

Was bedeutet die
Anerkennung aus Sicht
der muslimischen
Gemeinschaften?

Suad Salihu

IR
PAPER
19

Was bedeutet die Anerkennung aus Sicht der muslimischen Gemeinschaften?*

Suad Salihu**

Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften ist ein Ordnungsmodell für das staatliche Verhältnis zu Religion. Die formale Offenheit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung steht allerdings in Spannung zu faktisch wirksamen Zugangshürden, die häufig politisch und gesellschaftlich bedingt sind. Diese Spannung betrifft in besonderer Weise muslimische Religionsgemeinschaften. Eine rechtssoziologische Perspektive auf diese Spannung zeigt, dass die Beurteilung dieses Verhältnisses beziehungsweise einzelner Aspekte davon nicht auf «neutralen» Kriterien beruht, sondern auf Kriterien, die historisch geprägte Ordnungsvorstellungen mittragen. Vor diesem Hintergrund versteht dieser Beitrag die Anerkennungsproblematik als Ausdruck eines allgemeinen Anpassungsbedarfs der Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften an eine religiös pluralisierte Gesellschaft. Zugleich wird der Blick auf mögliche Irritationen im religiösen Selbstverständnis und in der Eigenrationalität muslimischer Religionsgemeinschaften gerichtet, die durch die Einbindung ins Anerkennungsmodell angestossen werden können.

La reconnaissance de droit public des communautés religieuses est un modèle réglementaire régissant les relations entre l'État et la religion. L'ouverture formelle de la reconnaissance de droit public est toutefois en contradiction avec les obstacles effectifs à l'accès, souvent d'ordre politique et social. Cette contradiction touche particulièrement les communautés religieuses musulmanes. Une perspective socio-juridique sur cette tension montre que l'évaluation de cette relation ou de certains de ses aspects ne repose pas sur des critères « neutres », mais sur des critères qui reflètent des conceptions normatives historiques. Dans ce contexte, cette publication considère la question de la reconnaissance comme l'expression d'un besoin général d'adapter la réglementation des relations entre l'État et les communautés religieuses à une société religieuse pluralisée. En même temps, elle se penche sur les éventuelles irritations dans la perception propre et dans le fonctionnement des communautés religieuses musulmanes qui peuvent être provoquées par leur intégration dans le modèle de reconnaissance.

Inhaltsverzeichnis

1	Vor der Schwelle des Gesetzes	2
2	Der Rückgriff auf das «zwölfte Kamel»	3
2.1	Formal-juristische Beurteilung der Anerkennungsfrage	3
2.2	Rechtssoziologische Einordnung der Anerkennungsfrage	4
3	Der Platz auf dem Schemel	6

* Referat im Rahmen des Kolloquiums des Instituts für Religionsrecht an der Universität Freiburg/Schweiz zu «Staat und Religion – Wo stehen wir heute?» vom 6. November 2025.

** Dr. iur., LL.M., Lehrbeauftragter an der Universität Luzern.

1 Vor der Schwelle des Gesetzes

Klammert man den symbolischen Gehalt aus, ist die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kern als staatliche Verleihung spezifischer Rechte und Pflichten an Religionsgemeinschaften zu verstehen.¹ Meiner Einschätzung nach messen muslimische Gemeinschaften der Erlangung eines entsprechenden öffentlich-rechtlichen Status besondere Bedeutung bei.² Die damit verbundenen Rechte fungieren dabei als Ausdruck der Anerkennung jener gesellschaftlichen Leistungen, welche die muslimischen Religionsgemeinschaften seit langem erbringen. Die korrespondierenden Pflichten wiederum beinhalten normative Anforderungen hinsichtlich Verantwortung und Transparenz. Mit diesen Anforderungen sind seitens der Gemeinschaften auch spezifische Erwartungen verknüpft: Sie stehen für einen Anstoss zu mehr Partizipation, mehr Gleichstellung und für ein deutlicheres Bekenntnis zu Demokratie und Verfassung innerhalb der Gemeinschaften. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung ist, so könnte man sagen, mit der Hoffnung verbunden, genau jenen Transformationsprozess innerhalb der muslimischen Religionsgemeinschaften anzustossen, der zugleich Bestandteil des Vorausetzungsprogramms für eben diese Anerkennung ist.

Vor diesem Hintergrund sehen muslimische Religionsgemeinschaften in der öffentlichen Anerkennung ein erstrebenswertes Ziel. Der Zugang zur Anerkennung steht muslimischen Religionsgemeinschaften dem Grunde nach auch offen. Sie können im Rahmen der jeweiligen kantonalen Anerken-

nungsverfahren in ein öffentlich-rechtliches Verhältnis zum Staat eintreten.³ Sie können. Aber was theoretisch als machbar erscheint, stösst in der Praxis regelmässig auf Hindernisse. Die Verhältnisse in den einzelnen Kantonen zeigen es: In keinem Kanton ist aktuell eine muslimische Religionsgemeinschaft öffentlich-rechtlich anerkannt.⁴ Für die vorwiegend als privatrechtliche Vereine organisierten muslimischen Religionsgemeinschaften bleibt der Zugang zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung faktisch verwehrt. Über die privatrechtliche Vereinsstruktur hinaus gelangen sie in aller Regel nicht.⁵ Liegt daher, muss man fragen, eine befremdliche Situation vor, wonach muslimische Religionsgemeinschaften die Anerkennung zwar grundsätzlich erlangen können, die Bedingungen jedoch so ausgestaltet sind, dass sie letztlich unerfüllt bleiben? Stehen die muslimischen Religionsgemeinschaften damit faktisch vor dem öffentlichen Recht und bleibt ihnen der Eintritt in dessen institutionelle Ordnung verwehrt – gewissermassen wie der Mann vom Lande in Franz Kafkas Türhüterlegende, der vor dem Gesetz steht, ohne jemals Zugang zu ihm zu erhalten?

In dieser Erzählung von Kafka ersucht ein einfacher Mann um Eintritt in das Gesetz, doch der Türhüter vor dem Gesetz verweigert ihm den Zugang. Er erklärt, dass er ihm den Eintritt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gewähren könne. Der Mann erwägt dies und fragt daraufhin, ob ihm ein späterer Eintritt möglich sei. «Es ist möglich», entgegnet der Türhüter, «jetzt aber nicht». Das Tor zum Gesetz steht zwar offen, und der Wächter hindert den Mann nicht mit Gewalt am Eintreten. Er bietet ihm sogar

¹ Zur Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung, siehe Lorenz Engi, *Die religiöse und ethische Neutralität des Staates: Theoretischer Hintergrund, dogmatischer Gehalt und praktische Bedeutung eines Grundsatzes des schweizerischen Staatsrechts*, Zürich/Basel/Genf 2017, 212ff.

² Meine Wahrnehmung deckt sich auch mit den Ergebnissen empirischer Untersuchungen, vgl. etwa Martin Baumann/Hansjörg Schmid/Andreas Tunger-Zanetti/Amir Sheikh-zadegan/Frank Neubert Zurlinden/Noemi Trucco, *Regelung des Verhältnisses zu nicht-erkannten Religionsgemeinschaften: Untersuchung im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich*. Schlussbericht. Luzern, Fribourg 2019.

³ Zu den Modellen der Zusammenarbeit von Staat und Religionsgemeinschaften vgl. Adrian Loretan/Quirin Weber/Alexander H.E. Morawa, *Freiheit und Religion*, Die

Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Bd. 17, Münster 2014, 20ff.; Zum historischen Überblick der öffentlich-rechtlichen Anerkennung siehe René Pahud de Mortanges, *Die historische Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung*, in: ders., *Ausgewählte Aufsätze zum Religionsrecht* (FVRR 46), Zürich 2025, 233ff.

⁴ Vgl. <<https://www.unifr.ch/ius/religionsrecht/de/faq/erkennung-von-religionsgemeinschaften>> (zuletzt besucht am 13.02.2026).

⁵ Vgl. Christian Reber/Lara Aharchaou, *Die Kantone und ihre Beziehungen zu den Religionsgemeinschaften: Unterschiedliche Strategien im Umgang mit religiöser Vielfalt*, IR-Paper 2 (2020); Lorenz Engi, *Islamische Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkennen?*, AJP 10/2017, 1210.

einen Schemel an, damit er bequem auf sein Eintreten warten kann. Zugleich weist er jedoch darauf hin, dass hinter ihm weitere Türhüter stehen, einer mächtiger als der andere. In der Folge verharrt der Mann sein Leben lang vor der Schwelle des Gesetzes.⁶

Auch die muslimischen Religionsgemeinschaften stehen vor der Schwelle des Gesetzes, genauer gesagt: vor der Schwelle zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung. Im Folgenden stelle ich einige Überlegungen zu den Gründen oder, um in der Bildsprache von Kafkas Legende zu bleiben, zu den «Türhütern» an, die dem Zugang zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung im Wege stehen. Die Türhüter, um die es hier geht, sind vielfältig. Zwar spielen rechtliche Vorgaben eine Rolle, sie sind jedoch keineswegs so ausschlaggebend, wie man zunächst annehmen könnte. Massgeblich sind vielmehr Faktoren, die sich in der «Umwelt» des Rechts verorten lassen, namentlich politische Rahmenbedingungen, historische Entwicklungen sowie Fragen der organisatorischen Verfasstheit der Religionsgemeinschaften.⁷

2 Der Rückgriff auf das «zwölfte Kamel»

Dass ausserrechtlichen Faktoren eine deutlich grössere Bedeutung für den Zugang zur Anerkennung zukommt als rechtlichen Vorgaben, hängt damit zusammen, dass der Anerkennungsentscheid in aller Regel keinen rechtlichen Entscheid im engeren Sinn darstellt. Um einen solchen würde es sich handeln, wenn die Anerkennung an allgemein-abstrakte und rechtsverbindliche Kriterien gebunden, ein förmliches Gesuchverfahren vorgesehen und eine Ablehnung zu begründen wäre. Die betroffene Religionsgemeinschaft müsste in diesem Fall die Möglichkeit haben, eine behauptete Rechtsverlet-

zung im Rechtsmittelverfahren überprüfen zu lassen. Solche oder vergleichbare rechtliche Verfahrens- und Entscheidungsstrukturen bestehen jedoch weitgehend nicht. Vielmehr ist es so, dass die Anerkennung einer Religionsgemeinschaft in vielen Kantonen einer Verfassungsänderung bedarf. Dies setzt wiederum eine Volksabstimmung voraus. In einigen Kantonen liegt der Anerkennungsentscheid bei der Legislative, wobei regelmässig die Möglichkeit besteht, ein Referendum zu ergreifen.⁸ Aus diesen Gründen geht die einschlägige Fachliteratur davon aus, dass der Entscheid über die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften überwiegend politischen Charakter hat.⁹

Die Frage der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften bleibt aber dennoch rechtlich von Bedeutung. Dies insbesondere deshalb, weil Religionsgemeinschaften als juristische Personen des Privatrechts Trägerinnen von Grundrechten sind und sich auf das Rechtsgleichheitsgebot berufen können. Gerade in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die ausbleibende öffentlich-rechtliche Anerkennung muslimischer Religionsgemeinschaften eine Benachteiligung oder gegebenenfalls sogar eine Diskriminierung darstellt.¹⁰ Die verfassungsmässigen Grundsätze verpflichten den Staat schliesslich sowohl zur Gleichbehandlung aller Religionsgemeinschaften als auch zur Wahrung seiner religiösen Neutralität.

2.1 Formal-juristische Beurteilung der Anerkennungsfrage

Die Überprüfung der staatlichen Beziehungen zu muslimischen Religionsgemeinschaften vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungs- und Neutralitätsgebots bedeutet konkret, dass eine Ungleichbehandlung nur dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, wenn sie auf sachlichen und neutralen Gründen beruht. Die Fachliteratur hat hierfür entsprechende Prüfkriterien entwickelt. Zu diesen Krite-

⁶ Franz Kafka, *Der Prozess*, Ditzingen 2022, 196ff.; vgl. für diese Kurzfassung der Türhüterlegende auch Marie Theres Fögen, *Das Lied vom Gesetz*, München 2007, 79ff.

⁷ Engi, *Neutralität* (Anm. 1), 211ff., insb. 252ff.; ders., *Islamische Religionsgemeinschaften* (Anm. 4), 1216.

⁸ Zur Referendumsmöglichkeit siehe René Pahud de Mortanges, *Zwischen religiöser Pluralisierung und Säkularisierung*, in: ders., *Ausgewählte Aufsätze zum Religionsrecht* (FVRR 46), Zürich 2025, 90ff.

⁹ Zur Natur des Anerkennungsentscheids im Detail siehe Lorenz Engi, *Anerkennung von Religionsgemeinschaften: ein rechtlicher oder politischer Entscheid?*, IR-Paper 16/März 2025, 2f.

¹⁰ Engi, *Islamische Religionsgemeinschaften* (Anm. 4), 1211; zur indirekten Diskriminierung, 1214.

rien zählen insbesondere die gesellschaftliche Bedeutung der in Frage stehenden Religionsgemeinschaft, die Verpflichtung auf demokratische und rechtstaatliche Grundwerte sowie ihre organisatorische Verfasstheit.¹¹ Die Prüfung erfolgt jeweils im Einzelfall.

Das Kriterium der gesellschaftlichen Bedeutung, also die Frage, ob eine Religionsgemeinschaft in einer Region überhaupt eine relevante Grösse darstellt, ist in der Regel erfüllt. Muslimisches Leben ist in vielen Kantonen längst Teil des gesellschaftlichen Alltags. Auch die Verpflichtung zu demokratischen und rechtsstaatlichen Grundwerten stellt in der Regel kein wesentliches Hindernis dar. Dieses Bekenntnis kann beispielsweise in einer Grundsatzerklärung zum Ausdruck gebracht werden, in der die Anerkennung von Verfassung, Rechtsstaat und Gleichberechtigung ausdrücklich festgehalten wird. Dabei ist zu beachten, dass für muslimische Religionsgemeinschaften keine strengeren Anforderungen gelten dürfen als für andere Religionsgemeinschaften.¹² Im Zentrum der Beurteilung steht vielmehr ein anderes Kriterium, nämlich jenes der organisatorischen Verfasstheit. Die Organisationsstruktur ist deshalb wichtig, weil der Staat in seiner Beziehung zu den Religionsgemeinschaften auf einen klar bestimmten Ansprechpartner angewiesen ist. Der Ansprechpartner muss dabei eine verlässliche Repräsentation der Religionsgemeinschaft, eindeutige interne Zuständigkeiten und rechtliche Zurechenbarkeiten gewährleisten können.¹³ Angesichts der dezentralen und heterogenen Organisationsstruktur von muslimischen Religionsgemeinschaften könnte dieses Erfordernis unter Umständen nicht gegeben sein. Ist dies der Fall, liesse sich aus formal-juristischer Perspektive argumentieren, dass aufgrund des Mangels in der organisatorischen Verfasstheit eine unterschiedliche Behandlung sachlich gerechtfertigt ist. Folgt man dieser Beurteilung, würden weder das Gleichbehandlungs- noch das Neutralitätsgebot verletzt.¹⁴

Wenn man jedoch annimmt – und hier möchte ich ansetzen – dass das Erfordernis der organisatorischen Verfasstheit in der hier beschriebenen Form *rechtlicher* Natur und damit zugleich auch wertneutral sei, blendet man aus, dass es ganz im Gegenteil auf impliziten normativen Vorannahmen beruht, die ihren Ursprung anderswo haben. Im Rahmen dieser rechtlichen Prüfung werden nämlich Massstäbe angewandt, die nicht ausschliesslich dem Recht selbst entstammen. In die Beurteilung fliessen gesellschaftlich und historisch geprägte Vorstellungen von Organisationsform und Repräsentation ein, die bis heute fortwirken.¹⁵

2.2 Rechtssoziologische Einordnung der Anerkennungsfrage

Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass das Erfordernis einer bestimmten organisatorischen Verfasstheit dazu diente, die rechtliche Gleichstellung, oder zumindest die formale Angleichung, der beiden grossen Kirchen zu ermöglichen – zu einer Zeit als die Kirchen in den Kantonen unterschiedliche Stellungen hatten.¹⁶ Das öffentliche Anerkennungsrecht insgesamt war zu dieser Zeit Teil eines umfassenden Projekts, das die gesellschaftlichen Verhältnisse ordnen und stabilisieren sollte. Diese historische Prägung wirkt sich nun auf andere Religionsgemeinschaften aus. Sie beeinflusst nämlich entscheidend, wie über Religionsgemeinschaften gesprochen und wie das Verhältnis zwischen Staat und Religion heute rechtlich erfasst wird. Auf diese Weise werden in der Konsequenz Kriterien in das Recht hineingetragen, die ausserhalb des Rechts liegen (und deshalb gerade nicht einfach «rechtlich» oder «neutral» sind).

Ich weiss nicht, ob es überrascht, dass das Recht bei solchen Fragen auf ausserrechtliche Kriterien zurückgreift. Tatsächlich ist es nichts Ungewöhnliches. Im Gegenteil: Das Recht operiert als eigen-

¹¹ Engi, Islamische Religionsgemeinschaften (Anm. 4), 1216f.

¹² Engi, Islamische Religionsgemeinschaften (Anm. 4), 1217.

¹³ Engi, Islamische Religionsgemeinschaften (Anm. 4), 1217.

¹⁴ Engi, Islamische Religionsgemeinschaften (Anm. 4), 1218.

¹⁵ Zur historischen Herleitung der Anerkennung siehe Pahud de Mortanges, Die historische Entwicklung (Anm. 1), 231ff; In Bezug auf die muslimischen Religionsgemeinschaften siehe Engi, Islamische Religionsgemeinschaften (Anm. 1), 1217f.; Dabei ist der Aspekt der Herrschaftsmacht der Religionsgemeinschaft über ihre Mitglieder

zentral, siehe hierzu bereits Urs Josef Cavelti, Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Schweizerischen Staatskirchenrecht, Freiburg 1954, 35, (wobei hier konzeptionell noch zwischen den Anforderungen an juristischen Personen des öffentlichen Rechts und den Körperschaften unterschieden wird).

¹⁶ Pahud de Mortanges, Die historische Entwicklung (Anm. 1), 241.

ständiges soziales System zwar operativ geschlossen, ist jedoch stets auf Irritationen aus seiner gesellschaftlichen Umwelt angewiesen.¹⁷ Es greift daher fortlaufend auf gesellschaftliche Vorstellungen und Deutungsmuster zurück, um soziale Konflikte rechtlich verarbeiten zu können. Der Rückgriff auf ausserrechtliche Kriterien im Rahmen der Anerkennungs- bzw. verfassungsrechtlichen Diskriminierungsfrage folgt damit lediglich jenem Schema, das dem Rechtssystem insgesamt zugrunde liegt.

Um zu veranschaulichen, wie das Recht immer wieder auf seine gesellschaftliche Umwelt zurückgreift, um soziale Konflikte zu bearbeiten, möchte ich eine kurze Rechtsparabel vorstellen. Es handelt sich um eine Parabel aus dem islamischen Rechtskreis, die in der Rechtswissenschaft vielfach diskutiert worden ist, unter anderem von Niklas Luhmann, der Rechtshistorikerin Marie Theres Fögen und den Rechtssoziologen und -theoretikern Gunther Teubner und Peer Zumbansen. Die Geschichte handelt von einem Beduinen und seinem Vermächtnis.

Ein alter Beduine setzte sein Testament auf und teilt darin seinen Reichtum, eine grosse Kamelherde, unter seinen drei Söhnen auf. Der älteste Sohn sollte die erste Hälfte des Vermächtnisses erhalten, der zweite ein Viertel und der jüngste ein Sechstel. Als der Vater gestorben war, zeigte sich, dass nur elf Kamele vorhanden waren. Der älteste Sohn beanspruchte davon sechs Kamele, wogegen sich die beiden anderen Brüder heftig zur Wehr setzten, da sechs mehr als die Hälfte von elf ist. Nachdem alle Einigungsversuche gescheitert waren, wendeten sie sich an den Kadi, also an den Richter. Der Kadi entschied: Ich werde euch eines meiner Kamele zur Verfügung stellen. Gebt es mir zurück, falls es übrig bleibt. Nun, da sie zwölf Kamele hatten, war die Entscheidung einfach. Der älteste Sohn bekam seine Hälfte, nämlich sechs Kamele, der zweite bekam ein Viertel, also drei Kamele, während der jüngste ein Sechstel, also zwei Kamele, bekam. Tatsächlich blieb das zwölfte Kamel übrig, denn $6 + 3 + 2$ ergeben elf; es wurde gefüttert und anschliessend dem Kadi zurückgegeben.¹⁸

Die Bedeutung dieses zwölften Kamels, also jener zusätzlichen, von aussen kommenden Einheit, kann unterschiedlich interpretiert werden. Marie Theres Fögen zieht etwa eine Parallele zu Hans Kelsens Idee der Grundnorm. Wie das zwölfte Kamel, so stehe auch die Grundnorm ausserhalb des eigentlichen Rechts. Sie bilde eine unsichtbare Voraussetzung, die nicht weiter hinterfragt werden könne, da sie, gewissermassen, «über» dem Recht stehe. Zugleich sei das Recht jedoch auf genau diese äussere Setzung angewiesen, damit das System überhaupt Sinn ergebe.¹⁹ Niklas Luhmann wiederum liest die Parabel als Bild für die Funktionsweise des Rechtssystems insgesamt. So wie der Kadi zur Lösung des Erbstreits auf den Rückgriff auf das zwölfte Kamel angewiesen ist, greift auch das Rechtssystem fortlaufend auf Elemente ausserhalb seiner eigenen Systemgrenzen zurück, um gesellschaftliche Widersprüche und unentscheidbare Konfliktlagen verarbeiten zu können.²⁰

Ich möchte mich hier jedoch auf die Lesart von Gunther Teubner und Peer Zumbansen konzentrieren. Auch sie verstehen, in Anschluss an Luhmann, das zwölfte Kamel als ein ausserrechtliches Hilfsmittel, auf das das Recht zurückgreift, um handlungsfähig zu bleiben. Während Luhmann darin vor allem ein Beispiel für die Offenheit des (Rechts-) Systems sieht, das Umweltimpulse in eigene (rechtliche) Operationen übersetzt und so seine Autonomie wahrt, setzen Teubner und Zumbansen einen anderen Akzent. Für sie macht die Parabel sichtbar, dass das Recht bei der Bewältigung sozialer Konflikte strukturell auf gesellschaftliche Ressourcen angewiesen bleibt, die nicht aus dem Recht selbst hervorgehen. Diese Abhängigkeit ist nicht bloss ein technischer Übersetzungsprozess, sondern verweist auf eine Spannung zwischen rechtlicher Eigenlogik und sozialer Wirklichkeit. Gerade darin erkennen sie das Moment der «Rechtsentfremdung». Das Recht gewinnt seine Problemlösungsfähigkeit, indem es

¹⁷ Georg Kneer/Armin Nassehi, Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme: Eine Einführung, München 1993, 64.

¹⁸ Teilweise abgeänderte Fassung aus Niklas Luhmann, Die Rückgabe des zwölften Kamels: Zum Sinn einer soziologischen Analyse des Rechts, Zeitschrift für Rechtssoziologie 21 (2000), 3ff. und https://www.jura.uni-frankfurt.de/41076121/Prof_em_Dr_Gunther_Teubner (zuletzt besucht am 27.01.2026).

¹⁹ Fögen (Anm. 5), 87ff.

²⁰ Die Interpretation Luhmanns geht über die hier nur verkürzt vorgelegte Perspektive hinaus und beinhaltet insbesondere das Konzept des «re-entry»: Niklas Luhmann, Zeichen als Form, in: Dirk Baekker (Hrsg.), Probleme der Form, Frankfurt a.M. 1993, 53.

auf Voraussetzungen zurückgreift, die es nicht vollständig aus sich selbst heraus erzeugen kann.²¹

Wenn wir nun zum Kriterium der organisatorischen Verfasstheit zurückkehren, zeigt sich, dass auch dieses als ein Instrument zu verstehen ist, das von ausserhalb des Rechts in das Recht eingebracht wurde. Die Vorstellung einer klaren Hierarchie, einer übergeordneten Leitung und einer zentralisierten Organisationsstruktur entspricht primär dem Organisationsmodell der grossen Kirchen. Daraus folgt erstens, wie bereits ausgeführt, dass dieses Kriterium nicht wertneutral ist, sondern ein bestimmtes institutionelles Leitbild und einen spezifischen gesellschaftlichen Kontext widerspiegelt. Wenn rechtliche Anerkennungskriterien an Organisationsmodellen ausgerichtet sind, die historisch auf die grossen Kirchen zugeschnitten sind, verlieren sie ihren Anspruch auf Neutralität. Was formal als allgemeines und sachliches Kriterium erscheint, erweist sich in der Praxis als voreingenommen in seinen Wirkungen. Religionsgemeinschaften mit dezentralen, nichthierarchischen Organisationsformen werden dadurch systematisch benachteiligt, ohne dass dies als unmittelbare Ungleichbehandlung sichtbar würde.²² Zweitens stellt sich die Frage, inwieweit dieses Kriterium in einer Gesellschaft der religiösen Pluralisierung noch sachgerecht und tragfähig ist. Was die muslimischen Religionsgemeinschaften anbelangt, so kann gesagt werden, dass sie keine kirchenähnlichen hierarchischen Organisationsstrukturen kennen. Solche sind ihnen hierzulande fremd. Die muslimischen Religionsgemeinschaften, wie Engi zurecht festhält, «kennen keine Grosskirche, die dem Staat als vergleichbare gesellschaftliche Grösse gegenüberstünde»²³.

Die Annahme, muslimische Religionsgemeinschaften erfüllten bestimmte Kriterien im Rahmen einer formal-juristischen Prüfung nicht, darf daher nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zugleich um ein Recht geht, das gegenwärtige gesellschaftliche Realitäten nur unzureichend abbildet, also um ein

Rechtssystem, das quasi noch mit einem «alten zwölften Kamel» operiert.

Und gerade hier weist die Anerkennungsfrage auf eine doppelte Herausforderung hin: Die Anerkennungsfrage fordert zum einen das Rechtssystem zur Anpassung auf und lädt zum anderen die muslimischen Religionsgemeinschaften ein, sich zu entscheiden (dazu gleich mehr weiter unten). Zum einen geht es um eine systemische Herausforderung für das Recht selbst: Das Anerkennungsregime und die Kriterien für eine gerechtfertigte Ungleichbehandlung müssen kritisch daraufhin überprüft werden, inwieweit sie den heutigen gesellschaftlichen Realitäten noch angemessen Rechnung tragen. Es geht also, im Sinne einer soziologischen Jurisprudenz,²⁴ um die Weiterentwicklung des Rechts im Zuge einer veränderten gesellschaftlichen Religionslandschaft. Die geltenden Kriterien und das mit ihnen fortwirkende historische Leitbild wirken wie eine Art Türhüter und erschweren den Zugang für andere Religionsgemeinschaften. Um diese Hürden zu überwinden, wären muslimische Gemeinschaften faktisch gezwungen, sich organisatorisch neu aufzustellen. Darin zeigt sich zum anderen die institutionelle Herausforderung für die muslimischen Religionsgemeinschaften: Die bestehenden Strukturen muslimischen Lebens – vielfältig, heterogen, sprachlich divers und häufig ehrenamtlich getragen – lassen sich nicht ohne Weiteres in das Schema des staatlichen Anerkennungsprogramms überführen. Und genau darin liegt die eigentliche Frage für muslimische Religionsgemeinschaften: Wie kann eine solche Umorganisation gelingen, ohne dass dabei zentrale Elemente des religiösen und gesellschaftlichen Selbstverständnisses verloren gehen?

3 Der Platz auf dem Schemel

Auch wenn die Heterogenität in den muslimischen Religionsgemeinschaften gerade in Spannung zum Anerkennungssystem steht, das auf Einheit und klar definierte Organisationsformen setzt, darf bei all

²¹ Gunther Teubner/Peer Zumbansen, *Rechtsentfremdungen: Zum gesellschaftlichen Mehrwert des zwölften Kamels*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 21 (2000), 189–215.

²² In verfassungsrechtlicher Perspektive stellt sich damit die Frage einer mittelbaren Diskriminierung, da die faktische Wirkung der Kriterien bestimmte Religionsformen privilegiert und gleichzeitig anderen Hürden auferlegt.

²³ Engi, *Islamische Religionsgemeinschaften* (Anm. 4), 1217f.

²⁴ Mit der soziologischen Jurisprudenz ist eine Richtung innerhalb der Rechtswissenschaften gemeint, die Recht nicht nur als Gesetzestexte betrachtet, sondern als integralen Teil der Gesellschaft. Die soziologische Jurisprudenz untersucht, wie Recht in den Lebensrealitäten wirkt, wie Menschen und Institutionen es anwenden und wie soziale Bedingungen das Recht beeinflussen.

dem die strukturelle Verfasstheit der muslimischen Religionsgemeinschaften nicht im Vorhinein als defizitär verstanden werden. Die heterogene und dezentrale Struktur ermöglicht nämlich auch eine grosse Bandbreite religiöser und kultureller Ausdrucksformen. Man könnte sagen, dass gerade diese Vielfalt, sprich die unterschiedlichen kulturellen Hintergründe, theologischen Zugänge und Sprachgemeinschaften und die damit verbundene Fragmentierung der muslimischen Religionsgemeinschaften den Islam in der Schweiz prägt. Doch wenn staatliche Anerkennung nur möglich ist, indem all diese Unterschiede in eine einheitliche, hierarchische Struktur überführt werden, stellt sich die Frage, was dabei auf der Strecke bleibt. Der Preis (man könnte auch von sozialen Kosten sprechen) der Anerkennung könnte dann ein Verlust an Authentizität und Pluralität sein, die das muslimische Leben hierzulande meiner Meinung nach gerade ausmacht.

Denn mit einer öffentlich-rechtlichen Anerkennung geht ein grundlegender Strukturwandel einher: Religionsgemeinschaften bewegen sich aus einem selbstbestimmten, pluralen Freiheitsraum in ein staatlich gerahmtes System. Damit verändert sich nicht nur ihre rechtliche Stellung, sondern zunehmend auch ihre interne Organisation und schliesslich vielleicht auch ihre religiöse Ausdrucksform. Dieser Übergang von privatrechtlicher Selbstorganisation hin zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung kann systematisch Tendenzen der Vereinheitlichung und Nivellierung mit sich bringen, über die sich auch die muslimischen Religionsgemeinschaften Gedanken machen müssen. Öffentlich-rechtliche Anerkennung bedeutet so gesehen nicht nur rechtliche Privilegierung, sondern auch der staatliche Einfluss auf interne Organisation, Entscheidungsprozesse und religiöse Praxis. Die Anerkennung bringt auch Dynamiken mit sich, die sich auf das religiöse Selbstverständnis der auswirken können, und irritiert damit auch die Eigenrationalitäten der muslimischen Religionsgemeinschaften.²⁵ Im Folgenden möchte ich drei mögliche Verschiebungen skizzieren.

Zunächst zeigt sich, wie bereits ausgeführt, eine Herausforderung auf institutioneller Ebene: Der

Staat anerkennt nicht Glaubensinhalte, sondern Organisationen mit klar definierten Mitgliedschaften, Entscheidungsstrukturen und Verantwortlichkeiten. Solange dies so bleibt, kann es dazu führen, dass die religiöse Praxis durch eine entsprechende Anpassung in administrative und bürokratische Formen überführt wird. Man könnte sagen: Aus einer ursprünglich spontanen und autonomen Organisation entsteht unter Umständen ein stark vereinheitlichtes durchorganisiertes Gebilde.

Eine zweite Verschiebung betrifft die inhaltliche Ebene: Anerkennung bedeutet auch die Zusage, die Grundrechte und Werte der Verfassung nicht nur zu respektieren, sondern aktiv mitzutragen. Aus juristischer Sicht ist dies konsequent. Zugleich kann diese Verschiebung jedoch auf das religiöse Selbstverständnis zurückwirken. Dies geschieht nicht unbedingt, weil diese Werte im Widerspruch zu religiösen Überzeugungen stehen. Vielmehr liegt ein möglicher Grund darin, dass im öffentlichen und institutionellen Rahmen vor allem jene Ausdrucksformen sichtbar werden, die an die verfassungsrechtlichen Leitvorstellungen anschlussfähig sind. Andere, stärker spirituelle oder kulturelle Dimensionen, können dabei in den Hintergrund treten.

Drittens ändert sich mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung die Stellung der Religionsgemeinschaften als soziale Akteure der Zivilgesellschaft. Öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften übernehmen unter Umständen verstärkt gesamtgesellschaftliche Aufgaben, etwa in der Seelsorge oder im sozialen Engagement. Dies erhöht zwar ihre öffentliche Sichtbarkeit und institutionelle Bedeutung, kann jedoch zugleich dazu führen, dass Religion stärker als Kooperationspartner des Staates wahrgenommen wird und weniger als eigenständige, vielleicht sogar auch kritische, Stimme im öffentlichen Raum. Religionsgemeinschaften könnten dadurch in ihrer Fähigkeit eingeschränkt werden, staatliches Handeln unabhängig zu hinterfragen oder politische Entscheidungen zu kommentieren.

Diese Überlegungen weisen zumindest darauf hin, dass mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung zwar verschiedene Privilegien verbunden

²⁵ Inspiriert von Thomas Bauer, *Die Kultur der Ambiguität: Eine andere Geschichte des Islams*, Berlin 2011; Reinhard Schulze, *Der Islam als öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft in der Schweiz? Eine Debatte zwischen Wis-*

senschaft, Politik und Verbänden, Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (2018), *Islam in der Schweiz – L'islam en Suisse*, Swiss Academies Communications 13 (4), 19ff.

sind,²⁶ zugleich jedoch auch soziale und weitere Kosten entstehen können, die es auch zu berücksichtigen gilt. Was bleibt, sind meiner Meinung nach eben diese zwei Fragen: Wie viel Anpassungsfähigkeit kann ein Staat und das Recht leisten und wie viel Wandlungsfähigkeit kann eine Religionsgemeinschaft aufbringen, ohne sich selbst zu verlieren?

Ich werde diese Fragen nicht abschliessend beantworten können. Zum Schluss möchte ich jedoch nochmals auf Kafkas Türhüterlegende zurückkommen. Dabei muss man vielleicht sagen, dass die Geschichte des Mannes vom Lande, der vor dem Gesetz steht und um Eintritt bittet, als Binnenerzählung im Roman «Der Prozess» erzählt wird. In der Haupthandlung wird der Protagonist, Herr K., der in einem Rechtsstreit steht, von den entsprechenden Instanzen immer wieder abgewiesen. Bei einer eher zufälligen Begegnung mit einem weisen Mann wird ihm diese Legende erzählt. Bemerkenswert ist dabei der Kontext dieser Erzählung: Die Begegnung findet in einer Kirche statt, und der Erzähler ist ein Geistlicher.²⁷ Die Legende vom Zugang zum Gesetz ist damit bereits in ihrem Framing kirchlich perspektiviert. Man könnte daher auch sagen, dass der Blick auf den Zugang zum Gesetz in Kafkas Legende durch eine kirchliche Deutung geprägt ist, und zwar gleichermassen wie der Zugang muslimischer Religionsgemeinschaften zum öffentlichen Recht bis heute in seinen institutionellen Prämissen wesentlich durch kirchliche Leitbilder vorstrukturiert ist.

Dabei darf jedoch der weite Blick nicht verloren gehen. Das Anerkennungsrecht steht nicht nur mit den Besonderheiten muslimischer Religionsgemeinschaften in Spannung, sondern lässt insgesamt wichtige Aspekte der veränderten gesellschaftlichen Realitäten unberücksichtigt. Während sich die Anerkennungsfrage zuvor vor allem auf Religionsgemeinschaften bezog, denen ein erheblicher Teil der Bevölkerung angehörte, richtet sich die Diskussion heute zunehmend auf eine Vielzahl kleinerer Religionsgemeinschaften. In einer pluralistischen Gesellschaft, wie wir sie gegenwärtig erleben, sind

nahezu alle, auch die etablierten, Religionsgemeinschaften in gewissem Sinne zu Minderheiten geworden.

Gerade vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob ein Anerkennungsmodell, das historisch auf Grosskirchen zugeschnitten war, den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen noch gerecht wird. Das Anerkennungsmodell spiegelte die gesellschaftlichen Gegebenheiten seiner Zeit wider; es war Ausdruck der religiösen und sozialen Realität. Heute haben sich diese Rahmenbedingungen gewandelt. Die religiöse Landschaft ist vielfältiger geworden. Es erscheint daher sinnvoll, darüber nachzudenken, wie das Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften künftig gestaltet werden soll. Die gegenwärtige fachliche Diskussion leistet hierzu wichtige Beiträge.

Eine mögliche Überlegung bestünde darin, den stark symbolisch aufgeladenen Status der Anerkennung etwas in den Hintergrund treten zu lassen. Stattdessen könnte man über einen klar geregelten rechtlichen Rahmen nachdenken, der es dem Staat ermöglicht, bei bestimmten Aufgaben niederschwellig mit Religionsgemeinschaften zusammenzuarbeiten. Dazu begleitend stellt sich aber auch die Frage, wie sich neue Formen der Kooperation zum bestehenden Anerkennungs-system verhalten und was sie für jene Gemeinschaften bedeuten, die den Anerkennungsstatus bereits besitzen. Wichtig ist, so meine ich, dass dabei nicht der Eindruck entstehen darf, der Staat wolle mit neuen Modellen der Kooperation vom eigentlichen Anerkennungsproblem weiterer Religionsgemeinschaften ablenken. Denn eines muss schon festgehalten werden: Alternative Kooperationsformen dürfen kein Trostpflaster sein. Sie dürfen nicht als Ersatz dienen, um die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften auf unbestimmte Zeit zu vertagen. Sie dürfen also nicht zu jenem «Schemel» werden, den der Türhüter in Kafkas Geschichte dem Mann vom Lande anbietet, zu jenem Platz vor der Tür des Gesetzes, auf dem man geduldig warten darf, bis das Warten selbst zur Verweigerung wird.

²⁶ Die Anerkennung wird untrennbar mit Privilegien verbunden. Dies wurde historisch nicht immer zwingend so verstanden, vgl. etwa Cavelti (Anm. 15), 28: «So besagt denn m. E. eine Anerkennung nicht mehr, als dass die Kirche zu einer Potenz des öffentlichen Rechtes wird, unter Wahrung

ihrer Selbstständigkeit. Ihre Ausstattung mit speziellen Privilegien, die ohnehin verschiedengeartet sind, je nach der historischen Entwicklung (...) ist nicht begriffsnotwendig mit dem Wesen der Anerkennung verbunden, sondern nur akzidenteller Natur.»

²⁷ Kafka (Anm. 5), 196ff.

Um gar nicht erst in diese oder in eine ähnliche missliche Lage zu geraten, bräuchte es vielleicht ein Modell, das die heutigen gesellschaftlichen Realitäten wirklich aufnimmt. Ein Modell also, das die gewachsene Vielfalt, die Pluralität und Ambiguität religiösen Lebens ernst nimmt und alle Religionsgemeinschaften auf derselben Grundlage gleichbehandelt. Man könnte sagen: Es bedarf eines neuen

«zwölften Kamels», eines, das den Bedingungen einer pluralisierten Gesellschaft besser entspricht.

Die Herausforderungen, vor denen das Recht steht, liegen damit nicht allein in der Anerkennungsfrage muslimischer Religionsgemeinschaften und im Umgang mit ihren Besonderheiten, sondern in der kritischen Überprüfung seiner eigenen Kriterien.

Kontakt:

Institut für Religionsrecht
Avenue de l'Europe 20, CH-1700 Freiburg
Tel. +41 26 300 80 23
E-Mail: religionsrecht@unifr.ch
www.unifr.ch/ius/religionsrecht