicalisation et l'extrémisme violent](#) (Stand : 28.08.2023).

⁸⁸ Insgesamt gehören drei Viertel der Waadtländer Moscheen dem Dachverband UVAM an.

⁸⁹ Diese ist von der öffentlich-rechtlichen Anerkennung (*reconnaissance de droit public*) zu unterscheiden. Vgl. auch *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*, 8f. zur Terminologie.

⁹⁰ SVS, *erster NAP*, Massnahme 14, S. 18.

Der Lehrgang «**Zürich-Kompetenz**» dient der Stärkung und Vertiefung der Kompetenzen von Zürcher Imamen und islamischen Betreuungspersonen in Bezug auf den spezifischen Kontext im Kanton. Die Teilnehmenden werden befähigt, Anzeichen von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung zu erkennen und erhalten Kenntnis über den Meldegang an die Interventionsstelle gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus des Kantons Zürich (IRE). Der Lehrgang wurde in Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, der Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) und dem Schweizerischen Zentrum für Islam und Gesellschaft (SZIG) der Universität Freiburg erarbeitet. Ausserdem stellen die Zürcher Sicherheitsbehörden anderen staatlichen Stellen und der Zivilgesellschaft zielgerichtete Informationen zu aktuellen Entwicklungen in extremistischen Szenen zur Verfügung. Dies ermöglicht es den Vereinigungen, selbständig aktiv zu werden und entsprechende Massnahmen ihrem Einfluss angepasst zu ergreifen. Auch Vorträge, Sensibilisierungsmassnahmen und Vermittlung von Medienkompetenzen in islamischen Vereinigungen dienen der Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber kriminellen Einflüssen und gewalt-extremistischer Propaganda.

70

Der Kanton **Solothurn** pflegt auf verschiedenen Ebenen einen regelmässigen und intensiven Kontakt mit den ansässigen Religionsgemeinschaften und Kulturvereinen. So führt etwa die *Fachstelle Brückenbauer und Radikalisierung* der Kantonspolizei Solothurn Informationsveranstaltungen in religiösen Gemeinschaften durch, erklärt die Aufgaben der Polizei, Gesetze, Rechte und Pflichten und berücksichtigt die Bedürfnisse, Fragen und Anliegen der Religionsgemeinschaften. Durch diese Tätigkeiten können problematische Entwicklungen frühzeitig erkannt werden, was eine gezielte Reaktion ermöglicht. Auch die 2022 neu geschaffene *Koordinationsstelle Religionsfragen* arbeitet mit verschiedenen Religionsgemeinschaften zusammen. Sie fördert religiöse Vielfalt und wirkt damit Diskriminierung und Radikalisierung entgegen. Im Projekt *Staat und Religion* sollen die Formen, Bedingungen und Massnahmen der Zusammenarbeit mit allen im Kanton ansässigen Religionsgemeinschaften partizipativ geregelt und die künftige Kooperation etwa in den Bereichen Seelsorge, Jugendarbeit oder Religionsunterricht umfassend gestaltet werden. Ausserdem dient eine im Rahmen dieses Projektes eingesetzte *Fachgruppe Radikalisierungsprävention*, bestehend aus Mitgliedern von verschiedenen Religionsgemeinschaften und der Kantonsverwaltung, als wichtiges Austauschgefäss. Sie soll zur gegenseitigen Vernetzung beitragen, damit Personen, bei denen mögliche Anzeichen einer Radikalisierung festgestellt werden, sich nicht mehr unerkannt in den Gemeinschaften bewegen können. Das Projekt *Staat und Religion* verfolgt einen Bottom-up-Ansatz und pflegt den Einbezug der Betroffenen. Der Dialog und der gegenseitige regelmässige Austausch, sei es zwischen den kantonalen Stellen und den Religionsgemeinschaften oder zwischen verschiedenen Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene, wird als zentral erachtet. Dabei sollen auch die zahlenmässig kleineren Gemeinschaften einbezogen werden.

71

3.1.2.6 Bericht des Bundesrates «Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen» und weitere Massnahmen

Der Bericht des Bundesrates «Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen» vom 18. August 2021 stellt eine Reihe religionsbezogener Massnahmen vor, die das Zusammenleben fördern und einer Radikalisierung vorbeugen. Die desintegrativen Risiken der Religion und Religionsgemeinschaften müssen einerseits erkannt und entschieden eingedämmt werden. Andererseits soll das Potenzial von Religionsgemeinschaften genutzt werden, das friedliche Zusammenleben zu fördern. Dies geschieht insbesondere in den Kantonen, etwa durch die Unterstützung der Professionalisierung mittels der Förderung von Weiterbildungen, durch den Einbezug religiöser Betreuungspersonen privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften in öffentliche Institutionen und mittels institutionalisierten Dialoges sowie Kooperation mit religiösen Akteuren. Im Übrigen kann vollumfänglich auf die im Bericht

72

zusammengestellten Massnahmen und Good-Practice-Beispiele von Bund, Kantonen, Gemeinden und der Zivilgesellschaft verwiesen werden.⁹¹

3.2 Ausländische Beeinflussungsaktivitäten

3.2.1 Problemanalyse

3.2.1.1 Allgemein

- 73 Mit der Globalisierung sind zunehmende transnationale Einflüsse in allen Lebensbereichen zur oft unhinterfragten Normalität geworden. Problematisch sind Beeinflussungsaktivitäten ausländischer Akteure insbesondere dann, wenn sie sich gegen das Funktionieren eines Staats und seiner Gesellschaft richten, darauf abzielen, den Rechtsstaat, die demokratische Ordnung eines Staats oder seine Souveränität zu unterminieren, Entscheidungsfindungsprozesse zu beeinflussen oder zu verzögern oder generell staatliches Handeln oder das Vertrauen in demokratische Prozesse zu untergraben.⁹²
- 74 Ausländische Beeinflussungsaktivitäten können neben der finanziellen oder ideologischen Unterstützung solcher Umtriebe und der Ausübung politischen, wirtschaftlichen und militärischen Drucks insbesondere folgende Aktivitäten umfassen:⁹³
- Den koordinierten Einsatz legaler und illegaler Mittel und Methoden: Sie können verdeckt, täuschend oder korrumpierend erfolgen und auch die Anwendung von Zwang oder Gewaltverbrechen beinhalten.
 - Aktivitäten im Bereich Kommunikation, Propaganda und Desinformation: Mit dem bewussten und massiven Einsatz von falschen Informationen manipulieren Akteure die Wahrnehmung, das Denken und das Handeln von Individuen, Gruppen und Gesellschaften und richten sich insbesondere gegen offene und demokratische Gesellschaften.
 - Verdeckte Aktionen von Nachrichtendiensten, wie namentlich verbotene Handlungen für einen fremden Staat (Art. 271 StGB) und verbotene nachrichtendienstliche Aktivitäten (Art. 272 StGB).
- 75 Ausländische Beeinflussungsaktivitäten können direkt von Staaten ausgehen, aber auch von Parteien, Organisationen oder sonstigen Personen, oder in deren Namen durchgeführt werden. Gemäss dem sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates von 2021 wächst das Risiko, dass Gesellschaft und Behörden zum Ziel von Beeinflussungsaktivitäten werden.⁹⁴
- #### 3.2.1.2 Religionsgemeinschaften betreffende Beeinflussungen und Auslandfinanzierungen
- 76 Auch im Spektrum der Religion ist eine differenzierte Sichtweise ausländischer Einflüsse geboten: Zum einen wirken Religionen generell transnational, was nicht weiter problematisch ist. Zum anderen können die im oben genannten Sinne als problematisch identifizierte Beeinflussungsaktivitäten auf bzw. durch Religionsgemeinschaften wirksam sein. Dementsprechend können auch aus dem Ausland stammende Zuwendungen an Religionsgemeinschaften unverfänglich oder aber im Falle von problematischen Beeinflussungsaktivitäten von sicherheitspolitischer Relevanz sein.
- 77 Im Folgenden soll die Frage erörtert werden, inwiefern Schweizer Moscheen von ausländischen Akteuren finanziert bzw. beeinflusst werden und inwieweit dies ein problematisches Ausmass annimmt. Als Grundlage dazu wird der aktuelle Wissensstand zu den Finanzierungsquellen von Moscheen in der Schweiz im Allgemeinen und zu den konkreten Fällen

⁹¹ *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*, 23ff. Genannt werden beispielsweise der Muslimdialog, die Unterstützung von Weiterbildungsangeboten, die Schaffung kantonaler Fachstellen für Religionsfragen und der Stelle für religionsrechtliche Fragen im Bund, die Nationale Plattform Jugend und Medien des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) und die Einreise- und Zulassungsbestimmungen für religiöse Betreuungspersonen gemäss Art. 26a AIG.

⁹² *Bundesratsbericht Sicherheitspolitik*, BBl 2021 2895, 18.

⁹³ *Bundesratsbericht Sicherheitspolitik*, BBl 2021 2895, 18.

⁹⁴ *Bundesratsbericht Sicherheitspolitik*, BBl 2021 2895, 18f.

von Auslandfinanzierung umrissen, bevor schliesslich eine Einordnung vorgenommen wird. Zunächst werden die Faktoren dargelegt, weshalb die Frage nach den Finanzierungsquellen und ausländischen Zuwendungen nicht abschliessend beantwortet werden kann. Mehrere Faktoren führen jedoch dazu, dass eine eindeutige Antwort auf die Frage nach den Finanzierungsquellen und ausländischen Spenden nicht gegeben werden kann.

Ein erster Faktor ist der Umstand, dass zu den Finanzierungsquellen von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften, wie für die grosse Mehrheit der Vereine, keine gesicherten systematischen Informationen vorliegen. Dies hat im Wesentlichen damit zu tun, dass das Vereinsrecht in der Schweiz bewusst liberal ausgestaltet ist. Somit besteht – trotz den neuen vereinsrechtlichen Transparenzvorschriften (vgl. Rz. 90ff.) – keine bundesrechtliche Gesetzesgrundlage für die umfassende Erfassung oder Offenlegung der Finanzierungsquellen von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften oder Vereinen im Allgemeinen.⁹⁵ Ohne ihre Mitwirkung lässt sich demnach auch nicht systematisch erheben, wie sich privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften respektive Vereine finanzieren, zu welchem Anteil die Gelder dabei aus dem Ausland stammen, welche Länder als Geldgeber fungieren oder für welche Zwecke die finanziellen Mittel aufgewendet werden. Dies gilt nicht nur für behördliche Erhebungen, sondern auch für solche im Rahmen von wissenschaftlichen Studien: Diejenigen Akteure, die sich nicht in die Karten blicken lassen wollen, würden solche Anfragen entweder unbeantwortet lassen oder den Dialog bewusst verweigern. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Erarbeitung dieses Berichtes darauf verzichtet, eine entsprechende systematische Erhebung der Finanzierungsdaten in Auftrag zu geben. Stattdessen wird nachfolgend auf Studien eingegangen, die die Finanzierung von Moscheen erörtern.

78

Aktueller Wissensstand zu den Finanzierungsquellen von Moscheen

Gemäss ESER et al. ist die finanzielle Lage der Mehrzahl der Moscheevereine in der Schweiz prekär: Oft reicht das Budget nicht aus, um sowohl für die Miete der Räumlichkeiten als auch die Entlohnung des Imams aufzukommen.⁹⁶ Grund dafür ist, dass die überwiegende Zahl der Moscheen sich hauptsächlich über Mitgliederbeiträge und Spenden aus der Schweiz finanzieren.⁹⁷ Spenden können indessen auch von Verwandten aus einem Nachbarland oder von (ehemaligen) Mitgliedern stammen, die ihren Lebensabend in ihrem Heimatland verbringen.⁹⁸ Als Finanzierungsquellen genannt werden ausserdem Einnahmen von ehrenamtlich geführten Moschee-Restaurants, Spendenaktionen zum Ramadan und Opferfest, Gala-Abenden und Vermietungen von Räumlichkeiten.⁹⁹ Gemäss RAUCH funktionieren die meisten Moscheen in der Schweiz in finanzieller Hinsicht nicht anders als andere, nicht religiös orientierte Vereine.¹⁰⁰

79

In Hinblick auf migrantisch geprägte Religionsgemeinschaften allgemein seien indessen gemäss BAUMANN et al. die finanziellen Verhältnisse in manchen Vereinen nicht transparent. Dies gelte insbesondere, wo Spenden der Mitglieder als Finanzierungsquelle überwiegen. Da aber das Bewusstsein für die Vorteile finanzieller Transparenz und die Standards geordneter Buchhaltung und entsprechende Bemühungen in vielen Religionsgemeinschaften bereits vorhanden seien, könnten Dachverbände, der Kanton und andere Akteure solche Standards im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit diesen Religionsgemeinschaften bewusst fördern und einfordern. Ausserdem professionalisiere sich die Buchführung auch in dem Mass, wie jüngere, in der Schweiz sozialisierte und ausgebildete Mitglieder die Vereinsführung oder die Buchhaltung übernehmen würden.¹⁰¹

80

⁹⁵ Privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften können sich informell zusammenschliessen oder sich als Verein oder Stiftung organisieren. Lediglich wenn konkrete Anhaltspunkte auf terroristische oder gewalttätig-extremistische Tätigkeiten hinweisen, darf der NDB ausnahmsweise solche Informationen beschaffen (vgl. Rz. 50ff.).

⁹⁶ ESER et al. *Betreuungspersonen*, 9; BAUMANN /SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, 60f., 72.

⁹⁷ RAUCH, *Finanzierung von Moscheen*. Gemäss SCHULZE in RAUCH stellt sich das Problem der Fremdfinanzierung nur in wenigen Fällen.

⁹⁸ RAUCH, *Finanzierung von Moscheen*.

⁹⁹ RAUCH, *Finanzierung von Moscheen*.

¹⁰⁰ RAUCH, *Finanzierung von Moscheen*.

¹⁰¹ BAUMANN /SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, 97f.

- 81 SCHMID et al. nennen Saudi-Arabien, Kuwait, die Vereinigten Arabischen Emirate, Qatar und die Türkei als Geberländer, wobei bei den genannten Golfstaaten die finanzielle Unterstützung oft nicht direkt erfolge, sondern über international tätige Organisationen. In einigen Fällen werden ausserdem nicht Moscheen selbst unterstützt, sondern konkrete Projekte.¹⁰² Nur in seltenen Fällen erfolgt die Finanzierung regelmässig und formal mit Geldern aus dem Ausland, womit die Auslandsfinanzierung gemäss SCHMID et al. ein nur marginales Phänomen darstellt.¹⁰³ Nach BAUMANN et al. erfolgt die Finanzierung in migrantisch geprägten Religionsgemeinschaften eher umgekehrt, aus der Schweiz heraus ins Ausland.¹⁰⁴

Aktueller Wissensstand zu konkreten Fällen von Auslandsfinanzierung

- 82 SCHMID et al. nennen in der Studie zu transnationalen Interaktionen von Schweizer muslimischen Gemeinschaften folgende Fälle ausländischer Finanzierung: Das Gebäude der Zürcher Moschee an der Rötelstrasse hätten 1982 die Vereinigten Arabischen Emirate erworben, wobei der Moscheeverein 1994 in eine im Handelsregister Zürich eingetragene Stiftung umgewandelt worden sei. Gemäss Studie finanzieren die Vereinigten Arabischen Emirate bzw. die *Zayed Foundation* die Gemeinschaft mit jährlich rund 200'000 CHF. Daraus würden die laufenden Kosten der Moschee und der von Abu Dhabi ausgewählte und sicherheitsüberprüfte Imam bezahlt. Diese Finanzierung werde denn auch in transparenter Weise offengelegt, hänge doch der Kontoauszug der Stiftung für alle gut sichtbar im Eingangsbereich der Moschee.¹⁰⁵ Ferner sei der Imam des Islamischen Zentrums Bern in der Vergangenheit vom ägyptischen Staat finanziert worden, was aber nicht mehr der Fall sei.¹⁰⁶
- 83 Gemäss dem *Interkantonalen Informationszentrum für Glaubensfragen* (CIC) hat das Königreich Saudi-Arabien in den 1970-er Jahren auf einen Spendenauftrag der *Petit-Saconnex-Moschee* in **Genf** positiv reagiert, und der *Islamischen Weltliga*, einer von Saudi-Arabien finanzierten Nichtregierungsorganisation, die Aufgabe übertragen, die Stiftung zu verwalten.¹⁰⁷ Die *Fondation Culturelle Islamique de Genève*, welche die Genfer Moschee beaufsichtigt, legte gemäss BRADLEY 2014 ihre Konten für die Kontrolle durch den Kanton und die Revisoren offen. Die *Aufsichtsbehörde über Stiftungen und Vorsorgeeinrichtungen* des Kantons Genf überprüfe seither, wie viel Geld hereinkommt und ausgegeben wird, und ob die Verwendung der Gelder mit den in den Stiftungsstatuten festgehaltenen Zielen übereinstimmt.¹⁰⁸ Auch die *King Faysal Moschee* in **Basel** sei gemäss SAAL mit der Islamischen Weltliga (Muslim World League) verbunden.¹⁰⁹ INFOREL zufolge habe ein anonymer Gönner der Islamischen Weltliga in Saudi-Arabien die Stiftung finanziert. Heute beziehe die Stiftung aber keine Unterstützung mehr aus dem Ausland.¹¹⁰ Nach EBERHARD sollen die Renovationsarbeiten an der *Al-Badr-Moschee* in **Le Locle** von der kuwaitischen *Awqaf-Stiftung* mitfinanziert worden sein, an deren Spitze der Minister für religiöse Angelegenheiten in Kuwait steht. Ausserdem habe die **Bieler Salah-Eddine-Moschee** ihr Gebäude mit Unterstützung aus Katar gekauft.¹¹¹
- 84 Bekannt ist ausserdem, dass rund 34 vom türkischen Präsidium für Religionsangelegenheiten (Diyanet) in die Schweiz entsandte Imame von der türkischen Botschaft als Staatsbedienstete angestellt und entlohnt werden.¹¹² Für diese gelten die Zulassungsbestimmungen der Artikel 18 bis 26, insbesondere auch Artikel 26a AIG (vgl. Rz. 127).

¹⁰² SCHULZE in RAUCH, *Finanzierung von Moscheen*.

¹⁰³ SCHMID/TRUCCO/BIASCA, *SZIG-Studies* 7, 5.

¹⁰⁴ Gemäss BAUMANN /SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, 97.

¹⁰⁵ SCHMID/TRUCCO/BIASCA, *SZIG-Studies* 7, 48ff.; gemäss BAUMANN /SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, 30 und 93 sind substantielle Beträge aus dem Ausland eine Ausnahme.

¹⁰⁶ SCHMID/TRUCCO/BIASCA, *SZIG-Studies* 7, 61.

¹⁰⁷ Abrufbar unter: <https://info-religions-geneve.ch/communaute/fondation-culturelle-islamique/> (Stand: 28.08.2023).

¹⁰⁸ BRADLEY SIMON, *Wer finanziert Moscheen in der Schweiz*, abrufbar unter: https://www.swissinfo.ch/ger/politik/transparenz_wer-finanziert-die-moscheen-in-der-schweiz/42781814 (Stand: 28.08.2023).

¹⁰⁹ SAAL, *Religious Radicals*, 272.

¹¹⁰ Abrufbar unter: <https://info-religions-geneve.ch/communaute/fondation-culturelle-islamique/> > Wissen > Religionsgemeinschaften und Institutionen > [Islamische König Faysal Stiftung](https://www.swissinfo.ch/ger/politik/transparenz_wer-finanziert-die-moscheen-in-der-schweiz/42781814) (Stand 28.08.2023).

¹¹¹ EBERHARD FABIAN, *Kuwait finanziert Moscheen in der Schweiz*, Sonntagsblick vom 22. Januar 2023.

¹¹² SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Studies* 3, 11.

Einordnung

Inwieweit Schweizer Moscheen in problematischer Weise vom Ausland finanziert oder beeinflusst werden, kann nicht abschliessend eruiert werden. 85

Einerseits ist davon auszugehen, dass mit Zuwendungen aus autoritär geführten Staaten, welche die Religionsfreiheit bzw. andere Grundrechte nicht gewährleisten, nicht diejenigen Gruppierungen von Musliminnen und Muslimen in der Schweiz gefördert werden, welche gegenüber anderen Religionen und Weltanschauungen aufgeschlossene Auslegungen vertreten. Ausserdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass verschiedene staatliche Akteure versucht haben und versuchen, in der Schweiz lebende nationale Diasporagemeinschaften zu vereinnahmen oder ihren Einfluss in oder durch Religionsgemeinschaften zu erhöhen.¹¹³ Der NDB hielt denn auch in seinem Sicherheitsbericht 2021 fest, dass auch in der Schweiz manche ausländischen Nachrichtendienste in verdeckte und unerwünschte Beeinflussungsaktivitäten involviert seien. Zu diesem Zweck würden auch Mitglieder der eigenen Diasporagemeinschaft, Schweizer Organisationen und Medienschaffende eingespannt werden.¹¹⁴ Moscheen oder Religionsgemeinschaften wurden indessen in diesem Zusammenhang nicht explizit genannt. Ausserdem ist bekannt, dass islamische (in- oder ausländische) Akteure versuchen, sich in den Schweizer muslimischen Gemeinschaften Einfluss zu verschaffen.¹¹⁵ 86

Andererseits gibt es aktuell keinen Anlass, davon auszugehen, dass mit ausländischem Geld die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut in muslimischen Glaubensgemeinschaften gefördert würden. So schätzt denn auch der NDB die generellen Wirkungen von unerwünschten Beeinflussungsaktivitäten in der Schweiz als gering ein.¹¹⁶ Ausserdem stehen bislang nicht überwiegend muslimische Länder, sondern Russland und China im Zusammenhang mit in der Schweiz ausgeübten Beeinflussungsaktivitäten im Vordergrund.¹¹⁷ Schliesslich haben sich gestützt auf die oben genannten Studien keine konkreten Anhaltspunkte ergeben, welche die in der Öffentlichkeit vertretene These erhärten, Moscheevereine würden hauptsächlich mit Zuwendungen aus dem Ausland finanziert. Das gleiche gilt für die Annahme, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen Auslandsfinanzierung und Radikalisierungstendenzen besteht. Wie bereits aufgezeigt, ist die Auslandsfinanzierung nicht per se problematisch, sondern insbesondere dann, wenn sie einen Gewaltbezug aufweist oder sich gegen die Demokratie und ihre Institutionen richtet. Das gilt für die Auslandsfinanzierung von Moscheen gleichermassen wie für andere Einrichtungen. 87

3.2.2 Bisherige Massnahmen gegen illegitime ausländische Beeinflussungsaktivitäten

Der Bundesrat ist sich der Risiken, die von problematischen Beeinflussungsaktivitäten ausgehen, bewusst. Verschiedene Massnahmen wurden bereits ergriffen: 88

3.2.2.1 Regulierung der Politikfinanzierung

Im Bereich der Politikfinanzierung gelten seit dem 23. Oktober 2022 Offenlegungspflichten für Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind, für parteilose Mitglieder der Bundesversammlung sowie für Kampagnen zu National- und Ständeratswahlen und zu eidgenössischen Abstimmungen (vgl. Art. 76b ff des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, 89

¹¹³ Zur Situation in der EU vgl. die Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 zur Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation (2020/2268(INI)), abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_DE.html (Stand: 28.08.2023). Erwähnt werden im Zusammenhang mit Diaspora- und Religionsgemeinschaften namentlich Russland, China und die Türkei (vgl. Rz. CB, CC, 122, 123).

¹¹⁴ NDB, *Sicherheit Schweiz* 2021, 79.

¹¹⁵ NDB, *Sicherheit Schweiz* 2021, 46.

¹¹⁶ NDB, *Sicherheit Schweiz* 2021, 79.

¹¹⁷ *Bundesratsbericht Sicherheitspolitik*, BBl 2021 2895, 19.

BPR¹¹⁸). Ausserdem ist die Annahme von monetären und nicht monetären Zuwendungen verboten, wenn sie anonym erfolgen oder aus dem Ausland stammen.¹¹⁹ Mit der Regelung soll die Verwendung ausländischer Gelder für politische Kampagnen verhindert werden und der Einflussnahme aus dem Ausland auf die Schweizer Politik entgegengewirkt werden.¹²⁰

3.2.2.2 Verbesserung der Transparenz für bestimmte transnational tätige Vereine

90 Um die Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung zu verbessern, wurde im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB)¹²¹ für bestimmte Vereine mit einem entsprechenden Risiko am 1. Januar 2023 eine Eintragungspflicht in das Handelsregister eingeführt. Für Vereine, die hauptsächlich Vermögenswerte für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke im Ausland sammeln oder verteilen, gelten nun ähnliche Transparenzvorschriften wie für andere juristische Personen. Sie müssen sich ins Handelsregister eintragen lassen (vgl. Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB), einen Vertreter oder eine Vertreterin mit Wohnsitz in der Schweiz bezeichnen (vgl. Art. 69 Abs. 2 ZGB) und ein Verzeichnis mit Namen und Adressen der Mitglieder führen, auf das in der Schweiz jederzeit zugegriffen werden kann (vgl. Art. 61a ZGB). Mit der Eintragung ins Handelsregister sind die Vereine auch zur Buchführung nach den Regeln des OR¹²² verpflichtet. Die vorsätzliche Verletzung der Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister wird gemäss Art. 153 StGB mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Die vorsätzliche Verletzung gesetzlicher Pflichten von Vereinen wird gemäss Art. 327b StGB mit einer Busse geahndet.

91 Mit dieser Reform wird das Risiko reduziert, dass Schweizer Vereine für Zwecke der Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei missbraucht werden können,¹²³ indem die Prävention, Erkennung und Repression von Missbrauch gefördert wird.¹²⁴ Dies auch mit Blick auf die verschiedenen parlamentarischen Vorstösse, welche die Transparenz, die (ausländische) Finanzierung und Kontrollmöglichkeiten von muslimischen Vereinen und Moscheen sowie damit zusammenhängende Themen zum Inhalt hatten.¹²⁵ Die Regelung erleichtert gemäss Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes¹²⁶ die Identifizierung und die Überwachung der Tätigkeiten von Vereinen durch Verwaltungs- oder Strafbehörden.¹²⁷

3.2.2.3 Eintragungspflicht für religiöse Stiftungen

92 Im Zuge der Bemühungen um die Bekämpfung der Geldwäscherei wurden religiöse Stiftungen des Bundesprivatrechts 2016 verpflichtet, sich im Handelsregister eintragen zu lassen, wovon sie vorher befreit waren (Art. 52 Abs. 2 ZGB und SchIT Art. 6b Abs. 2^{bis} ZGB).¹²⁸

3.2.2.4 Meldestelle für Geldwäscherei und verdächtige Transaktionen

93 Finanzintermediäre müssen verdächtige Transaktionen, beispielsweise betreffend Terrorismusfinanzierung, der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) melden (Art. 9 GwG). Ihnen steht auch das Melderecht gemäss Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB offen. Einer subsidiären Melde-

¹¹⁸ Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976, SR 161.1.

¹¹⁹ Gemäss Art. 76h Abs. 5 BPR gilt eine Ausnahme von diesem Verbot: Für Zuwendungen aus dem Ausland, die politischen Akteuren im Hinblick auf die Kampagne für die Wahl eines Mitglieds des Ständerates gewährt wurden, statuiert das Bundesrecht lediglich eine Offenlegungspflicht. Im Weiteren müssen gemäss Art. 76h BPR die Empfänger Zuwendungen aus dem Ausland zurückerstatten. Falls dies nicht möglich oder nicht zumutbar ist, muss die Zuwendung der zuständigen Stelle gemeldet und dem Bund abgeliefert werden.

¹²⁰ B.J., *Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung*, 24.

¹²¹ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907, SR 210.

¹²² Schweizerisches Obligationenrecht (OR) vom 30. März 1911, SR 220.

¹²³ Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes, BBl 2019 5451.

¹²⁴ Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes, BBl 2019 5451, 5492.

¹²⁵ Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes, BBl 2019 5451, 5487 mit Verweis auf die Motion Fiala 16.4130.

¹²⁶ Geldwäschereigesetz (GwG) vom 10. Oktober 1997, SR 955.0

¹²⁷ Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes, BBl 2019 5451, 5492. Die Pflicht, eine Person mit Wohnsitz in der Schweiz zu benennen, die den Verein vertreten kann und Zugang zum Mitgliederverzeichnis hat, stellt sicher, dass den Schweizer Behörden eine erreichbare Kontaktperson zur Verfügung steht (5494). Die Pflicht zur Führung eines Mitgliederverzeichnisses ermöglicht den Abgleich etwa mit Personenlisten, die in Verbindung zu Terrorismus geführt werden (5493). Gemäss Art. 90 Abs. 2 Bst. a bis c der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 (HRegV), SR 221.411, sind Vereine, die weniger als CHF 100'000 pro Jahr sammeln oder verteilen, von der Eintragungspflicht befreit, sofern einer ihrer Vertreter in der Schweiz wohnhaft ist und die Fondsverteilungen über einen Finanzintermediär gemäss dem Geldwäschereigesetz (SR 955.0) erfolgen.

¹²⁸ Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 12. April 2022 B-1665/2021, E. 3.1.1.

pflicht unterliegen sowohl die Aufsichtsbehörden (Art. 16 GwG) als auch die Selbstregulierungsorganisationen (Art. 27 GwG). Die MROS analysiert die Meldungen und übermittelt sie allenfalls an die Strafverfolgungsbehörden.¹²⁹ Die MROS ist zudem befugt, mit Behörden, insbesondere dem NDB, unter den Voraussetzungen von Art. 29 GwG Informationen auf dem Amtshilfeweg auszutauschen.

3.2.2.5 NDG-Revision

Die laufende Revision des NDG sieht zusätzliche Möglichkeiten vor, damit der NDB künftig im Falle einer schweren Bedrohung der Sicherheit der Schweiz Finanzflüsse aufklären kann. Neu soll der NDB Informationen von Finanzintermediären über die Finanzierung von sicherheitsrelevanten Personen oder Gruppierungen, inklusive religiösen Einrichtungen, anfordern können, sofern begründete Anhaltspunkte vorliegen, dass sie an der Finanzierung von terroristischen, nachrichtendienstlichen oder gewalttätig-extremistischen Umtrieben beteiligt sind.

94

3.2.2.6 Bundesratsbericht zu ausländischen Beeinflussungsaktivitäten

Ausserdem wird der Bundesrat in einem Bericht in Erfüllung des Postulates 22.3006 «Auslegeordnung zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen» der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates darlegen, inwiefern die Schweiz von ausländischen Beeinflussungsaktivitäten betroffen ist und Vorschläge unterbreiten, wie der Bedrohung zu entgegnen ist.¹³⁰

95

4 Prüfung der Einführung von Imam-Bewilligungen, Imam-Registern und eines Auslandsfinanzierungsverbotes für Moscheen

Im Folgenden wird geprüft, ob mit den im Postulat 21.3451 vorgeschlagenen Massnahmen Personen besser kontrolliert werden können, die im Rahmen von religiösen Reden oder Predigten gewalttätig-extremistisches oder terroristisches Gedankengut verbreiten. Zunächst werden diejenigen Aspekte erörtert, welche alle drei Massnahmen gleichermassen betreffen, wie etwa die Glaubens- und Gewissensfreiheit und das Diskriminierungsverbot (Kapitel 4.1). Anschliessend wird auf die einzelnen Massnahmen eingegangen: Bewilligungen werden in Kapitel 4.2 erörtert, Register in Kapitel 4.3 und ein Auslandsfinanzierungsverbot in Kapitel 4.4.

96

4.1 Übergeordnete Aspekte

4.1.1 Kantonale Zuständigkeit

Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzbereiche für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung (Art. 57 Abs. 1 BV). Dabei sind primär die Kantone für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zuständig und verantwortlich.¹³¹ Gemäss Art. 72 Abs. 1 BV sind die Kantone für die Regelung des Verhältnisses zwischen Religionsgemeinschaften und Staat verantwortlich.¹³² Für die allfällige Einführung und Durchsetzung jeder der drei vorgeschlagenen Massnahmen sind demnach in erster Linie die Kantone zuständig.

97

4.1.2 Konnex zu den verpflichtenden Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften

Eine Gemeinsamkeit der drei vorgeschlagenen Massnahmen betrifft die Pflichten, die sie mit sich bringen: Sie entsprechen weitgehend denjenigen, die in der Regel mit einer öffentlich-rechtlichen Anerkennung einhergehen. Ohne näher auf die kantonalen Anerkennungsregeln

98

¹²⁹ Gemäss Jahresbericht 2022 der Meldestelle für Geldwäscherei vom Mai 2023, 21f., sind bei der Meldestelle insgesamt 7639 Meldungen eingegangen. In der gleichen Zeitspanne hat die MROS aufgrund ihrer Filterfunktion 1232 Fälle an die Strafverfolgungsbehörden angezeigt (vgl. <http://www.fedpol.admin.ch/> > Kriminalität > Geldwäscherei > Publikationen MROS > [Jahresbericht MROS 2022](#)).

¹³⁰ Postulat 22.3006 Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates «Auslegeordnung zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen» vom 18. Januar 2022, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de> > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 22.3006.

¹³¹ SCHWEIZER/MOHLER, *St. Galler Kommentar zu Vorbemerkungen der Sicherheitsverfassung*, Rz. 37.

¹³² Vgl. *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*, 41 mit weiteren Hinweisen.

einzuweisen,¹³³ ergeben sich Parallelen in der Wirkungsweise: Bei der Bewilligungspflicht für Imame handelt es sich im Wesentlichen um eine an gewisse Voraussetzungen geknüpfte Ermächtigung zur Ausübung von religiösen Handlungen (vgl. Rz. 135). Eine solche wird auch geistlichen Vorstehern und Vorsteherinnen von öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften bei deren Einsetzung erteilt.¹³⁴ Im Weiteren bezweckt die Einführung eines Imam-Registers die Schaffung von Transparenz im Sinne der einfachen Identifizierung des religiös Verantwortlichen der jeweiligen Glaubensgemeinschaft, ähnlich wie das bei den Vorstehern öffentlich-rechtlich anerkannter Religionsgemeinschaften heute bereits der Fall ist. Schliesslich gibt es Parallelen zwischen den Anliegen, die mit einem Auslandsfinanzierungsverbot für Moscheen verfolgt werden und der finanziellen Transparenz, welche diejenigen Kantone, die die Anerkennungsvoraussetzung gesetzlich regeln, regelmässig von öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften verlangen.

- 99 Die Parallelen betreffen indessen nur die verpflichtenden Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung. Dies im Gegensatz zu den Privilegien, von denen öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften profitieren. Dazu gehören u.a. die Konstituierung als juristische Person des kantonalen öffentlichen Rechts, die Gewährung einer bevorzugten Stellung in der Gesellschaft und die Einräumung von substantiellen Rechtsvorteilen wie die Berechtigung der Besteuerung der Mitglieder und der Erhalt staatlicher finanzieller Beiträge.
- 100 Aufgrund des im Text des Postulats enthaltenen Konnexes der Massnahmen mit der besseren Kontrolle der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut ist indes nicht davon auszugehen, dass das Postulat bezweckt, die darin vorgeschlagenen Massnahmen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung umzusetzen. Somit wird nachfolgend davon ausgegangen, dass die Einführung der jeweiligen Massnahme nicht mit einer öffentlich-rechtlichen Anerkennung der betroffenen Religionsgemeinschaften einherginge, sondern diese nach wie vor als privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften konstituiert wären.¹³⁵

4.1.3 Verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte

- 101 Die zu prüfenden Massnahmen betreffen verschiedene verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte, wie etwa die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 der Bundesverfassung (BV),¹³⁶ vgl. anschliessend Rz. 102ff.), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV, vgl. Rz. 117ff.), die Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16ff. BV), die informationelle Selbstbestimmung (Art. 13. Abs. 2 BV) die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV), die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Diese Rechte gelten nicht absolut und können im Rahmen der Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden.

4.1.3.1 Glaubens- und Gewissensfreiheit

Im Allgemeinen

- 102 Die Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV umfasst sowohl die innere Freiheit, eigene religiöse Überzeugungen zu haben wie auch die äussere Freiheit, diese innerhalb gewisser Schranken zu äussern, zu praktizieren und zu verbreiten (positive Religionsfreiheit). Sie steht allen natürlichen Personen zu, ferner denjenigen juristischen Personen, die religiöse Zwecke verfolgen.¹³⁷ Da die Religionsausübung oft nicht isoliert, sondern in Interaktion und

¹³³ SAHLFELD, *Aspekte der Religionsfreiheit*, 44 ff.

¹³⁴ So umfasst etwa die Ordination im Rahmen der Evangelisch-reformierte Kirche in Bern die «Ermächtigung, alle mit diesem Amt verbundenen kirchlichen Handlungen zu vollziehen» wobei die Prüfungskommission der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern eine Empfehlung zur Aufnahme in den Dienst in der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern ausspricht.

¹³⁵ Vgl. *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*, 8 und 9 zu den öffentlich-rechtlich anerkannten und zu den privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften.

¹³⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, **SR 101**.

¹³⁷ *Botschaft über eine neue Bundesverfassung*, 1996, BBl 1997 I 1, 156. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um öffentlich-rechtlich anerkannte oder privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften handelt. Darüber hinaus werden auch überindividuelle Einheiten ohne Rechtspersönlichkeit mit religiöser Zwecksetzung geschützt. Vgl. BALDEGGER, *korporative Menschenrechtsträgerschaft*, 381ff.

Gemeinschaft mit anderen Menschen stattfindet, beinhaltet die Glaubens- und Gewissensfreiheit das Recht auf kollektive Religionsausübung. Geschützt sind religiöse Gemeinschaften insbesondere in ihrem Recht, ihre religiösen Angelegenheiten frei zu regeln (Selbstbestimmungsrecht), ihre Religion frei auszuüben und religiöse Einrichtungen zu betreiben. Als notwendige Voraussetzung für diese Aspekte der kollektiven Religionsausübung umfasst die korporative Religionsfreiheit auch die Finanzierung dieser Tätigkeiten. So würde ein Verbot der Entgegennahme privater Zuwendungen, welches vom Staat nicht alimentierte Religionsgemeinschaften trifft, deren kollektive Religionsausübung faktisch verunmöglichen.

Auch die Pflicht des Staates zur Neutralität und Toleranz gegenüber den verschiedenen Glaubensbekenntnissen ergibt sich aus der Religionsfreiheit (sog. negative Religionsfreiheit) und aus dem Verbot jemanden aufgrund der religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung zu diskriminieren (Art. 8 Abs. 2 BV). Die religiöse Neutralität des Staates verlangt von den Behörden die unparteiische, gleichmässige Berücksichtigung aller in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen. Staatliche Beschränkungen müssen so ausgestaltet werden, dass sie nicht einseitig Angehörige bestimmter Religionen oder Weltanschauungen treffen. Ausserdem verbietet die Neutralitätspflicht Bund und Kantone, sich in die internen religiösen Angelegenheiten von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften einzumischen.

Die Religionsfreiheit wie die Meinungsäusserungsfreiheit lassen auch die Mehrheitsgesellschaft abstossende, selbst radikale Überzeugungen zu. Das sog. *forum internum* bleibt zu recht jeglicher Überprüfung, Kontrolle und dem staatlichen Zugriff entzogen – unabhängig davon, wie abschreckend oder grausam die Ansichten sind.¹³⁸ Es ist nicht am Staat, sich in die religiösen Bekenntnisse Einzelner einzumischen und diese in Glaubensangelegenheiten zu bevormunden oder Meinungen nach Gutdünken zu verbieten, zu überwachen oder zu kontrollieren. Es ist jedoch nicht jedes Verhalten geschützt. Verboten ist insbesondere die Androhung oder Anwendung von Gewalt, ungeachtet davon, ob sie religiös motiviert bzw. legitimiert wird oder nicht (vgl. Rz. 45ff.).¹³⁹ Auch Artikel 261^{bis} StGB, der neben weiteren Konstellationen öffentliche Aufrufe zu Hass oder Diskriminierung von Personen wegen ihrer Religionszugehörigkeit unter Strafe stellt, setzt Grenzen.

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit dient dem Schutz der Freiheit, indem sie jedem Menschen erlaubt, seinen Glauben frei zu wählen und zu leben (Freiheitsschutzfunktion). Sie soll aber auch die Ausgrenzung religiöser Minderheiten verhindern und die Inklusion aller Menschen ungeachtet ihres Glaubens im Gemeinwesen erleichtern (Integrationsfunktion). Damit trägt sie wesentlich zur Sicherung des religiösen Friedens bei (Friedenssicherungsfunktion).¹⁴⁰

Die einzelnen Massnahmen betreffend

Die Einführung der drei Massnahmen würde jeweils in schwerwiegender Weise in die Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV eingreifen. Der Staat würde sich in Missachtung seiner religiösen Neutralität in die internen Angelegenheiten öffentlich-rechtlich anerkannter Religionsgemeinschaften einmischen, indem er mit der Einführung einer *Imam-Bewilligung* Voraussetzungen zur Berufsausübung verlangen bzw. vorschreiben würde, wer welche religiösen Tätigkeiten unter welchen Bedingungen vornehmen dürfte. Bei der Einführung eines *Imam-Registers* müssten Imame im Vergleich dazu zwar kein Qualifikationsverfahren durchlaufen oder sonstige Voraussetzungen erfüllen, um ihrem Beruf nachzugehen, dennoch liegt auch hier – in Anbetracht der möglichen negativen Folgen (vgl. Rz. 152) – ein schwerwiegender Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV vor. Auch wenn

¹³⁸ MAHON, in: Petit commentaire, Art. 15, Rz. 11; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER II, Rz. 524; Ehrenzeller (Anm. 14), Rz. 44 und 51; WINZELER (Anm. 20), S. 34-36; vgl. auch KARLEN (Anm. 39), S. 243-245; Urteil 1P.149/2004 (2004) E 3.1.

¹³⁹ Vgl. Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize, 10.

¹⁴⁰ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 327; MÜLLER, *Religion im Rechtsstaat*, 57f.

ein *Auslandfinanzierungsverbot* nicht jegliche private Finanzierung von Moscheen verbieten würde, würde es das Recht auf Selbstfinanzierung als notwendige Voraussetzung für die Förderung der gemeinschaftlichen Religionsausübung tangieren und wäre als Einmischung in die inneren Angelegenheiten nicht mit dem Gebot der staatlichen Neutralität vereinbar.

- 107 Solche schweren Einschränkungen der Religionsfreiheit sind gemäss Art. 36 BV zudem nur verfassungskonform, wenn sie auf einer klaren und unzweideutigen Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn beruhen,¹⁴¹ durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sind. Letzteres ist der Fall, wenn der Eingriff geeignet und erforderlich ist, das beabsichtigte Ziel zu erreichen und den Einzelnen nicht in unzumutbarer Härte trifft.¹⁴²
- 108 Unabhängig von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung der **gesetzlichen Grundlage** und der damit verbundenen Schwierigkeiten (vgl. Rz. 141ff. für Imam-Bewilligungen), liessen sich solche Massnahmen, die nur Imame bzw. Moscheen betreffen, aufgrund des Diskriminierungsverbotes nicht mit der Bundesverfassung in Einklang bringen (vgl. Rz. 117ff.). Ein solch verfassungswidriger Rechtsatz könnte die Einführung einer Bewilligungspflicht nicht legitimieren.
- 109 Wie in Rz. 37 erwähnt, kann die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut zu Anschlägen führen. Deren Vermeidung und der präventive Schutz der öffentlichen Ordnung sowie der inneren und äusseren Sicherheit gehören zu den Kernelementen staatlicher Tätigkeiten und sind von gewichtigem **öffentlichem Interesse**. Vorliegend geht es indessen nicht lediglich um die Abwägung von Sicherheitsinteressen der Gesellschaft gegenüber religiösen Interessen von einzelnen Menschen. Vielmehr schützt die Glaubens- und Gewissensfreiheit aufgrund ihrer Integrations- und Friedenssicherungsfunktion auch in diesem Zusammenhang wichtige Sicherheitsinteressen (vgl. Rz. 105). Die vorgeschlagenen Massnahmen für Imame bzw. Moscheen bergen somit auch Potenziale in sich, die den religiösen Frieden und damit die öffentliche Sicherheit negativ beeinflussen könnten und somit nicht im öffentlichen Interesse sind.
- 110 **Geeignet** wäre eine Massnahme, die dazu beitragen würde, die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut anlässlich religiöser Reden und Predigten zu kontrollieren oder einzudämmen. Vgl. dazu Rz. 136ff. für Imam-Bewilligungen, Rz. 149f. für Imam-Register und Rz. 160 für Auslandfinanzierungsverbote.
- 111 **Erforderlich** ist ein Eingriff, wenn er in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Beziehung nicht über das, was unerlässlich ist, hinausgeht und sich primär gegen die verantwortlichen Störer richtet (Störerprinzip). Wenn hingegen das Regelungsziel auch mit milderen, das Grundrecht weniger stark berührenden Mitteln erreicht werden kann, muss die Massnahme unterbleiben.
- 112
- Mit der Einführung einer *Imam-Bewilligung* hätte man zwar eine gewisse Handhabe in Form einer nachträglichen Sanktionsmöglichkeit, indem man einem Imam, der nachweislich solches Gedankengut verbreitet, seine Imam-Bewilligung entziehen könnte. Dann könnte dieser, zumindest in dieser Funktion, kein problematisches Gedankengut mehr verbreiten. Das Absetzen bzw. Auswechseln eines Imams, der gewalttätig-extremistisches oder terroristisches Gedankengut verbreitet, lässt sich jedoch effizienter und nachhaltiger erreichen, indem die zuständigen Behörden den entsprechenden Moscheeverein – in der Regel der Arbeitgeber des Imams – in die Pflicht nehmen und auf die Einhaltung des geltenden Rechts, namentlich der strafrechtlichen Verbote der Androhung von Gewalt (Art. 259 StGB) und des öffentlichen Aufrufs zu Hass und Dis-

¹⁴¹ Die in Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV statuierte Ausnahme (polizeiliche Generalklausel) ist im Kontext von Imam-Bewilligungen nicht relevant, da keine schwerwiegende, nicht anders abwendbare und unmittelbare Gefahr für ein fundamentales Rechtsgut vorliegt. Aufgrund der kantonalen Rechtsetzungskompetenz (vgl. Rz. 97) wäre ein kantonales Gesetz erforderlich, wobei die Referendumspflicht nach kantonalem Recht geregelt wird. Heute kennen alle Kantone ein Gesetzesreferendum. SCHEFER, *Beeinträchtigung von Grundrechten*, Rz. 61.

¹⁴² SCHEFER, *Beeinträchtigung von Grundrechten*, Rz. 97.

kriminierung (Art. 261^{bis} StGB) pochen (vgl. Rz. 104). Da die Verbreitung bedenklicher Inhalte für Moscheevereine oft ein Problem ist (vgl. Rz. 41) und der betroffene Moscheevorstand, meist bestehend aus langjährig hier ansässigen Muslimen, ein Interesse haben dürfte, den Moscheebetrieb ohne Einschränkungen aufrecht erhalten zu können, erscheint ein solches Vorgehen erfolgsversprechender als ein Entzug der Imam-Bewilligung. Mit dieser könnte man lediglich die Verbreitung problematischer Äusserungen eindämmen, die die betreffende Person in ihrer offiziellen Funktion als Imam abgibt.

- Auch zur Verbesserung der Transparenz gibt es mildere Mittel, als Spenden aus dem Ausland an Moscheen generell zu verbieten. So etwa die in Rz. 90ff. aufgeführten, auch im Hinblick auf die Problematik der (ausländischen) Finanzierung und Kontrollmöglichkeiten von Moscheen geschaffenen spezifischen Transparenzregeln, welche für Vereine mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung gelten und seit Januar 2023 in Kraft sind. Dazu gehören auch die im Rahmen der NDG-Revision vorgesehenen Neuerungen betreffend die Aufklärung von Finanztransaktionen (Rz. 94). Diese Massnahmen, wie auch die Verpflichtung von religiösen Stiftungen, sich im Handelsregister eintragen zu lassen (vgl. Rz. 92) sind religionsneutral ausgestaltet. Des Weiteren ergeben sich auch durch den Dialog und die partizipative und systematische oder projektbasierte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Religionsgemeinschaften Möglichkeiten, die Transparenz von Glaubensgemeinschaften zu verbessern (vgl. Rz. 174).

113

Ein Bewilligungserfordernis, die Pflicht sich in einem öffentlichen Register eintragen zu lassen und ein Auslandsfinanzierungsverbot würde ausserdem eine Vielzahl von Imamen und Moscheen treffen. Wie in Rz. 41 aufgezeigt, kam es hinsichtlich der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut zu einer Verschiebung von Moscheen und Imamen zu Orten, die für eine Kontrolle weniger zugänglich sind, etwa in private Räumlichkeiten oder ins Internet. Somit würden die mit der Einführung der vorgeschlagenen Massnahmen verbundenen Einschränkungen nicht in erster Linie diejenigen Personen und Institutionen treffen, die das behördliche Einschreiten veranlassen und die die Regelung erfassen soll. Insofern wären die Massnahmen für Imame und Moscheen in der Schweiz hochgradig unpräzise und würden dem **Störerprinzip** widersprechen.

114

Zumutbarkeit: Einschränkungen von Grundrechten sind im Weiteren nur verhältnismässig, wenn sie zumutbar in dem Sinne sind, als sie eine angemessene Zweck-Mittel-Relation aufweisen. Falls die Auswirkungen einer Massnahme im Vergleich zur Bedeutung des verfolgten Ziels unangemessen schwer wiegen würden, wäre das nicht der Fall. Die Beantwortung der Frage, ob das Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu der zu seiner Erlangung notwendigen Freiheitsbeschränkung steht, hat im Einzelfall zu erfolgen. Verallgemeinernd kann aber festgehalten werden, dass das Eingriffsinteresse desto geringer ausfällt, je weniger wahrscheinlich und je weiter entfernt eine Schädigung polizeilicher Güter ist. Die Zweck-Mittel-Relation ist vorliegend unverhältnismässig, steht die einschneidende Wirkung der Massnahmen in Form eines schweren und diskriminierenden Eingriffs in die inneren Angelegenheiten einer Religionsgemeinschaft doch der sehr zweifelhaften Effektivität der Massnahme gegenüber.

115

Zusammenfassend wäre die Einführung einer Imam-Bewilligung, eines Imam-Registers oder eines Auslandsfinanzierungsverbotes für Moscheen als ein jeweils schwerer, unverhältnismässiger und daher nicht zu rechtfertigender Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV zu qualifizieren.

116

4.1.3.2 Diskriminierungsverbot

Im Allgemeinen

- 117 Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Es geht dabei um sensible Merkmale, welche einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmachen.¹⁴³
- 118 Das Diskriminierungsverbot schützt Menschen vor Ausgrenzung, Stigmatisierung und Herabwürdigung allein wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe.¹⁴⁴ Auch juristische Personen mit ideeller Zielsetzung werden geschützt.¹⁴⁵ Über diese unmittelbare Schutzgewährung hinaus soll auch die Zementierung von bestehenden gesellschaftlichen Vorurteilen und stereotypen Vorstellungen verhindert werden.¹⁴⁶ Der Schutz vor einer Diskriminierung wegen der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung dient einerseits der Entfaltung des Einzelnen und der Achtung seiner Würde und andererseits dem Schutz der Meinungsvielfalt als Grundlagen einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft.¹⁴⁷
- 119 Eine Diskriminierung liegt dann vor, wenn eine Person allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer dieser gesellschaftlichen Gruppen rechtsungleich behandelt wird und sich diese Benachteiligung nicht qualifiziert begründen lässt. Vermögen indes ernsthafte und triftige Gründe die Schlechterstellung zu rechtfertigen, insbesondere wenn die Ungleichbehandlung einem legitimen öffentlichen Interesse dient und verhältnismässig ist, liegt keine Diskriminierung vor.¹⁴⁸ Bei der Anknüpfung an ein besonders verpöntes Merkmal sind speziell hohe Anforderungen an ein überwiegendes öffentliches Interesse und an die Verhältnismässigkeit zu stellen.¹⁴⁹
- 120 Erfolgt die Diskriminierung im Rahmen einer Beschränkung eines anderen Grundrechts spricht man von einer akzessorischen Diskriminierung.¹⁵⁰ Im Zusammenhang mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV darf insbesondere die religiöse Ausrichtung eines Menschen oder einer Religionsgemeinschaft nicht alleine zum Anlass für eine Sonderbehandlung genommen werden. Differenzierungen anhand religiöser, weltanschaulicher oder politischer Überzeugung sind denn auch prinzipiell verpönt, weil die Verfassungsordnung die Ausübung der Religions- und Meinungsäusserungsfreiheit schützt, und die Aufgabe der persönlichen Überzeugungen nicht zugemutet werden darf. Eine allfällige Rechtfertigung der Benachteiligung ist demnach streng zu beurteilen.¹⁵¹

Die einzelnen Massnahmen betreffend

- 121 Die im Text des Postulats vorgeschlagenen Massnahmen beziehen sich explizit auf Imame (Imam-Bewilligungen und Imam-Register) bzw. Moscheen (Auslandfinanzierungsverbot) und sollen demnach ausschliesslich im Spektrum einer einzigen Religion, dem Islam, gelten. Da-

¹⁴³ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 441.

¹⁴⁴ BGE 126 II 377 E. 6a S. 393 und BGE 129 I 217 E. 2.1. S. 223 f.; MÜLLER, Grundrechte, 684; PETERS, Diskriminierungsverbote, Rz. 13f.

¹⁴⁵ PETERS, Diskriminierungsverbote, Rz. 2. Ähnlich sprechen sich folgende Autoren für eine Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen mit Bezug zu religiösen und politischen Überzeugungen aus: KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 443; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 8 BV, Rz. 16; PULVER BERNHARD, L'interdiction de la discrimination: Etude de l'Art. 8. Al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, 2003, 162; HANGARTNER, ZSR 122 (2003), 118.

¹⁴⁶ MÜLLER, Grundrechte, 687.

¹⁴⁷ SCHWEIZER RAINER J., St. Galler Kommentar zu Art. 8 BV, Rz. 78.

¹⁴⁸ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 447f.

¹⁴⁹ KÄLIN/CARONI, Verbot der Diskriminierung, 85.

¹⁵⁰ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 453f. Eine regulatorische Massnahme, welche die Einschränkung der Religionsfreiheit nur gegenüber Angehörigen einer Glaubensgemeinschaft vorsieht, und dabei ausdrücklich an die religiöse Zugehörigkeit der Betroffenen anknüpft, diskriminiert direkt und akzessorisch im Bereich der Rechtsetzung.

¹⁵¹ PETERS, Diskriminierungsverbote, Rz. 30 und 59.

mit wird an ein in Artikel 8 Absatz 2 BV aufgeführtes sensibles Merkmal, nämlich die religiöse Überzeugung, angeknüpft. Dies bewirkt eine Benachteiligung, da sie den betroffenen religiösen Vorstehern und Institutionen Pflichten bzw. ein Verbot auferlegen und in die Glaubens- und Gewissensfreiheit eingreifen (vgl. Rz. 106ff.), wovon die übrigen Glaubensrichtungen nicht betroffen sind. Zu prüfen ist unter diesen Umständen, ob sich diese auf einem sensiblen Kriterium basierende Differenzierung mit ernsthaften und triftigen Gründen rechtfertigen lässt.

Im Spektrum der in einer Religion verorteten Ausprägungen von Gewaltbereitschaft stehen islamistische Ideologien seit 9/11 im Vergleich zu anderen religiös begründeten oder legitimierte Ausprägungen von Gewaltextremismus im Vordergrund. Diese sind nicht mit den Werten einer freiheitlichen Gesellschaft zu vereinbaren. Es gilt, gewaltbereite islamistische Positionen, wie alle gewalttätig-extremistischen Tendenzen, mit geeigneten Massnahmen zu bekämpfen. Wichtig ist indessen, klar zwischen islamistischen Ideologien und dem Islam als Religion zu unterscheiden.¹⁵² Die religiöse Ausrichtung oder Zugehörigkeit darf denn auch nicht zum Anlass genommen werden, einem Menschen oder einer Personengruppe spezifische inhärente Eigenschaften zuzuschreiben und ihn entsprechend zu behandeln.¹⁵³

122

Wie in anderen Religionen gibt es auch im Islam ein breites Spektrum an fundamentalistischen, orthodoxen, liberalen und aufgeschlossenen Auslegungen und Lehren mit je unterschiedlichen Toleranzstufen gegenüber anderen Religionen und Weltanschauungen sowie der Schweizer Rechts- und Sittenordnung.¹⁵⁴ Die generelle Annahme, es gebe nur ein einheitliches intolerantes Glaubensbekenntnis und die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut betreffen lediglich den Islam, wird der Realität und den verschiedenen Glaubensrichtungen und Weltanschauungen sowie einer Vielzahl von Gläubigen nicht gerecht.¹⁵⁵ Die Einführung einer Imam-Bewilligung, eines Imam-Registers oder eines Auslandsfinanzierungsverbotes für Moscheen würde Musliminnen und Muslime in der Schweiz unter Generalverdacht¹⁵⁶ stellen.

123

Die Anknüpfung der Massnahmen an Imamen bzw. Moscheen und damit am Glaubensbekenntnis des Islams, ohne konkrete Anhaltspunkte auf ein die Sicherheit gefährdendes oder strafrechtlich relevantes Verhalten (wie die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut), liegt nicht im öffentlichen Interesse und lässt sich nicht qualifiziert begründen, weil die Anknüpfung an das besonders sensible Merkmal der Religion nicht auf ernsthaften und triftigen Gründen beruht. Solche Massnahmen sind demnach diskriminierend, verletzen das Gebot der religiösen Neutralität des Staates und sind verfassungswidrig. So hat der Bundesrat denn auch verschiedentlich festgehalten, dass die muslimischen Gemeinschaften ihr Recht auf Religions- und Vereinigungsfreiheit unter denselben Bedingungen ausüben können müssen wie andere Religionsgemeinschaften. Im Weiteren seien Grundrechtseinschränkungen, die ausschliesslich an die muslimische Ausrichtung von Personen oder Gemeinschaften anknüpfen würden, diskriminierend, weshalb sich allfällige Regelungen nicht allein auf muslimische Vereine bzw. Imame beschränken dürften.¹⁵⁷

124

¹⁵² Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 04.3477 Chevrier Maurice «Radikaler Islamismus. Bedrohung für die Schweiz?» vom 30. September 2004.

¹⁵³ MÜLLER, *Grundrechte*, 685.

¹⁵⁴ Vgl. BGE 139 I 292 E. 8.4.

¹⁵⁵ Vgl. BGE 139 I 292 E. 8.4. Gemäss Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 04.3477 Chevrier Maurice «Radikaler Islamismus. Bedrohung für die Schweiz?» vom 30. September 2004 teilt der Bundesrat die Auffassung nicht, wonach der Islam allgemein gewaltbereit und nicht friedfertig sei. PICKEL *Weltanschauliche Vielfalt*, 11, zeigt diesbezüglich auf, dass die Zugehörigkeit zu einer Religion die Haltung zur Demokratie kaum beeinflusst und dass quer durch alle religiösen Gruppen das Bekenntnis zur Demokratie ähnlich stark ausgeprägt ist.

¹⁵⁶ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 16.3612 Addor Jean-Luc «Verbot der Finanzierung von Moscheen und islamischen Gebetsräumen durch Staaten, die Terroristen unterstützen und die Menschenrechte verletzen» vom 17. Juni 2016.

¹⁵⁷ Vgl. etwa die Stellungnahme des Bundesrates zu folgenden parlamentarischen Vorstössen: Motion 16.3612 Addor Jean-Luc «Verbot der Finanzierung von Moscheen und islamischen Gebetsräumen durch Staaten, die Terroristen unterstützen und die Menschenrechte verletzen» vom 17. Juni 2016; Motion 16.3330 Quadri Lorenzo «Islamische Gebetsstätten. Verbot der Finanzierung durch das Ausland und Offenlegungspflicht» vom 27. April 2016; Interpellation 16.3269 Fiala Doris «Kampf der Radikalisierung. Terrorgefahr und Finanzierung von Moscheen» vom 25. April 2016 und Interpellation 16.3274 Humbel Ruth «Transparenz bei der Finanzierung von muslimischen Vereinen und Moscheen» vom 26. April 2016.

4.1.4 EMRK und UNO-Pakt II

4.1.4.1 Im Allgemeinen

- 125 Die im Postulat vorgeschlagenen Massnahmen betreffen im Weiteren auch die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁵⁸ und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)¹⁵⁹ garantierten Rechte.

Artikel 9 EMRK

- 126 Artikel 9 EMRK sieht das Recht jeder Person auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit vor; dieses beinhaltet die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu wechseln, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht oder Praktizieren von Bräuchen und Riten zu bekennen (Abs. 1). Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekennen, kann nur gemäss den in Absatz 2 vorgesehenen strengen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Gemäss Rechtsprechung des EGMR ist der Staat in der Ausübung seiner Rechtsetzungskompetenzen und im Verhältnis zu den verschiedenen Religionen und Glaubensrichtungen zu Neutralität und Unparteilichkeit verpflichtet.¹⁶⁰

- 127 Im Rahmen der Anerkennung und Registrierung von Religionsgemeinschaften verfügen die Staaten über die Kompetenz zu prüfen, ob eine Bewegung oder Vereinigung zu angeblich religiösen Zwecken Aktivitäten verfolgt, die der Bevölkerung oder der öffentlichen Sicherheit schaden könnten.¹⁶¹ Allerdings müssen die Staaten ihr Aufsichtsrecht (betreffend die Vereinbarkeit des Zwecks und der Aktivitäten einer religiösen Vereinigung mit den gesetzlich festgelegten Regeln) in Einklang mit ihren Verpflichtungen aus der EMRK ausüben.¹⁶²

- 128 Der EGMR hat sich weiter in mehreren Fällen mit der heiligen Bedeutung religiöser Zeremonien für Gläubige und deren Durchführung durch Geistliche wie Priester oder Imame auseinandergesetzt. Die Persönlichkeit dieser Personen sei für die aktiven Mitglieder religiöser Gemeinschaften wichtig und deren Teilnahme am Leben dieser Gemeinschaften stelle daher eine besondere Form von Religionsbekenntnis dar, welches durch Artikel 9 EMRK geschützt wird.¹⁶³

- 129 Betreffend wirtschaftliche, finanzielle oder steuerliche Massnahmen gegenüber religiösen Organisationen hat der Gerichtshof festgestellt, dass diese dann einen Eingriff in die Ausübung der Rechte aus Artikel 9 EMRK darstellen können, wenn sie erwiesenermassen ein reales und ernsthaftes Hindernis für die Ausübung dieser Rechte bilden.¹⁶⁴

Artikel 14 EMRK

- 130 Gemäss Artikel 14 ist der Genuss der in der Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ohne Diskriminierung gestützt auf gewisse Merkmale, darunter auch die Religion, zu gewährleisten.

- 131 Nach der konstanten Rechtsprechung des Gerichtshofs ist Artikel 14 EMRK anwendbar, wenn eine Ungleichbehandlung zwischen Personen in vergleichbaren Situationen vorliegt. Diese ist diskriminierend, wenn sie nicht auf einer sachlichen und vernünftigen Rechtfertigung

¹⁵⁸ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101.

¹⁵⁹ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2.

¹⁶⁰ EGMR, Metropolitanische Kirche von Bessarabien und andere gegen Moldawien, Urteil vom 13. Dezember 2001, Beschwerde 45701/99, E. 116; Mitglieder der Gldani Kongregation von Zeugen Jehovas und andere gegen Georgien, Urteil vom 3. Mai 2007, Beschwerde 71156/01.

¹⁶¹ EGMR, Metropolitanische Kirche von Bessarabien und andere gegen Moldawien, Urteil vom 13. Dezember 2001, Beschwerde 45701/99, E. 125.

¹⁶² EGMR, Zeugen Jehovas von Moskau und andere gegen Russland, Urteil vom 10. Juni 2010, Beschwerde 302/02, E. 100.

¹⁶³ Siehe z.B. EGMR, Hassan und Tchaouch gegen Bulgarien, Urteil vom 26. Oktober 2000, Beschwerde 30985/06, E. 62.

¹⁶⁴ EGMR, Kirche Jesu Christi der Heiligen der Letzten Tage gegen Vereinigtes Königreich, Urteil vom 4. März 2014, Beschwerde 7552/09, E. 30.

beruht, d.h., wenn sie nicht einem berechtigten Ziel dient oder wenn kein angemessenes Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht. Die Vertragsstaaten verfügen diesbezüglich über einen gewissen Ermessensspielraum.¹⁶⁵

Artikel 14 EMRK hat bloss akzessorische Bedeutung: Er kommt einzig bei im Anwendungsbereich eines anderen durch die Konvention und seine Protokolle garantierten Rechtes zur Anwendung.¹⁶⁶

132

Artikel 18 und 26 des UNO-Pakts II

Auch der UNO-Pakt-II garantiert die Religionsfreiheit (Art. 18) und das Diskriminierungsverbot. Die Einschränkungsründe für die Religionsfreiheit sind in Artikel 18 Absatz 3 UNO-Pakt-II abschliessend formuliert. Allfällige Einschränkungen müssen mit dem Ziel, das sie verfolgen, in direktem Zusammenhang stehen, nicht zu anderen Zwecken angewandt werden sowie verhältnismässig sein.¹⁶⁷ Die Einschränkungen dürfen weder diskriminierende Zwecke verfolgen noch in diskriminierender Weise angewandt werden.¹⁶⁸

133

4.1.4.2 Die einzelnen Massnahmen betreffend

Die vorgeschlagenen Massnahmen, welche nur den Islam betreffen, scheinen nur schwer mit der Neutralitätspflicht des Staates, wie sie sich aus Artikel 9 EMRK und Artikel 14 EMRK ergibt, vereinbar zu sein. Darüber hinaus müssten Massnahmen, um mit der Konvention vereinbar zu sein, geeignet und notwendig sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Dies ist jedoch nicht der Fall (Rz. 110ff., 130, 133). Folglich wären die Massnahmen weder mit Artikel 9 EMRK und Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 9 EMRK, noch mit den Artikeln 18 und 26 des UNO-Paktes II vereinbar.

134

4.2 Bewilligungen

Eine Bewilligung bezweckt die präventive Kontrolle einer bestimmten Tätigkeit, indem diese auf die Übereinstimmung mit der gesetzlichen Ordnung überprüft wird. Im Zusammenhang mit der vom Postulat vorgeschlagenen Prüfung der Einführung eines Bewilligungsverfahrens ist die Polizeibewilligung angesprochen. Damit soll im Voraus abgeklärt werden, ob eine bestimmte Tätigkeit den polizeilichen Vorschriften entspricht. Mit Polizeibewilligungen sollen die Polizeigüter (wie etwa Leib, Leben, Freiheit und Eigentum) geschützt werden.

135

4.2.1 Imam-Bewilligungen

Die im Postulat erwähnte «Einführung eines Bewilligungsverfahrens für Imame», im Folgenden Imam-Bewilligung genannt, müsste als personenbezogene Bewilligung ausgestaltet werden. In Frage käme eine Berufsausübungs- oder Berufszugangsbewilligung, wie sie bei gewissen reglementierten Berufen oder Tätigkeiten vorgesehen ist,¹⁶⁹ oder ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis. Damit dürften Tätigkeiten, die zur Berufsausübung als Imam gehören, wie etwa das Predigen, das Vorbeten und die Seelsorge nicht länger ohne das Vorliegen einer gültigen Bewilligung ausgeübt werden. Gleichzeitig würde die Bezeichnung «Imam» behördlich geschützt.

136

Betreffend ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligungen für ausländische, nicht aufenthaltsberechtignte Imame und sonstige religiöse Betreuungspersonen aus Drittstaaten gelten die Zulassungsbestimmungen der Artikel 18^{bis} bis Artikel 26a AIG (insbesondere Artikel 26a AIG).

137

¹⁶⁵ EGMR, Izzettin Doğan und andere gegen Türkei, Urteil vom 26. April 2016 [GK] Beschwerde 62649/10, E. 156, 160.

¹⁶⁶ EGMR, Sejdić und Finci gegen Bosnien-Herzegowina, Urteil vom 22. Dezember 2009 [GK], Beschwerden 27996/06 und 34836/06, E. 39.

¹⁶⁷ Comité pour les droits de l'homme, Observation générale n°22, N 8.

¹⁶⁸ Comité pour les droits de l'homme, Observation générale n°22, N 8.

¹⁶⁹ Die Ausübung der beruflichen Tätigkeiten wird in vielen Bereichen kantonal reglementiert, seltener ist die Reglementierung im Bundesrecht verankert.

Das heisst, dass nebst Anforderungen an die Qualifikation und die Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der Beachtung der Begrenzungsmaßnahmen und des Inländervorrangs für die Zulassung von religiösen Betreuungspersonen zusätzliche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, indem diese bereits vor der Einreise in die Schweiz über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen und eine Erklärung bezüglich Vertrautheit mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem der Schweiz unterzeichnen müssen. Bei Verstössen gegen diese Erklärung kann die bestehende Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden. Diesbezüglich kann auf den Bericht des Bundesrates «Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen» verwiesen werden.¹⁷⁰

4.2.1.1 Eignung

- 138 Eine Person, die gewalttätig-extremistisches oder terroristisches Gedankengut verbreiten will, würde sich von der Einführung einer Bewilligungspflicht für Imame oder deren Nichterteilung bzw. Entzug kaum davon abhalten lassen. Dies umso mehr, da salafistische Prediger oftmals weder als Imame auftreten, noch zwingend an eine Moschee gebunden sind, aus dem Ausland stammen können und ihre Aktivitäten zu einem grossen Teil auch online stattfinden.¹⁷¹ Unabhängig davon, ob die Verbreitung online oder offline erfolgen würde, käme es wohl tendenziell zu einer Verschiebung an für eine Kontrolle weniger zugängliche Orte. Dies würde einerseits die Möglichkeit der Glaubensgemeinschaft schmälern, Verbreitung von gewalttätig-extremistisch oder terroristischem Gedankengut zu melden. Andererseits würde es den Behörden erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen, problematische Vorgänge zu beobachten und das Gefahrenpotenzial akkurat einzuschätzen. So wurde in Randziffer 43 bereits auf die Schwierigkeiten der Überwachung und Strafverfolgung von im virtuellen Raum verbreiteten Diskursen hingewiesen.
- 139 Zwar bestünde die Möglichkeit, als Zulassungsvoraussetzungen etwa Gespräche mit Experten oder Tests, beispielsweise mit Fallbeispielen zu Radikalisierungstendenzen vorzusehen. Doch lässt sich die tatsächliche Geisteshaltung eines Imams oder von sonstigen Vorstehern oder Vorsteherinnen von Religionsgemeinschaften kaum zuverlässig überprüfen. Die Aussagekraft einer Imam-Bewilligung im Sinne einer Berufsausübungs- oder Berufszugangsbewilligung bzw. eines Fähigkeitszeugnisses würde sich darauf beschränken, dass der jeweilige Bewilligungsinhaber im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung die gesetzlichen Voraussetzungen (wie etwa das Bestehen des Qualifikationsverfahrens oder einer Sicherheitsüberprüfung) erfüllt hat und die Behörden darum keinen Anlass haben, davon auszugehen, dass er gewalttätig-extremistische oder terroristische Ideen befürwortet bzw. verbreitet. Eine Gewähr dafür, dass künftig keine gewalttätig-extremistischen oder terroristischen Inhalte verbreitet würden, gibt es hingegen nicht. Das Vorliegen einer Imam-Bewilligung würde hingegen als offizielles Gütesiegel in Form einer behördlichen Legitimierung eines Imams in der Öffentlichkeit bzw. bei Moscheebesuchenden den Eindruck erwecken, dass bezüglich seiner Handlungen und Aussagen alles in Ordnung wäre, obwohl das nicht zwingend der Fall sein muss. Eine derartige lediglich suggerierte Sicherheit hätte negative Auswirkungen auf die kritische Rezeption der Predigten und könnte dazu führen, dass sie davon absehen würden, die Behörden auf problematisches Verhalten hinzuweisen, haben doch die Behörden der religiösen Betreuungsperson ein Qualitätssiegel ausgestellt. Zudem ist "Imam" selbst in muslimischen Staaten kein geschützter Begriff (vgl. Rz. 12 und 142). Mit einer Imam-Bewilligung für bestimmte Personen könnte somit nicht gewährleistet werden, dass keine anderen Personen in Moscheen auftreten und gegenüber ihrer Zuhörerschaft extremistisches Gedankengut verbreiten.
- 140 Demnach ist nicht ersichtlich, wie die Einführung einer Bewilligungspflicht für Imame dazu beitragen soll, Personen, die gewalttätig-extremistisches oder terroristisches Gedankengut predigen, besser zu kontrollieren. Vielmehr erscheint die Massnahme kontraproduktiv, da

¹⁷⁰ Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize, 21ff., 25 und 47f.

¹⁷¹ Gemäss Auskunft von SAAL, *Religious Radicals*.

sie mit Blick auf das angestrebte Ziel nicht nur keine Wirkungen entfaltet, sondern die Erreichung dieses Ziels erschwert.

4.2.1.2 Praktikabilität

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung (vgl. Rz. 97), wären in erster Linie die Kantone für die Einführung, die Ausstellung und den Entzug von Imam-Bewilligungen, einschliesslich der Schaffung einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage zuständig. Eine einheitliche Regelung mittels eines Konkordates wäre diesbezüglich erstrebenswert, wollte man einen durch unterschiedliche kantonale Bewilligungsvoraussetzungen bedingten «Imam-Tourismus» vermeiden. Angesichts der sehr unterschiedlichen und teilweise gegensätzlichen Regelungen der Beziehungen der Kantone zu den Religionsgemeinschaften (Laissezismus bis hin zu relativ engen Beziehungen) würde sich die Erarbeitung eines Konkordates allerdings wohl als äusserst schwierig erweisen. Unabhängig davon, ob die Imam-Bewilligung in einem Konkordat oder in den kantonalen Gesetzen geregelt würde, müsste die grundrechtsbeschränkende Norm in den wesentlichen Punkten so präzise formuliert werden, dass die Grundrechtsträger voraussehen können, unter welchen Voraussetzungen das Bewilligungserfordernis gelten würde. Das formelle Gesetz müsste als essentielles Regelungselement mindestens folgende Elemente enthalten:

- Den von der Bewilligungspflicht erfassten Personenkreis und damit eine Legaldefinition des Begriffes Imam.
- Die bewilligungspflichtigen Tätigkeiten samt konkreten Kriterien, die diese von Tätigkeiten abgrenzen, die ohne Bewilligung erlaubt wären.
- Die rechtlichen und tatsächlichen Bewilligungsvoraussetzungen für den Erhalt einer Imam-Bewilligung.
- Die konkreten Rechtsfolgen für den Fall eines Verstosses gegen die Bewilligungspflicht.

Bei der Einführung einer **Legaldefinition** für den mehrdeutigen arabischen Begriff *Imam* ist zu berücksichtigen, dass die Bezeichnung «Imam» selbst in überwiegend muslimischen Ländern kein geschützter Titel ist, und daher nicht mit der Berufsbezeichnung eines Pfarrers oder einer Pfarrerin verglichen werden kann. Imam kann neben dem in religiöser Hinsicht Verantwortlichen einer islamischen Gemeinschaft (vgl. Rz. 12) auch der Vorbeter eines mehr oder weniger improvisierten Ritualgebets sein. Im schiitischen Kontext sind Imame absolut unfehlbare Führer der islamischen Gemeinschaft und Nachkommen der Familie des Propheten Mohammed. Imam wird auch als Ehrentitel verwendet und bezeichnet darüber hinaus im Koran gewisse Schriften. Zu beachten ist ferner, dass Imame in Europa im Vergleich zu überwiegend muslimischen Ländern andere Aufgaben und Funktionen wahrnehmen.¹⁷²

Bei der Definition der **bewilligungspflichtigen Tätigkeiten** wäre eine klare Grenzziehung wichtig, da die Ausübung gewisser Tätigkeiten Bewilligungsinhabern vorbehalten wäre, während sie anderen Personen verboten wäre. Die kantonalen Gesetzgeber müssten demnach entscheiden, welche konkreten Handlungen ausschliesslich Imame vornehmen dürften und inhaltlich festlegen, was «Predigen», «Lehren», «Vorbeten», «Seelsorge» etc. konkret bedeutet und ob auch gemeindeexterne Tätigkeiten, wie beispielsweise die Kontaktpflege zu anderen Religionsgemeinschaften und Behördenmitgliedern, einer Bewilligungspflicht unterliegen sollten. Im Weiteren müsste geklärt werden, ob diese Tätigkeiten nur in Moscheen und Gebetsstätten oder etwa auch in Privatwohnungen oder im Familienkreis eine Bewilligung erfordern würden.

¹⁷² SCHMID/TRUCCO, SZIG-Studies 3, 4.

Die kantonalen Gesetze müssten schliesslich auch die erforderlichen rechtlichen und persönlichen **Bewilligungsvoraussetzungen** wie etwa Qualitätsstandards, Ausbildungserfordernisse, Fachkenntnisse, Fähigkeits- oder Sicherheitsüberprüfungen für den Zugang zum Beruf des Imams und für die weitere Berufsausübung festlegen. Dies, obwohl in der Schweiz keine Ausbildungsangebote für Imame existieren.¹⁷³ In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass eine Bewilligung zur Berufsausübung im Sinne einer behördlichen Anerkennung des Berufes bzw. eines staatlichen Titelschutzes (vgl. Rz. 136) in der Regel den Abschluss einer staatlich anerkannten Ausbildung an einer akkreditierten Hochschule bzw. bei einem ausländischen Diplom eine Diplomanerkennung bedingt.¹⁷⁴ Der Bundesrat hat in seinem Bericht Professionalisierungsanreize dargelegt, dass die Etablierung einer staatlich verantworteten Imam-Ausbildung in der Schweiz nicht zweckmässig wäre.¹⁷⁵

- 145 Ausserdem müsste geklärt werden, wie mit Angehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), die vorübergehend oder längerfristig in der Schweiz predigen, umzugehen wäre, da Bestimmungen des Personenfreizügigkeits- und des Schengen-Assoziierungsabkommens zu beachten wären. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Einführung einer Imam-Bewilligung die Einrichtung von behördlichen Aufsichtsstellen bedingen würde, welche für die Prüfung der Bewilligungsgesuche und -voraussetzungen, für die Zulassung und gegebenenfalls für den Widerruf der Bewilligung zuständig wären. Somit müsste man mit einem hohen personellen und finanziellen Aufwand rechnen.

4.2.1.3 Rechtsvergleich

- 146 Der Rechtsvergleich (vgl. Rz. 18ff.) hat bezüglich Imam-Bewilligungen aufgezeigt, dass keines der sechzehn untersuchten Länder gesetzliche Regeln zur Einsetzung und Tätigkeit als Imam kennt, sofern die entsprechende islamische Religionsgemeinschaft staatlich nicht anerkannt ist.

4.2.2 Bewilligungen für alle religiösen Betreuungspersonen

- 147 Würde man mit der Bewilligungspflicht nicht nur Imame, sondern Verantwortliche von sämtlichen (privatrechtlich organisierten) Religionsgemeinschaften anvisieren, würde man damit zwar die Problematik der Diskriminierung (vgl. Rz. 117ff.) deutlich entschärfen. Da jedoch eine derartige Massnahme noch mehr Menschen treffen würde, welche einen solchen behördlichen Eingriff in ihre Grundrechte durch ihr Verhalten nicht provoziert haben, käme es hinsichtlich des Störerprinzips und damit der Erforderlichkeit zu einer Verschärfung (vgl. Rz. 111ff.). Wie bei der Imam-Bewilligung würde auch diese Massnahme einen unverhältnismässigen und somit nicht verfassungskonformen schweren Eingriff in die Religionsfreiheit bedeuten. Eine derartig weitreichende Einmischung in interne religiöse Angelegenheiten wäre eine Abkehr von der religiösen Neutralität des Staates und damit der sich über die Jahrhunderte bewährten Trennung von Kirche und Staat.

¹⁷³ Vgl. *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*, 29ff.

¹⁷⁴ Dies gilt für reglementierte Berufe, bei welchen die Ausübung der beruflichen Tätigkeit an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist. Die Reglementierung stützt sich bei vielen Berufen auf kantonales Recht. Zu den reglementierten Berufen gehören beispielsweise das Pfarramt, welches kantonal unterschiedlich geregelt ist, oder das Lehramt, welches für die Volksschulstufe und die Sekundarstufe I interkantonal, für die Sekundarstufe II bundesrechtlich einheitlich reglementiert ist.

¹⁷⁵ *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*, 29ff. und 49.

4.3 Register

Register werden in diesem Bericht verstanden als öffentlich einsehbare, systematische amtliche Aufzeichnungen oder Verzeichnisse über bestimmte rechtlich bedeutsame Vorgänge.¹⁷⁶ 148

4.3.1 Imam-Register

Bei einem Imam-Register würde es sich um ein Personenregister handeln, einer amtlichen, der Öffentlichkeit zugänglichen Sammlung von Informationen über Imame. Aufgrund von Artikel 72 Abs. 1 BV wären es die Kantone, die für die Einführung und den Unterhalt der Imam-Register, sowie für die Beschaffung, Bearbeitung und Bekanntgabe der entsprechenden Informationen zuständig wären. 149

Aus den obigen Erwägungen zur Imam-Bewilligung (Kapitel 4.2.1) und zur Glaubens- und Gewissensfreiheit (Kapitel 4.1.3.1) ergibt sich, dass die Einführung von Imam-Registern, sollten sie die gleiche Funktion haben wie Imam-Bewilligungen, nämlich eine Ermächtigung bzw. Voraussetzung zur Ausübung der Tätigkeiten als religiös Verantwortlicher einer islamischen Gemeinschaft, aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht in Frage kommt. Unter Imam-Register werden im Folgenden demnach behördlich geführte Register verstanden, welche einzig die Funktion haben, der Öffentlichkeit sichtbar zu machen, welche Personen in der Schweiz als Imam tätig sind. Es würde sich dabei um ein rein informatives Instrument handeln, ohne dass die Eintragung für Imame über die Eintragung hinaus Pflichten oder Rechtsfolgen zeitigen würde. 150

4.3.1.1 Eignung

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern mit der Einführung eines Imam-Registers die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut eingedämmt oder sonst wie zur Sicherheit in der Schweiz beigetragen werden könnte. Insbesondere kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich Personen, die gewillt sind, gewalttätig-extremistisches oder terroristisches Gedankengut zu verbreiten, durch den Eintrag in ein öffentliches Register, respektive durch die Eintragungspflicht, davon abschrecken oder gar abhalten lassen würden. 151

Im Weiteren wäre die Einführung eines Imam-Registers geeignet, verschiedene, der Sicherheit abträgliche Dynamiken auszulösen: Einerseits könnte die Eintragungspflicht von Imamen Muslimen und Musliminnen den Eindruck vermitteln, dass sie bzw. die islamischen Glaubensgemeinschaften unter Generalverdacht und somit unter Beobachtung stünden. Dies könnte dazu führen, dass sich bestimmte Akteure im Spektrum des Islam in ihren allenfalls vorhandenen Opfernarrativen bestätigt sehen, was zu einer weiteren Radikalisierung beitragen kann.¹⁷⁷ Andererseits wäre, wie die Erfahrungen in Österreich zeigen, kaum zu verhindern, dass rechtsextreme Akteure das Register für ihre Ideologie instrumentalisieren würden.¹⁷⁸ Gemäss Lagebericht des NDB bleiben denn auch die muslimische, wie auch die jüdische Gemeinschaft Bedrohungen, wie Angriffen gewalttätiger Rechtsextremisten, ausgesetzt.¹⁷⁹ Anschläge auf muslimische Einrichtungen könnten wiederum zu einer Mobilisierung der islamischen Szene führen.¹⁸⁰ 152

4.3.1.2 Praktikabilität

Ähnlich wie bei den Imam-Bewilligungen müsste behördlich definiert bzw. eingegrenzt werden, wer Imam ist und ins Register eingetragen würde und welche Angaben genau aufgeführt würden. Zudem stellt sich auch hier die Frage nach dem Umgang mit aus Mitgliedstaaten 153

¹⁷⁶ PETER METZGER, *Schweizerisches juristisches Wörterbuch*, Basel, Genf München 2005, Register.

¹⁷⁷ NDB, *Sicherheit Schweiz 2022*, 44.

¹⁷⁸ Gemäss JONAS VOGT, «Islam-Landkarte» in *Österreich – Verirren mit Landkarte*, 3. Juni 2021, ist die österreichische Islamlandkarte denn auch von rechtsextremen Identitären gelobt und instrumentalisiert worden (abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-06/islam-landkarte-oesterreich-kritik-rechtsextremismus-identitaere-integrationsministerin/komplettansicht>, Stand: 28.08.2023).

¹⁷⁹ NDB, *Sicherheit Schweiz 2022*, 45.

¹⁸⁰ NDB, *Sicherheit Schweiz 2022*, 44.

der EU und EFTA-Staaten stammenden Imamen und Predigern (vgl. Rz. 145). Ausserdem müsste auch hier eine Konkordatsregelung ins Auge gefasst werden, da mit 26 verschiedenen Imam-Registern das Ziel, mehr Transparenz zu schaffen, kaum erreicht werden könnte. Diesbezüglich gilt es aber zu berücksichtigen, dass es sich bei den Tätigkeiten in Religionsgemeinschaften um einen Bereich handelt, in welchem viel Freiwilligenarbeit und temporäre Einsätze geleistet werden. Demzufolge könnte ein Imam-Register nur mit einem grossen Ressourcenaufwand aktuell gehalten werden. Veraltete oder fehlerhafte Informationen würden nicht zu mehr Transparenz über Imame beitragen, sondern lediglich einen solchen Anschein vermitteln. Die Einführung eines Imam-Registers würde im Ergebnis mehr Probleme verursachen als lösen.

4.3.1.3 Informationelle Selbstbestimmung

- 154 Ein öffentliches Imam-Register würde im Weiteren den Schutzbereich des Anspruchs auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 13 Abs. 2 BV tangieren. Das Grundrecht schützt alle eigenen, personenbezogenen Daten vor jeglicher Bearbeitung¹⁸¹ und gewährleistet dem Einzelnen das Recht, selber darüber zu bestimmen, ob, wem und wann er persönliche Lebenssachverhalte offenbaren will. Da die kantonalen Behörden im Rahmen der Einführung und des Betriebs eines Imam-Registers systematisch Daten über eine Vielzahl von Menschen sammeln müssten, welche eine bestimmte religiöse Haltung zum Ausdruck bringen und diese besonders schützenswerte Personendaten¹⁸² ferner der Öffentlichkeit zugänglich gemacht würden, läge ein schwerwiegender Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen vor.¹⁸³

4.3.2 Alternativen zu Imam-Register

4.3.2.1 Moscheen-Register

- 155 Würde man statt eines Personen-Registers ein Register einführen, welches Moscheen erfasst, würde sich die Situation betreffend informationelle Selbstbestimmung gegenüber Imam-Registern etwas entschärfen. Zu beachten bleibt aber, dass die Daten zu den Einrichtungen gegebenenfalls Rückschlüsse auf Personen zuliessen, womit die gleiche Problematik wie bei den Imam-Registern zum Tragen käme. Ferner wäre die Einführung eines Moscheen-Registers in gleichem Masse diskriminierend wie ein Imam-Register, da einzig die islamische Glaubensgemeinschaft anvisiert würde (vgl. Rz. 117ff.). Ausserdem wäre ein Moscheen-Register nicht geeignet, die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut im Kontext von religiösen Reden einzudämmen. Demnach ist auch diese Registerform als verfassungswidrig einzustufen.

4.3.2.2 Register religiöser Betreuungspersonen

- 156 Hinsichtlich eines behördlich geführten, öffentlichen Personenregisters, das nicht nur Imame erfasst, sondern allgemein religiöse Vorsteher und Vorsteherinnen von Religionsgemeinschaften (Pfarrer, Rabbiner, Imame etc.), kann vollumfänglich auf das in Rz. 147 zur Diskriminierung und zum Störerprinzip Gesagte verwiesen werden. Nebst einem verfassungswidrigen schweren Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit würde diese Massnahme auch die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen in nicht zu rechtfertigender Weise verletzen. Ausserdem würde mit einem Register für religiöse Betreuungspersonen ein

¹⁸¹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, 172 und 184f. Die Bearbeitung umfasst die Erhebung, die Verarbeitung, die Aufbewahrung und die Weitergabe bzw. Bekanntgabe von Daten.

¹⁸² Bei der Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten sind die Eingriffsvoraussetzungen von Art. 36 BV einer strengen Prüfung zu unterziehen. Somit wäre auch hier ein Gesetz im formellen Sinne erforderlich. Bei der Einführung von kantonalen Imam-Registern müssten die Datenschutzgesetze der Kantone entsprechend angepasst werden. Würde die Bearbeitung von Personendaten hingegen auf Bundesebene erfolgen, wäre das Datenschutzgesetz des Bundes anwendbar. Bundesorgane dürfen besonders schützenswerte Personendaten nur bearbeiten, wenn ein Gesetz im formellen Sinn es ausdrücklich vorsieht, oder die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt oder ihre Daten allgemein zugänglich gemacht und eine Bearbeitung nicht ausdrücklich untersagt hat (Art. 34 Abs. 4 Bst. b DSG).

¹⁸³ Vgl. dazu etwa BGE 122 I 360 E. 5c, wonach die systematische, geheime Erhebung von der die weltanschauliche und politische Haltung betreffenden Daten als schwerwiegender Eingriff in die persönliche Freiheit zu qualifizieren sei, obwohl die Daten nur einem beschränkten Personenkreis unmittelbar zugänglich waren.

erheblich höherer Ressourcenaufwand einhergehen als bei einem Imam-Register, wobei sich die Problematik der Definition (vgl. Rz. 143) auch auf weitere Religionsgemeinschaften ausweiten würde.

4.3.2.3 Register über Religionsgemeinschaften

Eine allfällige Veröffentlichung von religiösen Wirkungsstätten ist unter gewissen Umständen möglich, wobei auch hier die Kantone zuständig sind (vgl. Rz. 97). Entsprechende Einträge sollten freiwillig erfolgen, in einem partizipativen Prozess zusammen mit den Glaubensgemeinschaften erarbeitet und kontinuierlich gepflegt werden und der Vertrauensbildung dienen, statt der Verfolgung von sicherheitspolitischen Zielen. Als Beispiele können die Dokumentation des Religionswissenschaftlichen Seminars der Universität Luzern,¹⁸⁴ die durch das interkantonale Informationszentrum für Glaubensfragen (CIC) durchgeführten Kartographieprojekte in den Kantonen Genf, Waadt und Tessin¹⁸⁵ und die Bestandsaufnahme der im Kanton Bern ansässigen Religionsgemeinschaften¹⁸⁶ genannt werden.

157

4.3.3 Rechtsvergleich

Der Rechtsvergleich zeigt in Rz. 21ff. auf, dass im Kontext der Religion nicht Personen, sondern Einrichtungen registriert werden. Insbesondere sind sämtlichen untersuchten Staaten, unabhängig der staatlichen Anerkennung von islamischen Religionsgemeinschaften, behördlich verantwortete, öffentliche **Imam-Register** fremd.

158

Was Register für religiöse Einrichtungen betrifft, kann festgestellt werden, dass lediglich zwei von den untersuchten Ländern (Türkei und Österreich) Register für **Moscheen** vorsehen, wobei beide Länder islamische Religionsgemeinschaften staatlich anerkennen. Gemeinsam ist allen untersuchten Ländern, die ein Register für Religionsgemeinschaften kennen, dass die Eintragung mit staatlich gewährten Privilegien, wie steuerliche Begünstigungen, direkten finanziellen Unterstützungsleistungen oder staatlicher Anerkennung verknüpft werden. Die überwiegende Mehrheit der untersuchten Länder kennen indes unabhängig von staatlichen Privilegien keine öffentlichen Register für Religionsgemeinschaften.

159

4.4 Auslandfinanzierungsverbot

4.4.1 Auslandfinanzierungsverbot für Moscheen

4.4.1.1 Eignung

Die in Rz. 82ff. genannten Studien ergeben keine konkreten Anhaltspunkte für die Annahme, dass Moscheevereine hauptsächlich mit Zuwendungen aus dem Ausland finanziert würden oder dass (mit ausländischem Geld) die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut in muslimischen Glaubensgemeinschaften gefördert würde. Die Einführung eines Auslandfinanzierungsverbotes würde nicht zur Eindämmung unerwünschten Gedankengutes führen, sondern eher kontraproduktiv wirken, indem für transnationale Zuwendungen vermehrt illegale Methoden angewendet würden. Dies würde etwa das Erkennen und somit die Meldung verdächtiger Transaktionen an die MROS (vgl. Rz. 93) und damit die Kontrolle durch die Sicherheitsbehörden erschweren.

160

¹⁸⁴ Die Dokumentation entstand im Rahmen der Erforschung der Vielfalt unterschiedlicher religiöser Gruppen, Gemeinschaften und Kirchen im Kanton Luzern. Vgl. <https://www.unilu.ch/fakultaeten/ksf/institute/religionswissenschaftliches-seminar/religionsvielfalt-im-kanton-luzern/ueber-das-projekt/#section=c52173> (Stand 28.08.2023).

¹⁸⁵ Die interaktiven Karten werden regelmässig aktualisiert und enthalten kürzere und auch detailliertere Beschreibungen der Glaubensgemeinschaften. Die Bestandsaufnahmen der in den jeweiligen Kantonen ansässigen Religionsgemeinschaften sollen die religiöse Vielfalt sichtbar machen und das Zusammenleben fördern. Vgl. <https://cic-info.ch/> > Réalisations > Cartographies (Stand: 28.08.2023).

¹⁸⁶ Die Religionslandkarte zeigt die religiöse Vielfalt im Kanton. Sie enthält Links auf die Webseiten der jeweiligen Selbstbeschreibungen der Gemeinschaften. Vgl. <https://www.bkra.dij.be.ch> > Themen > Religionslandschaft im Kanton Bern > Religionslandkarte (Stand: 28.08.2023).

4.4.1.2 Praktikabilität

161 Ausserdem stellen sich zahlreiche praktische Probleme bei der Ausgestaltung eines solchen Verbots. Auch hier müssten die Kantone gesetzliche Grundlagen im formellen Sinne ausarbeiten (vgl. Rz. 97) und untereinander koordinieren. Dabei wäre u.a. zu definieren, was eine Moschee bzw. ein muslimischer Verein ist. Diesbezüglich stellen sich zahlreiche Abgrenzungsfragen, wie etwa hinsichtlich der Geltung des Verbotes für ad hoc zusammengeschlossene Personengruppen oder für muslimische Kulturvereine. Ausserdem wäre ein Auslandsfinanzierungsverbot hinsichtlich Umgehungsverhinderung nur schwer umsetzbar. Fraglich wäre beispielsweise, wie eine Zuwendung einer Privatperson im Ausland an eine Privatperson in der Schweiz verhindert werden soll, die dann eine Moschee unterstützt. Die Massnahme wäre jedenfalls mit einem unverhältnismässigen Kontrollaufwand und mit beachtlichen Kosten verbunden, würde man Zuwendungen aus dem Ausland in sachdienlicher Weise erfassen wollen. Zudem entstünde eine kaum zu rechtfertigende Asymmetrie, da Schweizer Religionsgemeinschaften von Schwestergemeinschaften im Ausland unterstützt werden könnten.

4.4.2 Auslandsfinanzierungsverbot für alle privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften

162 Hinsichtlich eines Auslandsfinanzierungsverbotes, welches nicht nur für Moscheen gelten soll, sondern für alle (privatrechtlich organisierten) Religionsgemeinschaften, kann betreffend Diskriminierung, Störerprinzip und schweren Eingriff in die Religionsfreiheit auf das in Rz. 147 Gesagte verwiesen werden. Religionsgemeinschaften unter den pauschalen Verdacht einer unstatthaften Beeinflussung aus dem Ausland zu stellen, würde der freiheitlichen Rechts- und Gesellschaftsordnung in der Schweiz zuwiderlaufen.

4.4.3 Rechtsvergleich

163 Die Grafik in Rz. 24 und die Auswertung des Rechtsvergleichs hat ergeben, dass sämtliche vom SIR untersuchten Staaten, welche die Finanzierung von Religionsgemeinschaften regulieren, dies ausschliesslich für staatlich anerkannte, finanzierte oder auf sonstige Weise privilegierte Religionsgemeinschaften tun. Würde die Schweiz ein Auslandsfinanzierungsverbot oder Transparenzpflichten für islamische oder andere nicht anerkannte Religionsgemeinschaften einführen, wäre sie mit dieser Massnahme – unabhängig von der oben dargelegten Verfassungswidrigkeit – das einzige im äussersten Kreis der Grafik platzierte Land. In diesem Zusammenhang ist ferner in Erinnerung zu rufen, dass das österreichische Auslandsfinanzierungsverbot ausschliesslich für die staatlich anerkannten islamischen Religionsgemeinschaften gilt und auch sonst nur eine eingeschränkte Wirkung entfaltet (vgl. Rz. 25). Mit den heute geltenden Transparenzvorschriften für transnational tätige Vereine (vgl. Rz. 106ff.), wie auch mit der Verpflichtung religiöser Stiftungen, sich ins Handelsregister eintragen zu lassen (vgl. Rz. 93), verfügt die Schweiz demgegenüber über eine verfassungsmässige Regelung, die nicht explizit Religionsgemeinschaften anvisiert, sondern gezielt dort greift, wo auch ein Missbrauchspotenzial existiert. Damit werden auch schwierige, aussenpolitisch heikle und ressourcenintensive Abklärungen hinfällig, wie etwa die Festlegung, welche Staaten die Religionsfreiheit ungenügend beachten oder Terrorismus finanzieren, oder welche Personen auf eine Verbotsliste einzutragen sind.

5 Handlungsbedarf, Synthese und Schlussfolgerungen

164 Ausgangspunkt dieses Berichtes ist die von der SiK-S in ihrem Postulat aufgeworfene Frage, wie sich die Kontrolle der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut im Kontext der Religion verbessern lässt. Das Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen, ob Imam-Bewilligungen, Imam-Register und Auslandsfinanzierungsverbote für Moscheen dazu einen Beitrag leisten könnten. Nachdem die bisherigen Massnahmen bezo-

gen auf die Problematik der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut und der ausländischen Beeinflussungsaktivitäten erörtert (vgl. Kapitel 3) und die im Postulat vorgeschlagenen Massnahmen geprüft wurden (vgl. Kapitel 4), ist in diesem Kapitel abzuklären, ob und in welcher Hinsicht Handlungsbedarf besteht und welche Schlussfolgerungen gezogen werden können.

5.1 Handlungsbedarf betreffend die Eindämmung der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut

5.1.1 Bisherige Massnahmen auf Bundesebene

Die Bestimmungen des **Strafrechts** (vgl. Rz. 45ff.) decken gewalttätig-extremistische und terroristische Taten ab. Verfolgt werden Straftaten und nicht Ideologien. Lücken sind keine feststellbar.¹⁸⁷ So hat der Gesetzgeber denn auch ausdrücklich davon abgesehen, neben den verschiedenen bestehenden Tatbeständen weitere Strafbestimmungen einzuführen, zum Beispiel gegen die verbale Gutheissung oder gegen die Verherrlichung von Terrorismus. Insbesondere besteht weder in rechtlicher noch in praktischer Hinsicht die Notwendigkeit, weitergehende Strafbarkeiten einzuführen, welche in keinem direkten Zusammenhang mit der künftigen Begehung eines konkreten Delikts stehen. Der Erlass solcher Strafnormen wäre unweigerlich mit einer weiteren markanten Einschränkung des Rechts auf Glaubens- und Gewissensfreiheit und auf freie Meinungsäusserung verbunden. Die terminologische Beschreibung des tatbestandsmässigen Handelns würde fast zwangsläufig vage ausfallen,¹⁸⁸ und es entstünden regelmässig nur schwer lösbare Abgrenzungssituationen zwischen legalem und illegalem Handeln. Demnach ist den beschriebenen Äusserungen mit anderen Mitteln als denjenigen des Strafrechts zu begegnen.¹⁸⁹

165

Die nachrichtendienstliche Aufklärung (vgl. Rz. 50ff.) ist ein zentrales Mittel, um die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut einzudämmen. Aufgrund der einzigartigen Bedeutung der Religionsfreiheit und der Kommunikationsgrundrechte für die Demokratie¹⁹⁰ unterliegen Religionsgemeinschaften in der Schweiz lediglich dann einer nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung und Bearbeitung, wenn konkrete Anhaltspunkte auf die Vorbereitung oder Durchführung von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Tätigkeiten vorliegen (Art. 5 Abs. 5 und 6 NDG). Der NDB verfügt bereits über ein vielfältiges Instrumentarium zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung von Gewaltextremismus und Terrorismus. Im Rahmen der laufenden Revision des NDG ist vorgesehen, die punktuell bestehenden Lücken zu füllen, beispielsweise mit der Ausweitung der genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen zur Aufklärung von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten. Nach Einschätzung des Bundesrates sind die bestehenden und die in der NDG-Revision vorgesehenen Massnahmen im nicht-virtuellen Bereich geeignet, die Bedrohungen durch gewalttätigen Extremismus und Terrorismus effektiv einzudämmen.¹⁹¹

166

Mit den neuen **präventiv-polizeilichen Massnahmen** im BWIS zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten wurde das bestehende polizeiliche Instrumentarium hinsichtlich der terroristischen Gefahrenabwehr verstärkt (vgl. Rz. 56ff.). Es gilt nun, die Wirkung des bestehenden, erst im Juni 2022 ergänzten Systems der präventiv-polizeilichen Massnahmen abzuwarten. Die Gesamtheit der präventivpolizeilichen Massnahmen ist indes letztlich nur soweit zielführend, wie auch Mittel für deren Umsetzung gesprochen werden.

167

5.1.2 Im virtuellen Bereich

Mit Verweis auf Kapitel 3.1.2 und 5.1.1 kann festgehalten werden, dass sich die von der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut ausgehenden

168

¹⁸⁷ Bundesratsbericht Gewaltextremismus, 15.

¹⁸⁸ Vage formulierte Strafnormen verstossen gegen das strikte Legalitätsprinzip im Strafrecht (Art. 1 StGB).

¹⁸⁹ Botschaft zur Verhütung des Terrorismus, BBl 2018 6427, 6516.

¹⁹⁰ BGE 96 I 586, E. 6; MOECKLI et al., *Schutz der Kommunikation*, 535.

¹⁹¹ Bundesratsbericht Gewaltextremismus, 15.

Risiken im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bekämpfen lassen. Diese stellt dazu ein differenziertes Instrumentarium zur Verfügung, welches sich gegen alle Formen von Gewaltextremismus und Terrorismus richtet. Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen gelten gleichermaßen on- wie offline.¹⁹² So ist etwa der Aufruf zu Gewalt auch auf den Plattformen der Intermediäre verboten.¹⁹³ Spezielle Einschränkungen für die digitale Öffentlichkeit, wie etwa gesetzliche Regelungen zur Verantwortlichkeit von Intermediären für fremde widerrechtliche Inhalte auf ihren Plattformen, kennt die Schweiz aufgrund der materiellen Neutralität des Strafrechts nicht.¹⁹⁴

- 169 Wie in Rz. 43 aufgezeigt, stellt im Rahmen der Rechtsdurchsetzung die Eindämmung von im digitalen Raum bzw. durch soziale Plattformen verbreiteten illegalen Inhalten für die Sicherheitsbehörden eine besondere Herausforderung dar. Die Schwierigkeiten in der Rechtsdurchsetzung¹⁹⁵ ergeben sich insbesondere aufgrund der häufigen Anonymität der Verfasser sowie des transnationalen Charakters der Verbreitung der Inhalte. Für die Herausforderungen hinsichtlich digitaler Plattformen kann auf den Bericht des Bundesrates «Hasreden. Bestehen gesetzliche Lücken?» verwiesen werden.¹⁹⁶ Ausserdem hat der Bundesrat im April 2023 das UVEK beauftragt, unter Mitwirkung des EJPD eine Vernehmlassungsvorlage zur Regulierung von grossen Kommunikationsplattformen auszuarbeiten.¹⁹⁷ Im Zusammenhang mit dem Postulatsanliegen kann allerdings bereits jetzt festgehalten werden, dass Massnahmen, welche nur ein Glaubensbekenntnis in den Blick nehmen, nicht zweckmässig sind.

5.1.3 Bisherige kantonale und kommunale Massnahmen (vgl. Ziff. 3.1.2.5)

- 170 Verschiedene kantonale und kommunale Massnahmen (vgl. Rz. 60ff.), die meist komplementär zu den Instrumenten des Sicherheitsbereiches sind, haben dazu beigetragen, dass die persönlichen Kontakte, die bei der Radikalisierung eine Rolle spielen, kaum mehr in Moscheen stattfinden (vgl. Rz. 41f.).¹⁹⁸ So leisten die Anlauf- und Fachstellen für Extremismusprävention, Religionsfragen und Integration mit den angebotenen Schulungen, Beratungen, individuellen Begleitungen, Sensibilisierungen und Integrationsprojekten eine wichtige präventive Arbeit (vgl. etwa Massnahmen 6 bis 8 des zweiten NAP zu den Fach- und Anlaufstellen).
- 171 Da Religion als Querschnittsthema viele staatliche Stellen betrifft, ist die regelmässige institutionalisierte, interdepartementale und interdisziplinäre Zusammenarbeit und der Austausch **zwischen verschiedenen Behörden** essentiell für die Eindämmung der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut (vgl. Massnahme 9 des zweiten NAP).
- 172 Auch die regelmässigen und persönlichen Kontakte zwischen den Mitarbeitenden staatlicher Stellen wie etwa Brückenbauer, Fachstellen für Religionsfragen oder Integrationsbeauftragten und **den Religionsgemeinschaften** sind zentral. Diese ermöglichen die Sensibilisierung, den gegenseitigen Informationsaustausch und die Kommunikation von Anliegen. Die Erfahrungen einiger Kantone zeigen, dass eine aufsuchende Arbeit und persönliche Begleitung das gegenseitige Verständnis und die Integration fördern und präventiv wirken. So können problematische Tendenzen zeitnah erkannt, erörtert und angegangen werden.

¹⁹² BAKOM, *Intermediäre*, 75, 83.

¹⁹³ BAKOM, *Intermediäre*, 6, 83.

¹⁹⁴ BAKOM, *Intermediäre*, 75, 83.

¹⁹⁵ Vgl. zur Rechtsdurchsetzung *Bundesratsbericht Cybermobbing*, Kapitel 4.

¹⁹⁶ *Hasreden. Bestehen gesetzliche Lücken?* Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 21.3450 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (*noch nicht verabschiedet*).

¹⁹⁷ Die Vernehmlassungsvorlage soll sich, wo sinnvoll, an den Regeln des Digital Services Act der EU orientieren, welcher für Kommunikationsplattformen u.a. Sorgfalts- und Transparenzpflichten im Umgang mit illegalen oder schädlichen Online-Inhalten vorsieht. Gemäss Medienmitteilung vom 5. April 2023 soll die geplante Vernehmlassungsvorlage u.a. den Nutzenden ermöglichen, Aufrufe zu Hass, Gewaltdarstellungen oder Drohungen auf einfache Weise zu melden. Ausserdem sollen die grossen Plattformen eine Kontaktstelle und eine Rechtsvertretung in der Schweiz benennen müssen. Vgl. www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > [Grosse Kommunikationsplattformen: Bundesrat strebt Regulierung an](#) (Stand: 28.08.2023).

¹⁹⁸ Vgl. dazu auch NDB, *Sicherheit Schweiz 2018*, 39.

Darüber hinaus können die Religionsgemeinschaften, ihre Verantwortlichen und sonstige Zivilgesellschaftliche Akteure systematisch in die Präventionsbemühungen einbezogen werden. Zu denken ist etwa an den **Einbezug** der VIOZ durch den Kanton Zürich und des SZIG bei der Entwicklung des Lehrgangs «Zürich-Kompetenz» (vgl. Rz. 70), von Moscheen bei der Erarbeitung von Aufklärungsbroschüren zu Radikalisierung in Winterthur (vgl. Rz. 61) und von Mitgliedern verschiedener Religionsgemeinschaften in die Fachgruppe Radikalisierungsprävention im Kanton Solothurn (vgl. Rz. 71). Durch eine persönliche Begleitung, Beratungen und Schulungen können Religionsgemeinschaften und ihre Verantwortlichen zudem ermächtigt werden, Anzeichen für die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut zu erkennen und in ihrem Umfeld angepasste Massnahmen zu ergreifen. Da dies oft auch im Interesse der Moscheevereine liegt (vgl. Rz. 41), bestehen hier gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Diese Vorgehensweise erfordert jedoch einen langen Atem und den sachgerechten Umgang mit oft heiklen Fragen.

173

Schliesslich zeigen die Beispiele aus den Kantonen und Gemeinden, dass sich der Dialog und die partizipative und systematische Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Religionsgemeinschaften nicht auf die Radikalisierungsprävention beschränken muss. Im Kanton Waadt beispielsweise bildet der Prozess hin zu einer öffentlichen Anerkennung den Rahmen, in welchem die Prävention wichtig ist, aber auch andere Themen angesprochen werden. So kann etwa das Bewusstsein von Religionsgemeinschaften für die Vorteile finanzieller Transparenz und die Standards geordneter Buchhaltung gemäss geltendem Recht gefördert werden.¹⁹⁹ Auch die Kantone Zürich, Bern und Solothurn stellen die Zusammenarbeit mit den Religionsgemeinschaften in den Kontext einer **umfassenden Kooperation** bis hin zu einer verbindlichen Regelung von Rechten und Pflichten.²⁰⁰ Wichtig dabei ist nicht, ob dies im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Anerkennung geschieht oder nicht, sondern, dass die Auferlegung von Pflichten nicht losgelöst von der Gewährung von Rechten erfolgt (vgl. Rz. 98ff.). Für ein solches Vorgehen sprechen auch die Ergebnisse der Analyse des Rechtsvergleiches, wonach diejenigen der vom SIR untersuchten Länder, welche Transparenzvorschriften für Religionsgemeinschaften eingeführt haben, diese mit der staatlichen Anerkennung, mit finanziellen Leistungen durch den Staat oder mit sonstigen Privilegien verknüpfen (vgl. Rz. 25ff.). So kann an die Stelle von Generalverdacht und pauschalen Verboten eine sachorientierte Verständigung treten, die das Zusammenleben in der religiös pluralistischen Gesellschaft fördert.

174

Für weitere Massnahmen, welche der Bundesrat als zielführend erachtet, wie namentlich Weiterbildungen für religiöse Betreuungspersonen oder die Förderung der aktiven Bürgerschaft, die Stärkung der Demokratie, die Verhinderung von Diskriminierung sowie die Stärkung des kritischen Denkens und der Medienkompetenzen, kann auf den zweiten NAP (vgl. Rz. 59) und den Bericht Professionalisierungsanreize²⁰¹ verwiesen werden.

175

5.2 Schlussfolgerungen

1. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass Massnahmen, welche das Phänomen der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut auf eine Religion reduzieren, nicht zielführend, sondern sogar kontraproduktiv sind, da sie der Komplexität und der Breite der Problematik nicht gerecht werden.
2. Für die Kontrolle und Eindämmung der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem oder terroristischem Gedankengut besteht ein vielschichtiges und effektives Instrumentarium. Dies gilt sowohl für die strafrechtlichen Bestimmungen, die nachrichtendienstliche Aufklärung wie auch für die präventiv-polizeilichen Massnahmen.

¹⁹⁹ BAUMANN /SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, 97f.

²⁰⁰ Gemäss BAUMANN /SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, 93, gibt es den auch keinen unmittelbaren Bedarf nach grundlegenden Regelungen im Bereich der Finanzierung aus dem Ausland, sondern nach einer Religionspolitik, die sich dem gesamten Feld der privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften systematisch zuwendet und gemeinsam mit den Gemeinschaften mittel- und langfristige Perspektiven für tragfähige Arrangements ausarbeitet.

²⁰¹ *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*, 46f.

3. Mit dem Dialog und der Zusammenarbeit zwischen Behörden einerseits und zwischen Behörden und Religionsgemeinschaften andererseits lässt sich hinsichtlich der Eindämmung der Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut im religiösen Kontext mehr erreichen als mit Verboten. Der Bundesrat begrüsst die von den Kantonen und Gemeinden und ihren Fach- und Anlaufstellen ergriffenen Initiativen und Massnahmen und erachtet sie als zielführend und wirksam. Er lädt die Kantone ein, ihr Engagement zu intensivieren und gegebenenfalls zu institutionalisieren.
4. Der Bundesrat erachtet die Einführung von Imam-Bewilligungen, Imam-Registern und auch ein Auslandsfinanzierungsverbot für Moscheen weder als sinnvoll noch zielführend. Zudem lassen sich die Massnahmen weder mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit noch mit dem Diskriminierungsverbot vereinbaren. Freiheitsrechte wie die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die informationelle Selbstbestimmung und die Kommunikationsgrundrechte gelten in der Schweiz für Musliminnen und Muslime ebenso wie für alle anderen Menschen. Ausserdem würden solche Massnahmen unverhältnismässig hohe Kosten verursachen.
5. Im Bereich der Finanzierung aus dem Ausland sind die konkreten Wirkungen der Transparenzvorschriften für transnational tätige Vereine, welche am 1. Januar 2023 eingeführt wurden (vgl. Rz. 91), abzuwarten. Ausserdem wird der Bundesrat in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 22.3006 «Auslegeordnung zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen» der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates das Ausmass der Bedrohung durch ausländische Beeinflussungsaktivitäten und konkrete Massnahmen darlegen.
6. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich die Verbreitung von gewalttätig-extremistischem und terroristischem Gedankengut im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bekämpfen lässt. Sollten künftige Entwicklungen dies erfordern, müsste die Lage neu geprüft werden.
7. Nach der massiven Terrorattacke der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023, bei der über 1'200 Personen ermordet wurden, beschloss der Bundesrat am 22. November 2023 die Ausarbeitung eines Gesetzes über das Verbot der Hamas. Mit dem Gesetz werden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um gezielte Massnahmen gegen Aktivitäten der Terrororganisation und ihrer Unterstützerinnen und Unterstützer in der Schweiz ergreifen zu können.

6 Bibliographie

- BALDEGGER MIRJAM: Menschenrechtsschutz für juristische Personen in Deutschland, der Schweiz und den Vereinigten Staaten: Begründungsmodelle der *korporativen Menschenrechtsträgerschaft*, Berlin 2017
- BAUMANN MARTIN/SCHMID HANSJÖRG/TUNGER-ZANETTI ANDREAS/SHEIKHZADEGAN AMIR/NEUBERT FRANK/TRUCCO NOEMI: Schlussbericht. *Regelung* des Verhältnisses zu nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften. Untersuchung im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Freiburg, Luzern 2019, abrufbar unter: <https://zenodo.org/record/3547585> (Stand: 28.08.2023)
- CAVELTI URS JOSEF/KEY ANDREAS: Die schweizerische Bundesverfassung, *St. Galler Kommentar zu Art. 15 BV*, Aufl.3, Zürich/St. Gallen 2014
- ESER DAVOLIO MIRYAM/ADILI KUSHTRIM/RETHEY AYESHA/BRÜESCH NINA: Die Rolle muslimischer *Betreuungspersonen* und islamischer Gemeinschaften bei der Prävention islamistischer Radikalisierung unter besonderer Berücksichtigung der Aus- und Weiterbildung von Imamen in der Schweiz, Zürich 2020, abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > [Religionsfragen](#) (Stand: 28.08.2023)

Bericht des Bundesrates Massnahmen zur Eindämmung der Verbreitung von gewaltextremistischem und terroristischem Gedankengut in religiösen Vereinigungen

- ESER DAVOLIO MIRYAM/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/MERZ FABIEN/SAAL JOHANNES/RETHEY AYESHA: [Aktualisierte Bestandesaufnahme und Entwicklungen dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz – Aufdatierung einer explorativen Studie zur Prävention und Intervention](#), Zürich 2019, abrufbar unter: <https://digitalcollection.zhaw.ch> > Suche > Eser Davolio (Stand: 28.08.2023)
- KÄLIN WALTER/CARONI MARTINA: Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, in: Kälin Walter (Hrsg.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte, Basel 1999 (zit. KÄLIN/CARONI, *Verbot der Diskriminierung*)
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTEBACH JUDITH: *Grundrechte*, 3. Aufl., Bern 2018
- MAHON PASCAL: Art. 15 BV, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003 (zit. MAHON, *Petit commentaire*)
- MOECKLI DANIEL: *Schutz der Kommunikation*, in: Biaggini Giovanni, Gächter Thomas, Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich 2021, 533-560
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS: *Grundrechte in der Schweiz – Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, 4. Aufl., Bern 2008
- MÜLLER MARKUS: *Religion im Rechtsstaat – Von der Neutralität zur Toleranz*, Bern 2017
- PETERS ANNE: Diskriminierungsverbote (§211), in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007 (zit. PETERS, *Diskriminierungsverbote*)
- PICKEL GERT: [Weltanschauliche Vielfalt und Demokratie – Wie sich religiöse Pluralität auf die politische Kultur auswirkt](#), Gütersloh 2019, abrufbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/startseite> > Suche > Pickel Gert (Stand 28.08.2023)
- PULVER BERNHARD: *L'interdiction de la discrimination: Etude de l'Art. 8. Al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999*, Basel 2003
- RAUCH RAPHAEL: *Finanzierung von Moscheen. Woher kommt das Geld für Schweizer Moscheen?* 2018, abrufbar unter: <https://www.srf.ch> > Kultur > Gesellschaft und Religion > Suche > [Finanzierung von Moscheen](#) (Stand 28.08.2023)
- SAHLFELD KONRAD: *Aspekte der Religionsfreiheit – im Lichte der Rechtsprechung der EMRK-Organe, des UNO-Menschenrechtsausschusses und nationaler Gerichte*, Zürich/Basel/Genf 2004
- SCHEFER MARKUS: Beeinträchtigung von Grundrechten (§208), in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007 (zit. SCHEFER, *Beeinträchtigung von Grundrechten*)
- SCHMID HANSJÖRG/TRUCCO NOEMI: [Bildungsangebote für Imame – ein Ländervergleich aus Schweizer Perspektive](#), *SZIG-Studies* 3, Freiburg 2019, abrufbar unter: <https://www.unifr.ch/szig/> > Forschung > Publikationen > SZIG-Studies (Stand: 28.08.2023)
- SCHMID HANSJÖRG/TRUCCO NOEMI: [Bildungswege von Imamen aus der Schweiz](#), *SZIG-Papers* 7, Freiburg 2019, abrufbar unter: <https://www.unifr.ch/szig/> > Forschung > Publikationen > SZIG-Papers (Stand: 28.08.2023)
- SCHMID HANSJÖRG/TRUCCO NOEMI/FEDERICO BIASCA: [Swiss Muslim Communities in Transnational and Local Interactions : Public Perceptions, State of research, Case Studies](#), *SZIG-Studies* 7, Freiburg 2022, abrufbar unter: <https://www.unifr.ch/szig/> > Forschung > Publikationen > SZIG-Studies (Stand: 28.08.2023)
- SCHWEIZER RAINER J.: Die schweizerische Bundesverfassung, *St. Galler Kommentar zu Art. 8 BV*, Aufl. 3, Zürich/St. Gallen 2014
- SCHWEIZER RAINER J./MOHLER MARKUS H.F.: Die schweizerische Bundesverfassung, *St. Galler Kommentar zu Vorbemerkungen der Sicherheitsverfassung*, Aufl. 3, Zürich/St. Gallen 2014
- SIR: *Kurzgutachten über die Finanzierung Islamischer und anderer religiöser Gemeinschaften*, Lausanne 2023, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch> > Staat und Bürger > Religionsfragen
- SIR: *Übersicht über das Bestehen staatlicher Regelungen hinsichtlich der Einsetzung und Tätigkeit von Imamen*, Lausanne 2021, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch> > Staat und Bürger > Religionsfragen
- STATENWERTH GÜNTER/BOMMER FELIX: Schweizerisches Strafrecht Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, Bern 2022
- TRECHSEL STEFAN/CRAMERI DEAN: Art 140 StGB, in: Trechsel Stefan/Pieth Mark (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2018 (zit. TRECHSEL/CRAMERI, Praxiskommentar)

Bericht des Bundesrates Massnahmen zur Eindämmung der Verbreitung von gewaltextremistischem und terroristischem Gedankengut in religiösen Vereinigungen

TRECHSEL STEFAN/VEST HANS: Art 260^{ter}StGB, in: Trechsel Stefan/Pieth Mark (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2018 (zit. TRECHSEL/VEST, Praxiskommentar)

Publikationen des Bundes:

BAKOM, [Intermediäre und Kommunikationsplattformen - Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance](#), 17. November 2021, abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/> > Digitalisierung und Internet > Digitale Kommunikation > Intermediäre und Kommunikationsplattformen (Stand 28.08.2023)

BJ, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 *Innere Sicherheit*. Klärung der Kompetenzen (zit. *Bundesratsbericht Innere Sicherheit*) vom 2. März 2012, BBI 2012 4459

BJ, [Erläuternder Bericht vom 17. Dezember 2021 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung](#), abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/> > Staat & Bürger > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Transparenz der Politikfinanzierung

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBI 1997 I 1

Botschaft zum Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (zit. *Botschaft Al Qaïda und IS*), von 12. November 2014, BBI 2014 8925

Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der *inneren Sicherheit* und zur Volksinitiative «S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» vom 7. März 1994, BBI 1994 II 1127

Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (zit. *Botschaft PMT*) vom 22. Mai 2019, BBI 2019 4751

Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBI 2019 5451

Botschaft zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität (zit. *Botschaft zur Verhütung des Terrorismus*), vom 14. September 2018, BBI 2018 6427

Die Hisbollah und die Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 20.3650 Binder-Keller und 20.3824 Pfister (zit. *Bundesratsbericht Hisbollah*)

Die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bericht des Bundesrates (zit. *Bundesratsbericht Sicherheitspolitik*) vom 24. November 2021, BBI 2021 2895

Ergänzungen betreffend Cybermobbing im Strafgesetzbuch, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 21.3969, Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (zit. *Bundesratsbericht Cybermobbing*) vom 19. Oktober 2022

Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.3831 Glanzmann-Hunkeler (zit. *Bundesratsbericht Gewaltextremismus*) vom 13. Januar 2021

Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken? Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 21.3450 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (*in Erarbeitung*), nach Verabschiedung durch den Bundesrat abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/> > Digitalisierung und Internet > Digitale Kommunikation > Hassreden

NDB, [Sicherheit Schweiz 2018](#), Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes, abrufbar unter: <https://www.ndb.admin.ch/> > Dokumente > Suche > Sicherheit Schweiz 2018 (Stand 28.08.2023)

NDB, [Sicherheit Schweiz 2021](#), Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes, abrufbar unter: <https://www.ndb.admin.ch/> > Dokumente > Suche > Sicherheit Schweiz 2021 (Stand 28.08.2023)

NDB, [Sicherheit Schweiz 2022](#), Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes, abrufbar unter: <https://www.ndb.admin.ch/> > Dokumente > Suche > Sicherheit Schweiz 2022 (Stand 28.08.2023)

[Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.3314 Ingold vom 27. April 2016](#) (zit. *Bundesratsbericht Professionalisierungsanreize*) 18. August 2021, abrufbar unter www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Religionsfragen > Dokumentation (Stand 28.08.2023)

SVS, Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (zit. *erster NAP*), Bern 2017, abrufbar unter: <https://www.svs.admin.ch/> >

Bericht des Bundesrates Massnahmen zur Eindämmung der Verbreitung von gewaltextremistischem und terroristischem Gedankengut in religiösen Vereinigungen

Themen und Agenda > Prävention von Radikalisierung und Extremismus > [Nationaler Aktionsplan](#) (Stand: 28.08.2023)

SVS, Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (zit. *zweiter NAP*), Bern 2023, abrufbar unter: <https://www.svs.admin.ch/> > Themen und Agenda > Prävention von Radikalisierung und Extremismus > [Nationaler Aktionsplan](#) (Stand: 28.08.2023)

7 Abkürzungen

Abs.	Absatz
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
Art.	Artikel
BIE	<i>Bureau de l'intégration des étrangers</i> des Kantons Genf
BJ	Bundesamt für Justiz
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976.
Bst.	Buchstabe(n)
BSV	Bundesamtes für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
bzw.	beziehungsweise
CCMR	<i>Commission Consultative en Matière Religieuse</i> des Kantons Waadt
CIC	Interkantonales Informationszentrum für Glaubensfragen
CIE	Islamische Kommission Spaniens
E.	Erwägung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (<i>European Free Trade Association</i>)
et al.	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f., ff.	und folgende Seite(n)
fedpol	Bundesamt für Polizei
Fn.	Fussnote
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung (EDI)
FSEG	Winterthurer Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention
Hrsg.	Herausgeber
IRE	Interventionsstelle gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus des Kantons Zürich
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz
KND	Kantonale Nachrichtendienste
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
NAP	Nationale Aktionspläne zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vom 4. Dezember 2017 (erster NAP) und vom 1. Januar 2023 (zweiter NAP)
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus
PolG	Polizeigesetz des Kantons Zürich
Rz.	Randziffer
SBFi	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SchIT	Schlusstitel (ZGB)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIK-S	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
sog.	sogenannt(e)

Bericht des Bundesrates Massnahmen zur Eindämmung der Verbreitung von gewaltextremistischem und terroristischem Gedankengut in religiösen Vereinigungen

StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
SZIG	Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft
u.a.	unter anderem
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UVAM	Union Vaudoise des Associations Musulmanes
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VIOZ	Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich
VPofi	Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert