

Das Zulassungssystem für religiöse Betreuungspersonen

-

Eine explorative Studie

Verfasst durch Alberto Achermann (Universität Bern), Christin Achermann (Universität Neuchâtel), Joanna Menet (Universität Neuchâtel) und David Mühlemann (Universität Bern)

Im Auftrag des Bundesamts für Migration

Bern/Neuchâtel, 31. Mai 2013

Dank

Wir bedanken uns bei allen Personen, die zum Entstehen dieser Studie beigetragen haben. Insbesondere danken wir all unseren InterviewpartnerInnen für die Zeit und die wertvollen Informationen, die sie uns zur Verfügung stellten. Ebenfalls danken wir der Begleitgruppe und den Vertreterinnen des BFM für ihre konstruktiven Kommentaren und Hinweise.

Mai 2013/ Alberto Achermann, Christin Achermann, Joanna Menet, David Mühlemann

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
1.1. Auftrag und Fragestellung der Studie.....	5
1.2. Methodisches Vorgehen und Terminologie	7
1.3. Daten zur Religionslandschaft Schweiz	9
1.4. Kenntnisstand gemäss Literatur	13
2. Die Rechtsgrundlagen für die Zulassung von religiösen Betreuungspersonen.....	15
2.1. Zulassung religiöser Betreuungspersonen aus Drittstaaten als Erwerbstätige (Aufenthalt und Kurzaufenthalt bis zu einem Jahr)	16
a) Gesetzliche Rahmenbedingungen	16
b) Die Voraussetzungen im Einzelnen	18
c) Hinweise auf frühere Versionen der Weisungen zur Zulassung von religiösen Betreuungspersonen	21
d) De lege ferenda	23
e) Sonderfall „HSK-Lehrkräfte“	24
f) Hinweis: Berufliche und geographische Mobilität	25
2.2. Kurzaufenthaltsbewilligungen unter 4 Monaten für Drittstaatsangehörige	25
2.3. Zulassung für Dienstleistungen für max. 8 Tage pro Jahr	26
2.4. Familiennachzug (inklusive durch Personen aus dem Asylbereich).....	26
2.5. Personen aus dem Asylbereich.....	27
2.6. Bereits in der Schweiz zugelassene Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung	28
2.7. Diplomatisches oder konsularisches Personal als religiöse Betreuungspersonen?..	29
2.8. Ausübung religiöser Betreuungstätigkeiten als TouristInnen bzw. nach Einreise mittels Touristenvisa bzw. Visa für einen anderen Zweck?	31
2.9. Im Rahmen des FZA	31
2.10. Sonderfall kanadische Staatsangehörige	32
3. Die Zulassung religiöser Betreuungspersonen in der Praxis	33
3.1. Quantitative Angaben zur Zulassung religiöser Betreuungspersonen.....	34

a)	Anzahl der aus Drittstaaten zum Zweck der religiösen Betreuung zugelassenen Personen	34
b)	Anzahl der Personen aus Drittstaaten, die nicht als Erwerbstätige zum Zweck der religiösen Betreuung zugelassen worden sind, aber solche Funktionen ausüben ...	37
3.2.	Zulassungspraxis von Behördenseite	39
3.3.	Zulassungswege von religiösen Betreuungspersonen in der Praxis.....	43
a)	Zulassung von Erwerbstätigen zum Zweck der religiösen Betreuung aus Drittstaaten	44
b)	Weitere Zulassungswege von Personen mit einer religiösen Betreuungsfunktion: Tourismus und FZA	51
c)	Bereits in der Schweiz lebende Personen, die religiöse Betreuungsfunktionen übernehmen	52
d)	Tätigkeitsfelder der religiösen Betreuungspersonen und Funktionen der Religionsgemeinschaften.....	55
4.	Handlungsbedarf im Bereich der Zulassung von religiösen Betreuungspersonen.....	57
4.1.	Schwierigkeiten im Bereich religiöse Betreuungspersonen aus Sicht der Gemeinschaften.....	57
a)	Probleme der Gemeinschaften.....	57
b)	Allgemeine Probleme für Personen mit religiösen Betreuungsfunktionen	59
c)	Probleme mit dem Zulassungsweg für Erwerbstätige aus Drittstaaten zum Zweck der religiösen Betreuung	61
4.2.	Handlungsbedarf aus Sicht der Behörden.....	62
5.	Schlussfolgerungen	63
5.1.	Beantwortung der Fragen	63
a)	Das Zulassungssystem für religiöse Betreuungspersonen in rechtlicher Hinsicht....	63
b)	Ausübung religiöser Betreuungsfunktionen in der Praxis.....	65
5.2.	Weitergehende Überlegungen	66
5.3.	Empfehlungen zum identifizierten Handlungsbedarf	71
	Anhang: InterviewpartnerInnen.....	75
	Bibliographie	76

1. Einleitung

Die Zuwanderung von Menschen aus verschiedenen Regionen der Welt trägt seit geraumer Zeit zur Diversifizierung der Schweizer Wohnbevölkerung in mancherlei Hinsicht bei. Neben der sprachlichen Vielfalt zählt die religiöse Diversität wohl zu den offensichtlichen Zeichen dieser Veränderungen. Um seinen Glauben tatsächlich leben zu können, ist es meist erforderlich, dass entsprechende Fachpersonen anwesend und zugänglich sind, welche die Mitglieder einer Glaubensgemeinschaft begleiten und betreuen. Bei diesen religiösen Betreuungspersonen (in der Folge: RBP) für MigrantInnen oder für nicht christliche Religionsgemeinschaften handelt es sich oft nicht um SchweizerInnen resp. seit langer Zeit in der Schweiz ansässige Personen, sondern um SpezialistInnen, die aus dem Ausland zuwandern, da ihre spezifischen religiösen und/oder sprachlichen Kenntnisse gefragt sind. Zudem besteht auch bei den Landeskirchen seit einiger Zeit ein Bedarf an religiösem Fachpersonal aus dem Ausland. In diesem Fall allerdings nicht in erster Linie aufgrund der sprachlichen oder religiösen Bedürfnisse ihrer Mitglieder, sondern vor allem infolge eines Mangels an einheimischem Nachwuchs.

Mit dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Ausländergesetz (AuG)¹ und insbesondere der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)² wurden die ausländerrechtlichen Bestimmungen zur Zulassung von RBP aus Drittstaaten neu geregelt. Dabei wird ein expliziter Zusammenhang zwischen der Zulassung dieser SpezialistInnen und Integrationsfragen hergestellt, indem gemäss Art. 7 Abs. 1 VIntA verlangt wird, dass RBP unter folgenden Bedingungen einen Aufenthaltstitel erhalten können: Neben dem Nachweis ihrer religiösen Qualifikation müssen sie Kenntnisse der am Arbeitsort gesprochenen Sprache auf Niveau B1 nachweisen können, „mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz vertraut“ sein sowie fähig sein, „diese Kenntnisse bei Bedarf den von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländern zu vermitteln.“

1.1. Auftrag und Fragestellung der Studie

Das Thema der Zulassung von RBP wurde im Rahmen des sogenannten „Muslim-Dialogs“ im Jahr 2010 als eines von acht Aktionsfeldern³ aufgenommen, in welchem aus Sicht der muslimischen Glaubensangehörigen Handlungsbedarf besteht. Dieses Aktionsfeld (1) verlangt die „Prüfung des Zulassungssystems für religiöse Betreuungspersonen“, wobei davon ausgegangen wird, dass diese „wichtige Schlüsselfiguren für den Integrationsprozess der Mitglieder ihrer Gemeinde“ sind (EJPD 2011: 15). Die Aufgaben des Staates und der (muslimischen) Religionsgemeinschaften in diesem Bereich werden wie folgt präzisiert: Während sich der Staat bemühen soll, „dass Glaubensgemeinschaften ausreichend geeignete religiöse Betreu-

¹ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer, SR 142.20.

² Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), SR 142.205.

³ Aktionsfeld 8 bezieht sich auf „Aus- und Weiterbildungsprogramme für Imame und religiöse Betreuungspersonen“.

ungspersonen rekrutieren können“, sollen die muslimischen Organisationen Abstand „nehmen von Personen, welche den Integrationsprozess ihrer Mitglieder negativ beeinflussen, dem friedlichen Zusammenleben hinderlich sind und den Rechtsstaat in Frage stellen“ (ebd.). Ziel dieses Aktionsfeldes ist Folgendes: „Die Zulassung religiöser Betreuungspersonen wird so gestaltet, dass unter Berücksichtigung anderer aussen- und innenpolitischer Anliegen für die Integrationsförderung die bestmöglichen Voraussetzungen geschaffen werden“ (ebd.).

Die vorliegende Studie wurde in diesem Kontext sowie vor dem Hintergrund der laufenden Revision des AuG (Ausländer- und Integrationsgesetz AIG) durch die Abteilung Integration des Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration des Bundesamtes für Migration (BFM) in Auftrag gegeben. Sie bezieht sich jedoch nicht nur auf muslimische, sondern auf alle aus dem Ausland stammenden RBP. Die Studie soll gemäss einer aus Diskussionen mit einer Begleitgruppe (s. unten) und mit den zuständigen Vertreterinnen des BFM hervorgegangenen Offerte⁴ Antworten auf folgende Fragen liefern:

1. Wie gestaltet sich das Zulassungssystem für RBP
 - 1.1. in rechtlicher Hinsicht? Hierbei stehen die verschiedenen Zulassungsmöglichkeiten im Zentrum.
 - 1.2. in der Praxis? Dabei interessieren sowohl die explizit zum Aufenthalt als RBP zugelassenen Personen als auch jene, die über einen anderen Weg in die Schweiz gelangten. Sowohl die Sicht der zuständigen Behörden wie jene der Religionsgemeinschaften soll untersucht werden.
2. Inwiefern besteht im Bereich der Zulassung RBP Handlungsbedarf? Dabei sollen sowohl das öffentliche Interesse an einer „guten Integration“ wie auch die Sicht und Bedürfnisse der Religionsgemeinschaften berücksichtigt werden.
3. Welche Empfehlungen lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen ableiten?

Um diese Fragen zu beantworten, gliedert sich der vorliegende Bericht in fünf Kapitel: In den weiteren Abschnitten dieser Einleitung wird das methodische Vorgehen ausgeführt, eine knappe Übersicht über den aktuellen Kenntnisstand zum Thema sowie einige Eckdaten zur Religionslandschaft Schweiz gegeben. Das zweite Kapitel widmet sich der Frage 1.1. nach der Zulassung aus rechtlicher Sicht. Die Praxis der Zulassung resp. die Forschungsfrage 1.2. steht im Zentrum des dritten Kapitels. Dabei werden die vorhandenen quantitativen Informationen dargelegt, die Zulassungspraxis der zuständigen Behörden dargestellt und schliesslich ausgeführt, wie Personen, die religiöse Betreuungsfunktionen ausüben, in die Schweiz gelangt sind. Zur Illustration werden Porträts von Interviewten resp. von Religionsgemeinschaften eingefügt. Das vierte Kapitel stellt den Handlungsbedarf aus Sicht der Betreuungspersonen resp. der Religionsgemeinschaften und aus Sicht der Behörden dar. Das abschliessende Kapitel 5 fasst die Ergebnisse zusammen, stellt weitergehende Überlegungen an und formu-

⁴ Gesuch von Alberto Achermann zuhanden des BFM „betreffend die Erarbeitung einer explorativen Studie zum Thema „Prüfung des Zulassungssystems für religiöse Betreuungspersonen““ vom 30.10.2013.

liert einige Empfehlungen zu denjenigen Bereichen, in welchen Handlungsbedarf geortet wurde.

1.2. Methodisches Vorgehen und Terminologie

Im Rahmen des vorliegenden Auftrags ist – wie in der Offerte erwähnt – keine umfassende Beantwortung auf die oben gestellten Fragen möglich. Vielmehr handelt es sich um eine explorative Studie, welche einen Überblick über die bestehende Vielfalt bieten, jedoch nur vereinzelt Aspekte vertiefen kann.

Um das breite Untersuchungsfeld einzuschränken, wurde erstens eine Beschränkung auf die drei Kantone Bern, Solothurn und Waadt vorgenommen, wo die kantonalen Bestimmungen und Praktiken vertieft untersucht wurden. Diese Auswahl basiert neben praktischen Überlegungen auf der Absicht, bezüglich folgender Kriterien Varianz zu erreichen: Grösse, Sprachregion, Urbanität, Bedeutung der grossen Religionsgemeinschaften (Evangelisch-Reformierte, KatholikInnen, MuslimInnen) (s. Kapitel 1.3.). Ergänzend flossen durch die Gespräche mit ExpertInnen (s. unten) und die Literatur auch Kenntnisse aus anderen Kantonen ein. Zweitens mussten wir uns hinsichtlich Religionsgemeinschaften beschränken, wenn wir auch bestrebt waren, ein möglichst breites Spektrum zu erfassen. Während wir VertreterInnen der fünf grossen religiösen Traditionen berücksichtigten, bezieht sich die Beschränkung in dieser Hinsicht vor allem auf die unterschiedlichen Ausrichtungen und Orientierungen innerhalb der grossen Glaubensgemeinschaften. Drittens konzentrieren wir uns auf die RBP und berücksichtigen die in den rechtlichen Grundlagen jeweils gleichzeitig genannten Lehrpersonen für heimatliche Sprache und Kultur (HSK) nur dann, wenn es direkte Bezüge zu den religiösen Fachpersonen gibt.

Die Beantwortung der Frage nach dem rechtlichen Rahmen des Zulassungsregimes für RBP (Frage 1.1.) folgt der üblichen juristischen Methodik und stützt sich wesentlich auf die Rechtsnormen: Identifizierung der Normen des Bundesrechts und der internationalen Verträge, Untersuchung der verschiedenen Zulassungssysteme und –verfahren und von Sonderregelungen etc.

Die Antworten auf die Fragen nach der Praxis und dem Handlungsbedarf wurden hauptsächlich durch qualitative Interviews, vereinzelt durch E-Mail-Auskünfte gewonnen. Wie Tabelle 1 zeigt, wurden drei Gruppen von Auskunftspersonen befragt: Fachpersonen aus den Bereichen Religion, religiöse Minderheiten, interreligiöse Zusammenarbeit und Integration; VertreterInnen von kantonalen und Bundesbehörden im Bereich Migration und Arbeitsmarkt; religiöse und weltliche VertreterInnen von Religionsgemeinschaften und RBP. Bei den ersten beiden Gruppen führten wir telefonische oder persönliche ExpertInneninterviews durch. Während die Vertretung der Behörden den jeweils konkret zuständigen Personen entsprach, erfolgte die Auswahl der Fachpersonen aufgrund von Empfehlungen, durch Hinweise aus der Literatur etc. Die Gespräche mit den Vertretungen der Religionsgemeinschaften waren in der Regel persönliche Interviews mit einer teilweise biographisch-narrativen

Orientierung. Bei der Auswahl dieser Personen stützten wir uns einerseits wiederum auf Empfehlungen von Fachpersonen. Zudem zielten wir im Interesse an maximaler Varianz darauf ab, eine möglichst breite Palette von Situationen und Erfahrungen zu erfassen.

Tabelle 1: Übersicht über die durchgeführten Interviews⁵

	CH	BE	SO	VD	Total
Fachpersonen Religion, Integration	6	1		2	9
BehördenvertreterInnen	1	3	2	3	9
VertreterInnen Religionsgemeinschaften	5	3	7	4	19
Total	12	7	9	9	37

Während sich die Kontaktaufnahme mit Fachpersonen und Behördenvertretenden problemlos gestaltete – wenn auch nicht alle kontaktierten Personen gleich viel zum Thema zu sagen hatten –, war die Kontaktierung der Vertretungen der Religionsgemeinschaften teilweise schwierig und aufwändig. Dies betrifft insbesondere jene Fälle, wo wir keine direkten Kontaktangaben zu einer bestimmten Person hatten, sondern uns auf allgemeine Informationen, Adressen oder Kontaktformulare von Homepages stützen mussten. Zusätzliche Informationen wurden im Rahmen eines im April 2013 durch das BFM durchgeführten Treffens zum Thema RBP gesammelt, wo sich 44 VertreterInnen verschiedener Religionsgemeinschaften, AkteurInnen im interreligiösen Dialog und Behörden zum Austausch trafen. Schliesslich erhielten wir durch die Begleitgruppe der Studie, bestehend aus Vertretenden verschiedener Bundesämter und -stellen sowie einer eidgenössischen Kommission, an zwei Treffen wertvolle Informationen.

Eine der Schwierigkeiten der vorliegenden Studie besteht darin, ihren zentralen Untersuchungsgegenstand, die RBP, präzise zu definieren. Im Rahmen einer explorativen Vorgehensweise hätte ein zu enges Begriffsverständnis dazu geführt, zahlreiche Facetten des Themenfeldes auszublenden. Wir verwenden den Begriff deshalb generell in einem breiten Sinne zur Bezeichnung aller Personen, die innerhalb ihrer Religionsgemeinschaft eine wichtige Rolle für die Glaubenspraxis sowie die Begleitung ihrer Mitglieder spielen. Zwar fokussiert die vorliegende Studie bezüglich des für RBP aus Drittstaaten vorgesehenen Zulassungsregimes auf die eng gefasste Definition, doch die Ausführungen zu den tatsächlich tätigen RBP (Kapitel 3) und den Schwierigkeiten (Kapitel 4) gehen von einem breiteren Verständnis aus. Beziehen wir uns auf die eng gefasste Definition einer RBP als „zentrale spirituelle und rituelle Ausübungs- und Ansprechperson“, wie sie sich in den Weisungen des BFM zur Zulassung findet (s. unten Kapitel 2. 1. b), wird von „explizit als religiöse Betreuungspersonen Zugelassenen“ oder von „zum Zweck der religiösen Betreuung aus Drittstaaten zugelassene Erwerbstätige“ gesprochen.

⁵ Eine detaillierte Übersicht über die befragten Personen findet sich im Anhang.

1.3. Daten zur Religionslandschaft Schweiz

Die religiöse Landschaft in der Schweiz hat sich in den letzten Jahrzehnten verändert und ist heute u.a. im Zuge der Einwanderung vielfältiger geworden (Baumann/Stolz 2007: 39). Neben den etablierten Religionsgemeinschaften (evangelisch-reformierte, römisch-katholische und christkatholische ChristInnen sowie Juden und Jüdinnen) finden sich heute auch christlich-orthodoxe, muslimische, hinduistische und buddhistische Gemeinschaften verschiedener Richtungen in der Schweiz (Bochinger 2012: 12). Dazu kommen weitere kleinere Religionen und neue religiöse Bewegungen. Mit Blick auf die neusten verfügbaren Daten betreffend die Religionszugehörigkeit der schweizerischen Bevölkerung können zu den grossen Konfessionsgruppen folgende Aussagen gemacht werden.⁶ Die Daten von 2010 bestätigen die bereits seit einigen Jahrzehnten anhaltenden Trends bezüglich der religiösen Entwicklungen in der Schweiz: die Dominanz der beiden grossen Landeskirchen nimmt ab, die Zahl der Konfessionslosen nimmt zu und die religiöse Pluralisierung schreitet voran (Husistein 2012a: 1). Die grössten Konfessionsgruppen waren im Jahr 2010 die römisch-katholische Kirche mit einem Anteil von 38.6% an der ständigen Wohnbevölkerung und die evangelisch-reformierte Kirche mit 28.0%.⁷ Der Anteil der Personen, die keiner Religionsgemeinschaft angehören, betrug im Jahr 2010 bereits 20.1%. Etwas mehr als 11% der Bevölkerung gehörte einer anderen Religionsgemeinschaft an als den beiden etablierten Landeskirchen: ungefähr zur Hälfte anderen christlichen Kirchen (5.5% der Bevölkerung), wobei die verschiedenen christlich-orthodoxen Kirchen mit geschätzten 150 000 Zugehörigen (Hainard et al.: 2) eine wichtige Gruppe sind. Die andere Hälfte machen islamische Gemeinschaften mit aktuell geschätzten 350 000 bis 380 000 Personen (ca. 4.5% der Bevölkerung) und andere Religionen aus (u.a. 0.2% der Bevölkerung mit jüdischer Religionszugehörigkeit).⁸ Hindus machen mit aktuell ca. 50 000 Personen 0.7% der Bevölkerung aus, und BuddhistInnen sind mit ca. 30 000 Personen zu 0.3% vertreten (Baumann 2012: 41).

In den drei von uns untersuchten Kantonen ergab die Strukturerhebung von 2010 folgende Daten (Husistein 2012a): In Bern sind 15.8% der Bevölkerung römisch-katholisch, 56.3% evangelisch-reformiert, 6.2% Angehörige anderer christlicher Kirchen und 3.3% islamisch.⁹ In Solothurn beträgt der Anteil der KatholikInnen 37.3%, der Reformierten 24.7%, der Angehörigen anderer christlicher Kirchen 4.7% und der MuslimInnen 6.6%.¹⁰ Im Kanton Waadt sind

⁶ Die Daten aus der Strukturerhebung von 2010 beziehen sich auf die ständige Wohnbevölkerung, d.h. Personen mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten in der Schweiz (vgl. dazu Husistein 2012a: 1).

⁷ Medienmitteilung Bundesamt für Statistik vom 19.06.2012, verfügbar unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/01/nip_detail.html?gnplID=2011-557 (zuletzt besucht am 22.04.2013).

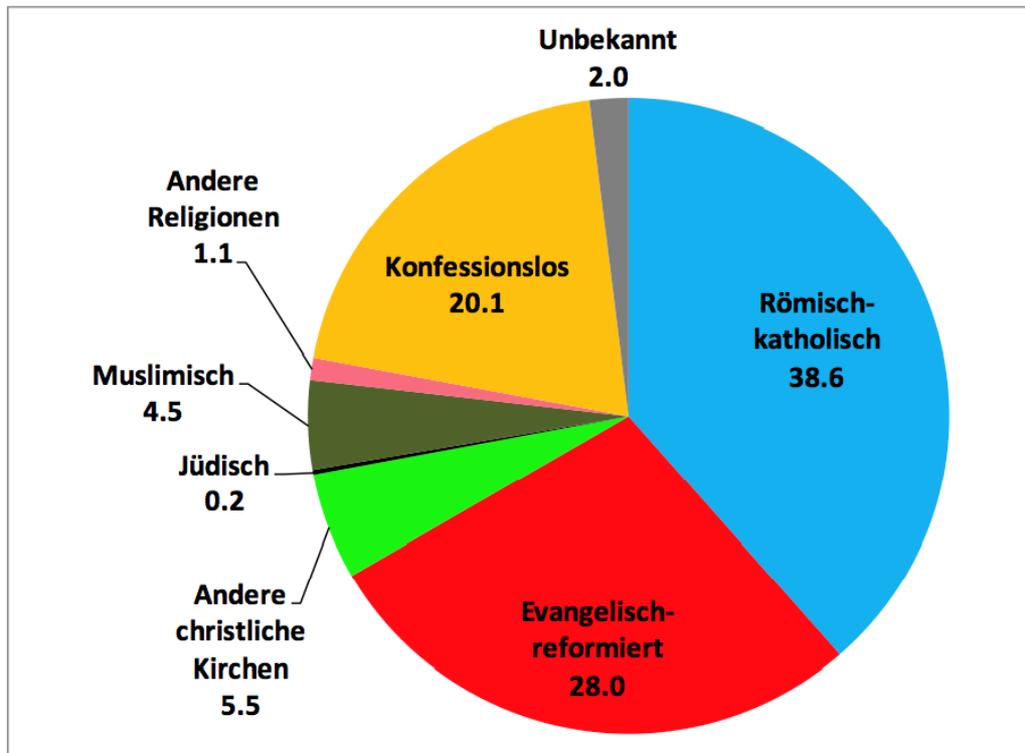
⁸ Aus der Strukturerhebung von 2010 sind zum Anteil der weiteren Religionsgemeinschaften keine detaillierten Ergebnisse verfügbar (Husistein 2012a: 3). Die aktuellen Schätzungen beziehen sich auf Daten aus dem NFP 58 von Baumann (2012).

⁹ 15.2% der Bevölkerung in Bern sind konfessionslos. Aufgrund mangelnder Daten aus der Strukturerhebung können zu den Personen anderer Religionszugehörigkeit keine vertieften Angaben gemacht werden.

¹⁰ Konfessionslose machen in Solothurn 21.1% der Bevölkerung aus.

31.1% der Bevölkerung römisch-katholisch, 28.9% evangelisch-reformiert, 5.6% Angehörige anderer christlicher Kirchen und 4.3% islamisch.¹¹

Grafik 1: Ständige Wohnbevölkerung Schweiz nach Religionszugehörigkeit 2010



Quelle: Husstein (2012b: 4)

Ausländeranteil und Herkunftsländer

Im Folgenden werden kurz der Ausländeranteil der einzelnen Religionsgruppen sowie die Herkunftsregion der ausländischen Personen beschrieben. Bei den Evangelisch-reformierten beträgt der Ausländeranteil im Jahr 2010 nur gerade 4.3% (Husstein 2012b: 2). Bei den Personen katholischer Religionszugehörigkeit beträgt der Ausländeranteil 23.1%, dies entspricht ungefähr dem Schweizer Durchschnitt im Jahr 2010 (21.8%). Herkunftsländer sind Italien, Portugal, Spanien und zu einem geringeren Anteil Deutschland, Frankreich und Österreich (Bovay 2004: 31). Auch die jüdischen Gemeinschaften weisen einen ähnlichen Ausländeranteil auf (Baumann/Stolz 2007: 47). Der Ausländeranteil unter den konfessionslosen Personen liegt etwas über dem Durchschnitt bei 28.0% und derjenige „anderer christlicher Kirchen“ bei 32.7%.

Ganz anders sieht es bei den Religionen aus, welche sich überwiegend (in unterschiedlichem Ausmass) durch die Zuwanderung in die Schweiz etabliert haben, also bei muslimischen, christlich-orthodoxen, hinduistischen und buddhistischen Gemeinschaften (ebd.). Bei den

¹¹ Konfessionslose machen in Waadt 25.7% der Bevölkerung aus.

Personen muslimischer Religionszugehörigkeit (Baumann 2012: 39) beträgt der Ausländeranteil gut zwei Drittel, fast ein Drittel (31.4%) der muslimischen Wohnbevölkerung besitzt also die Schweizer Staatsangehörigkeit (Husstein 2012b: 2). Wichtigste Herkunftsregionen sind Kosovo, Bosnien, die Türkei und Nordafrika (Baumann/Stolz 2007: 49). Der Ausländeranteil unter den verschiedenen christlich-orthodoxen Kirchen in der Schweiz betrug im Jahr 2000¹² 78.1% (Bovay 2004: 34), Herkunftsländer sind u.a. Serbien, Griechenland, Rumänien und Russland. Bei den hinduistischen Gemeinschaften betrug der Ausländeranteil im Jahr 2000 92.5%, die meisten Hindus stammen aus Sri Lanka und zu einem geringeren Anteil aus Indien (ebd.: 33). Bei den buddhistischen Gemeinschaften betrug der Ausländeranteil im Jahr 2000 47.8%, Herkunftsländer sind vor allem Thailand, Vietnam, China und Kambodscha (Baumann/Stolz 2007: 49).

Organisationsstruktur und Anzahl von Religionsgemeinschaften

Dieser kurze Überblick lässt bereits die interne Vielfalt unter den nicht etablierten Religionsgemeinschaften in der Schweiz erahnen. Anders als die grossen Landeskirchen sind sie auf struktureller Ebene oft entweder als privatrechtlicher Verein oder als Stiftung organisiert. Dabei spielen sprachliche, ethno-nationale und religiöse Kriterien eine wichtige Rolle, insbesondere bei muslimischen, christlich-orthodoxen und buddhistischen Gemeinschaften (Baumann/Stolz 2007: 49).¹³ So gibt es heute beispielsweise Moschee-Vereine albanischsprachiger oder türkischer MuslimInnen, serbisch-orthodoxe, rumänisch-orthodoxe und griechisch-orthodoxe Kirchgemeinden und Tempel vietnamesischer, chinesischer und kambodschanischer BuddhistInnen.¹⁴ Anders als die etablierten Religionsgemeinschaften sind viele der religiösen Vereine nicht primär territorial organisiert und haben daher ein sehr breites, die Kantonsgrenzen überschreitendes Einzugsgebiet (vgl. auch Röthlisberger/Wüthrich 2009: 36). Die zahlreichen Religionsgemeinschaften unterscheiden sich zudem stark bezüglich Grösse, Mitgliedschaftsstatus, Bindungsgrad und Finanzierungsmodus (Baumann 2012: 22). Es lässt sich daher unmöglich vereinheitlichend von „den“ Muslimen, „den“ Buddhisten oder „den“ Christlich-orthodoxen sprechen, wenn der inneren Pluralität der Gemeinschaften Rechnung getragen werden soll (Baumann/Stolz 2007: 49).

Diese Faktoren erschweren überdies den Gesamtüberblick über alle bestehenden Religionsgemeinschaften in der Schweiz. Eine Studie des Evangelischen Kirchenbundes (SEK) aus dem Jahr 2009 kommt zum Schluss, dass es allein von und für christliche MigrantInnen v.a. aus

¹² Zu den kleineren religiösen Gemeinschaften sind keine detaillierten Ergebnisse aus der Strukturerhebung von 2010 bekannt, daher stützen wir uns in den folgenden Ausführungen auf Daten aus der Volkszählung von 2000. Der Ausländeranteil der einzelnen Religionsgemeinschaften kann sich seither (durch Einbürgerung oder Zuwanderung) verändert haben.

¹³ Allerdings wiesen unsere GesprächspartnerInnen auf Tendenzen der Auflösung von strikt ethnisch-sprachlich getrennten Gemeinschaften hin, insbesondere unter muslimischen Gemeinschaften.

¹⁴ Die Seite www.religionenschweiz.ch (besucht am 5.4.2013) des religionswissenschaftlichen Seminars der Universität Luzern bietet mit Kurzporträts zu verschiedenen religiösen Traditionen einen ersten (unvollständigen) Überblick der bestehenden Religionsgemeinschaften.

Lateinamerika, Afrika und Asien über 300 „neue Migrationskirchen“¹⁵ gibt. Diese Kirchen haben insgesamt mehrere tausend Mitglieder, verfügen jedoch nicht über verfestigte Strukturen (Röthlisberger/Wüthrich 2009: 5). Vielmehr sind sie geprägt von den eingeschränkten ökonomischen Möglichkeiten ihrer Mitglieder, die sich in unterschiedlichen, teilweise prekären Aufenthaltssituationen befinden (ebd.: 6). Diese neuen Migrationskirchen pflegen teilweise Kontakte mit Mitgliedkirchen des SEK sowie mit evangelikalen Kirchen und Freikirchen (ebd.: 32). Anders sind hingegen die katholischen MigrantInnen organisiert: Die römisch-katholische Kirche bindet sie durch die sogenannten anderssprachigen Missionen in ihre Kirchenstruktur ein. So versammeln sich in den katholischen Missionen z.B. spanischsprachige Personen verschiedenster Herkunftsländer (Spanien und Südamerika), ebenso gibt es katholische Missionen, in denen die Messe in Italienisch, Portugiesisch, Albanisch, Kroatisch und in vielen weiteren Sprachen gehalten wird.

Eine andere Studie mit einer Zählung aus dem Jahr 2007-2008 ergab für die Schweiz 5734 lokale religiöse Gemeinschaften aller Religionen (Stolz et al. 2011).¹⁶ Die Autoren weisen allerdings darauf hin, dass diese Anzahl nicht als fixe Grösse verstanden werden sollte, da viele Gemeinschaften auch wieder verschwinden, während andere neu entstehen (ebd.: 12). Vielmehr soll mit der Zahl von 5734 aufgezeigt werden, dass sich das Phänomen der lokalen religiösen Gemeinschaften in der Schweiz nicht auf einige wenige beschränkt, sondern von einer grossen Pluralität ausgegangen werden muss. Die Hälfte dieser religiösen Gemeinschaften gehört zu einer der etablierten und öffentlich-rechtlich anerkannten christlichen Kirchen (römisch-katholisch, christkatholisch oder evangelisch-reformiert). Ein Viertel der gezählten lokalen religiösen Gemeinschaften sind evangelische Freikirchen, eine erstaunlich hohe Anzahl, da deren Mitglieder nur 2% der Schweizer Bevölkerung ausmachen (ebd.: 12). Sie erklärt sich durch die geringe Grösse evangelischer Freikirchen. Den anderen religiösen Traditionen wie der christlich orthodoxen (1.0%), der jüdischen (0.6%), der muslimischen (5.5%), der buddhistischen (2.5%) oder der hinduistischen (3.3%) sind sehr viel weniger lokale Gemeinschaften in der Schweiz zuzuordnen (s. Tabelle 1). Die Angaben verweisen dennoch auf ein beträchtliches Potential an Bedarf nach RBP.

¹⁵ Die Forschenden definierten Migrationskirchen als „Zusammenschlüsse von Christinnen und Christen mit Migrationshintergrund, die sich selbst als Kirche verstehen“ (Röthlisberger/Wüthrich 2009: 9).

¹⁶ Die Forschenden definierten eine lokale religiöse Gemeinschaft dabei als „Gruppe von Individuen (...), welche sich auf Schweizer Gebiet regelmässig und an einem spezifischen Ort zu Aktivitäten mit explizit religiösem oder spirituellem Zweck versammelt“ (Stolz et al. 2011:9); „In diesem Sinne sind die Pfarrei Saint-Nicolas und die Gemeinde Saint-Gervais in Genf genauso lokale religiöse Gemeinschaften wie die Moschee Errahmen in Biel oder die Association Anadolu Helvetia Derengi in Solothurn, die Alevi Kültür Merkezi in Aarau, die Baha'i Gemeinschaft in Neuchâtel, die jüdische Gemeinschaft Chabad in Basel, das Centro di Pratica Zen Sôtô in Lugano, das Zentrum Eckankar in St.-Gallen, oder die Société holosophique in Lausanne“ (Stolz et al. 2011: 9).

Tabelle 2: Anzahl lokaler religiöser Gemeinschaften nach religiöser Tradition in der Schweiz (2007-2008)

Religiöse Tradition	N	%
Römisch katholisch	1750	30.5 %
Christkatholisch	35	0.6 %
Evangelisch-reformiert	1094	19.1 %
Evangelisch freikirchlich	1423	24.8 %
Christlich orthodox	58	1.0 %
Andere christl. Gemeinschaften	399	7.0 %
Jüdisch	33	0.6 %
Muslimisch	315	5.5 %
Buddhistisch	142	2.5 %
Hindu	189	3.3 %
Andere relig. Gemeinschaften	296	5.2 %
Total	5734	100.0 %

Quelle: Stolz et al. (2011: 13)

1.4. Kenntnisstand gemäss Literatur

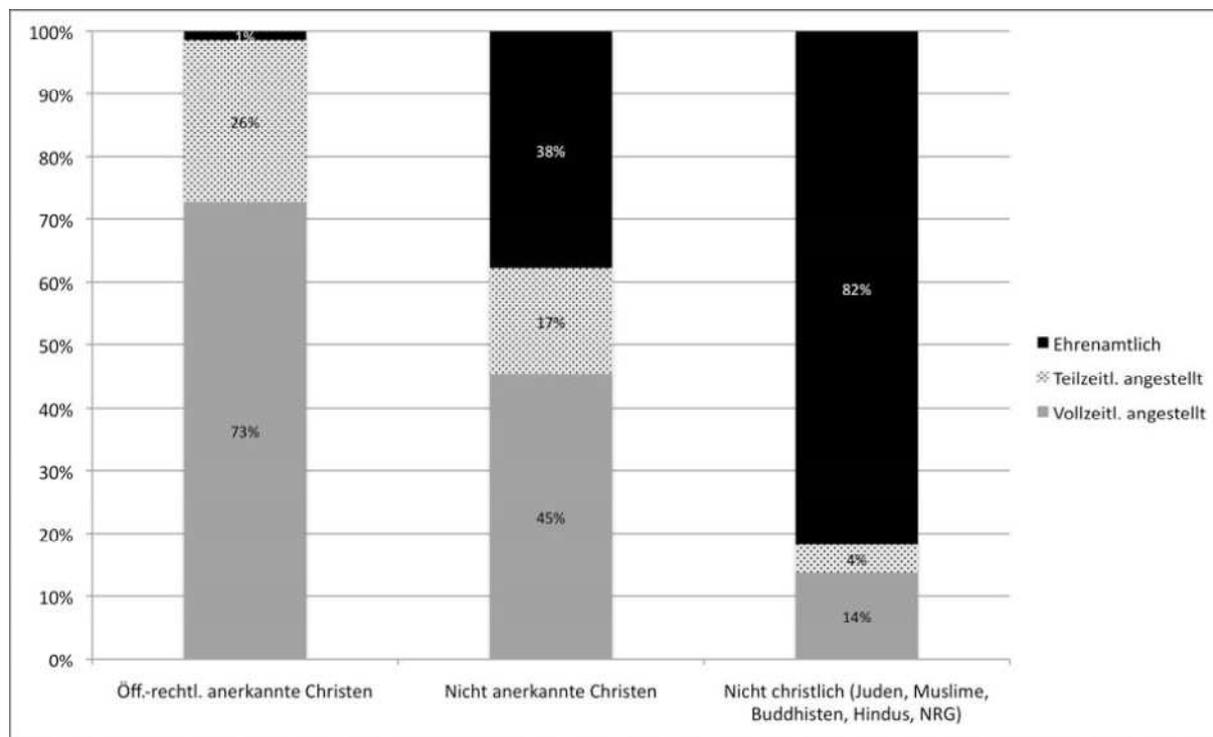
Zahlreiche Forschungen haben sich bereits mit dem Thema der religiösen Pluralisierung der Schweiz auseinandergesetzt (u.a. Baumann/Stolz et al. 2007). Insbesondere die im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“ (NFP 58) durchgeführten Studien untersuchten verschiedene Aspekte der gegenwärtigen Religionslandschaft in der Schweiz (für eine Synthese s. Bochinger et al. 2012). Zudem befassen sich mehrere Arbeiten mit der religiösen Pluralität in einzelnen Kantonen (z.B. Bleisch et al. 2005) oder einzelnen Religionsgemeinschaften (z.B. Allenbach/Sökefeld 2010, Beyerler/Suter Reich 2008). Die spezifische Thematik der Zulassung der RBP in der Schweiz wurde unseres Wissens jedoch bisher (mit Ausnahme eines internen Arbeitspapiers der Iras-Cotis aus dem Jahr 2008) noch nie genauer untersucht, sondern findet in den genannten Studien nur ansatzweise Erwähnung. Dabei variieren die Bezeichnungen (religiöse Spezialisten, Religionsverantwortliche, spirituelle Leiter etc.) und es wird ersichtlich, dass eine ans christliche Selbstverständnis angelehnte Definition einer RBP nicht für alle Gemeinschaften Geltung hat. Auch in den Gesprächen mit ExpertInnen hat sich schnell gezeigt, dass sich eine klare Abgrenzung zwischen den Funktionen aller im religiösen Feld tätigen Personen schwierig gestaltet, nicht zuletzt durch die Veränderungs- und Anpassungsprozesse immigrierter Religionen im schweizerischen Kontext, in welchem gewisse religiöse Aufgaben auch von Laien übernommen werden (s. Kapitel 3).

Die Studien im Rahmen des NFP 58, welche die Problematik RBP erwähnen, stellen insbesondere einen Mangel an religiösen SpezialistInnen wie Hindu-Priestern, Imamen oder buddhistischen Nonnen und Mönchen fest (Baumann 2012: 73). Wie eine Studie zu tamili-

schen Hindus und vietnamesischen BuddhistInnen in der Schweiz aufzeigt, werden aufgrund dieses Mangels oft Hindu-Priester aus dem Ausland (Indien, Sri Lanka, weitere Länder) für kurze Zeit eingeladen, um beispielsweise an religiösen Jahresfesten teilzunehmen und die komplexen Rituale durchzuführen (Baumann et al. 2011). Als Alternative gilt für einige Gemeinschaften die Möglichkeit, ihr religiöses Personal in der Schweiz auszubilden. Diesbezüglich wurden die Bedürfnisse und Einschätzungen verschiedener AkteurInnen bezüglich einer Imam-Ausbildung in der Schweiz erforscht (Rudolph et al. 2009). Die Forschenden kamen zum Schluss, dass sich die befragten Institutionen und die Mehrheit der MuslimInnen einen Islam wünschen, der in den Schweizer Kontext passe, „kein fertiges Importprodukt“ (ebd.: 9). Ein weiteres Forschungsprojekt unterstreicht den wichtigen Beitrag nichtchristlicher Akteure (z.B. Imame) in Schweizer Gefängnissen (Becci et al. 2011). Die Studie verweist auf die Problematik der Gleichstellung von Imamen mit christlichen SeelsorgerInnen und damit auf die schwierige Situation rechtlich nicht anerkannter Religionsgemeinschaften bezüglich des Zugangs zu staatlichen Institutionen (vgl. dazu auch Kapitel 5).

Interessante Informationen bezüglich der generellen Situation religiöser Gemeinschaften und insbesondere ihrer Betreuung liefert auch die Studie von Stolz et al. (2011), welche die lokalen religiösen Gemeinschaften in der Schweiz zählte. Die Autoren unterscheiden dabei zwischen anerkannten ChristInnen, nicht anerkannten ChristInnen und nicht anerkannten NichtchristInnen. Sie zeigen grosse strukturelle Unterschiede zwischen diesen Gruppen auf, insbesondere bezüglich der Betreuung und der Finanzierung (inkl. Gebäuderessourcen) der einzelnen Gemeinschaften (Stolz et al. 2011: 16). Die im Vergleich zu den anderen religiösen Gemeinschaften privilegierte Situation der anerkannten christlichen Gemeinschaften lässt sich insbesondere durch ihre lange Anwesenheitsdauer erklären: Sie sind oft seit hunderten von Jahren in der Schweiz und über die Hälfte wurde vor 1800 gegründet. Die nicht christlichen Gemeinschaften wurden zum Grossteil erst nach 1975 gegründet (ebd.: 17). Auch bezüglich der religiösen Betreuung unterscheiden sich die nicht anerkannten nicht christlichen Gemeinschaften stark von den etablierten Kirchen: So sind RBP wenn überhaupt, dann meist Teilzeit angestellt und ihr Einkommen ist vergleichsweise tief. Die Studie von Stolz et al. nennt ein durchschnittliches Jahresgehalt von CHF 50'000.- für eine RBP von nicht christlichen Gemeinschaften, wobei jedoch grosse interne Unterschiede bestehen (ebd.: 19). Das durchschnittliche Jahresgehalt eines Priesters oder Pfarrers einer anerkannten christlichen Gemeinschaft beträgt demgegenüber das Doppelte (CHF 100'000.-). Oft werden RBP von nicht anerkannten nicht christlichen Gemeinschaften jedoch überhaupt nicht entlohnt und arbeiten ehrenamtlich. Sie verdienen ihren Lebensunterhalt mit Erwerbsarbeit ausserhalb der Kirche, wie auch die Studie zu christlichen Migrationskirchen von Röthlisberger und Wüthrich (2009: 39) ausführt.

Grafik 2: Beschäftigungsstatus des spirituellen Leiters der religiösen Gemeinschaften



Quelle: Stolz et al. (2011: 19)

Dies hängt nicht zuletzt mit den Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinschaften zusammen: Nicht anerkannte Gemeinschaften finanzieren sich hauptsächlich aus freiwilligen Mitgliederbeiträgen (Stolz et al. 2011: 19). Demgegenüber steht den anerkannten christlichen Gemeinschaften die staatlich eingezogene Kirchensteuer zur Verfügung. Zudem verfügen letztere fast immer über eigene Gebäude (Kirchen), in denen sie ihre Gottesdienste abhalten können. Nicht christliche Gemeinschaften hingegen haben oft Schwierigkeiten, geeignete Räume zu finden. Die Studie von Stolz et al. (2011) zeigte auf, dass sich die Mitglieder von nicht christlichen Religionsgemeinschaften in 80% der Fälle in Gebäuden versammelten, welche für andere Zwecke errichtet wurden, wie beispielsweise Lagerhallen, Supermärkten, Bürogebäuden oder Privathäusern (ebd.: 20). Die auch von aussen klar als solche erkennbaren religiösen Bauten (Hindu-Tempel, Moscheen, Pagoden, Gurdwara etc.) bilden die Ausnahme.

2. Die Rechtsgrundlagen für die Zulassung von religiösen Betreuungspersonen

Das rechtliche Zulassungsregime bei RBP ist unterschiedlich gestaltet, je nachdem, ob es sich bei den Gesuchstellenden um Personen handelt, die unter das Freizügigkeitsabkommen mit

der EU (resp. mit den EFTA-Staaten) fallen, oder um solche aus Drittstaaten ohne FZA-Bezug handelt. Diese Unterscheidung beruht auf dem dualen System, welches die Schweiz bei der Zulassung ausländische Arbeitskräfte kennt: Erwerbstätige aus den EU-/EFTA-Staaten erhalten gestützt durch die Personenfreizügigkeitsabkommen einfachen Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt. Aus Drittstaaten hingegen werden lediglich gut qualifizierte Arbeitskräfte zugelassen, und zwar gestützt auf Höchstzahlen (Kontingente), welche der Bundesrat erlässt. Die Schweiz verfolgt damit bei der Zulassung von Personen aus Drittstaaten eine restriktive Politik.

Im Vordergrund der folgenden Ausführungen stehen die Regelungen und Möglichkeiten der Zulassung von RBP aus Drittstaaten, welche von Art. 7 VIntA erfasst werden. Anschliessend werden weitere Zulassungsmöglichkeiten aus rechtlicher Sicht dargestellt.

2.1. Zulassung religiöser Betreuungspersonen aus Drittstaaten als Erwerbstätige (Aufenthalt und Kurzaufenthalt bis zu einem Jahr)

a) Gesetzliche Rahmenbedingungen

Gemäss Art. 11 Abs. 1 AuG benötigen alle Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, unabhängig von der Aufenthaltsdauer eine Bewilligung. Das Gesetz definiert dabei „Erwerbstätigkeit“ als „jede üblicherweise gegen Entgelt ausgeübte unselbständige oder selbständige Tätigkeit, selbst wenn sie unentgeltlich erfolgt“ (Art. 11 Abs. 2 AuG). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts¹⁷ sind hinsichtlich der Wahrnehmung innerkirchlicher Aufgaben „religiöse Tätigkeiten als Erwerbstätigkeit zu behandeln, selbst wenn sie unentgeltlich ausgeübt werden“. Erforderlich ist dabei, dass es sich um eine "normalerweise auf Erwerb" gerichtete Tätigkeit handelt. Darunter fällt namentlich die Tätigkeit als RBP und als Missionar oder Missionarin, wie dies auch Art. 1a Abs. 2 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)¹⁸ explizit festhält.¹⁹

Das BFM hält in seinen Weisungen²⁰ mit Verweis auf BGE 118 Ib 81 E. 2c. fest, anders verhalte es sich bei „Ordensleuten, die beispielsweise keine spezifische Verkündungs- oder Seelsorgetätigkeit ausüben, sondern in einem Kloster dem Gotteslob und der Kontemplation leben, auch wenn sie gleichzeitig – im Sinne des Ordensideals (bspw. des Grundsatzes „ora et labora“ der Benediktinerregel) – innerhalb der Klostersgemeinschaft eine Arbeit verrichten. Das Bundesgericht hielt fest, dass es sich bei dieser Lebensform in einem Ordensberuf nicht um eine Tätigkeit handelt, die normalerweise auf Erwerb gerichtet ist und auf dem

¹⁷ Nicht veröffentlichtes Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts vom 6. März 1996 2A.23/1995, auf welches auch die Weisungen des Bundesamtes für Migration abstellen.

¹⁸ Vom 24. Oktober 2007, SR 142.01.

¹⁹ „Als unselbstständige Erwerbstätigkeit gilt namentlich auch die Tätigkeit als Lernende oder Lernender, Praktikantin oder Praktikant, Volontärin oder Volontär, Sportlerin oder Sportler, Sozialhelferin oder Sozialhelfer, Missionar oder Missionarin, religiöse Betreuungsperson, Künstlerin oder Künstler sowie Au-pair-Angestellte oder Au-pair-Angestellter“ (Hervorhebung durch die AutorInnen).

²⁰ Siehe zu diesen ausführlich nachfolgend.

Arbeitsmarkt angeboten wird (BGE 118 Ib 81 E. 2c S. 85 f). Es liess es aber offen, „wo die Grenze zu Tätigkeiten solcher Ordensleute in den ihnen angeschlossenen Erziehungsinstituten zu ziehen ist“. Damit wird das Zulassungsregime bei einer „Tätigkeit intra muros“ gelockert, indem von den Regeln bezüglich Erwerbstätigkeit und Entlohnung abgewichen werden kann, sofern keine Tätigkeiten, die unter den Begriff der Erwerbstätigkeit fallen, ausserhalb der Mauern ausgeübt werden.

Da die Gesetzgebung keine spezifische Ausnahmeregelung für RBP kennt, werden diese zunächst nach den allgemeinen Grundsätzen für die Zulassung von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern beurteilt (Art. 3 Abs. 1 AuG): Demnach erfolgt deren Zulassung im Interesse der Gesamtwirtschaft, wobei die Chancen für eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt sowie in das soziale und gesellschaftliche Umfeld ausschlaggebend sind. Gemäss Satz 2 von Art. 3 Abs. 1 AuG sind aber auch die „kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz angemessen [zu berücksichtigen]“. Inwiefern hier auch die Bedürfnisse von Glaubensgemeinschaften berücksichtigt werden können oder gar sollen, ist bisher nicht geklärt.

Für die Zulassung von RBP müssen einerseits die allgemeinen Zulassungsregeln für unselbständige Erwerbstätigkeit erfüllt sein. Namentlich muss – wie bereits erwähnt – die Tätigkeit gemäss Art. 18 AuG dem gesamtwirtschaftlichen Interesse entsprechen, muss das Gesuch eines Arbeitgebers vorliegen und müssen die Voraussetzungen der Artikel 20-25 AuG erfüllt sein.

Im Einzelnen müssen dabei folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Berücksichtigung der Höchstzahlen (Art. 20 AuG); Inländervorrang (Art. 21 AuG); Einhalten der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 AuG); persönliche Voraussetzungen, namentlich eine genügende Qualifikation (Art. 23 AuG)

Andererseits müssen RBP (und Personen, die eine Lehrtätigkeit für heimatliche Sprache und Kultur ausüben, s. dazu unten e) die besonderen zusätzlichen Anforderungen von Art. 7 VIntA erfüllen: Damit ihnen eine Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, müssen sie nicht nur über die notwendigen Fähigkeiten verfügen, um ihre spezifische Tätigkeit auszuüben (Abs. 1 lit. a; ergibt sich an sich bereits aus Art. 23 Abs. 2 AuG, persönliche Voraussetzungen), sondern auch

- „Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache auf dem Sprachniveau B1 gemäss dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarates aufweisen“ (Abs. 1 lit. b) und
- „mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz“ vertraut sein und auch fähig sein, „diese Kenntnisse bei Bedarf den von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländern zu vermitteln“ (Abs. 1 lit. c).
- Sind die sprachlichen Voraussetzungen gemäss Abs. 1 lit. b VIntA im Zeitpunkt der Gesuchstellung nicht erfüllt, kann die Bewilligung ausnahmsweise erteilt werden, wenn sich die betroffene Person in einer *Integrationsvereinbarung* (Art. 5 VIntA) verpflichtet, diese bis zur Verlängerung der Bewilligung zu erfüllen.

b) Die Voraussetzungen im Einzelnen

Die Vorschriften von Gesetz und Verordnung werden in den Weisungen des Bundesamtes weiter konkretisiert. Diese sind teilweise sehr detailliert und spielen in der Praxis eine grosse Rolle, da sich die kantonalen Ämter in der Regel stark an diesen orientieren, namentlich in den Fällen, in welchem der arbeitsmarktliche Vorentscheid der Zustimmung des BFM bedarf (vgl. Art. 99 AuG und Art. 85 VZAE), was bei den RBP der Fall ist (s. dazu ausführlicher Kapitel 3b). Damit ergehen Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligungen zulasten der Höchstzahlen (Begrenzungsmassnahmen, Art. 20 AuG und Art. 18ff. VZAE). Die Kontingente werden dabei durch den Bundesrat einerseits auf die Kantone aufgeteilt, andererseits erhält auch der Bund ein Kontingent (Art. 20 Abs. 2 AuG; Art. 19 und 20 VZAE und Anhang I und II VZAE). Der Bund kann dabei gegebenenfalls sein Kontingent auch einsetzen, um „religiöse Institutionen mit überregionaler Bedeutung“ zu versorgen.²¹

Die Weisungen des Bundesamtes zum Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit (Kapitel 4) sind letztmals am 1.12.2012 angepasst worden, wobei es sich um eine teilweise erhebliche Überarbeitung gehandelt hat. Weisungen dienen im Allgemeinen der Koordination der Praxis und richten sich in erster Linie an die rechtsanwendenden Behörden, haben damit aber indirekt auch Auswirkungen auf die betroffenen Personen.

Namentlich finden sich die bisherigen „Gesamtregelungen“ für römisch-katholische Priester, für Imame aus der Türkei, Bosnien und Herzegowina und aus Mazedonien und für serbisch-orthodoxe Priester nicht mehr in den Weisungen aufgeführt. Weitere namhafte Änderungen betrafen die Einführung einer expliziten „intra-muros Regelung“ (siehe oben a.); eine Einengung der zulassungsfähigen Personen auf „zentrale spirituelle und rituelle Ausübungs- und Ansprechpersonen“; die Bestimmung, wonach die RBP u.a. die schweizerischen Rechtsnormen anerkennen müssen, sich in Theorie und Praxis an Verfassung und Gesetz halten und dies auch von ihren Mitgliedern verlangen und fehlbares Verhalten verurteilen müssen; und schliesslich Kriterien für die erforderliche Entlohnung und Ausnahmen für Personen mit Armutsgelübde (s. unten aa.).

aa) *Allgemeine Zulassungsvoraussetzungen gemäss Weisungen zum Ausländerbereich*²²

- Unter dem gesetzlichen Erfordernis des „gesamtwirtschaftlichen Interesses“ gemäss Art. 18 lit. a AuG werden auf Weisungsstufe Anforderungen an die quasi „betrieblichen Voraussetzungen“ und an den Arbeitgeber gestellt, dessen Gesuch für die Anstellung eines unselbständig Erwerbstätigen notwendig ist (Art. 18 Abs. 1 lit. b). Die Weisungen verlangen, dass es sich um Religionsgemeinschaften mit gesamtschweizerischer oder überregionaler Bedeutung handelt. Von gesamtschweizerischer Bedeutung sind gemäss Weisungen Vereinigungen, die über institutionelle Organisationsstrukturen mit festen Versammlungsräumen (in der Regel in mehreren Kantonen) verfügen und in welchen die gläubigen Personen regelmässig an Gottesdiensten teilnehmen können. In erster Linie wird gemäss Weisungen „religiösen Betreuungspersonen“

²¹ Weisungen zum Ausländerbereich, Kapitel 4, Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit, Ziff. 4.2.1.

²² Kapitel 4, Ziff. 4.7.16. der Weisungen zum Ausländerbereich, Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit, Version 01.05.12, Stand am 01.12.2012.

sonen eine Bewilligung erteilt, welche eine in gleicher Funktion für die Religionsgemeinschaft tätige Person ersetzen“.

- Die finanzielle Tragfähigkeit der Gemeinschaft ist eine wichtige Bewilligungsvoraussetzung, da die Gemeinschaft die Bezahlung orts- und berufsüblicher Löhne gewährleisten muss (Art. 22 AuG). RBP sind gemäss Weisungen „vor dem Hintergrund ihrer Qualifikationen sowie ihrer verantwortungsvollen Rolle in Bezug auf die Integration ordentlich zu entlohnen.“ Die Entlohnung könne sich beispielsweise an den lohnstatistischen Mittelwerten amtlicher Erhebungen orientieren, wobei die familiäre Situation dabei gebührend zu berücksichtigen sei. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Migration wird als Faustregel ein Lohn von mindestens Fr. 5'000 verlangt.
- Von diesen Entlohnungsgrundsätzen ausgenommen sind RBP, denen ein religiöses Armutsgelübde auferlegt ist. In diesen Fällen muss die Gemeinschaft für den Lebensunterhalt sowie gegebenenfalls anfallende weitere Kosten (z.B. bei Krankheit oder Unfall) aufkommen. Diese Regelung kann weisungsgemäss nur in Anspruch genommen werden, wenn das Armutsgelübde nachweislich historisch verwurzelt ist.
- Die Vorrangfrage (Inländervorrang, Art. 21 AuG) wird in den Weisungen nicht weiter ausgeführt. An sich wird verlangt, dass Suchbemühungen in der Schweiz oder im EU- und EFTA-Raum nachgewiesen werden. Die Praxis verzichtet hier aber darauf, da davon ausgegangen wird, dass die Rekrutierungsmöglichkeiten im „Inland“ (inkl. Freizügigkeitsraum) offenkundig sehr begrenzt sind, mit Ausnahme für Religionsgemeinschaften mit Rekrutierungsmöglichkeiten in der Schweiz oder in den EU- und EFTA-Staaten.
- Was schliesslich die „persönlichen Voraussetzungen“ gemäss Art. 23 AuG betrifft, namentlich die Qualifikation der Personen, bestimmen die Weisungen, dass die ausländischen RBP „für ihre Tätigkeit grundsätzlich eine fundierte, abgeschlossene theologische Ausbildung sowie Berufserfahrung“ benötigen.
- Sie müssen zudem „vollamtlich und ausschliesslich (keine Nebenbeschäftigung) die Verkündigung und Seelsorge in einer bestehenden Gemeinschaft ausüben“.
- Gemäss der aktuellen Fassung der Weisungen, die per Dezember 2012 angepasst worden sind, gilt zudem (neu explizit), dass unter dem Begriff „religiöse Betreuungsperson“, die zugelassen werden können, ausschliesslich Personen verstanden werden, die für ihre Glaubensgemeinschaft durch ihre Funktion und Orientierung die zentrale spirituelle und rituelle Ausübungs- und Ansprechperson darstellen. So können Priester und Pfarrerinnen bzw. Pfarrer (Christentum), Rabbiner (Judentum), Imame (Islam), Mönche und Nonnen (Buddhismus) und Priester (Hinduismus) zugelassen werden. Nicht zum Kreise der RBP gehören hingegen „Personen, deren Tätigkeit sich ausserhalb ihrer Glaubensgemeinde orientiert (missionarische Tätigkeiten) oder die religiöse Funktionen ausüben, denen vorab rituelle Bedeutung zukommt (wie z.B. Messdiener, Leichenwäscher, Maschgiach).“
- Bei RBP werden bei der Gesuchsprüfung neben den beruflichen Qualifikationen insbesondere die Integrationskriterien berücksichtigt (nachfolgend).
- Die gesuchstellenden Religionsgemeinschaften und die RBP müssen im Weiteren die schweizerischen Rechtsnormen anerkennen, sich in Theorie und Praxis an die Bestimmungen von Verfassung und Gesetzen halten und dies auch von ihren Mitgliedern verlangen sowie fehlbares Handeln verurteilen.

bb) Integrationsvoraussetzungen nach Art. 7 VIntA

Neben die arbeitsmarktlichen Vorschriften gemäss Art. 18 - 24 AuG treten die integrationspolitischen Kriterien gemäss Art. 7 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA). Diese sind, wie auch alle arbeitsmarktlichen Voraussetzungen, *kumulativ* zu erfüllen.

Die Weisungen des BFM zur Integration²³ (IV) führen bezüglich des „Spezialfalls“ der Zulassung von Personen mit religiöser Betreuungs- oder einer Lehrtätigkeit für den Heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht aus, diese hätten „eine bedeutende Rolle im Dialog zwischen ihrer Gemeinschaft und der schweizerischen Öffentlichkeit und für die Integration der Migrationsbevölkerung“. Daher würden an sie in Ergänzung zu den arbeitsmarktlichen Kriterien *zusätzliche Integrationsanforderungen* gestellt.

- Um der oben beschriebenen Brückenfunktion nachkommen zu können, sei es wichtig, dass Personen mit Lehr- oder Betreuungstätigkeit mit den gesellschaftlichen Verhältnissen, dem Werte- und Rechtssystem sowie mit den Lebensbedingungen in der Schweiz vertraut seien.
- Eine abgeschlossene religiöse Ausbildung auf Hochschulniveau wird vorausgesetzt.
- Für die Praxis am bedeutendsten ist das zusätzliche Integrationskriterium der „Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache auf dem Sprachniveau B1 gemäss dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarates“ (GER), welche die RBP aufweisen müssen (Art. 7 Abs. 1 lit. b VIntA). Gemäss Weisungen hat der Gesuchsteller (Arbeitgeber) dies mittels Zertifikat (TELC, DELF, Diplome der Migros-Klubschule oder der Volkshochschule) einer anerkannten Sprachschule (im Ausland zum Beispiel Goethe-Institut) beim kantonalen Migrationssamt oder bei der Arbeitsmarktbehörde nachzuweisen. Von Kurzaufenthaltern, die weniger als vier Monate in der Schweiz verweilen, wird der Sprachnachweis nicht verlangt.

Abs. 2 von Art. 7 VIntA lässt indessen zu, die Bewilligung ausnahmsweise zu erteilen, wenn die sprachlichen Voraussetzungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung noch nicht erfüllt sind, wenn sich die betreffende Person in einer Integrationsvereinbarung (IntV) gemäss Art. 5 VIntA verpflichtet, diese bis zur Verlängerung der Bewilligung zu erfüllen. In diesem Fall ist nach dem Wortlaut der Bestimmung eine IntV *zwingend* abzuschliessen. Verfügt die RBP hingegen bei der Gesuchstellung über ausreichende Sprachkenntnisse (Niveau B1), *kann* – je nach kantonaler Praxis – mit der betreffenden Person eine IntV über die Förderung von Kenntnissen gemäss Art. 5 Abs. 3 lit. a-c VIntA abgeschlossen werden.

²³ Weisungen und Kreisschreiben BFM, Weisungen IV, Integration, Version 1.1.08, Stand 27.03.13, Ziff. 2.3.3.; http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_integration/weisungen-integration-d.pdf (zuletzt besucht am 24.05.2013) Vgl. im Weiteren dort auch die Empfehlungen des BFM zur Anwendung von Integrationsvereinbarungen vom Dezember 2007.

Die Weisungen zur Integration führen ferner mit Verweis auf Art. 80 Abs. 2 VZAE aus, dass ein Gesuch abgelehnt werden kann, falls bei Gesuchseinreichung „konkrete Anhaltspunkte“ bestehen, dass „die religiöse Betreuungsperson oder ein offizieller Vertreter der Religionsgemeinschaft, die als Arbeitgeberin auftritt, die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die äussere oder innere Sicherheit der Schweiz gefährdet oder Ansichten vertritt, die den Grundwerten der Bundesverfassung (z.B. dem Gleichheitsgebot, der Religionsfreiheit, dem Gewaltmonopol des Staates) zuwiderlaufen“

c) Hinweise auf frühere Versionen der Weisungen zur Zulassung von religiösen Betreuungspersonen

Die Weisungen des BFM aus dem Jahr 2008 (Version 01.01.2008), die im Wesentlichen bis Ende 2012 gültig waren und auf die sich die in dieser Studie befragten Behörden noch grösstenteils stützten, enthielten im Kapitel Ausländerbereich unter Ziffer 4.7.16 Ausführungen, die für das Verständnis der aktuellen Rechtslage von Bedeutung sind:

- Die Bedeutung, welche die Themen „Integration“ und damit verbunden der „Verfassungstreue“ in den letzten Jahren erhalten haben, manifestieren sich bereits in den Weisungen Version 2008. Für alle Gemeinschaften gemeinsam wird eine gesamtschweizerische oder überregionale Bedeutung verlangt, welche unter gegebenen Umständen eine Ausnahme von den Rekrutierungsprioritäten erlaubt (d.h. für Staaten, aus welchen Personen damals zugelassen werden konnten). Die Religionsgemeinschaft muss die „schweizerischen Rechtsnormen anerkennen, sich in Theorie und Praxis an die Bestimmungen von Verfassung und Gesetzen halten und dies auch von ihren Mitgliedern verlangen sowie fehlbares Verhalten verurteilen.“
- In betrieblicher Hinsicht verlangten die Weisungen: Eine gesamtschweizerische Bedeutung, was bedeutete, dass „im Vergleich mit den Landeskirchen (...) kein überproportionales Verhältnis zwischen Seelsorgerinnen oder Seelsorgern und Gläubigen bestehen“ durfte. Für die Betreuung von religiösen und sprachlichen Minderheiten konnte gemäss Weisungen 2008 ein weniger strenger Massstab angelegt werden, d.h. weniger Gläubige pro Betreuungsperson.
- In persönlicher Hinsicht (Qualifikation) mussten die ausländischen Geistlichen über eine fundierte theologische Ausbildung verfügen, welche von der übergeordneten religiösen Instanz anerkannt war.

Die Weisungen 2008 enthielten zudem spezifische Regelungen („Gesamtregelungen“) für verschiedene religiöse Gemeinschaften:

- Für die römisch-katholische Kirche sahen sie die Erteilung einer gewissen jährlichen Anzahl Bewilligungen für Priester aus Drittstaaten mit „Rücksicht auf den grossen Priestermangel“ vor. Verlangt waren Erfahrung in der Seelsorge und Kenntnisse der am Einsatzort gesprochenen Sprache. Für die Koordination des Gesuchverfahrens war (und ist noch) Migratio zuständig, ein Organ der Schweizerischen Bischofskonferenz, deren Stellungnahme dem Gesuch beiliegen muss (s. dazu Kapitel 3.3. a).
- Für die anderen Religionsgemeinschaften (namentlich islamische Gemeinschaften und die serbisch orthodoxe Kirche) hielten die Weisungen einleitend fest:

„Der religiöse Glaube und die Zugehörigkeit zu einer religiösen Gruppe spendet den Gläubigen Geborgenheit und Halt, stärkt das Zusammengehörigkeitsgefühl und schafft so ein Stück Heimat. Gläubige sind aber auch Gesellschaftsmitglieder; die Religion prägt sehr oft ihr Verhalten auch in Bereichen, die über die religiösen Strukturen und die Privatsphäre hinausreichen. Dies verpflichtet die Kirchen und Religionsgemeinschaften, sich für Offenheit, Toleranz und Akzeptanz gegenüber anderen Ethnien, Kulturen und Religionen einzusetzen, und hat damit einen integrativen Charakter.“

Die zugelassenen Imame und Geistliche sollten daher auch „ihrerseits dazu beitragen, dass die Religion in allgemeiner Übereinstimmung mit den Integrationsbemühungen praktiziert wird und der ‚ordre public‘ sichergestellt ist“. Das Gastland Schweiz erwartet daher von den Geistlichen, „dass sie entsprechende Integrationskurse sprachlicher oder fachlicher Art besuchen (...). Die Gemeinschaft muss bei der Gesuchstellung die *entsprechende Bereitschaft ausdrücklich bestätigen*. Durch die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an zugelassene Imame und Geistliche in Anwendung der vorliegenden Weisungen werden die Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppen nach einer angemessenen religiösen Betreuung erfüllt.“ Aufenthaltsbewilligungen für Imame und Geistliche nach Art. 20 Abs. 1 VZAE würden daher ausschliesslich für diese Funktion erteilt. Sie können kontingentspflichtig ersetzt werden, wenn der Vorgänger die Schweiz verlassen habe.

- Das Zulassungsregime gemäss Weisungen 2008 basierte nach Möglichkeit auf Gesamtregelungen für die einzelnen Gemeinschaften, wie bereits oben für die römisch-katholische Kirche dargestellt. Konnte für eine „grössere religiöse Gemeinschaft nicht sofort eine Gesamtregelung getroffen werden, so [konnten] trotzdem vorübergehend einzelne Geistliche zugelassen werden. Dies erfolgt in einem beschränkten Rahmen und im Hinblick auf eine Gesamtregelung“. Entsprechend enthielten die Weisungen 2008 explizite Regelungen für türkische Imame²⁴ (Anstellung durch türkisches Zentralamt Diyanet, Hochschulabschluss in Theologie und religiöser Kultur, Beschränkung der Anzahl türkischer Imame auf 20); für Imame aus Bosnien und Herzegowina (mit Sitz der Gemeinschaft in Zofingen; Hochschulabschluss in Theologie; Beilagen zum Gesuch: Ernennungsurkunde des Rais von Sarajevo, Bestätigung von AIGS/GOIZS²⁵ sowie der lokalen Vereinigung, Arbeitsvertrag und CV); für Imame aus Kosovo und Mazedonien (mit Sitz der Gemeinschaft in Zürich; Hochschulabschluss in Theologie; Beilagen zum Gesuch: Ernennungsurkunde des Rais von Skopje bzw. Rais in Pristina, Bestätigung der Dachorganisation und der lokalen Vereinigung, Arbeitsvertrag und CV); und für Geistliche der serbisch-orthodoxen Kirche (Sitz des zentralen

²⁴ Für die Genese der Gesamtregelungen und ihr Verständnis ist auch ein Blick auf die früheren Weisungen des Bundesamtes für Ausländerfragen aus dem Jahr 1998 von Interesse, die im Wesentlichen der Regelung aus dem Jahr 2008 entsprechen, aber detaillierter sind: Türkische Imame wurden nur zugelassen, wenn sie einen offiziellen religiösen Auftrag hatten: „Diese Personen werden durch das Türkische Zentralamt für religiöse Angelegenheiten angestellt und entlohnt und müssen über eine pädagogische Ausbildung und einen Hochschulabschluss in Theologie und religiöser Kultur verfügen.“ Diese Imame reisten mit offiziellem Dienstpass ein und erhielten eine Bewilligung aus dem Bundeskontingent. Ein Imam konnte erst ersetzt werden, wenn sein Vorgänger die Schweiz verlassen hatte. Die Aufenthaltsgesuche wurden durch den Sozialattaché des türkischen Generalkonsulates in Zürich namens der in der Schweiz niedergelassenen Vereine eingereicht, über die kantonalen Arbeitsmarktbehörden waren sie dem BFA zu unterbreiten.

²⁵ Hauptausschuss der islamischen Gemeinschaft Schweiz.

Kirchenrates in St. Gallen, der sein Einverständnis zur Beschäftigung durch eine der sieben in der Gesamtregelung bezeichneten serbisch-orthodoxen Kirchgemeinden erteilt).

- Noch frühere Versionen der Weisungen (Weisungen Stand August 1998 des Bundesamtes für Ausländerfragen zum ANAG²⁶ bzw. zur BVO²⁷, Ziff. 454.2) enthielten noch explizite Regelungen zur Zulassung „ausländischer Lehrer“: Die Zulassung stützte sich auf Art. 4 Abs. 1 Bst. e BVO (Ausnahmen vom Geltungsbereich der Verordnung: „Beamte ausländischer Verwaltungen, die ihren Dienstort in der Schweiz haben“) und bezog sich auf Personen, die „in ihrem Heimatstaat in einem Beamtenverhältnis stehen und die den Auftrag haben, den Kindern von in die Schweiz eingewanderten Mitbürgern Schulunterricht zu erteilen“. Für diese galten die Begrenzungsmassnahmen nicht. Lehrer hingegen, die *privatrechtlich* von ausländischen amtlichen Stellen angestellt wurden, waren bloss von den Höchstzahlen ausgenommen.²⁸

d) De lege ferenda

Der Bundesrat schlägt dem Parlament mit der Botschaft und dem Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013²⁹ neu eine Regelung der Zulassung RBP auf Stufe eines formellen Gesetzes vor:

Art. 26a (neu) Zulassung von Betreuungs- und Lehrpersonen

1 Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit als religiöse Betreuungs- oder Lehrperson oder als Lehrkraft für heimatliche Sprache und Kultur zugelassen werden, wenn sie zusätzlich zu den Voraussetzungen nach den Artikeln 18–24:

- a. mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz vertraut sind und fähig sind, diese Kenntnisse den von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländern zu vermitteln; und
- b. sich in der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache verständigen können.

2 Ist die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe b im Zeitpunkt der Gesuchstellung nicht erfüllt, so ist die Bewilligungserteilung mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung zu verbinden.

3 Bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen können die zuständigen Behörden von der Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe b abweichen.

²⁶ Mit dem Inkrafttreten des AuG aufgehobenes Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.

²⁷ Die frühere Begrenzungsverordnung (Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer).

²⁸ Art. 13 Bst. p BVO: „Von ausländischen amtlichen Stellen angestellte, qualifizierte Personen, die durch bilaterale Abkommen bestimmte Aufgaben zugunsten ausländischer Arbeitnehmer wahrnehmen.“

²⁹ BBl 2013 2397ff. (Botschaft) und 2447ff. (Entwurf).

Die Botschaft (S. 2414) führt hierzu aus, die Zulassungsvoraussetzungen sollten neu auf Gesetzesstufe im 5. Kapitel (Zulassungsvoraussetzungen) geregelt werden, da die entsprechenden Voraussetzungen generell dort enthalten seien. Es sei daher sachlogischer und von der Gesetzessystematik her angezeigt, die Zulassung von Betreuungs- und Lehrpersonen ebenfalls in diesem Kapitel zu regeln.

Die Botschaft des Bundesrates hält – in enger Anlehnung an die Weisungen des Bundesamtes – fest, Betreuungs- und Lehrpersonen hätten eine Schlüsselfunktion in der ausländischen Gemeinschaft, würden in ihrer Funktion Anerkennung und Respekt geniessen und vielfach im Bedarfsfall auch beim Dialog mit den lokalen Behörden beigezogen. Ihnen komme eine wichtige Rolle bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu, weshalb es wichtig sei, dass sie die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz kennen und die schweizerische Rechtsordnung anerkennen würden. Von vornherein ausgeschlossen seien damit Personen, die extremistische Ansichten vertreten und versuchten, diese Ansichten durchzusetzen.

In Bezug auf das geforderte Sprachniveau in der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache (heute B1 gemäss VIntA) solle dieses auch künftig vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden; die Ausführungsverordnung werde entsprechend angepasst werden.

Im Übrigen enthalten weder Gesetzeswortlaut noch die Ausführungen wesentliche Neuerungen im Vergleich zur heutigen Rechtslage. Die Botschaft (S. 2415f.) fasst nur die geltende Regelung zusammen, indem ausgeführt wird, die ausländerrechtlichen Bestimmungen über das Einreiseverbot, die Nichtverlängerung oder den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung und die gängige Zulassungsprüfung betreffend Personen aus Drittstaaten seien „darauf ausgerichtet, Verstössen oder Gefährdungen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die innere oder äussere Sicherheit betreffen, konsequent zu begegnen: Ausländischen Personen, die zu Gewalt gegen Andersgläubige oder gegen den Rechtsstaat aufrufen, zu Hass gegen Teile der Bevölkerung animieren oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder terroristische Taten öffentlich billigen, wird wie bisher eine Einreise- oder Aufenthaltsbewilligung nicht erteilt beziehungsweise entzogen“ (vgl. Art. 80 Abs. 1 VZAE). Im Einzelfall wird bei konkreten Hinweisen auf eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz durch die kantonalen Polizeistellen, den Nachrichtendienst des Bundes oder die Migrationsämter eine vertiefte Prüfung vorgenommen.

e) Sonderfall „HSK-Lehrkräfte“

Betreffend die im Rahmen dieser Studie nicht näher untersuchte Zulassungspraxis bei Lehrkräften für heimatliche Sprache und Kultur („HSK-Lehrkräfte“), Zielgruppe zusammen mit den RBP in Art. 7 VIntA (und 26a Entwurf AIG), ist darauf hinzuweisen, dass sich weder aus Verordnungen im Bereich Zulassung noch aus den aktuellen Weisungen zum Ausländerbereich Hinweise auf besondere Zulassungsvoraussetzungen entnehmen lassen. In der Praxis werden diese Lehrkräfte gestützt auf Art. 30 Abs. 1 lit g AuG (Abweichungen von den Zulas-

sungsvoraussetzungen zur Erleichterung des internationalen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausches sowie der beruflichen Weiterbildung) und insbesondere Art. 43 Abs. 1 lit. e VZAE (Beamte ausländischer Verwaltungen oder Angestellte von Unternehmen, die im Rahmen der Ausübung eines öffentlichen Auftrags ihren Dienst- oder Arbeitsort in der Schweiz haben) zugelassen. Für diese Gruppe gelten die allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen (namentlich Inländervorrang und Anrechnung an die Höchstzahlen) nicht.

f) Hinweis: Berufliche und geographische Mobilität

Personen, die als RBP zugelassen werden und eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, haben Anspruch auf Kantonswechsel, wenn sie nicht arbeitslos sind und keine Widerrufsgründe nach Art. 62 AuG vorliegen (Art. 37 AuG). Sie müssen allerdings eine Bewilligung des neuen Kantons einholen. Gemäss Art. 38 Abs. 2 AuG könnten RBP mit einer Aufenthaltsbewilligung nicht nur ihre Tätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben, sondern auch die Stelle „ohne weitere Bewilligung wechseln“. Damit könnten die RBP auch in andere Berufe wechseln. Es ist in der Praxis aber davon auszugehen, dass die Bewilligung mit einer engeren Zweckbindung oder der Bedingung (vgl. Art. 33 Abs. 2) erteilt wird, nur in der Funktion tätig sein zu dürfen, für welche die Person zugelassen worden ist. Nicht ausgeschlossen ist aber, dass RBP ihre Tätigkeiten in mehreren Kantonen ausüben.

2.2. Kurzaufenthaltsbewilligungen unter 4 Monaten für Drittstaatsangehörige

Für kürzere erwerbstätige Einsätze von RBP aus Drittstaaten bis zu maximal 4 Monaten können gegebenenfalls Kurzaufenthaltsbewilligungen nach Art. 19 Abs. 4 lit. a VZAE erteilt werden.³⁰ Solche Aufenthalte sind von den Höchstzahlen ausgenommen. Vorausgesetzt ist laut Wortlaut des Gesetzes, dass die Ausländerinnen und Ausländer innerhalb von 12 Monaten längstens 4 Monate in der Schweiz erwerbstätig sind, sofern „die Dauer und der Zweck des Aufenthaltes von vornherein feststehen“.³¹

Gemäss den Weisungen des BFM im Ausländerbereich (Version 01.05.12, Stand 01.12.2012, Ziff. 4.7.16.3.) muss, damit eine solche Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, der kurze Einsatz „gerechtfertigt erscheinen“ (z.B. Erwerbstätigkeit anlässlich eines besonderen religiösen Festes, das für die Religionsausübung eine wichtige Bedeutung einnimmt, oder zur Sicherstellung der Vertretung während Ferien und Krankheit des ständigen Amtsinhabers).

³⁰ Der Entwurf für ein Ausländer- und Integrationsgesetz (oben 2.1. d.) sieht neu eine Regelung auf Gesetzesstufe vor, indem Art. 26a Abs. 3 ausdrücklich festhält, dass „bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen (...) die zuständigen Behörden von der Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe b [Sprachanforderungen, Verständigung in einer Landessprache] abweichen“ können. Gemäss den Erläuterungen in der Botschaft soll dies für Personen gelten, „die nur während wenigen Wochen oder Monaten in der Schweiz arbeiten (z.B. Imame während des Fastenmonats Ramadan). Es wäre unverhältnismässig, an sie die gleich hohen Sprachanforderungen zu stellen.“

³¹ Und wenn zusätzlich– was in unserem Zusammenhang keine Bedeutung hat – die Zahl der kurzfristig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer nur in begründeten Ausnahmefällen einen Viertel des gesamten Personalbestands im Betrieb überschreitet.

Im Weiteren führen die Weisungen aus, dass in solchen Fällen in Bezug auf die in Art. 7 VIntA festgelegten Sprachanforderungen ein weniger strenger Massstab angelegt werden könne. Hingegen müssten die übrigen arbeitsmarktlichen Bedingungen erfüllt werden (Qualifikation der Person, „betriebliche Voraussetzungen“, Lohn- und Arbeitsbedingungen, Inländervorrang; siehe oben Ziff. 2.1. b.). Frühere Fassungen der Weisungen wiesen für den Kurzaufenthalt explizit auf die Möglichkeit befristeter Kurzaufenthalte für Imame während der Dauer des Ramadan hin.

2.3. Zulassung für Dienstleistungen für max. 8 Tage pro Jahr

Neben der Zulassung von Erwerbstätigen gemäss den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen oder der Zulassung von Personen für kurzfristige Einsätze unter 4 Monaten, die für die betroffenen Gemeinschaften mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden sind, räumt die Gesetzgebung in Art. 14 VZAE die Möglichkeit eines bewilligungsfreien Kurzaufenthaltes ein, wenn die grenzüberschreitende Dienstleistung (gemäss Art. 3 VZAE) nicht länger als 8 Tage innerhalb eines Kalenderjahres dauert (sogenannte „8-Tage-Regelung“). Diese Regelung gilt sowohl für EU-/EFTA-BürgerInnen wie auch für Angehörige von Drittstaaten. Für bestimmte Branchen gilt die Regelung nicht (z.B. Baugewerbe; siehe Art. 14 Abs. 3 VZAE). Für die Kategorie der RBP besteht indessen keine Ausnahme von der Möglichkeit eines bewilligungsfreien Aufenthaltes.

Je nach Herkunftsstaat müssen die RBP, die für einen solchen Kurzaufenthalt in die Schweiz kommen, ein Visum für die Schweiz (d.h. ein Schengen-Visum C) beantragen und den entsprechenden Einreisezweck angeben (Zweck „Sonstiges“ im Formular, mit Angabe der näheren Umstände).

Von der 8-Tage-Regelung können namentlich RBP Gebrauch machen, die für Feiern oder bestimmte religiöse Anlässe, die nicht lange dauern, in die Schweiz einreisen.

2.4. Familiennachzug (inklusive durch Personen aus dem Asylbereich)

Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs eine Aufenthaltsbewilligung erhalten (Art. 42ff. AuG), namentlich EhegattInnen und Kinder von SchweizerInnen sowie von Personen mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung, können eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben (Art. 46 AuG). Damit können Personen, die zum Zweck des Zusammenlebens mit der Familie in die Schweiz gekommen sind, auch ohne weiteres als RBP arbeiten und es bedarf keiner besonderen Arbeitsbewilligung. Sie unterliegen lediglich den Vorschriften des Schweizer Arbeitsrechts.

Dieselbe Regelung gilt für Flüchtlinge, die in der Schweiz Asyl erhalten: Sie dürfen als AufenthaltlerInnen bzw. als Niedergelassene (Art. 60 AsylG³²) ihre Familienangehörigen in die Schweiz nachziehen (bzw. werden diese in die Asylgewährung eingeschlossen [Art. 51 AsylG]). Gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. a AuG kann zudem von den Zulassungsvoraussetzungen

³² Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR 142.31.

abgewichen werden, „um die Erwerbstätigkeit der im Rahmen des Familiennachzugs zugelassenen Ausländerinnen und Ausländern zu regeln, sofern kein Anspruch auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit besteht“. Dies ist der Fall beim Familiennachzug durch Kurzaufenthalter (Art. 32 AuG) oder durch vorläufig Aufgenommene und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Art. 86 AuG).

Demnach dürfen diese im Rahmen des Familiennachzuges zugelassenen Personen unter gegebenen Voraussetzungen auch als RBP tätig werden.

2.5. Personen aus dem Asylbereich

Flüchtlingen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, sowie Flüchtlinge, die vorläufig aufgenommen wurden, wird eine Erwerbstätigkeit sowie der Stellen- oder Berufswechsel bewilligt (Art. 61 AsylG). Damit können Flüchtlinge mit oder ohne Asylgewährung (also auch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) ohne weiteres auch als RBP tätig sein, und eine entsprechende Tätigkeit bedarf keiner besonderen Bewilligung mehr. Für Asylsuchende, für welche die Frist, in der sie keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen, abgelaufen ist (3 Monate bzw. 6 Monate nach negativem erstinstanzlichem Entscheid; Art. 43 AsylG) und für vorläufig Aufgenommene gilt die Ausnahmebestimmung von Art. 30 Abs. 1 lit. I AuG (Regelung der Erwerbstätigkeit von Asylsuchenden und von vorläufig Aufgenommenen). Die Ausführungsbestimmung von Art. 52 VZAE enthält verschiedene Voraussetzungen für die Bewilligung einer vorübergehenden Erwerbstätigkeit für Asylsuchende, letztlich hängt es aber von der Praxis der kantonalen Arbeitsämter ab, ob Asylsuchende als RBP arbeiten dürften. Die Praxis ist aber bei Arbeitsbewilligungen für Asylsuchende im Allgemeinen sehr zurückhaltend, und es ist daher davon auszugehen, dass kaum solche Bewilligungen erteilt werden. Für vorläufig Aufgenommene sieht Art. 53 VZAE weniger strenge Voraussetzungen vor (namentlich muss nicht auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage Rücksicht genommen werden; neben dem Gesuch eines Arbeitgebers bedarf es der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Art. 22 AuG). Damit würden einer Bewilligungserteilung für vorläufig Aufgenommene als RBP keine besonderen Hürden entgegenstehen, wenn der Arbeitgeber insbesondere einen ausreichenden Lohn bezahlen kann.

Personen aus dem Asylbereich, denen nicht Asyl gewährt worden ist, deren Status aber reguliert wird (namentlich durch Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig aufgenommene Personen; Art. 84 Abs. 5 AuG, oder durch die Erteilung einer Härtefallbewilligung gestützt auf Art. 14 Abs. 2 AsylG oder Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG) und die danach eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erhalten, unterstehen den allgemeinen Regelungen des Arbeitsrechts, d.h. sie können irgendeine unselbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen, mitunter auch als RBP (siehe nachfolgend).

2.6. Bereits in der Schweiz zugelassene Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung

Ist eine Person in der Schweiz aufenthaltsberechtigt, darf sie im Fall, dass sie über eine Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 33 AuG verfügt, im Rahmen der Zweckbindung der Bewilligung (und mangels Auflagen oder Bedingungen) gestützt auf Art. 38 Abs. 2 AuG die Stelle ohne weitere Bewilligung wechseln. Lediglich im Fall des Wechsels zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit bedarf es bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung eines arbeitsmarktlichen Vorentscheids der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 40 Abs. 2 AuG). Damit steht es der Person offen, z.B. mehrere Teilzeitanstellungen anzunehmen oder auch ein kleineres Pensum als ursprünglich vorgesehen zu erfüllen – vorbehalten bleibt der Fall einer mit der Bewilligung verknüpften Bedingung. Somit könnte eine als Informatikerin zugelassene Person in der Folge auch als RBP in der Schweiz arbeiten, ohne dass sie die strengeren Voraussetzungen der erstmaligen Zulassung und von Art. 7 VIntA erfüllen müsste. Möglich wäre allenfalls, in diesen Fällen *anlässlich der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung* eine IntV (Art. 7 VIntA i.V. mit Art. 5 Abs. 1 VIntA³³) abzuschliessen. Vorbehalten bleibt selbstverständlich, dass die Personen keinen Widerrufsgrund setzen, namentlich nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Schweiz gefährden (Art. 62 AuG).

Bei Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung müsste hingegen ein Berufswechsel gemäss Art. 40 Abs. 2 (da diese über keinen Anspruch auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben; Art. 38 Abs. 1 AuG) bewilligt werden, womit wiederum die allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen und Art. 7 VIntA zu erfüllen wären.

Für Personen mit Niederlassungsbewilligung gelten keine Schranken der beruflichen Mobilität, sie können eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben und die Bewilligung kann nicht mit Bedingungen verbunden werden. Niedergelassene könnten damit ohne weiteres eine Beschäftigung als RBP annehmen und die entsprechende Tätigkeit müsste nicht bewilligt werden.

Schliesslich besteht die Möglichkeit, eine Person aus einem Drittstaat, die zwecks Ausbildung zugelassen wurde, und an einer schweizerischen theologischen Fakultät ein Studium abgeschlossen hat, gestützt auf Art. 21 Abs. 3 AuG³⁴ zuzulassen, wenn ihre Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist. Personen mit Schweizer Hochschulabschluss können nach dem Abschluss ihrer Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz vorläufig zugelassen werden, um eine entsprechende Erwerbstätigkeit zu finden. Es ist eine Frage der Auslegung, welche Berufe unter „Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse“ subsumiert werden.

³³ Danach kann sowohl bei der Erteilung wie auch bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung eine IntV abgeschlossen werden.

³⁴ Diese Bestimmung wurde eingefügt im Rahmen des BG vom 18. Juni 2010 (erleichterte Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern mit Schweizer Hochschulabschluss).

Hinzuweisen gilt es in diesem Zusammenhang auch auf die Möglichkeit, dass in der Schweiz (z.B. an einer theologischen Fakultät) Studierende gestützt auf Art. 38 (Aus- und Weiterbildung mit Nebenerwerb) oder Art. 40 VZAE (Erwerbstätigkeit während der Weiterbildung an einer Hochschule oder Fachhochschule) unter den dabei vorgesehenen Bedingungen in einem gewissen Umfang religiöse Betreuungsfunktionen übernehmen dürfen.

2.7. Diplomatisches oder konsularisches Personal als religiöse Betreuungspersonen?

Mitunter hörten wir von GesprächspartnerInnen die Vermutung, dass auch Personen, die als Botschaftsangehörige ausländischer Missionen in der Schweiz tätig sind, als RBP fungieren. Im Falle der Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur existieren explizit dafür vorgesehene Zulassungswege, gestützt auf Art. 30 Abs. 1 lit g AuG (Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen zur Erleichterung des internationalen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausches sowie der beruflichen Weiterbildung) i.V. mit Art. 43 Abs. 1 lit. e VZAE (Beamte ausländischer Verwaltungen oder Angestellte von Unternehmen, die im Rahmen der Ausübung eines öffentlichen Auftrags ihren Dienst- oder Arbeitsort in der Schweiz haben).³⁵

Im Übrigen gelten die Bestimmungen der internationalen Verträge, namentlich die Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD)³⁶ und über konsularische Beziehungen (WÜK)³⁷. Von Seiten des Landesrechts sind es das *Gaststaatgesetz* (GSG)³⁸ und die ausführende Verordnung³⁹, welche insbesondere die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanzieller Beiträge regeln. Die begünstigten Personen, denen Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen gewährt werden können, sind in Art. 2 Abs. 2 GSG aufgezählt.⁴⁰ Diese Personen sind u.a. von den schweizerischen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen befreit (Art. 3 Abs. 1 lit. i GSG). Dies gilt namentlich für Missionschefs und ihr Privatpersonal, die Chiefs der konsularischen Posten, das diplomatische Personal, das administrative und technische Personal, die konsularischen Beamtinnen und Beamten, die konsularischen Angestellten sowie das Dienstpersonal.⁴¹

³⁵ Siehe oben Ziff. 2.1. e, mit dem Hinweis, dass für diese Gruppe die allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen nicht gelten.

³⁶ Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD) vom 18. April 1961, SR 0.191.01.

³⁷ Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (WÜK) vom 24. April 1963, SR 0.191.02.

³⁸ Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (GSG), SR 192.12.

³⁹ Vom 7. Dezember 2007 (V-GSG), SR 192.121.

⁴⁰ U.a. Personen, die, ständig oder vorübergehend, in offizieller Eigenschaft für einen institutionellen Begünstigten tätig sind und Personen, die berechtigt sind, eine begünstigte Person zu begleiten, einschliesslich der privaten Hausangestellten.

⁴¹ Ebenso regelt Art. 43 VZAE (gestützt auf Art. 30 Abs. 1 lit. g, Art. 98 Abs. 2 AuG) und das Gaststaatgesetz, dass die Zulassungsvoraussetzungen des AuG für besondere internationale Funktionen nicht gelten, solange die Personen ihre Funktion ausüben (u.a. Angehörige diplomatischer Missionen und konsularischer Posten, die eine vom EDA ausgestellte Legitimationskarte besitzen, inklusive Hauspersonal mit Legitimationskarte, und die Ehegatten und Kinder im Familiennachzug; Art. 43 Abs. 2 und 3 VZAE).

Zu den Aufgaben der diplomatischen Mission gehört die Interessenwahrung des Entsendestaates, Verhandlungen mit der Regierung des Gaststaates, Informationsbeschaffung mit rechtmässigen Mitteln und die Förderung freundschaftlicher Beziehungen und der Ausbau der wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen (Art. 3 WÜD). Die konsularischen Aufgaben bestehen u.a. darin, die Interessen des Entsendestaates sowie seiner Angehörigen im Empfangsstaat innerhalb der völkerrechtlich zulässigen Grenzen zu schützen; die Entwicklung der kommerziellen sowie wirtschaftlicher, kultureller und wissenschaftlicher Beziehungen zwischen dem Entsendestaat und dem Empfangsstaat zu fördern; das Ausstellen von Reisepässen und Visa; notarielle und zivilstandsamtliche Aufgaben; und auch „den Angehörigen des Entsendestaats Hilfe und Beistand zu leisten“ (Art. 5 WÜK). Beide Konventionen enthalten zudem ein Verbot der Einmischung durch die diplomatischen oder konsularischen Vertreter in die inneren Angelegenheiten des Empfangsstaates. In beiden Abkommen finden sich keine Hinweise auf eine allfällige Aufgabe der religiösen Betreuung der Landsleute im Gaststaat. Es ist daher davon auszugehen, dass das diplomatische und konsularische Personal in ihrer offiziellen Funktion selbst keine religiösen Betreuungsfunktionen übernehmen darf, da dies nicht zu den völkerrechtlich anerkannten Aufgaben zählt. Indessen zeigt die Praxis, dass die türkischen Generalkonsulate durch ihre Attachés in der Schweiz eine wichtige Rolle bei der Rekrutierung und Betreuung der in der Schweiz entsandten Imame haben. Solange dies im Einverständnis des Empfangsstaates geschieht, ist dies völkerrechtlich allerdings unproblematisch.

Die Frage stellt sich aber, ob die BotschaftsvertreterInnen oder ihre Familienangehörigen allenfalls im Rahmen einer Nebenerwerbstätigkeit (beim diplomatischen und konsularischen Personal) oder im Rahmen einer Erwerbstätigkeit (bei Familienangehörigen) als RBP tätig sein dürfen: Art. 44 und 45 VZAE erlauben eine Nebenerwerbstätigkeit von Personen mit besonderen internationalen Funktionen, bzw. von deren Familienangehörigen. Bei den Angehörigen der diplomatischen Missionen und konsularischen Posten *kann die Nebenerwerbstätigkeit* bewilligt werden, wenn sie einen Arbeitsvertrag vorweisen (Art. 44 VZAE). Bei Familienangehörigen (Ehegatten und Kinder) der Personen mit besonderen internationalen Funktionen *wird die Erwerbstätigkeit* bewilligt, wenn sie einen Arbeitsvertrag oder einen verbindliche Offerte vorweisen. Diese Personen erhalten dann einen besonderen Ausländerausweis (Art. 45 VZAE).

Die Weisungen des Bundesamtes enthalten weitere Ausführungen zu den Voraussetzungen und den Verfahren bei diesen Erwerbstätigkeiten.⁴² Danach können die hauptberechtigten Personen eine Nebenerwerbstätigkeit bis zu höchstens zehn Wochenstunden ausüben. Diese Erwerbstätigkeit erfordert eine Bewilligung, die jedoch nicht den Höchstzahlen untersteht. Ehegatten und Kinder von Mitgliedern ausländischer Vertretungen und von internationalen Beamtinnen und Beamten erhalten einen erleichterten Zugang zum schweizerischen

⁴² Weisungen zum Ausländerbereich, Kapitel 7: Angehörige von diplomatischen Vertretungen und intergouvernementalen Organisationen, Stagiaires und Delegierte bei internationalen Organisationen, Version 11.3.08.

Arbeitsmarkt, sofern sie in der Schweiz mit der hauptberechtigten Person im gemeinsamen Haushalt leben (Art. 45 Abs. 1 VZAE). Weisungsgemäss erhalten die Ehegatten und Kinder denselben erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt, wie er für Personen mit Niederlassungsbewilligung gilt. Sie unterstehen also insbesondere nicht den Höchstzahlen, den Bestimmungen über die Arbeits- und Lohnbedingungen, den Prioritäten bei der Rekrutierung und dem Vorrang der inländischen Arbeitskräfte. Sie erhalten eine Aufenthaltsbewilligung (Ci-Ausweis), wenn sie einen Arbeitsvertrag oder eine verbindliche Offerte vorweisen können. Damit könnten Angehörige von Mitgliedern ausländischer Vertretungen auch als RBP tätig sein, diplomatisches und konsularisches Personal allerdings nur im Rahmen einer limitierten Nebenerwerbstätigkeit.

2.8. Ausübung religiöser Betreuungstätigkeiten als TouristInnen bzw. nach Einreise mittels Touristenvisa bzw. Visa für einen anderen Zweck?

Von verschiedenen GesprächspartnerInnen wurde ausgeführt, dass es verschiedentlich vorkommt, dass RBP für bestimmte Zeremonien oder Feiertage als Touristen in die Schweiz kommen, ohne dafür eine Bewilligung einzuholen (sofern überhaupt notwendig⁴³) oder über ein entsprechendes Visum⁴⁴ zu verfügen. Auch die Botschaft zum Ausländer- und Integrationsgesetz⁴⁵ hält fest, es könne nicht ausgeschlossen werden, „dass eine Person bei der Visumgesuchstellung einen Tourismusaufenthalt angibt, in Wirklichkeit aber die Ausübung einer religiösen Tätigkeit beabsichtigt.“ In diesem Fall wird ein falscher Zweck (neben Tourismus käme z.B. auch ein Besuchsaufenthalt oder ein Ausbildungsaufenthalt in Frage) bei der Einreichung des Visumsgesuches angegeben, was einen Verstoss gegen die Bestimmungen des Ausländerrechts darstellt. Die Einreise mit einem Touristenvisum, verbunden mit der Absicht zu predigen, ist nicht zulässig⁴⁶, wie auch der Bundesrat in der Botschaft ausführt, indem er auch darauf hinweist, die Zweckentfremdung eines Visums könne mit einer Busse, einer Wegweisung oder einem Einreiseverbot sanktioniert werden.⁴⁷

2.9. Im Rahmen des FZA

Für Personen aus dem EU- und EFTA-Raum finden die Zulassungsvoraussetzungen von Art. 18ff. AuG wie auch Art. 7 VIntA (siehe oben Ziff. 2.1.) keine Anwendung. Dies gilt auch für

⁴³ Aufgrund der 8-Tage-Regelung, siehe oben 2.3.

⁴⁴ Dies ist nur dann notwendig, wenn die Person aus einem Staat mit Visumpflicht in die Schweiz (bzw. in den Schengen-Raum) einreist.

⁴⁵ Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013, BBl 2013 2397ff. (S. 2414f.).

⁴⁶ Vgl. hier auch die Antwort des Bundesrates vom 6.7.2011 auf die Interpellation Humbel, Anforderungen an Prediger und religiöse Betreuungspersonen (11.3443), Ziff. 4: „Weil es ein bewilligungspflichtiger Aufenthalt ist, kann ein Visum erst nach kantonaler Zusage ausgestellt werden. (...) Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Person bei der Visumgesuchstellung einen Tourismusaufenthalt vorspiegelt, in Wirklichkeit aber eine religiöse Tätigkeit beabsichtigt. Die zur Visumvergabe zuständigen Behörden sind sich dessen bewusst und prüfen die Gesuche umfassend.“

⁴⁷ Indessen ist es möglich und rechtlich zulässig, Visa für kurze, bewilligungsfreie Aufenthalte zu erteilen (sog. 8-Tage-Regelung; siehe oben Ziff. 2.3.) und damit auch Personen aus Drittstaaten mit Visumpflicht die Ausübung religiöser Funktionen an religiösen Feiern zu ermöglichen.

den vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen Art. 26a AuG. Die Botschaft⁴⁸ hält hierzu fest, die Bestimmung „findet keine Anwendung auf EU-/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger und auf Drittstaatsangehörige, die über eine Aufenthaltsbewilligung eines EU-/EFTA-Staates verfügen und gestützt auf ein besonderes Vertragsverhältnis zu Unterrichtstätigkeiten in die Schweiz entsandt werden“. Die Zulassung richte sich in diesen Fällen nach Freizügigkeitsabkommen (FZA⁴⁹ bzw. EFTA-Konvention⁵⁰). Diese räumen Arbeitnehmenden das Recht auf Aufenthalt und Ausübung der Erwerbstätigkeit gleich wie Staatsangehörigen ein (vgl. dazu Verbot der Nichtdiskriminierung in Art. 2 FZA). Anders als im Bereich des AuG kommt es nicht darauf an, ob die Person vollzeitlich arbeitet und wie hoch der Lohn ist.⁵¹ Möglich wäre im Übrigen auch die Anbietung von „religiösen Dienstleistungen“ als Selbständigerwerbende (Art. 12 und 16 Anhang I FZA) oder die Tätigkeit als Dienstleistungserbringende (Art. 5 FZA und Art. 17 und 21 Anhang I FZA), hier allerdings nur während 90 Tagen in der Schweiz, wobei hier Berechtigte nicht nur Staatsangehörige der EU- und EFTA-Staaten selbst sind, sondern auch alle weiteren Personen mit Aufenthaltsrecht in einem EU- oder EFTA-Staat.

Mit anderen Worten bestehen wenige rechtliche Hürden, damit Personen aus EU- und EFTA-Staaten bzw. unter dem Geltungsbereich der Freizügigkeitsabkommen in der Schweiz als RBP arbeiten können. Damit können z.B. ohne weiteres Imame aus den Niederlanden in der Schweiz tätig werden oder Hindus aus Grossbritannien.

Die im Abkommen festgehaltenen Rechte können nur unter engen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Für das FZA bestimmt Anhang I Artikel 5, dass die aufgrund des Abkommens eingeräumten Rechte nur durch Massnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt sind, eingeschränkt werden können. Die Botschaft des Bundesrates zum Ausländer- und Integrationsgesetz⁵² hält dazu fest, bei RBP aus den EU-/EFTA-Staaten werde bei konkreten Hinweisen auf eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz im Einzelfall durch die kantonalen Polizeistellen, den Nachrichtendienst des Bundes oder die Migrationsämter eine vertiefte Prüfung vorgenommen.

2.10. Sonderfall kanadische Staatsangehörige

Mit Kanada besteht ein Memorandum of Understanding (MoU) vom 1. Mai 2003 „über die Rechtsstellung der Angehörigen des einen Staates im jeweils anderen Staat“.⁵³ Es handelt sich dabei um eine Absichtserklärung, aber die Regierungen der beiden Staaten halten darin fest, dass zwar die volle Reziprozität in Bezug auf den Status des dauerhaften Aufenthaltes

⁴⁸ A.a.O. (Anm. 45), S. 2415.

⁴⁹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, vom 21. Juni 1999, SR 0.142.112.681.

⁵⁰ Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), vom 4. Januar 1960/21. Juni 2001 (mit Anhang K), SR 0.632.31.

⁵¹ Zum Begriff des „Arbeitnehmers“ vgl. etwa Caroni/Meyer/Ott 2011, S. 182ff. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

⁵² A.a.O. (Anm. 45), S. 2415.

⁵³ BBl 2003 5305ff.

nicht möglich, dass aber diese im Rahmen der nationalen Gesetzgebungen so weit als möglich zu verwirklichen sei. Gemäss Ziffer II.1. des MoU bemüht sich die Schweiz

„kanadischen Staatsangehörigen nach der schweizerischen Ausländergesetzgebung eine Jahresaufenthaltsbewilligung oder eine Kurzaufenthaltsbewilligung zu gewähren. Deshalb können Personen der folgenden Berufskategorien auch dann um eine Aufenthaltsbewilligung ersuchen, wenn sie das von der schweizerischen *Ausländergesetzgebung geforderte Kriterium der guten Qualifikation in bestimmten Fällen nicht erfüllen*: SpitzensportlerInnen, TrainerInnen von Sportklubs, junge Leute als Aupair, InhaberInnen eines Universitätsdiploms ohne berufliche Erfahrung, *Missionare anerkannter Kirchen*, im Kulturbereich Tätige sowie Berufstätige aus dem Gesundheitsbereich.“

Gemäss den Weisungen des BFM zum Ausländerbereich, Ziffer 4.8.7.1., soll aufgrund enger wirtschaftlicher und kultureller Verbindungen zwischen der Schweiz und Kanada für bestimmte Personenkategorien der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden. Im Rahmen dieses MoU werden die Kantone daher aufgefordert, kanadischen Staatsangehörigen aus bestimmten aufgezählten Berufskategorien Kurz- und Aufenthaltsbewilligungen im Rahmen einer grosszügigeren Interpretation der Qualifikationskriterien zu erteilen. Dazu gehören u.a. auch „kirchliche Würdenträger/innen anerkannter Kirchen“. Das BFM lädt alle kantonalen Behörden dazu ein, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Vereinbarungen des Memorandum of Understanding zwischen der Schweiz und Kanada entsprechend umzusetzen.

3. Die Zulassung religiöser Betreuungspersonen in der Praxis

Im Zentrum dieses Kapitel steht die Zulassungspraxis der RBP. Dabei geht es einerseits um die im vorangehenden Kapitel 2 dargestellte Zulassung zum Zweck der Ausübung einer religiösen Betreuungstätigkeit und darum, wie die zuständigen kantonalen und Bundesbehörden die bestehenden Bestimmungen in der Praxis anwenden (Kapitel 3.2.). Andererseits interessiert, wie diejenigen ausländischen Personen, die tatsächlich eine religiöse Betreuungstätigkeit ausführen, über die anderen dargestellten Zulassungsmöglichkeiten in die Schweiz gelangt sind und welche Aufgaben und Funktionen sie ausüben (Kapitel 3.3.). Dabei steht die Absicht im Vordergrund, die Vielfalt der Zulassungswege aufzuzeigen und die Komplexität und Diversität von Aufgaben zu illustrieren, die sich hinter dem Begriff „religiöse Betreuungsperson“ verbirgt. In einem ersten Schritt werden in Kapitel 3.1. die existierenden quantitativen Angaben zur Zulassung RBP dargestellt und auf die damit verbundenen Schwierigkeiten verwiesen.

Bei der Darstellung der Zulassungspraxis ist zu beachten, dass sich diese nicht zwingend auf die Situation gemäss den aktuell geltenden Weisungen bezieht (s. oben Kapitel 2, Ziff. 2.1.c.). Da die aktuellsten Weisungen noch verhältnismässig jung sind, betreffen die Erfahrungen sowohl der Behörden als auch der Religionsgemeinschaften und der Betreuungspersonen selbst oftmals die in der Vergangenheit geltende Rechtslage. Insbesondere aus den Aussa-

gen der VertreterInnen der Religionsgemeinschaften wird dabei nicht immer ganz klar, auf welche rechtlichen Bedingungen sich ihre Darstellungen beziehen, da ihnen diese nicht immer vollständig bekannt oder verständlich sein dürften.

3.1. Quantitative Angaben zur Zulassung religiöser Betreuungspersonen⁵⁴

a) Anzahl der aus Drittstaaten zum Zweck der religiösen Betreuung zugelassenen Personen

Die Datenlage zu quantitativen Angaben zu RBP ist allgemein als eher dünn zu bezeichnen. Zu den *im Rahmen des FZA* zugelassenen Betreuungspersonen verfügen weder die Kantone noch der Bund über genaue Angaben, da in diesen Fällen keine Zustimmungspflicht besteht. Einige Angaben im Bereich religiöse Personen im weiteren Sinne aus dem Geltungsbereich des FZA finden sich in der Statistik des BFM zur Einwanderung der ständigen Wohnbevölkerung⁵⁵. Diese führt unter dem Titel „AusländerInnen ohne Erwerbstätigkeit“ die Rubrik „Ordensschwwestern, Novizen, Kloster- und BibelschülerInnen“ auf. Im Jahr 2012 wurden demnach von total 90 Personen in dieser Kategorie gut zwei Drittel (62) unter dem Regime der Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Staaten zugelassen. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Frauen (66 des Totals und 45 bzgl. EU/EFTA). Derselben Statistik ist weiter zu entnehmen, dass diese Ordensschwwestern, Novizen, Kloster- und BibelschülerInnen überwiegend eine Aufenthaltsbewilligung B haben (83 des Totals und 57 bzgl. EU/EFTA). Zudem sagten uns mehrere Fachpersonen in Interviews, dass die evangelisch-reformierte Kirche ihren Bedarf an ausländischen RBP grösstenteils durch Personen aus dem EU-/EFTA-Raum abdecken kann. Genauere Zahlen hierzu sind in diesem Fall nicht verfügbar. Für die katholischen Priester hingegen existieren Zahlen zum Bestand an ausländischen Priestern im Jahr 2010. In diesem Fall stammen gut zwei Drittel der gesamthaft 471 ausländischen Priestern aus EU-Staaten. Neben Polen sind v.a. Personen aus den Nachbarstaaten sowie aus den traditionellen (katholischen) Rekrutierungsstaaten für GastarbeiterInnen stark vertreten. Unter den sogenannten „anderssprachigen Missionen“ ist der Anteil der Priester aus EU-Staaten mit gut vier Fünfteln besonders hoch.⁵⁶

Detaillierte Angaben zu den Bewilligungen, die zwecks Zulassung von RBP aus *Drittstaaten* erteilt wurden, erhielten wir von der Sektion Arbeitskräfte des BFM.⁵⁷ Die folgenden Angaben stützen sich hauptsächlich auf diese Quelle. Von kantonalen – und im Falle der Stadt Bern einer städtischen – Behörden wurden uns ebenfalls Zahlen zu den zugelassenen Betreuungspersonen genannt. Diese sind jedoch nicht immer sehr genau, beziehen sich teil-

⁵⁴ Im Folgenden werden lediglich Angaben zu den tatsächlich zugelassenen Personen gemacht. Hinweise zum (geringen) Anteil der abgelehnten Gesuche finden sich in Kapitel 3.2.

⁵⁵ BFM, Statistikdienst Ausländer: „Einwanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Wohnkanton, Ausländergruppe, Staatsangehörigkeit, Einwanderungsgrund, Zulassung nach VEP oder VZAE, Erwerbstätige und Geschlecht“, Januar 2012-Dezember 2012, Tabelle 6.45.

⁵⁶ Tabelle von Migratio, Stand 31.7.2010.

⁵⁷ Angaben zu den HSK-Lehrpersonen sind aufseiten des Bundes nicht vorhanden, da diese nicht kontingentiert und nicht zustimmungspflichtig sind (s. Kapitel 2.1. e).

weise lediglich auf die letzten ein bis zwei Jahre oder umfassen neben den RBP gemäss Weisungen zusätzlich HSK-Lehrpersonen oder andere Personen, die bei Religionsgemeinschaften tätig sind (z.B. Chorleiter, Kantor oder Hilfspersonen). Wie Tabelle 3 zeigt, wird jährlich eine kleine Zahl an Bewilligungen für RBP erteilt: Durchschnittlich wurden zwischen 2008 und 2012 jährlich für die gesamte Schweiz 40 Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligungen für einen Aufenthalt von über vier Monaten an Drittstaatsangehörige erteilt, d.h. ein Total von 198 Bewilligungen in diesen fünf Jahren. Dabei ist zu beachten, dass diese Zahl auch Umwandlungen von L- und B-Bewilligungen beinhaltet. Das heisst, dass es sich also nicht immer um neu zugelassene Personen handelt. Zusätzlich werden jährlich zwischen 20 und 40 Kurzaufenthaltsbewilligungen für Kurzeinsätze von weniger als vier Monaten erteilt, die nicht kontingentiert sind.

In den untersuchten Kantonen Bern, Solothurn und Waadt liegen die jährlich erteilten Bewilligungen über vier Monate zwischen null und sechs, was zu einem Total von 14 (BE und VD) bzw. 5 (SO) für den ganzen Zeitraum führt (s. Tabelle 3). Die gesamtschweizerisch höchsten Werte weisen die Kantone Zürich (37 Bewilligungen zwischen 2008-2012), Genf (22) und Tessin (20) auf. Selbst in diesen Kantonen liegen die jährlichen Durchschnittswerte jedoch zwischen zwei und neun Bewilligungen. Hinzu kommen wie erwähnt allfällige Bewilligungen für Kurzeinsätze, wo wir über keine detaillierten Angaben verfügen. Andere Kantone haben über die ganze Zeitperiode keine Bewilligung für eine RBP erteilt.⁵⁸ Die Zulassung von RBP als Erwerbstätige über den dafür vorgesehenen Weg betrifft somit eine kleine Gruppe von Personen und ist insbesondere aus Sicht der Kantone zahlenmässig ein marginales Phänomen.

Tabelle 3: Anzahl kontingentierter Bewilligungen (über 4 Monate) für RBP aus Drittstaaten pro Kanton gemäss BFM

	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Bern	1	1	2	4	6	14
Solothurn	0	1	1	1	2	5
Waadt	3	0	4	4	3	14
Schweiz	37	32	36	40	53	198 ⁵⁹

Quelle: BFM

Die Daten des BFM unterscheiden weiter nach der religiösen Zugehörigkeit sowie der Herkunftsregionen der zugelassenen Betreuungspersonen aus Drittstaaten. Bezüglich *religiöser Zugehörigkeit* fällt auf, dass seit 2008 jeweils gut die Hälfte aller zum Zweck der religiösen Betreuung als Erwerbstätigkeit aus Drittstaaten zugelassenen Personen der römisch-

⁵⁸ Dies betrifft insbesondere ländliche Kleinkantone, aber auch Neuchâtel. Dabei ist allerdings zu beachten, dass einige RBP über das Einzugsgebiet „ihres“ Kantons hinaus tätig sein dürften (siehe auch Kapitel 2.1. f und 3.2.).

⁵⁹ Davon sind 82 Kurzaufenthalts- und 116 Aufenthaltsbewilligungen.

katholischen Gemeinschaft angehört (s. Tabelle 4).⁶⁰ Gemäss Informationen von Migratio waren im Jahr 2010 sechs von sieben ausländischen Priestern aus einem Drittstaat in einer Schweizer Pfarrei tätig.⁶¹ Mit einem durchschnittlichen Anteil von einem knappen Viertel stehen RBP der islamischen Glaubensgemeinschaften an zweiter Stelle. Danach folgen mit Anteilen von weniger als 10% andere christliche Gemeinschaften sowie die buddhistischen Glaubensgemeinschaften. Die übrigen Glaubensrichtungen haben nur vereinzelte Bewilligungen für einen Aufenthalt von über vier Monaten für RBP erhalten.

Tabelle 4: Anzahl kontingentierter Bewilligungen (über 4 Monate) für RBP aus Drittstaaten nach Religionsgemeinschaften

	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Römisch-katholisch	22	22	20	22	23	109 (55.1%)
Islamische Gemeinschaften	5	6	11	8	15	45 (22.7%)
Andere christliche Gemeinschaften	6	2	3	3	3	17 (8.6%)
Buddhistische Gemeinschaften	4	0	2	4	6	16 (8.1%)
Russisch-Orthodoxe	0	1	0	1	2	4 (2%)
Jüdische Gemeinschaften	0	0	0	0	3	3 (1.5%)
Hinduistische Gemeinschaften	0	0	0	1	1	2 (1%)
Serbisch-Orthodoxe	0	0	0	1	0	1 (0.5%)
Rumänisch-Orthodoxe⁶²	0	1	0	0	0	1 (0.5%)

Quelle: BFM

Bei den *Herkunftsregionen* steht Asien mit einem guten Drittel aller erteilter Bewilligungen an erster Stelle, gefolgt von Europa (Nicht-EU- oder -EFTA-Staaten) mit einem Fünftel (s. Tabelle 5). Ungefähr jede sechste Bewilligung wurde an eine Person aus einem afrikanischen Staat erteilt. Die in dieser Zeitspanne aus Drittstaaten zugelassenen römisch-katholischen RBP sind hauptsächlich Staatsangehörige Indiens, afrikanischer (z.B. Benin, Nigeria) oder lateinamerikanischer (z.B. Brasilien, Mexiko, Venezuela) Länder. Berücksichtigt man die Zah-

⁶⁰ Die Zahlen zeigen auch, dass die aufgrund einer nicht rechtsverbindlichen Vereinbarung zwischen BFM und Migratio bestehende Regel, der katholischen Kirche eine Zahl von 25 jährlichen Bewilligungen zuzugestehen, in der Praxis so gut wie ausgeschöpft wurde.

⁶¹ Bezogen auf alle in der Schweiz anwesenden ausländischen katholischen Priester (inkl. jene aus dem Geltungsbereich des FZA) waren Mitte 2010 knapp drei Viertel für eine Schweizer Pfarrei tätig, ein Viertel in einer der anderssprachigen Missionen (Migratio: Tabelle „Ausländische Priester in Schweizer Pfarreien“, Stand 31.8.2010).

⁶² Rumänien war bis 2009 ein Drittstaat.

len von Migratio zum Bestand ausländischer Priester im Jahr 2010, sind lateinamerikanische Staaten gegenüber EU-Staaten wie Italien, Polen, Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal jedoch deutlich geringer vertreten. Priester aus afrikanischen Staaten oder Indien, die wie jene aus Lateinamerika ausschliesslich in Schweizer Pfarreien tätig sind, zählen hingegen ebenfalls zu den grossen Herkunftsgruppen. Für die islamischen Glaubensgemeinschaften werden Bewilligungen vorwiegend an Personen aus der Türkei, Kosovo, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina erteilt. Bei den „anderen christlichen Gemeinschaften“ handelt es sich unter anderem um anglikanische Betreuungspersonen beispielsweise aus den USA. Die Informationen der Kantone und der Stadt Bern zeigen, dass sich die Herkunftsregionen und die Glaubenszugehörigkeit der lokal zugelassenen Betreuungspersonen stark unterscheiden: Während etwa in der Stadt Bern in den vergangenen Jahren Bewilligungen hauptsächlich an Imame aus dem nordafrikanischen Raum erteilt wurden, waren es in Waadt vor allem katholische und anglikanische Priester.

Tabelle 5: Anzahl kontingentierter Bewilligungen (über 4 Monate) für RBP aus Drittstaaten nach Herkunftsregionen 2008-2012

	2008 – 2012
Europa	42
Naher und Mittlerer Osten	22
Asien	62
Afrika	33
Südamerika	22
Nordamerika	13
Ozeanien	4

Quelle: BFM

b) Anzahl der Personen aus Drittstaaten, die nicht als Erwerbstätige zum Zweck der religiösen Betreuung zugelassen worden sind, aber solche Funktionen ausüben

Im Gegensatz zu den aus Drittstaaten als Erwerbstätige zugelassenen RBP gibt es keine quantitativen Angaben zur Anzahl derjenigen Menschen, die zwar eine religiöse Betreuungstätigkeit ausüben, jedoch nicht zu diesem Zweck in die Schweiz eingereist sind. Im Rahmen der vorliegenden Studie war es nicht möglich, entsprechende zuverlässige Daten zu erheben, da hierfür eine umfassendere und systematische quantitative Studie erforderlich wäre. Aus der bestehenden Literatur sowie aus unseren Interviews lassen sich jedoch folgende Hinweise ableiten, die eine Vorstellung vom Umfang dieser Personengruppe vermitteln. Einerseits gibt es die genannten Schätzungen von Stolz et al. (2011), welche von 5734 lokalen Religionsgemeinschaften spricht, oder jene von Röthlisberger und Wüthrich (2009), die von über 300 neuen christlichen Migrationskirchen ausgeht. Grundsätzlich ist anzunehmen, dass jede Gemeinschaft eine Betreuungsperson benötigt. Allerdings dürfte es sich oftmals nicht

um eine Vollzeitstelle handeln, und eine Person kann möglicherweise mehrere lokale Gemeinschaften betreuen. Gleichzeitig kann es je nach rituellen oder religiösen Geboten möglich sein, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt mehrere Betreuungspersonen gleichzeitig erforderlich sind oder eine Person ständig vor Ort sein muss.⁶³ Aus der (geschätzten) Anzahl der Gemeinschaften kann deshalb nicht direkt auf eine potentielle Gesamtzahl an erforderlichen RBP geschlossen werden.

Andererseits haben wir in den Interviews von Fachpersonen mit verschiedenen Hintergründen mehrfach gehört, dass die zum Zweck der religiösen Betreuung aus Drittstaaten zugelassenen RBP in vielen Gemeinschaften eine Minderheit darstellen gegenüber Personen, die auf anderen Wegen in die Schweiz gelangt waren. Von zahlenmässig grosser Bedeutung sind die aus Drittstaaten als Erwerbstätige zugelassenen RBP gemäss den Auskünften aus unseren Interviews hauptsächlich dann, wenn eine institutionalisierte Praxis und teilweise gar Regelungen bezüglich der Zahl der jährlich zulassbaren Personen besteht (s. Kapitel 2.1. c und Kapitel 3.3. a).⁶⁴ Da es sich bei diesen verschiedenen Einschätzungen grösstenteils um subjektive Einschätzungen handelt, die sich auf das nahe Umfeld der betreffenden Fachperson beziehen und da zudem kaum jemand näher beziffern konnte, in welchem Verhältnis aus Drittstaaten als RBP zugelassene und auf anderen Wegen Eingereiste zueinanderstehen, dienen auch diese Informationen nicht für eine Präzisierung des Umfangs dieser Gruppe. Den einzigen entsprechenden Hinweis findet sich in einer Schätzung im Rahmen des NFP 58 (Themenheft 1), wonach es im Jahr 2009 in der Schweiz 150 bis 180 aktive Imame gab, wovon 70 bis 80 Personen eine Vollzeittätigkeit ausübten. Da für die Zulassung als RBP aus Drittstaaten eine Vollzeittätigkeit verlangt wird, könnte aus dieser Angabe abgeleitet werden, dass maximal 80 bis 100 dieser Imame nicht über diesen Weg zugelassen wurden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass durchaus auch Imame, die beispielsweise über den Familiennachzug in die Schweiz gelangten, Vollzeit tätig sein können. Auch diese Angabe dient deshalb nicht als solide Grundlage für eine Schätzung der Gruppe der nicht zum Zweck der religiösen Betreuung aus Drittstaaten eingereisten Personen, die aber solche Funktionen ausüben.

Eine Momentaufnahme der Situation bezüglich muslimischer RBP im Kanton Waadt ermöglichten uns die Gespräche mit dem Dachverband der muslimischen Vereine (UVAM) des Kantons. Von den 15 Mitgliedsvereinen der UVAM verfügen 8 über einen ständigen Imam, 3 über eine für spezielle Feiertage anwesende RBP und 4 über keinen Imam. Ungefähr die Hälfte dieser Imame wird durch die Moscheevereine entlohnt, wovon wiederum drei mit Unterstützung des türkischen Staates. 4 der 11 Imame haben eine Vereinbarung mit dem Kanton (oder BFM) unterzeichnet und sind als erwerbstätige RBP aus Drittstaaten in die Schweiz zugelassen worden, dabei handelt es sich um Personen aus der Türkei und Bosnien.

⁶³ So sind für gewisse Sikh-Rituale fünf Betreuungspersonen erforderlich (s. Porträt 4) oder ein Imam kann nicht gleichzeitig in mehreren Moscheen zu den vorgeschriebenen Gebetszeiten vorbeten.

⁶⁴ Dies betrifft insbesondere die muslimischen Gemeinschaften aus der Türkei, aus Bosnien-Herzegowina und aus Mazedonien.

Die anderen 7 sind entweder über den Arbeits- oder den Asylbereich in die Schweiz gekommen und stammen aus Kosovo, Marokko, Libyen und Somalia. Sie leben teilweise bereits seit Jahrzehnten hier und 2 der Imame sind Schweizer Staatsbürger. Da nicht zwingendermassen alle muslimischen Vereine des Kantons Waadt Mitglied der UVAM sind, sind jedoch auch diese Zahlen mit Vorsicht zu interpretieren.

3.2. Zulassungspraxis von Behördenseite

Verschiedene Behörden von Kanton und Bund sind (mehr oder weniger zentral) im Verfahren der Zulassung von RBP beteiligt, wobei die kantonalen Arbeitsmarktbehörden, das Bundesamt für Migration, welches dem arbeitsmarktlichen Vorentscheid zustimmen muss, und die kantonalen Migrationsämter als Bewilligungsbehörden im Vordergrund stehen. Im Weiteren haben – je nach kantonaler Rechtslage und Praxis – die kantonalen Integrationsfachstellen bzw. Integrationsdelegierten einzelne Befugnisse, namentlich mittels des Instruments der IntV (gestützt auf Art. 54 Abs. 1 AuG i.V. mit Art. 5 und 7 Abs. 2 VIntA). Schliesslich befasst sich der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) im Rahmen seines Aufgabengebietes mit der Zulassung RBP, namentlich muslimischer.⁶⁵

Arbeitsmarktbehörden: Die Beurteilung der Herausforderungen bei der Prüfung der Zulassung von RBP geht bei den Behörden der drei von uns untersuchten Kantone stark auseinander. Während der Kanton Solothurn aufgrund der sehr geringen Zahl von auf dem dafür vorgesehen Weg zugelassenen RBP (4 seit Mitte 2009) wenig Anhaltspunkte zur Praxis liefern konnte, hielten die Behörden im Kanton Waadt diese Frage für unbedeutend, während die Arbeitsmarktbehörde im Kanton Bern auf die grosse zeitliche Belastung durch die Prüfung solcher Gesuche hinwies.

- Kanton Bern: Gemäss Angaben des kantonalen Arbeitsamtes (BECO) sind die Probleme bei der Behandlung der Gesuche bei den einzelnen religiösen Gruppierungen unterschiedlich gross: Die grössten Schwierigkeiten gebe es bei den Imamen, vor allem in Bezug auf Erreichbarkeit und fehlenden Ansprechpersonen. Die Bearbeitung der Gesuche sei daher sehr aufwendig, für 9 RBP etwa gleich wie für 100 Köche. Die Gesuche sind oft sehr umfangreich, auch für 3-monatige Aufenthalte etwa von Hindus für religiöse Feste.

Das BECO sieht es aber als Aufgabe an, die religiöse Grundversorgung zu ermöglichen. Die Gesuche werden gemäss den Weisungen des BFM geprüft, wenn die Unterlagen aber vollständig sind, wird das Gesuch an das BFM weitergeleitet. Dieses habe dann zuzustimmen oder abzulehnen. Geprüft wird im Rahmen der Vorrangregelung, ob im Inland nach geeigneten Personen gesucht worden ist, ob die Ausbildungsbestä-

⁶⁵ Gemäss Antwort des Bundesrates vom 6.7.2011 auf die Interpellation Humbel, Anforderungen an Prediger und religiöse Betreuungspersonen (11.3443), Ziff. 7, kann der NDB im Rahmen von Art. 13 des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) „Auskünfte von Behörden und Organisationen verlangen, wenn der begründete Verdacht besteht, dass terroristische, nachrichtendienstliche oder gewalttätig extremistische Tätigkeiten vorbereitet und durchgeführt werden“.

tigungen vorhanden sind, ob die Religionsgemeinschaft schweizweit oder mindestens überregional vertreten ist und wie viele Mitglieder sie hat. Die Überprüfung betreffend Inländervorrang und Bedarf geschieht nach Treu und Glauben: Wenn die Religionsgemeinschaft beteuert, dass sie eine Betreuungsperson braucht und niemanden in der Schweiz oder in der EU gefunden hat, wird das geglaubt. Selber lehnt das BECO, wenn die Unterlagen vollständig sind, kaum Gesuche ab. Es warnt die Gemeinschaft zwar, reicht das Gesuch aber dennoch weiter, weil sie den Prozess nicht bereits auf kantonaler Ebene „abklemmen wollen“. Eine Ablehnung eines weitergeleiteten Gesuches für eine 3-Monate-Bewilligung gab es z.B. bei einer Freikirche, die Personen aus Afrika engagieren wollte. In einem anderen Fall betreffend eine Freikirche lehnte das BFM ab, weil die Gruppierung nicht gesamtschweizerisch vertreten war. Mitunter werden Gesuche wegen eines zu tiefen Lohnes durch das BFM abgelehnt. Einzelne Ablehnungen durch das BFM in anderen Fällen waren für das BECO auch nicht immer nachvollziehbar. Gesuche von Katholiken wurden bisher immer bewilligt, unter den alten Weisungen auch immer die Gesuche von Mormonen.

Die Höchstzahlen werden im Kanton Bern im Übrigen kaum je ausgeschöpft und stellen deshalb kein Hindernis bei der Zulassung dar. Betreffend Lohn wird der vom BFM festgelegte Mindestlohn von Fr. 5'000 übernommen.

Gesuche für 3-monatige Aufenthalte wurden bis vor Kurzem nicht arbeitsmarktlich abgeklärt, sondern durch die Migrationsbehörde geregelt. Das ist nun aufgrund einer Intervention des BFM nicht mehr möglich.

Insgesamt fällt auf, dass die Weisungen des BFM grosse Bedeutung haben und dass Gesuche, wenn sie vollständig sind, nicht selber vom Kanton abgelehnt werden. Das BECO erachtet eine weitgehende Delegation der Entscheidung an das BFM im Sinne der Gleichbehandlung aller Gesuche als wichtig, da dieses den gesamtschweizerischen Überblick hat. Das BECO sieht sich nur in einer subsidiären Rolle: Solange sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer einig sind, wollen sie den Prozess nicht blockieren. Interessant ist im Weiteren, dass im Kanton Bern in den letzten Jahren (unter der Geltung der früheren Weisungen) unter dem Titel „Religiöse Betreuungspersonen“ auch ein ehrenamtlicher Helfer, eine Organistin, ein Kantor und ein Freskant aus Drittstaaten zugelassen wurden.

- Kanton Waadt: Im arbeitsmarktlichen Verfahren betrifft die Zulassung als RBP nur ganz wenige Personen, im Jahr 2012 z.B. waren es nur 2 Fälle, beide römisch-katholisch. Im Übrigen richte man sich nach den Weisungen des BFM. Im Falle der römisch-katholischen Kirche werde nicht weiter abgeklärt, ob die Voraussetzungen im Einzelnen vorliegen würden, dies werde vermutet. In den übrigen Fällen wird auch der Lebenslauf angeschaut (Ausbildung, Berufserfahrung). Wenn das Dossier komplett sei, werde es an das Bundesamt weitergeleitet. Es ist kaum je ein Fall abgewiesen worden. Problemfälle würden fremdenpolizeilich geprüft (Anfrage bei den Botschaften, allenfalls durch das BFM beim NDB); auch im Visumsverfahren werde dies bereits gemacht. Gesuche von HSK-Lehrpersonen sind dem Amt nicht bekannt. Vieles

würde im Übrigen durch die Zulassung im Rahmen des FZA vereinfacht, daher gebe es nur wenige Fälle und kaum mehr Probleme in der Praxis. Es gebe daher vermutlich viele Imame aus dem Freizügigkeitsraum, die ohne Schwierigkeiten in die Schweiz gelangen und nicht kontrolliert würden.

Bundesamt für Migration: Das BFM, welches auch die entsprechenden Weisungen erlassen hat, ist namentlich im Rahmen der Zustimmung zum arbeitsmarktlichen Vorentscheid in das Zulassungsverfahren involviert. Somit ist die Praxis des BFM in diesem Bereich klar und durch den rechtlichen Rahmen vorgegeben (Kapitel II). Vom BFM werden selten Gesuche, die von den Kantonen vorgelegt wurden, abgelehnt (1 bis 2 Personen pro Jahr).

Migrationsämter und Integrationsfachstellen: Integrationsvereinbarungen

Gemäss einer kürzlich erschienenen Untersuchung von Stähli/Widmer (2013) wird das Instrument der Integrationsvereinbarung (IntV) in 11 Kantonen regelmässig angewendet.⁶⁶ Eine IntV ist aber bei RBP, die noch nicht über die notwendigen Sprachkenntnisse verfügen, an sich von Bundesrechts wegen obligatorisch (Art. 7 Abs. 2 VIntA). Stähli/Widmer (2013) führen aus, dass die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Glarus, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau und Zürich und die Stadt Bern Vereinbarungen mit HSK-Lehrkräften und RBP abgeschlossen hätten. Im Kanton Zürich habe die kantonale Fachstelle für Integrationsfragen bislang *siebzehn* solche Vereinbarungen abgeschlossen, wobei vier Personen mittlerweile das Sprachniveau B1 erreicht haben und deshalb keine weiteren Integrationsmassnahmen mehr erfüllen müssen. Die dreizehn noch laufenden Vereinbarungen seien etwa zur Hälfte mit Imamen aus der Türkei und Balkanstaaten abgeschlossen worden. Zudem würden Vereinbarungen bestehen mit Anglikanern aus den USA und Brasilien, einem Hindupriester aus Sri Lanka sowie einem ranghohen buddhistischen Vertreter aus Tibet.⁶⁷ Der Antwort des Regierungsrates Basel-Stadt auf den Anzug Martin Lüchinger und Konsorten, 10.5038.02, vom 20. Juni 2012⁶⁸ ist zu entnehmen, dass mit zwei Imamen IntV abgeschlossen und von den Betroffenen erfolgreich umgesetzt werden konnten.⁶⁹ Im Kanton St. Gallen schliesslich werden gemäss Stähli/Widmer (2013) pro Jahr ca. mit 3-5 HSK-Lehrkräften bzw. RBP solche Vereinbarungen abgeschlossen, wobei es sich in den meisten Fällen um Imame handle.⁷⁰ Das

⁶⁶ Klar am häufigsten angewendet wird gemäss Stähli/Widmer (2013) die IntV im Kanton Solothurn (2008: 40; 2009: 165; 2010: 461; 2011: 568; 2012: ca. 500) und in St.Gallen (je rund 400 IntV in den Jahren 2010 bis 2012). Auch in den Kantonen Luzern, Aargau und Thurgau würden verhältnismässig viele IntV abgeschlossen. In Zürich seien seit dem Scheitern des Integrationsgesetzes 2011 nur noch drei neue IntV abgeschlossen worden (a.a.O., Ziff. III, H.).

⁶⁷ A.a.O., Ziff. III. C.

⁶⁸ Anhang: Massnahmen, allgemeine Massnahmen.

⁶⁹ Nach Auskunft der Koordinatorin für Religionsfragen bei der Fachstelle „Integration Basel“ (BS) wird mit RBP immer dann eine IntV abgeschlossen, wenn sie Niveau B1 nicht erreichen.

⁷⁰ A.a.O., Ziff. IV. C. und D. Diese dort als „Brückenpersonen“ bezeichneten Personen müssten dabei bereits zum Zeitpunkt der Einreise über ein Zertifikat auf Niveau A2 verfügen. Bis zum Ende des ersten Aufenthaltsjahres hätten sie zudem das Niveau B1 zu erreichen, bis zum Ende des dritten Aufenthaltsjahres das Niveau B2. Im zweiten Aufenthaltsjahr müsse ein Staatsbürgerkurs besucht werden. RBP, in der Praxis lediglich

Beispiel St. Gallen zeigt auch, dass die Kantone teilweise über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehen und mittels IntV noch höhere Hürden einbauen.

In den von uns untersuchten Kantonen präsentierte sich die Lage wie folgt:

- Kanton Solothurn: Der Kanton Solothurn gehört zu den Kantonen, welche das Instrument der IntV flächendeckend anwenden. Mit RBP hat die Kantonale Fachstelle Integration seit Mitte 2009 bis März 2013 total in 4 Fällen Vereinbarungen abgeschlossen, wobei drei mit Imamen (meistens vom türkischen Staat entsandt) und eine mit einem buddhistischen Mönch. Verlangt werden mit der Vereinbarung sprachliche Kenntnisse auf dem Niveau B1. Die Personen werden dabei auf Angebote der Volkshochschule in Bern aufmerksam gemacht, weil die lokalen Anbieter keine Kurse auf diesem Niveau anbieten. Der Kanton übernimmt einen wesentlichen Teil der Kosten, wenn die verpflichtete Person nicht über die notwendigen Mittel verfügt (im Fall eines Imams waren dies 80% der Kosten). Die betreffende Person muss sich für den Kurs anmelden und der Integrationsfachstelle das entsprechende Bestätigungsschreiben zuschicken. Die Fachstelle teilt den Betroffenen mit, dass ein Verwarnungsschreiben kommen wird, wenn die Vereinbarung nicht eingehalten wird. Bisher habe es aber nie einen solchen Fall gegeben. Ohnehin gebe es wenige Probleme. Die Imame aus der Türkei würden schon mit guten Sprachkenntnissen kommen. Den zugelassenen RBP werde im Gespräch mitgeteilt, dass von ihnen Unterstützung bei der Integration der Landsleute erwartet werde. Was diese dann tun würden, sei nicht bekannt: Wenn eine Person einmal im Amt sei, werde nicht systematisch überprüft, wie diese arbeiteten. Es bestünden nur informelle Kontakte. Die Qualifikation der RBP werde von der Fachstelle im Kanton nicht überprüft. Personen, die als Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur im Kanton arbeiteten, würden vom Volksschulamt behandelt.
- In der Stadt Bern werden die Gespräche mit den Gestuchstellern von der Fremdenpolizei durchgeführt. Diese überprüft, ob der Nachweis über einen Test auf Sprachniveau B1 vorliegt. Wenn dies nicht der Fall ist, wird eine IntV abgeschlossen, mit Ziel, Niveau B1 zu erreichen, damit die Bewilligung verlängert werden kann. Bisher gab es keinen Fall einer Nichtverlängerung wegen nicht eingehaltener IntV. In praktisch allen Fällen der Zulassung als RBP handelt es sich um Imame. In sieben von 10 Fällen bei der Fremdenpolizei der Stadt Bern wurde eine IntV abgeschlossen. Es handelte sich vor allem um muslimische Imame aus Nordafrika. Einzelne (wenige) Gesuche wurden nach der Prüfung abgelehnt, vor allem, wenn strafrechtlich Relevantes vorliegt, welches die Einreise verhindert. Ob die Personen das gesellschaftlich-rechtliche Wertesystem respektieren, wird in einem persönlichen Gespräch abgeklärt und indem allenfalls Schriften angeschaut und weitere Recherchen (u.a. auch bei den Botschaften der Herkunftsländer) durchgeführt werden. Bei den RBP gebe es kaum Probleme. Sie

Imame, hätten zudem bis zum Ablauf des dritten Jahres den Zertifikatslehrgang „CAS Religiöse Begleitung im interkulturellen Kontext“ zu besuchen.

würden ohne Familie kommen, in der Regel 4 Jahre bleiben und dann zurückkehren und ersetzt werden. Zu berücksichtigen sei auch, dass Zulassung/Wohnort und Arbeitsort angesichts der rechtlich zulässigen Mobilität nicht deckungsgleich sein müsse. Migration fokussiere ohnehin vor allem auf die Städte und Agglomerationen, wo sich auch die meisten Treffpunkte der Glaubensgemeinschaften befinden würden. Im FZA-Bereich erfolge die Zulassung ohne weitere Prüfung im Rahmen der üblichen Anmeldung und Zulassungsvoraussetzungen; es handle sich vor allem um katholische und reformierte Priester/Pfarrer aus dem deutschsprachigen Raum. Schliesslich gibt es gemäss Fremdenpolizei der Stadt Bern etliche Hinweise auf Personen, die nicht zu diesem Zweck zugelassen wurden, aber de facto als RBP tätig sind. So gab es 2012 4 aufgedeckte Fälle von Personen, die als Touristen gekommen waren und danach als Prediger blieben („overstayers“, 2 aus Tunesien und 2 aus Ägypten).

- Auf bernischer kantonaler Ebene gibt es sehr wenige Fälle, so dass sich kaum eine Praxis entwickelt hat. Bei RBP ohne hinreichende Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 werden IntV durch den Migrationsdienst des Kantons Bern abgeschlossen. Im Weiteren wird in der IntV auf die Verpflichtung zur Einhaltung der Rechtsordnung hingewiesen, im Sinne einer Information. Das Amt hält sich dabei eng an die Weisungen des BFM betreffend IntV. Probleme mit RBP gab es bisher keine. Nicht geklärt ist, ob und wie die Zielerreichung der IntV kontrolliert wird. Nicht kontrolliert werde schliesslich die Tätigkeit der Imame in den Moscheen.
- Im Kanton Waadt: Auf Ebene Migrationsamt ergeben sich offenbar keine Probleme. Die Gesuche werden dem kantonalen Integrationsbüro für den Abschluss einer IntV übergeben und später (bei der Verlängerung der Bewilligung) wird überprüft, ob diese eingehalten wurde (Kursbestätigung). Die kantonale Integrationsdelegierte schliesst die IntV mit den RBP ab, jedoch ohne die Auflage, Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 nachzuweisen, weil dies innerhalb eines Jahres kaum möglich sei. Vielmehr reicht der Nachweis eines Kursbesuchs innerhalb eines Jahres. Die Tatsache, dass der Kanton Waadt mit RBP IntV abschliesst, ist bemerkenswert, da der Kanton (wie auch die übrigen Westschweizer Kantone) im Allgemeinen erklärtermassen keine IntV abschliesst.

3.3. Zulassungswege von religiösen Betreuungspersonen in der Praxis

In den Gesprächen mit Betroffenen und ExpertInnen haben wir von allen existierenden Zulassungswegen der tatsächlich aktiven RBP gehört (vgl. dazu Kapitel 2). Zum Verständnis der aktuellen Situation ist die Unterscheidung zweier Personenkategorien hilfreich: Einerseits sind dies Personen, die zum Zweck der religiösen Betreuungstätigkeit in die Schweiz eingereist sind (durch die Zulassung für Drittstaatsangehörige zum Zweck der religiösen Betreuung oder über das FZA). Andererseits übernehmen auch Personen religiöse Betreuungsfunktionen, die bereits aus anderen Gründen (Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, Asyl) in der Schweiz waren. Zudem muss in beiden Kategorien unterschieden werden zwischen Perso-

nen, welche für einen kurzzeitigen Aufenthalt in die Schweiz einreisen (bspw. um einen Tempel einzuweihen) und Personen, welche für ein paar Jahre (Rotationsprinzip) oder mit längerem Zeithorizont (für immer) in der Schweiz leben.

Die Darstellung der unterschiedlichen Zulassungswege in der Praxis zeigt auch auf, welche wichtige Rolle dabei bestimmten Religionsgemeinschaften (aufgrund der innerreligiösen Organisationsstrukturen) zukommt und inwiefern die in den bisherigen Weisungen formulierten „Gesamtregelungen“ für römisch-katholische Priester, für Imame aus der Türkei, Bosnien und Herzegowina und aus Mazedonien (vgl. Kapitel 2.1. c) eine institutionalisierte Praxis widerspiegeln. Die in diesem Unterkapitel verteilten 6 Porträts einiger unserer GesprächspartnerInnen erlauben es weiter, die jeweils sehr unterschiedlichen Situationen und Sichtweisen dieser Personen und Gemeinschaften etwas detaillierter aufzuzeigen. Abschliessend wird auf die unterschiedlichen Funktionen der als RBP Tätigen eingegangen.

a) Zulassung von Erwerbstätigen zum Zweck der religiösen Betreuung aus Drittstaaten

Wie bereits im quantitativen Teil erwähnt, sind ungefähr die Hälfte der als RBP zugelassenen Drittstaatsangehörigen Priester für die katholische Kirche in der Schweiz. Der katholischen Landeskirche mangelt es generell an Priestern, einerseits für die Schweizer Pfarreien mit deutsch-, französisch- oder italienischsprachigem Personal. Andererseits gibt es in der Schweiz über hundert anderssprachige katholische Missionen, die in 14 Sprachen geleitet werden und für die teilweise auch ausländisches Personal angestellt wird.⁷¹ Da das Phänomen des Priestermangels auch in anderen europäischen Ländern besteht, hat die katholische Kirche ein Rekrutierungsproblem und kann ihren Bedarf an Priestern nicht allein durch Personen aus europäischen Ländern decken. Zwar kommen momentan viele Priester aus Polen, ebenso viele stammen jedoch aus einem afrikanischen Staat oder Indien.⁷² Ein Grossteil der zum Zweck der religiösen Betreuung zugelassenen Drittstaatsangehörigen wird für Schweizer Pfarreien angestellt, nur ein kleiner Teil für die anderssprachigen Missionen (s. bereits Kapitel 3.1.). Der Prozess der Priesterrekrutierung und Anstellung ist klar geregelt und läuft über die einzelnen Diözesen, welche wiederum die Zustimmung des Heimatbistums (vorgesetzter Bischof) eines Priesters voraussetzen. Die Diözesen leiten das Dossier an Migratio weiter, einem Organ der Schweizer Bischofskonferenz. Diese (in den bisherigen Weisungen ausdrücklich erwähnte) Kommission wiederum reicht das Dossier (inkl. einer positiven Stellungnahme) an den betreffenden Kanton weiter. Der gesamte Ablauf der Gesuchseinreichung weist also einen hohen Grad an Institutionalisierung auf (vgl. dazu Kapitel 2.1. c), was bei den anderen Religionsgemeinschaften viel weniger der Fall ist. Dazu kommt, dass die katholische Kirche weltweit sehr gut vernetzt ist und verschiedene Vereinbarungen zwischen einzelnen Bistümern bestehen. Bspw. gibt es eine Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Bischofskonferenz und denjenigen von Kroatien sowie Bosnien-Herzegowina, welche die

⁷¹ Tabelle von migratio, Stand Ende 2011.

⁷² Tabelle von migratio, Stand Ende 2011.

Seelsorge für deren Staatsangehörige in der Schweiz betrifft. In einigen Fällen sind die ausländischen Priester aber bereits für ihr Theologiestudium in die Schweiz gekommen (s. Porträt 1). In den Gesprächen mit VertreterInnen der katholischen Kirche wurde klar, dass die Rekrutierung im Ausland auch problematisiert wird: So hiess es mehrfach, die hiesige Bedarfslücke solle nicht ausschliesslich durch ausländische Priester gefüllt werden, da dies auch eine Form des Brain-Drain darstelle. Vielmehr müsse der Aspekt des gegenseitigen kulturellen Austauschs in den Vordergrund gestellt werden, welcher der Idee einer Universalkirche durchaus entspreche. In diesem Sinne würden die meisten der zum Zweck der religiösen Betreuung aus Drittstaaten zugelassenen katholischen Priester nur einige Jahre in der Schweiz bleiben, als Idealfall werden zwischen 5 und maximal 10 Jahre Anwesenheit genannt. Während dieser Zeit werden sie von der Kirchgemeinde entlohnt. Das Rotationsprinzip scheint jedoch an gewisse Grenzen zu stossen. So hörten wir von verschiedenen Fällen, in denen es zu Schwierigkeiten mit solchen Priestern kam, da unterschiedliche Auffassungen von den Funktionen bestanden, diese Personen die Schweizer Verhältnisse nicht kannten oder zu wenig gut Deutsch sprachen um ihren Funktionen in der Gemeinschaft nachzukommen. Ähnliche Kritikpunkte bzgl. der Rotation nach ein paar Jahren wurden auch von anderen Religionsgemeinschaften genannt, insbesondere vonseiten der MuslimInnen.

Porträt 1: Vom Theologiestudent zum geweihten Priester

Der katholische Priester Herr F ist gemeinsam mit zwei anderen Priestern für die Betreuung mehrerer Waadtländer Kirchgemeinden zuständig. Der gebürtige Libanese sammelte bereits als Kind Schweizer Postkarten und entschied sich nach vier Jahren Theologiestudium in seinem Heimatland für ein weiterführendes Studium in der Schweiz. Er schrieb sich für die theologische Fakultät in Freiburg ein, die in seinem Herkunftsland einen guten Ruf geniesse. Er erhielt dafür problemlos ein Studentenvisum und schloss nach drei Jahren sein Diplom ab. Nach diesem Abschluss hätte er gerne in einer Kirche als Laienperson gearbeitet, um aufgrund dieser Erfahrung zu entscheiden, ob der Priesterberuf der richtige sei. Er realisierte jedoch schnell, dass ihm diese Möglichkeit – trotz grosser Nachfrage von Kirchenseite – verwehrt war, mangels einer Aufenthaltsbewilligung, die er als libanesischer Staatsangehöriger nicht hätte erhalten können. Daher schrieb er sich erneut an der theologischen Fakultät ein und erhielt wiederum ein Studentenvisum, mit dem er in der Schweiz weiterstudieren durfte. So besuchte er während weiterer drei Jahre das Priesterseminar, während dem er bereits erste Praxiserfahrungen in Schweizer Pfarreien sammeln konnte. Im Jahr 2006 wurde Herr F in der Schweiz zum Priester geweiht und erhielt eine Stelle in einer der Gemeinden, die er bereits kannte. Nach eigener Aussage erfolgte dieser nahtlose Übergang vom Studium ins Erwerbsleben bezüglich der Aufenthaltsbewilligung problemlos: Die Diözese als zukünftige Arbeitgeberin kümmerte sich darum, die notwendigen Dokumente einzureichen, so dass er mit Abschluss des Studiums und Ablauf des Studentenvisums seine Aufenthaltsbewilligung erhielt. Herr F arbeitet mittlerweile seit über sechs Jahren für die Gemeinden im Kanton Waadt. In seinem Selbstverständnis stelle er sein Leben in den Dienst der Schweizer Bevölkerung, was er gerne und mit Hingabe tue. Gleichzeitig kann er nur schwer verstehen, wes-

halb er, der einen Grossteil seiner Ausbildung in der Schweiz absolviert hat und sich der hiesigen Kirche auf Lebenszeit verpflichtet hat, jedes Jahr seine Aufenthaltsbewilligung verlängern muss. Auf das duale Zulassungssystem verweisend stellt er fest, dass andererseits beispielsweise ein polnischer Priester ohne Zulassungshindernis in der Schweiz arbeiten könne, allein aufgrund seiner Staatsbürgerschaft und auch ganz ohne Kenntnisse der hiesigen Verhältnisse.

Herr F erzählt mit ruhiger Stimme und in akzentfreiem Französisch von den Aufgaben, die im Rahmen seiner Anstellung in der katholischen Kirchgemeinde anfallen: Hochzeiten, Taufen, Beerdigungen, Spitalseelsorge, Begleitung im Alter und von Personen in Schwierigkeiten. Zudem erteilt er katechetischen Unterricht und begleitet in diesem Rahmen ca. 40 Familien seiner Gemeinde, wobei er von freiwilligen HelferInnen unterstützt wird. Hierbei stehen nach katholischem Verständnis religiöse Fragen im Vordergrund. An einem normalen Wochenende hält Herr F die Messe an bis zu drei verschiedenen Orten, da es in der Region zu wenig Priester gebe, die Kirchen seien jedoch oft gut besucht. Weiter nimmt insbesondere auch die Organisation der Kirchgemeinde viel Zeit in Anspruch, so hat er abends oft Sitzungen und sehr lange Arbeitstage. Dennoch gefällt ihm die Arbeit hier sehr gut: "Ich diene dieser Kirche mit viel Freude".

Bereits mehrere Male lud Herr F befreundete libanesischen Priester für eine zweimonatige Vertretung über den Sommer in die Schweiz ein. Dies werde er aber in Zukunft nicht mehr tun: Zwar war die Schweizer Kirchgemeinde sehr zufrieden und interessiert an diesem "kulturellen Austausch" und hätte eine erneute Vertretung durchaus begrüsst. Doch der Aufwand für die Zusammenstellung des Dossiers sei für das Sekretariat einfach zu gross und das Vorhaben benötige zu viel Zeit, so dass er heute nur noch Personen mit EU/EFTA-Staatsangehörigkeit einlade. Herr F würde in der Frage der Zulassung von ausländischen Priestern jedoch etwas mehr Flexibilität von Seiten der Schweizer Behörden begrüssen, da es sich beim religiösen Personal um Menschen handle, die ihr Leben dem Dienst der anderen verschrieben hätten und die zudem in der Schweiz stark gefragt seien. Er wünscht sich daher etwas weniger Formalisierung und dafür mehr Menschlichkeit.

Auf einem solchen Rotationsprinzip gründet auch die religiöse Betreuung türkischer MuslimInnen in der Schweiz. Hierbei ist es das staatliche religiöse Organ Diyanet in Ankara, welches in der Türkei ausgebildete Imame (in mehrere Länder) entsendet und diese auch entlohnt (Haab et al. 2010). So arbeiten die muslimischen Vereine in der Schweiz via ein Sekretariat in Zürich im Bedarfsfall mit dem türkischen Ministerium zusammen, um das Gesuch beim BFM einzureichen. Allerdings galt bisher von Seiten der Schweizer Behörden (Weisungen 2008) die Beschränkung auf 20 anwesende türkische Imame (vgl. Kapitel 2.1. c). Wie uns ein Vertreter der muslimisch-türkischen Vereine in der Schweiz erklärte, seien seit Einführung der neuen Regelung Ende 2012 mehrere Gesuche für die Zulassung neuer Imame gestellt worden, da es ungefähr doppelt so viele Vereine und damit einen grösseren Bedarf an türkischen Imamen gebe als die bisher gewährte Zahl.

Porträt 2: Imam und türkischer Staatsangestellter in der Schweiz

Der türkische Imam Herr A ist in einer Moschee in Solothurn tätig, in welcher sich freitags jeweils ca. 150 Personen versammeln. Bereits seit seinem vierundzwanzigsten Lebensjahr ist er als Imam tätig, seit vier Monaten arbeitet er nun in der Schweiz. Als Ausbildung hat er ein theologisches Gymnasium absolviert und in Ankara während 4 Jahren islamische Theologie studiert. Nach einem weiteren Jahr Arbeitserfahrung erhielt er schliesslich die Bewilligung, um selbstständig als Imam zu arbeiten.

Für die Arbeit in der Schweiz wurde er von Diyanet, dem Amt für religiöse Angelegenheiten in der Türkei, rekrutiert. Der Verein in der Schweiz, der sich über freiwillige Mitgliederbeiträge seiner ca. 55 Mitglieder und Spenden finanziert, könnte sich die Finanzierung eines Imam unmöglich leisten. Das Auswahlverfahren für einen Auslandeinsatz bei Diyanet ist gemäss Herrn A sehr selektiv. So müsse man drei verschiedene Prüfungen absolvieren, unter anderem zu religiösem Wissen, aber auch zu Allgemeinwissen über verschiedene Länder. Am Ende qualifizierten sich nur die besten 30 % für einen Auslandeinsatz. Als Vorbereitung müssten die Imame einen Sprachkurs absolvieren. In welchem Land man eingesetzt werde, hänge von den individuellen Kenntnissen und Fähigkeiten ab. Da Herr A zuvor schon einmal während vier Jahren in der Schweiz gearbeitet hatte und deshalb mit Sprache und Kultur vertraut war, war der erneute Einsatz in der Schweiz naheliegend. Nach fünf Jahren wird Herr A zusammen mit seiner Frau und seiner Tochter in die Türkei zurückkehren und von einem neuen Imam abgelöst werden.

Herr A hat mit dem Kanton Solothurn eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen in der festgehalten ist, dass er innerhalb eines Jahres das Sprachniveau B1 aufweisen muss. Der Kanton übernimmt 80 % der Kosten für den Intensivsprachkurs, den Herrn A täglich während zwei Stunden besucht. Herr A betont, dass er die Sprachkenntnisse für wichtig empfinde, um sich in der Schweiz zurechtzufinden. Allerdings sei das Erlernen der deutschen Sprache nicht ganz einfach für ihn: „Innerhalb der Gemeinschaft sprechen wir Türkisch und ausserhalb der Moschee wird Schweizerdeutsch gesprochen. So ist es schwierig, Fortschritte zu erzielen.“ Deshalb sei er froh, dass ihm heute eine Übersetzerin zur Seite stehe.

Herr A nimmt innerhalb der Gemeinschaft verschiedene Funktionen wahr. Als zentrale Aufgabe leitet er fünfmal täglich die Gebete, wobei normalerweise rund zehn Personen und am Freitag bis zu fünfzig Personen teilnehmen. Herr A ist aber nicht nur religiöser Vorbeter, sondern macht etwa auch Krankenbesuche, berät und betreut Menschen mit familiären und persönlichen Problemen und ist zudem für den Religionsunterricht der Kinder zuständig. Wenn er genügend Zeit hat, stattet er gerne den türkischen Geschäften in der Umgebung einen Besuch ab. Einmal im Jahr fährt er für einen Monat in die Ferien in die Türkei. In dieser Zeit vertritt ihn jeweils ein erfahrener Muslim aus der Gemeinschaft.

Auch weitere muslimische Religionsgemeinschaften sind über national-islamische Verbände in der Schweiz in übergeordnete Organisationsstrukturen des Herkunftslandes eingebun-

den.⁷³ Dazu gehören albanische und bosnische Moscheevereine und die Herkunftsländer Kosovo, Mazedonien, Serbien oder Bosnien-Herzegowina. Damit sind die Imame, welche in der Schweiz arbeiten möchten, von der Zustimmung (Empfehlungsschreiben) ihres jeweiligen geistigen Oberhauptes abhängig. Die Imame werden vom Rijaset (Präsidium) in Skopje und Prishtina bzw. in Sarajevo entsandt (Baumann 2012: 30). Die Moscheevereine müssen jedoch selbst die nötigen Mittel für den Lebensunterhalt des Imams sowie seiner Familie aufbringen (durch Mitgliederbeiträge).

Die verschiedenen christlich-orthodoxen Kirchen sind als Nationalkirchen organisiert und die Gemeinden in der Schweiz in Vereinsform. Obwohl die einzelnen Gemeinden zwar autonom sind, ist ihre jeweilige Patriarchie (Nationalkirche) für sie zuständig; bspw. ist die Patriarchie von Belgrad für Serbien und die Diaspora zuständig. Auch in diesen Fällen werden in die Schweiz gelangende Priester von ihrem Bischof gesandt. Im Fall der serbisch-orthodoxen Vereine sind diese wiederum selbst dafür verantwortlich, das Gesuch ans BFM weiterzuleiten und die Lohnkosten zu übernehmen.

Auch vietnamesisch-buddhistische Pagoden in der Schweiz sind in ein Netzwerk von europäischen vietnamesisch-buddhistischen Vereinen eingeschlossen (Baumann 2012: 30). Thai-buddhistische Mönche werden von ihrem Abt in Thailand entsandt, wie es auch das folgende Porträt aufzeigt.

Porträt 3: Buddhistisches Kloster und Dienstleistungszentrum

Der Tempel des thai-buddhistischen Klosters im Kanton Solothurn ist nicht zu übersehen. Zwischen Wiesen und Grossverteilern gelegen, leuchtet sein goldig verziertes Dach und kontrastiert den grauen Kühlturm des Kernkraftwerkes in der Ferne. 1996 wurde das Kloster eingeweiht und im Jahr 2003 durch den sogenannten „Usoboth“ (Hauptzeremonienraum) – den ersten neu gebauten thai-buddhistischen Tempel in Europa – ergänzt. Benannt ist das Kloster nach der Mutter des thailändischen Königs, welche den Tempelbau mit einer Spende von über einer Million Franken unterstützte. Ihre Stiftung finanziert das Kloster auch weiterhin, zusammen mit Spenden der BesucherInnen. Das Kloster ist eines von insgesamt drei thai-buddhistischen Klöstern in der Schweiz. An Festtagen besuchen es jeweils bis zu 500 Personen, einmal jährlich reisen mehrere Tausend Personen aus der ganzen Schweiz und dem umliegenden Ausland an. Viele der BesucherInnen sind mit Schweizern verheiratete Thailänderinnen, aber es sind auch viele SchweizerInnen sowie Kinder aus gemischten Ehen darunter.

Das Angebot an Dienstleistungen im Kloster ist vielfältig. So werden in der Sonntagsschule rund 300 Kinder in Religion mit Schwerpunkt auf Lebensführung unterrichtet, zudem bietet

⁷³ In transnationale Beziehungen bzw. Hierarchiestrukturen sind neben der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche auch viele orthodoxe Kirchen, muslimische Moscheevereine, jüdische Gemeinden, evangelische Freikirchen, afrikanische Kirchen, die Heilsarmee, Zeugen Jehovas und Mormonen eingebunden (Baumann 2012: 31).

das Kloster jedes Jahr ein mehrwöchiges Sommerlager für Kinder an. Daneben werden Meditationsunterricht, Sprachkurse in Thai und in Deutsch, Tanz und Gesang, Erwachsenenbildung sowie eine Einführung in den Buddhismus angeboten. „Das Kloster funktioniert wie ein Unternehmen“, sagt der thailändische Mönch Herr D, der seit 17 Jahren im Kloster in der Schweiz tätig ist. Er und vier weitere Mönche sowie ein Hausangestellter leben im Kloster und halten den Betrieb aufrecht. Da ein Wechsel der Mönche sowohl hinsichtlich der Zulassung als auch für das Tempelleben Schwierigkeiten mit sich bringt, gewährt der Abt eine Rückkehr der Mönche in ihre Heimat nur selten. Die anderen Mönche sind seit 2, 8, 10 und 16 Jahren in der Schweiz. Die Mönche müssen 227 Regeln befolgen und leben nach dem Armutsgelübde, sie erhalten deshalb keinen Lohn.

Herr D besuchte in Thailand seit seinem fünfzehnten Lebensjahr buddhistische Schulen (Novize und später Mönch), daneben hat er einen universitären Abschluss. Auf die Sprachanforderungen angesprochen erklärt uns der Übersetzer, dass für das Leben im Tempel nur geringe Deutschkenntnisse nötig seien, da viele der BesucherInnen lieber Thai sprechen. Zudem sei es für neu hinzukommende Mönche schwierig, bereits in Thailand einen Sprachkurs auf diesem hohen Niveau zu finden.

Die Mönche werden bei ihrer Arbeit von vielen freiwilligen HelferInnen unterstützt, beispielsweise für Übersetzungen, Fahrdienst (die Mönche dürfen nicht selbst Autofahren), den Unterricht (über 20 freiwillige Lehrpersonen), das Zubereiten von Mahlzeiten für die Gemeinschaft oder die Kommunikation mit neuen BesucherInnen und Behörden. Nebst den rituellen und organisatorischen Aufgaben sind die Mönche vor allem auch Ansprechpersonen bei persönlichen Problemen und Lebensfragen der Menschen, sie sehen sich selbst auch als Psychologen, die in der Muttersprache beraten, und sie sind jederzeit erreichbar. Gemäss Herrn D. sind die Aufgaben im Tempel im Vergleich zu denjenigen in Thailand sehr ähnlich, für die einzelnen Mönche falle aber deutlich mehr Arbeit an so dass sie manchmal nicht genug seien. Angesichts der Arbeit wünscht er sich zwei weitere thailändische Mönche als Unterstützung, allerdings sei dies von Seiten der Schweizer Behörden nicht erlaubt.

Eine weitere Möglichkeit für Personen, die nur für eine kurze Dauer als RBP in der Schweiz verweilen, ist die Einreise mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (vgl. Kapitel 2.2.) oder mit einer Bewilligung für Dienstleistungserbringungen von max. 8 Tage im Jahr (vgl. Kapitel 2.3). In der Praxis scheint es diesbezüglich zu kantonalen Regelungen mit einzelnen Religionsgemeinschaften zu kommen. So hat die Sikh-Gemeinschaft im Kanton Solothurn diesbezüglich eine Vereinbarung mit dem Kanton, wie im folgenden Porträt erklärt wird. Wie verbreitet diese Praxis ist und ob andere Kantone ebenfalls solche Spezialregelungen kennen, können wir im Rahmen dieser Studie nicht abschätzen.

Porträt 4: Priesterwechsel alle drei Monate

In einer alten Fabrikhalle im Industriegebiet der Gemeinde Däniken (Solothurn) befindet sich einer von zwei Sikh-Tempeln in der Schweiz. In den 1980er Jahren kam es in Nordindien

(Delhi und Punjab) zu Pogromen, denen tausende Sikhs zum Opfer fielen, worauf viele Sikhs ihre Heimat verliessen und in andere Länder (v.a. Kanada und England) flüchteten. Die Sikh-Religion gehört in der Schweiz zu den kleinsten Religionsgemeinschaften, nach Schätzungen belaufen sich die Angehörigen auf etwas über 500 Personen.⁷⁴ Die grosse Mehrheit der Sikhs in Däniken stammt aus Indien, allerdings hat die Gemeinschaft auch Mitglieder aus anderen Ländern wie zum Beispiel aus Afghanistan.

Nebst den wöchentlichen Gottesdiensten, welche regelmässig von ungefähr 200 Personen besucht werden, finden mindestens zehnmal im Jahr längere religiöse Zusammenkünfte statt. Dabei werden die Geburts- und Todestage der Gurus gefeiert, wobei die Priester drei Tage am Stück ohne Unterbruch aus dem heiligen Buch lesen. An diesen Anlässen nehmen nach eigenen Angaben bis zu 500 Sikhs aus der Schweiz und dem angrenzenden Ausland teil. Die Gemeinde ist dabei auf mindestens drei Sikh-Priester sowie auf die Unterstützung von zwei erfahrenen Laien angewiesen, andernfalls könnten die religiösen Zeremonien nicht durchgeführt werden. Da es in der Schweiz keine dafür ausgebildeten Personen gibt, engagiert die Gemeinde ihre Priester aus Indien. Diese halten sich während drei Monaten hier auf, danach kehren sie zurück nach Indien und werden von neuem Personal abgelöst. Die Priester dürfen aufgrund der Schweizer Gesetze während ihrem Aufenthalt maximal 8 Tage arbeiten (sog. 8-Tage Regel, vgl. Kapitel 2.3.), andernfalls würden sie als erwerbstätig gelten. Angestellt und zur Verfügung gestellt werden sie von einem Tempel in Delhi, der sowohl die Reisekosten als auch den Lohn für die Priester übernimmt. Nach Angaben des Tempels sei es für die Zukunft ein Ziel, zumindest einen Priester fest anzustellen. Dies sei aber kein einfaches Unterfangen, da auch der Nachzug der Priester-Familie sichergestellt und finanziert werden müsste.

Bis Ende nächsten Jahres soll der 10-jährige Tempel durch einen Neubau ersetzt werden. Zur Finanzierung wurden die Mitglieder und der Tempel in Delhi für Spenden angefragt. Nebst den religiösen Anlässen bietet die Gemeinde auch eine Schule an, in der die Kinder einmal in der Woche in heimatlicher Sprache (Panjabi) und in der Religion unterrichtet werden. Bei dem Lehrer handelt es sich um einen religionsgelehrten Sikh aus der Schweiz. Die Gemeinde lädt aber auch immer wieder religiöse Lehrer aus den USA, England oder Indien ein, um die Kinder in mehrtägigen kulturellen Camps zu unterrichten.

Um den Betrieb der Gemeinschaft zu gewährleisten, gibt es einen freiwilligen Mitgliederbeitrag von monatlich 50.- Franken. Ein weiterer wichtiger Beitrag für die Gemeinde ist zudem die Freiwilligenarbeit: So kocht zum Beispiel bei jedem Anlass eine andere Familie für die ganze Gemeinschaft.

Als Arbeitgeber treten in den bisher aufgezählten Fällen die katholische Kirche, türkisch-muslimische, serbisch-orthodoxe oder buddhistische Vereine auf (wobei das buddhistische

⁷⁴ <http://www.religionenschweiz.ch/sikhismus.html>.

Kloster nur für Kost und Logis ihrer Mönche aufkommen muss und keinen Lohn bezahlt, da die Mönche ein Armutsgelübde abgelegt haben). Weiter sind in verschiedenen Fällen auch staatliche Institutionen (im Fall von Diyanet) oder ausländische Privatpersonen (im Fall der Sikh-Gemeinschaften) als Geldgeber involviert.

Nach Aussage mehrerer GesprächspartnerInnen ist der administrative Aufwand für die Zusammenstellung eines Dossiers für die Zulassung einer RBP gross und das dafür nötige Know-How ist nicht bei allen Religionsgemeinschaften gleichermassen vorhanden. So verfügen die katholischen Gemeinden über bezahlte Sekretariate mit administrativ geschultem Personal. Die Mehrzahl der anderen Religionsgemeinschaften wird jedoch von ehrenamtlich tätigen Vereinsmitgliedern getragen und organisiert. Es wird daher von Seiten der Gemeinschaften auch auf Beratungen zurückgegriffen wie bspw. auf das Angebot der interreligiösen Arbeitsgemeinschaft Iras-Cotis für religiöse Minderheitsgemeinschaften oder spezialisierter Stellen der Landeskirchen wie etwa die Fachstelle Migration der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn. Auch die teils kantonalen, teils überregionalen Dachverbände spielen eine wichtige Rolle in der Informationsvermittlung zwischen dem BFM und den einzelnen religiösen Vereinen, z.B. die Union Vaudoise des Associations Musulmanes im Kanton Waadt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass nicht alle Religionsgemeinschaften in Vereinsform organisiert sind und dazu einem Dachverband angehören. Dies trifft insbesondere auf die oft sehr informell organisierten neuen Migrationskirchen zu. Gerade für wenig organisierte Gemeinschaften sind die Hürden zur Erlangung einer (Kurz-) Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer religiösen Betreuungstätigkeit für eine RBP aus einem Drittstaat daher besonders hoch.

b) Weitere Zulassungswege von Personen mit einer religiösen Betreuungsfunktion: Tourismus und FZA

Um den Mangel an religiösen Spezialisten in der Schweiz kurzzeitig zu beheben, haben Religionsgemeinschaften verschiedene Möglichkeiten, um diese Personen für kurze Zeit (1-3 Monate) in die Schweiz zu holen. Mehrere ExpertInnen erwähnten in diesem Zusammenhang RBP, die als Touristen in die Schweiz einreisten, um hier an einer religiösen Zeremonie teilzunehmen oder sie zu leiten.⁷⁵ Als Beispiele solcher Personen werden Hindu-Hilfspriester aus Indien, Sri Lanka oder England oder auch Musiker genannt, die für gewisse Zeremonien zentral seien. Auch muslimische Imame kommen nach Aussage unserer InterviewpartnerInnen teilweise für kurze Zeit in die Schweiz, insbesondere um einen Mangel im Ramadan-Monat zu beheben. Vereinzelt wurde uns auch von Personen mit religiösen Betreuungsfunktionen berichtet, die ohne Bewilligungen in der Schweiz lebten, bspw. in evangelischen Migrationskirchen.

Eine weitere Möglichkeit, einen allfälligen Mangel an RBP in der Schweiz auszugleichen, ist das Ausweichen auf Personen mit EU-Staatsbürgerschaft (welche ohne Hindernis in die Schweiz einreisen dürfen) – zumindest für diejenigen Religionsgemeinschaften, welche im

⁷⁵ Eine Abgrenzung zwischen Personen, die über das FZA einreisten und solchen, die mit einem Touristenvisum einreisten, ist aufgrund der erhaltenen Angaben nicht möglich.

EU-Raum genügend verbreitet sind. Für evangelische und jüdische Gemeinschaften scheint dies in vielen Fällen aufzugehen, auch muslimische Imame, evangelische Pfarrer und katholische Priester (aus Polen, Italien, Deutschland und Frankreich) kommen teilweise im Rahmen des FZA in die Schweiz. Ebenso werden buddhistische Mönche und Nonnen mit deutscher oder französischer Staatsbürgerschaft oft für kurzzeitige Feste in die Schweiz eingeladen (Baumann 2011). Auch bei hinduistischen Tempeln ist dies offenbar gängige Praxis.

c) Bereits in der Schweiz lebende Personen, die religiöse Betreuungsfunktionen übernehmen

Viele der befragten ExpertInnen wiesen darauf hin, dass religiöse Betreuungstätigkeiten oft nebenamtlich und ehrenamtlich erfolgen und von Personen ausgeführt werden, welche diese Funktion erst nach einiger Zeit Anwesenheitsdauer übernommen haben. Es sind oft Personen, die über den Arbeitsmarkt (z.B. ehemalige Gastarbeiter), den Familiennachzug (vgl. Porträt 5) oder den Asylweg in die Schweiz gelangt sind. Dies ist nach Meinung mehrerer GesprächspartnerInnen bspw. bei Betreuungspersonen von alevitischen und albanophonen muslimischen Vereinen der Fall. Auch arabischsprachige muslimische Vereine in der Westschweiz haben angeblich oft Imame, die erst in der Schweiz dazu ernannt wurden, ebenso gibt es Hilfs-Imame, die als Kinder von MigrantInnen in der Schweiz aufwuchsen. Diese Personen üben ihre religiöse Funktion oft erst abends nach der Arbeit aus, da sie einer hauptberuflichen Tätigkeit nachgehen (NFP 58 Themenheft I).

Porträt 5: Gelernter Informatiker und Hindu-Priester

Seit Kurzem hat die seit 1991 bestehende Hindu-Gemeinschaft im Kanton Solothurn einen neuen Tempel, der grösste seiner Art europaweit. Ihr Priester Herr C stammt aus dem Norden Sri Lankas und hat dort in einer zweijährigen „Lehre“ in einem Tempel die Ausbildung zum Priester absolviert. Vor gut einem Jahr hat Herr C die eingebürgerte Tochter eines Basler Hindu-Priesters geheiratet und ist mittels Familiennachzug in die Schweiz gekommen. Er besucht einmal in der Woche einen Sprachkurs, wobei der Kanton einen grossen Teil der Kosten übernimmt. Der gelernte Informatiker plant, längerfristig in der Schweiz zu bleiben und wünscht sich, bald eine Arbeitsstelle als Ergänzung zum Priesteramt zu finden. Dies sei aufgrund der hinduistischen Reinheitsgebote jedoch nicht leicht: „Ich kann weder in einem Restaurant arbeiten, wo Alkohol ausgeschenkt wird, noch als Metzger“.

Neben dem allabendlichen Tempeldienst nimmt der erst 30-jährige Priester zahlreiche weitere Aufgaben in der Gemeinschaft wahr. So leitet er Hochzeitszeremonien und berät Familien und Einzelpersonen in schwierigen Lebenslagen. Eine weitere wichtige Funktion von Herrn C ist die Arbeit als Mediator, wobei insbesondere die unterschiedlichen Ansichten zwischen den Generationen immer wieder zu Konflikten führten. Da es für den Umgang mit sensiblen Themen, wie etwa vorehelichen Beziehungen, gute Kenntnisse der gesellschaftlichen Realitäten brauche, unterstütze ihn sein Schwiegervater bei den Vermittlungsarbeiten

zwischen Eltern und Kindern. Sein Schwiegervater, der in den 80er Jahren als Flüchtling in die Schweiz gekommen war, kenne die vorherrschenden Verhältnisse gut.

Auch im Gespräch mit dem Vereinspräsidenten kommt zum Ausdruck, dass es in diesem Bereich zu wenige kompetente Priester gebe: „Für den Tempeldienst ist man schnell einmal genügend ausgebildet, aber für die Beratungsarbeit braucht es ein fundiertes Wissen zu den gesellschaftlichen Verflechtungen und Realitäten“.

Die Hindu-Gemeinschaft engagiert für ihre Zeremonien immer wieder Musiker aus dem umliegenden Ausland (z.B. Deutschland), da solche Personen in der Schweiz fehlen. Ebenfalls werden für spezielle Feste Priester aus dem Ausland in die Schweiz eingeladen. Diese dürfen aber nur während 8 Tagen hier arbeiten, danach ist eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit nötig. Dies ist zum Beispiel beim dreiwöchigen Jahresfest der Hindus nicht genügend.

Personen aus dem Asylbereich, die in der Schweiz religiöse Betreuungsfunktionen übernehmen, haben entweder bereits in ihrem Herkunftsland solche Funktionen ausgeführt und eine entsprechende Ausbildung absolviert. Andererseits sind es auch Personen, die sich erst hier dazu „berufen“ fühlten und nicht notwendigerweise über eine formelle Ausbildung verfügen. Viele der in der Schweiz lebenden tamilischen Hindu-Priester dürften als ehemalige Flüchtlinge in die Schweiz gelangt sein (heute teilweise eingebürgert, vgl. Porträt 6). Doch auch Betreuungspersonen von religiösen Gemeinschaften neueren Datums wie den evangelischen Migrationskirchen, den eritreisch-orthodoxen Gemeinschaften sowie den somalischen (muslimischen) Gemeinschaften sind nach unseren Angaben oft Personen aus dem Asylbereich.

Porträt 6: Vom Flüchtling zum vielbeschäftigten Priester

Der hinduistische Priester Herr B ist in einem Verein in Bern tätig, der ca. 450 Mitglieder-Familien umfasst, die grösstenteils aus Sri Lanka stammen. Er kam 1989 als Jugendlicher in die Schweiz – allein auf der Flucht vor dem Bürgerkrieg in Sri Lanka, wie viele andere TamilInnen zu dieser Zeit. Sein Asylgesuch wurde angenommen und nach dem Aufenthalt in einem Jugendheim arbeitete er während fast fünfzehn Jahren als Kellner in einem Restaurant in Bern. Mit dem Erhalt der Aufenthaltsbewilligung infolge der Anerkennung als Flüchtling wurden auch Reisen nach Indien möglich, während derer er sich bei einem Meister in Nordindien zum Priester ausbildete. Heute ist Herr B Schweizer Bürger und bezeichnet die Schweiz als seine Heimat, in der er sich in Sicherheit fühlt. Er ist verheiratet und Vater von zwei Kindern.

Bereits in seinen Jugendjahren begann sich Herr B für die Geschichte und Religion seines Herkunftslandes zu interessieren. Er ist davon überzeugt, dass die Weitergabe der Sprache und Religion an die in der Schweiz aufwachsenden tamilischen Kinder sehr wichtig ist. Zusammen mit einigen Freunden hat er daher einen Verein gegründet, der eine erneuerte und auf Partizipation ausgelegte Form des Hinduismus verfolgt. So plädiert Herr B für eine Loslö-

sung vom Kastensystem, in dessen Tradition der rituelle religiöse Bereich der Priesterschaft der Brahmanen vorbehalten ist. Herr B setzt sich zudem auch dafür ein, dass auch Frauen Zugang zum Priesteramt haben und bildet selbst Priesterinnen aus (s.u.). Zudem führt er die Rituale nicht nur auf Sanskrit sondern (zum besseren Verständnis aller) auch in tamilischer Sprache durch, je nach Wunsch der Auftrag gebenden Familie. Diese neue Auslegung der Hindu-Traditionen im schweizerischen Kontext stiess anfangs teilweise auf Widerstände, scheint jedoch gleichzeitig bei vielen Personen tamilischer Herkunft – sowohl in der Schweiz als auch in Indien – auf grosses Interesse zu stossen. So wird Herr B für die Durchführung von Trauerritualen und Hochzeitszeremonien nicht nur an die verschiedensten Orte in der ganzen Schweiz gerufen, sondern immer wieder auch ins Ausland eingeladen (England, Norwegen, Skandinavien) oder für Vorträge angefragt (Indien, Kanada, Malaysia).

Herr B übt mehrere Tätigkeiten aus, so arbeitet er für einen Verein in Bern, welcher sich die Förderung des interreligiösen Dialoges zum Ziel setzt. Seine 60% Anstellung umfasst die Arbeit als interkultureller Mediator, ayurvedischer Koch und Hauswart. Gleichzeitig arbeitet er in seiner gesamten verbleibenden Zeit als Priester in einem hinduistischen Tempel. Er leitet die Zeremonien, berät Familien bei Problemen oder fährt ins Spital, wenn jemand krank ist und Betreuung braucht. Zudem führt er Trauerrituale durch (s.o.), wobei er eine traditions-gemässe Bestattung der in der Schweiz (oder anderen europäischen Ländern) verstorbenen Personen organisiert (Transport der Urne nach Indien). Am Wochenende erteilt Herr B zudem Religionsunterricht für Kinder und Jugendliche.

Für spezielle Feste in den hinduistischen Tempeln in der Schweiz werden manchmal Priester aus Indien, Sri Lanka oder England für eine kurze Zeit hierher eingeladen. Trotzdem sagt Herr B, dass langfristig Priester für die hinduistischen Gemeinschaften in der Schweiz fehlen. Die Lösung für dieses Problem sieht er in der Ausbildung von PriesterInnen in der Schweiz, denn: „Die Jungen, die hier leben, werden auch hier bleiben, darum sollte es auch hier funktionieren“. So bildet er in Zusammenarbeit mit einer Universität im südindischen Bundesstaat Madras Personen zu PriesterInnen aus, die hier aufwachsen und damit die Lebensumstände und Bedürfnisse der in der Schweiz lebenden Hindus bestens kennen.

Eine weitere Möglichkeit, welche für einige RBP erste Kontakte mit der Schweiz erlaubt, ist die Zulassung via Studentervisum. In unseren Abklärungen trafen wir auf Personen römisch-katholischer sowie christlich-orthodoxer Traditionen, die zwecks eines Theologie-Studiums in die Schweiz kamen. Theologische Fakultäten in Freiburg und Bern bilden viele solcher Austausch-Studierenden aus und ein Grossteil kehrt nach dem Studium wieder in ihr Herkunftsland zurück. Einige verbessern während dieser Zeit nicht nur ihre Sprachkenntnisse, sondern bilden auch wichtige Kontakte und werden nach ihrem Studium als Priester einer Gemeinde/eines Vereins in der Schweiz angestellt. Dies gilt neben dem porträtierten katholischen Priester (Porträt 1) beispielsweise auch für die Hälfte der nach unseren Angaben ca. 12 serbisch-orthodoxen Priestern in der Schweiz. Dabei ist aufgrund der erhaltenen Informationen schwierig abzuschätzen, wie viele dieser Personen ihre Aufenthaltsbewilligung schliesslich

über die Zulassung als RBP erhielten⁷⁶ und wie viele über andere Wege, bspw. Familiennachzug in der Schweiz bleiben konnten. Der Familiennachzug (Heirat) ist für katholische Priester ausgeschlossen, jedoch für PastoralassistentInnen und weitere religiöse Funktionsträger durchaus möglich.

Eine interviewte Person erwähnte auch die Möglichkeit der Anstellung einer RBP durch eine ausländische Botschaft (vor über 20 Jahren) – dies scheint jedoch nach den Aussagen der Mehrheit unserer GesprächspartnerInnen eher selten vorzukommen. Bei unseren Abklärungen stiessen wir auf keinen einzigen Fall, in dem eine Person als Lehrkraft für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht (HSK) zugelassen und angestellt worden war und gleichzeitig religiöse Betreuungsaufgaben übernahm.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine grosse Vielfalt an Zulassungswegen sowie an Bedingungen bei den verschiedenen Religionsgemeinschaften besteht. Aufgrund der uns vorliegenden Informationen lassen sich folgende Faktoren ausmachen, die dazu beitragen, dass Religionsgemeinschaften eher einen Zulassungsantrag für ihre Betreuungspersonen stellen: die Grösse der Gemeinschaft, ihre Verankerung und Geschichte in der Schweiz, ihr Organisationsgrad und ihre Organisationsform sowie die allfällige Unterstützung durch den Herkunftsstaat (was insbesondere bei Gemeinschaften, die hauptsächlich auf dem Asylweg in die Schweiz gelangten, wegfällt). Dabei beeinflussen sich die Faktoren gegenseitig und sind wiederum von den jeweiligen Ressourcen (finanzielle Mittel, Zugang zu Information und Kenntnisse der administrativen Abläufe) abhängig.

d) Tätigkeitsfelder der religiösen Betreuungspersonen und Funktionen der Religionsgemeinschaften

Wie die Porträts zeigen, führen RBP aller Religionen zahlreiche Tätigkeiten aus, welche eine rein spirituelle Funktion oft bei weitem überschreiten. Dies trifft insbesondere für diejenigen Betreuungspersonen zu, welche für MigrantInnen zuständig sind – also alle ausser katholischen Priestern, welche in Schweizer Pfarreien angestellt werden. Hierbei dürfte ein zentraler Faktor sein, dass RBP nicht nur während der rituellen Handlungen sondern auch im Kontakt mit Mitgliedern ihrer Gemeinschaft die Muttersprache sprechen, insbesondere mit Personen der ersten Generation. Denn neben den rituellen Aufgaben übernehmen die RBP oft Tätigkeiten, die dem Bereich der psycho-sozialen Unterstützung oder Sozialarbeit zugerechnet werden können: Mediation, Jugendarbeit, Beratung, Gefängnisseelsorge etc. Seelsorgliche Tätigkeiten nach christlichem Vorbild seien vielen hinduistischen Priestern oder Imamen, welche bereits in ihrem Herkunftsland in dieser Funktion tätig waren, eigentlich unbekannt. Im Migrationskontext werden jedoch neue Rollen kreiert und neue Aufgaben übernommen. Rudolph et al. (2009) bezeichnen in diesem Zusammenhang Imame als „Multita-

⁷⁶ Nach den Daten des BFM gab es zwischen 2008 und 2012 nur eine Zulassung eines serbisch-orthodoxen Priesters.

lente“, die im schweizerischen Kontext zwangsläufig ähnliche Rollen übernehmen, die derzeit christliche PfarrerInnen inne hätten (ebd.: 5). Neben den seelsorgerischen Tätigkeiten, gehört zu den zusätzlichen Funktionen auch die Vertretung gegenüber gesellschaftlichen Akteuren in der Kommunikation mit Medien, Behörden oder in Projekten im interreligiösen Dialog.

Zu diesem Schluss kommen auch Studien aus dem NFP 58 (vgl. Baumann 2012: 46ff.), in denen lokale religiöse Gemeinschaften als multifunktionale Orte und Dienstleistungszentren beschrieben werden. Sie bieten ihren Mitgliedern nicht nur religiöse Orientierung, sondern stellen insbesondere auch soziale Unterstützung und einen sozialen Treffpunkt zum Informationsaustausch dar. Nicht zu unterschätzen ist die Rolle von lokalen religiösen Gemeinschaften als ein „Stück Heimat“ für ehemalige Flüchtlinge und MigrantInnen sowohl der ersten als auch der zweiten Generation. Nicht nur Hindu- oder Sikh-Tempel, auch katholische Gottesdienste kroatisch- oder italienischsprachiger Gemeinden sind nach Angabe unserer GesprächspartnerInnen oft auch unter Jungen sehr beliebt. Diese sozialen Dienstleistungen werden oft durch Weiterbildungsangebote ergänzt. Neben Gebet und Religionsunterricht gibt es bspw. in vielen Moscheevereinen auch ein Angebot für Sport, Sozialhilfe, juristische Hilfe oder interkulturelle Mediation (ebd.: 47). In Hindu-Tempeln wird neben Religion, Musik und Tanz auch Nachhilfeunterricht erteilt. Die lokalen Religionsgemeinschaften sind also wichtige Anlaufstellen und bieten Hilfe bei der Orientierung und für das Leben in der Schweiz. Auch die Porträts (s. oben) verweisen auf das vielfältige Sprach-, Beratungs- und Bildungsangebot durch religiöse Gemeinschaften. Damit leisten die verschiedenen Religionsgemeinschaften einen aktiven Beitrag zur gesellschaftlichen Integration im weiteren Sinn, wie auch die Ergebnisse des NFP 58 festhalten (Baumann 2012: 74). Dieser Beitrag für die Allgemeinheit wird allerdings von der Gesamtbevölkerung nur selten wahrgenommen, und nur im Falle der beiden Landeskirchen mit finanziellen Mitteln (Steuergeldern) unterstützt.

Dieses breite Angebot wird natürlich nicht allein durch die RBP bereitgestellt, vielmehr erhalten diese sowohl bei den anerkannten Landeskirchen als auch bei den Minderheitenreligionen Unterstützung von unzähligen Freiwilligen. Bei den in Vereinsform organisierten Minderheitenreligionen nimmt insbesondere die Person, die das Vereinspräsidium innehat, eine wichtige Rolle ein. In einigen Fällen fällt diese Funktion auch der RBP zu, in anderen ist es eine zusätzliche Person, die insbesondere administrative Tätigkeiten und die Kommunikation gegen Aussen wahrnimmt.

Unter den Freiwilligen findet sich eine grosse Anzahl von Frauen, die zu den Leitungspositionen der meisten Religionsgemeinschaften bekanntermassen nicht zugelassen sind. Interessanterweise übernehmen im Migrationskontext und im Gefolge des Mangels an Spezialisten Frauen neue rituelle Rollen (Baumann 2012: 61). So leiten Frauen in vietnamesisch-buddhistischen Pagoden in der Schweiz Rituale (ebd.) und es gibt neuerdings auch Hindu-Priesterinnen (vgl. Porträt 6). Doch auch zahlreiche weitere Funktionen innerhalb von Religi-

ongemeinschaften werden vielfach von Frauen übernommen, sei dies im Rahmen eines Vereinspräsidiums, von Sprachunterricht, der Organisation von Veranstaltungen usw.

4 Handlungsbedarf im Bereich der Zulassung von religiösen Betreuungspersonen

In diesem Kapitel wird der Handlungsbedarf betreffend das Zulassungssystem von RBP dargestellt. Aus Perspektive der Religionsgemeinschaften ist die Frage des Bedarfs an ausländischen religiösen SpezialistInnen eng verknüpft mit der generellen Situation von Religionsgemeinschaften in der Schweiz, d.h. abhängig von verschiedenen weiteren Faktoren wie den strukturellen Bedingungen (rechtliche Voraussetzungen) und den Finanzierungsmöglichkeiten. Daher beschränken sich folgende Ausführungen nicht auf die Schwierigkeiten bezüglich der geltenden Zulassungsregelung und -praxis, sondern legen auch kurz die Schwierigkeiten der RBP sowie die generellen Probleme der nicht anerkannten religiösen Gemeinschaften dar, dies insbesondere im Hinblick auf die Frage, inwieweit die gängige Praxis dem öffentlichen Interesse an einer „guten Integration“ der betroffenen Gruppen entspricht. Kapitel 4.2. beschäftigt sich mit dem identifizierten Handlungsbedarf auf Seiten der Behörden bei Bund und Kantonen.

4.1. Schwierigkeiten im Bereich religiöse Betreuungspersonen aus Sicht der Gemeinschaften

a) Probleme der Gemeinschaften

Aus Sicht vieler Gemeinschaften wird nicht die Zulassung von RBP als Hauptproblem wahrgenommen (viele Gemeinschaften sind sich der Zulassungsregelung gar nicht bewusst, so dass auch keine Problematisierung stattfindet). Vielmehr stellt sich für sie die generellere Frage, wie die religiöse Betreuung in der Schweiz organisiert und langfristig gewährleistet werden kann. Hierbei muss wiederum nach einzelnen Gemeinschaften und ihrer Situation differenziert werden: Für afrikanische oder lateinamerikanische Migrationskirchen⁷⁷ beispielsweise, deren Mitglieder oft in unsicheren aufenthaltsrechtlichen Verhältnissen leben (Röthlisberger/Wüthrich 2009: 35), trägt eine RBP mit geregelter Aufenthaltsstatus viel zur Stabilität der Gemeinschaft bei. Für Personen, die bereits seit Jahrzehnten in der Schweiz leben (immer mehr auch mit Schweizer Staatsangehörigkeit) ist die religiöse Erziehung der Kinder, der sogenannten zweiten Generation, von grosser Bedeutung. In beiden Fällen sind nicht allein die theologischen Kenntnisse der RBP von Bedeutung. Denn für verschiedene Gemeinschaften stellen sich im Migrationskontext neue Fragen. Dies können bspw. auch kritische Fragen bezüglich religiöser Traditionen sein, welche die Religionsverantwortlichen beantworten sollen. Daher ist es aus Sicht der meisten befragten VertreterInnen der Religi-

⁷⁷ Darunter fallen in Anlehnung an Röthlisberger/Wüthrich (2009) „Zusammenschlüsse von Christinnen und Christen mit Migrationshintergrund, die sich selbst als Kirche verstehen“ (ebd.: 9).

ongemeinschaften wichtig, dass ihre Betreuungspersonen sowohl die religiösen Funktionen ausüben können als auch die Lebensumstände der Mitglieder ihrer Gemeinschaft in der Schweiz kennen. Einige Religionsgemeinschaften möchten daher idealerweise nicht Personen aus den Herkunftsländern beiziehen, zumindest wenn es um die langfristige Betreuung geht. Vielmehr wird nach anderen Wegen gesucht, den Bedarf zu decken. Eine grosse Diskussion diesbezüglich dreht sich um die Ausbildungsmöglichkeiten in der Schweiz (bspw. Imam-Ausbildung, vgl. dazu Rudolph et al. 2009). Dies wird im auch Rahmen des „Muslim-Dialogs“ als Aktionsfeld 8 diskutiert (vgl. Kapitel 1.1.).

Eine Knappheit an RBP scheint nach Aussage mehrerer GesprächspartnerInnen insbesondere an religiösen Festtagen zu bestehen (Karwoche, Ramadan, Tempelweihe etc.). Einige Personen wiesen aber auch darauf hin, dass wiederum nach einzelnen Religionsgemeinschaften unterschieden werden müsse, da unterschiedliche Bedürfnisse bestehen und bei gewissen Religionsgemeinschaften durchaus ein dauerhafter Mangel an religiösen SpezialistInnen herrscht, z.B. bei tamilischen Hindus, vietnamesischen BuddhistInnen (Baumann et al. 2011) und teilweise auch MuslimInnen (dies wurde insbesondere von türkischen MuslimInnen betont). Hierbei gilt es zudem, Besonderheiten der einzelnen religiösen Traditionen zu berücksichtigen: Für die Durchführung gewisser Zeremonien müssen mehrere Personen gleichzeitig anwesend sein (z.B. Sikhs mind. 5 Priester gleichzeitig) oder eine Betreuungsperson muss den ganzen Tag über anwesend sein (z.B. Muslime fünfmal täglich Gebet). Derartige Regeln erhöhen wiederum den Bedarf an RBP. Zudem fehlt oft nicht die „zentrale spirituelle und rituelle Ausübungs- und Ansprechperson“ einer Gemeinschaft, sondern es geht auch um Neben- oder Hilfsfunktionen, die allerdings für die Durchführung von Ritualen oder Zeremonien ebenso bedeutsam sein können (bspw. Musiker).

Der Betreuungsbedarf hängt mitunter auch von der Zusammensetzung und Herkunft der Gruppe ab: So ist gemäss einem Experten die Situation bei den Hindus recht unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um tamilische Hindus handelt, die hier im Exil mit der Perspektive des langfristigen Verbleibens leben und ihre Traditionen stärker pflegen, also auch häufiger in den Tempel gehen, oder um andere Hindus, sei es aus Indien, sei es aus verschiedenen anderen Ländern der Welt. Letztere seien als „Expats“ in der Regel hochqualifiziert und das religiöse Leben sei für sie weniger zentral, damit besuchten sie auch weniger häufig einen Tempel und benötigten Priester vor allem für bestimmte Zeremonien, wie z.B. für Heiraten, oder Feiern bei bestimmten Übergangsriten von Kindern.

Bezüglich der Gewährleistung der religiösen Betreuung von Minderheitenreligionsgemeinschaften in der Schweiz stellen sich in der Praxis folgende weitere Herausforderungen:

Eines der wichtigsten Probleme der Religionsgemeinschaften in der Schweiz sind mangelnde Finanzen. Manche Gemeinschaften werden durch Geldgeber aus dem Herkunftsland unterstützt, sie erhalten Mittel für die Anstellung der RBP (z.B. Muslime aus der Türkei und Sikhs aus Indien) und/oder Unterstützung beim Bau von Gebäuden (z.B. BuddhistInnen aus Thailand). Diese Unterstützung ist für viele eine willkommene Hilfeleistung, da sie zur Stabilität

der Gemeinschaft beiträgt. Gleichzeitig könnte bei solchen transnationalen Abhängigkeiten jedoch auch die Gefahr religiöser Beeinflussung durch ausländische Staaten (erwähnt wird in diesem Zusammenhang etwa Saudi-Arabien) bestehen. Gemeinschaften ohne finanzielle Unterstützung aus dem Ausland finanzieren sich hauptsächlich über Mitgliederbeiträge und Spenden, zudem entrichten Freiwillige unzählige Arbeitsstunden unentgeltlich. Das Thema der schwierigen finanziellen Lage vieler Gemeinschaften nicht anerkannter Religionen wird oft erwähnt und ist mit der Frage der Steuerhoheit verbunden: Die Steuererhebung unter den Mitgliedern ist nur nach einer öffentlich-rechtlichen Anerkennung möglich. Dieses Privileg folgt jedoch nicht zwingend der Anerkennung (Cattacin et al. 2003: 16).

Auch die Frage nach eigenen Räumlichkeiten stellt für viele Religionsgemeinschaften ein grosses Problem dar, wie uns in mehreren Gesprächen erläutert wurde. Dies hängt allerdings nicht nur mit den ungenügenden finanziellen Mitteln der Religionsgemeinschaften zusammen, vielmehr verunmöglichen oft auch baurechtliche Massnahmen (oder Einsparungen von AnwohnerInnen) den Bau religiöser Zentren (vgl. auch Kapitel 1.4.).

Ein weiteres wichtiges Anliegen vieler unserer GesprächspartnerInnen sind Lösungen im Bereich der religiösen Dienstleistungen⁷⁸ in staatlichen Institutionen (Spital, Gefängnis, Schule, Armee, Altersheime, Empfangs- und Verfahrenszentren). Hierbei gibt es bereits Einzelfälle, in denen eine Zusammenarbeit oder gar Anstellung RBP nicht anerkannter Gemeinschaften durch Institutionen erfolgt ist. Die befragten Personen sind sich jedoch einig, dass hier grosser Handlungsbedarf besteht (vgl. auch Becci et al. 2011).

Alle der bisher ausgeführten Punkte sind auf die eine oder andere Weise mit dem Wunsch nach gesellschaftlicher Akzeptanz – und damit einhergehend öffentlich-rechtlicher Anerkennung – verbunden (vgl. auch Baumann 2012: 31). Für Personen muslimischer Religionszugehörigkeit stellt zudem das vorherrschende politische und mediale Klima mit dem ausgrenzenden Diskurs über Muslime ein Problem dar (ebd.). Doch auch andere Religionsgemeinschaften (z.B. Sikhs) sehen Informationsbedarf unter der Mehrheitsbevölkerung, um Ängste abzubauen und Diskriminierung zu verhindern.

b) Allgemeine Probleme für Personen mit religiösen Betreuungsfunktionen

Fast alle der befragten Personen unterstrichen die hohe Arbeitsbelastung der RBP (im weiteren Sinn) und die Vielfalt ihrer Aufgabenbereiche. Neben den rituellen Funktionen übernehmen sie oft zahlreiche weitere Aufgaben, welche die Kenntnisse aus einer theologischen Ausbildung (und in vielen Fällen auch die Anforderungen an eine RBP im Herkunftsland) bei Weitem übersteigen. Die Tätigkeiten für die Gemeinschaft umfassen: Seelsorge und Beratungsgespräche, Mediation und Konfliktlösung (z.B. zwischen Jugendlichen und Behörden oder zwischen den Generationen), ständige Verfügbarkeit für die Mitglieder, Religionsunter-

⁷⁸ Auch wenn es sich dabei bei vielen Gemeinschaften nicht um typische Funktionen von RBP handelt, werden solche Aufgaben zunehmend von Priestern bzw. Imamen übernommen, bilden sich also erst in der Diaspora heraus (siehe dazu auch oben Kapitel 3.3.).

richt, Vereinsorganisation (z.B. Vorstandssitzung leiten, Organisation von Festen), Fundraising, Auskunft über das Leben in der Schweiz und Kontakte mit den Behörden etc. Oft kommen solche Funktionen auch Vereinspräsidenten der religiösen Vereinigungen zu, die in vielen Fällen ebenso wichtige Vermittlungspersonen darstellen und diese Aufgaben in der Regel ehrenamtlich ausführen.

Die RBP unterstehen oft einer Doppelbelastung, da sie zusätzlich zur Aufgabe der religiösen und sozialen Betreuung der Gemeinschaft weitere gesellschaftliche Anforderungen bewältigen müssen wie Projekte im interreligiösen Dialog oder die Kommunikation mit den Behörden und Medien. Zusätzlich auferlegen den zum Zweck der Erwerbstätigkeit als RBP aus Drittstaaten zugelassenen Personen gesetzliche Regelungen auch noch Verantwortung für die Integration ihrer Mitglieder.⁷⁹

In vielen Fällen wird diese Arbeit unbezahlt und/oder nebenamtlich geleistet, da Finanzierungsmöglichkeiten im Gegensatz zu den anerkannten Religionsgemeinschaften (Steuerhoheit) fehlen. Das bedeutet, dass viele der Personen, welche oben genannte Funktionen wahrnehmen, ihren Lebensunterhalt mit einer Erwerbsarbeit ausserhalb der Gemeinschaft verdienen. Diesen Befund bestätigt auch die Studie von Stolz et al. (2011), wonach nur 14% der nichtchristlichen Gemeinschaften über einen vollzeitlich angestellten spirituellen Leiter verfügen (ebd.: 19).

Neben einer Ausbildung wurden von unseren GesprächspartnerInnen auch Weiterbildungsangebote diskutiert. Hier sind die Meinungen kontrovers, denn einerseits besteht ein Bedarf nach Weiterbildung, andererseits wird die Arbeitsbelastung der Betreuungspersonen dadurch noch grösser. Dies zeigen auch bisherige Erfahrungen mit solchen Angeboten: Nach unseren Informationen wurde bereits mehrmals der Versuch unternommen, ein Weiterbildungsangebot für bereits tätige RBP aufzubauen, einerseits in Zusammenarbeit mit Hochschulen, z.B. der Lehrgang „religiöse Begleitung im interkulturellen Kontext“ an der zhaw in Winterthur oder eine Weiterbildung für arabischsprachige Imame an der Universität Fribourg. Andererseits bieten auch verschiedene weitere Organisationen Weiterbildungen an, z.B. das Zürcher Forum der Religionen mit seinem „Kurs über Alltagswissen“ für ausländische Betreuungspersonen. Schliesslich bieten auch die Landeskirchen theologische Weiterbildungen an, so etwa die römisch-katholischen Kirchen als Einführung für die im Ausland rekrutierten Priester oder die evangelischen Landeskirchen für Leitende von Migrationskirchen. Insbesondere die universitären Angebote hatten jedoch Rekrutierungsprobleme und konnten mangels genügend Anmeldungen nicht durchgeführt werden. Gründe für diese geringe Nachfrage trotz grossen Bedarfs liegen wohl am zu hochschwelligem Angebot (Sprachkenntnisse), am Zeitmangel der RBP und an mangelnden finanziellen Mitteln.

⁷⁹ Weisungen (siehe oben Kapitel 2.1. b) und Entwurf für ein AIG, Art. 26a Abs. 1 (oben Kapitel 2.1.d).

c) Probleme mit dem Zulassungsweg für Erwerbstätige aus Drittstaaten zum Zweck der religiösen Betreuung

Die in den Weisungen des BFM (oben Kapitel 2.1.b) genannten Anforderungen an die Zulassung von RBP stellen gemäss den GesprächspartnerInnen in verschiedener Hinsicht Hürden für die Zulassung ihrer Betreuungspersonen dar.

Als grosses Problem betreffend die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der religiösen Betreuung werden – sofern die Regeln überhaupt bekannt sind – oft die hohen arbeitsrechtlichen Anforderungen (branchenüblicher Lohn bei gleichzeitig nur vollamtlich und vollzeitig erlaubter Erwerbstätigkeit als RBP) genannt. Der geforderte Lohn ist faktisch nur für grosse Gruppen finanzierbar sowie für solche, die durch ihren Herkunftsstaat unterstützt werden. Für kleine Gemeinschaften ist die Finanzierung des Lohns allein durch Mitgliederbeiträge sehr schwierig, mitunter unmöglich, insbesondere für Gemeinschaften mit finanzschwachen Mitgliedern (erwähnt wurden in Gesprächen etwa Gemeinschaften, die zu einem wesentlichen Teil aus Personen aus dem Asylbereich bestehen wie z.B. die eritreischen Gemeinschaften in der Schweiz).

Auch weitere Anforderungen wie der Nachweis der überregionalen Bedeutung der Gemeinschaft, fester Versammlungsräume und der Sprachkenntnisse auf Niveau B1 werden mitunter als Schwierigkeit bezeichnet. Bezüglich des in einer IntV festgelegten Sprachkursbesuches wird darauf hingewiesen, dass solche Kurse auf diesem hohen Niveau nicht überall angeboten würden (sowohl im Ausland als auch in der Schweiz). Die finanzielle Unterstützung durch den Staat wird begrüsst, so wie dies in gewissen Kantonen bereits heute der Fall ist.

Ein weiteres Problem stellt die Tatsache dar, dass Personen mit bestimmten Funktionen, die nicht von religiösen Spezialisten wie z.B. Priester oder Imamen im engen Sinn erbracht werden, durch die Schweizer Behörden nicht zugelassen werden, aber für Zeremonien oder andere Aufgaben dennoch unabdingbar sind. Dies trifft insbesondere seit in Kraft treten der neuen Weisungen per 1.12.2012 zu (vgl. Kapitel 2.1. b). Eine zusätzliche Schwierigkeit bildet die verlangte universitäre oder gleichwertige Ausbildung, dies insbesondere im Fall von religiösen Traditionen ohne offizielle Ausbildungsinstitutionen. So kennen bspw. hinduistische Gemeinschaften keine einheitlichen Ausbildungsgänge mit offiziellem Abschluss-Diplom. Die Nicht-Anerkennung der theologischen Ausbildung im Herkunftsland stellt nach Röthlisberger/Wüthrich (2009) auch für Leitende christlicher Migrationskirchen ein Problem dar (ebd.: 40).

Mehrere befragte Personen wiesen auf die Problematik von Abmachungen zwischen der Schweiz und einzelnen staatlichen oder religiösen Institutionen anderer Staaten hin. Diese sich nicht mehr in den Weisungen des Bundesamtes findenden Gesamtregelungen (namentlich mit Würdenträgern und Institutionen der Türkei, von Mazedonien und Bosnien-Herzegowina und mit orthodoxen Kirchen) stossen insbesondere bei Minderheiten innerhalb ihrer Gruppe (z.B. Personen im Asylbereich oder solche, die eine dem schweizerischen Kontext angepasste Religion wünschen) auf Ablehnung, da sie tendenziell eine Einflussnahme

des Herkunftsstaates verstärken. Zudem werden sie kritisch beurteilt, da solche Abkommen oft von einem dem Integrationsgedanken diametral entgegenstehenden Rotationsprinzip ausgehen, indem die RBP nach einigen Jahren ersetzt werden.

Für gewisse Gemeinschaften stellen die (früher explizit genannten) Höchstzahlen für die Zulassung der RBP ein Problem dar, z.B. für Vereine türkischer MuslimInnen (max. 20 Imame aber nach eigenen Angaben 43 bestehende türkisch-muslimische Vereine).

Von mehreren VertreterInnen katholischer Kirchen wurden Schwierigkeiten bei der Organisation von Ferienvertretungen (2 Monate) erwähnt, da sich diesbezüglich die Regelungen verschärft hätten. Dies betrifft beispielsweise Priester aus Indien oder afrikanischen Staaten, die in Rom doktorieren und in den Semesterferien Zeit hätten, in einer Schweizer Gemeinde auszuhalten. Mehrmals wurde auch erwähnt, dass die Bewilligungen für Kurzaufenthalte für religiöse Feste (Ramadan, buddhistische Feiern etc.) ein Problem darstellen. Der grosse Aufwand und die langen Bearbeitungszeiten seien hier grosse Hürden.

Der relativ hohe administrative Aufwand für einen Antrag auf Zulassung einer RBP (oder die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung) sowie die langen Bearbeitungsfristen stellen eine weitere Schwierigkeit dar. Im Unterschied zu etablierten Institutionen mit bezahltem Sekretariat wie bspw. die katholische Kirche, verfügen viele der Religionsgemeinschaften mit hohem MigrantInnenanteil nicht über die notwendigen Informationen und Ressourcen für die Zusammenstellung eines vollständigen Dossiers.

Es kann nicht abschliessend beantwortet werden, wie weit die hohen Anforderungen die geringe Anzahl eingereichter (und bewilligter) Gesuche für die Zulassung als RBP beeinflussen. Die Ablehnungsquote auf Bundesebene scheint relativ gering (1-2 Personen pro Jahr), die Situation in den einzelnen Kantonen bedürfte aber einer schweizweiten Umfrage bei den kantonalen Arbeits- und Migrationsämtern. In Ermangelung genügend RBP weichen die transnational stark vernetzten Religionsgemeinschaften auf verschiedene alternative Möglichkeiten aus.

4.2. Handlungsbedarf aus Sicht der Behörden

Im Allgemeinen erkennen die befragten Behörden nur einen geringen Handlungsbedarf in Bezug auf das Regime der Zulassung von RBP. Vor allem die Einführung der Personenfreizügigkeit habe die Situation entspannt und für die Gemeinschaften stark vereinfacht. Nur vereinzelt wurde Handlungsbedarf erkannt:

- Moniert wurde teilweise der grosse administrative Aufwand, den die Prüfung der Gesuche verursache.
- Kritisch angemerkt wurde in Bezug auf die Weisungen, dass „die Vertrautheit mit den gesellschaftlichen Verhältnissen, dem Werte- und Rechtssystem sowie mit den Lebensbedingungen in der Schweiz“ kaum überprüfbar bzw. beurteilbar sei. Wie sollen

sie die Aussagen von RBP überprüfen? Dies betreffe nicht nur einen geschützten Bereich, sondern sei auch nicht machbar.

- Wiederum einzelne Vertreter wiesen darauf hin, dass sie sich der engen Grenzen der möglichen Kontrolle der einmal zugelassenen Personen bewusst seien. Es sei kaum möglich zu kontrollieren, ob sich eine RBP an das Gesetz und die Verfassung halte. Es sei nicht dieselbe Situation wie bei einem Betrieb, der ein Produkt herstellt, das überprüft werden kann.
- Auch wurde kritisch hinterfragt, ob das Zulassungsregime angesichts der grossen Mobilität noch zeitgemäss sei.
- Die Weisungstreue ist recht unterschiedlich, besonders bei der Anwendung von IntV.
- Von Seiten einer Integrationsdelegierten wurde betont, dass sie sich mehr Mitsprache der Kantone bei der Festlegung und Ausgestaltung der Kriterien von IntV mit RBP wünsche, namentlich in Bezug auf die Frage, welches Sprachniveau realistischerweise erreicht werden kann.
- Ebenfalls aus der Optik einer Integrationsverantwortlichen wurde festgehalten, dass die zu erfüllenden Bedingungen (Arbeitsbedingungen mit Vollzeittätigkeit ohne Nebenbeschäftigung, Lohn) für die meisten Religionsgemeinschaften unerfüllbar seien. Im Weiteren führe die Verlängerung einer Bewilligung resp. die Beantragung einer solchen öfters zu Problemen, da die Leute dies vergessen oder zu spät in Angriff nehmen würden. Ein weiteres Problem sei, dass auch für Freiwilligentätigkeiten, die nicht bezahlt werden, eine Bewilligung nötig ist. Das sei nicht nur unverständlich für viele Gemeinschaften, sondern auch unrealistisch.
- Ebenfalls sei die Auflage, bis zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (nach einem Jahr) Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 nachzuweisen häufig unrealistisch. Deshalb reicht z.B. im Kanton Waadt der Nachweis eines Kursbesuchs innerhalb eines Jahres.

5. Schlussfolgerungen

5.1. Beantwortung der Fragen

a) Das Zulassungssystem für religiöse Betreuungspersonen in rechtlicher Hinsicht

Für Personen aus Drittstaaten, die um eine Zulassung als RBP in der Schweiz ersuchen, gelten eine Reihe von Voraussetzungen, die in ihrer Gesamtheit bedeutende Hürden darstellen. Dies gilt namentlich für die Voraussetzungen, welche die Religionsgemeinschaft als Arbeitgeberin erfüllen muss (gesamtschweizerische oder überregionale Bedeutung, feste Versammlungsräume, eine finanzielle Tragfähigkeit, die es ihr erlaubt, einen orts- und berufsüblichen Lohn zu bezahlen), die Vorschrift, dass die RBP ihren Beruf vollamtlich und ausschliesslich ausüben müssen, die hohe Qualifikation, über welche die betreffenden Personen verfügen müssen, die Eingrenzung auf zentrale spirituelle und rituelle Ausübungs- und An-

sprechpersonen, den Inländervorrang und die Einhaltung der Höchstzahlen. Zusätzlich haben RBP Integrationskriterien zu erfüllen, d.h. sie müssen mit den gesellschaftlichen Verhältnissen, dem Werte- und Rechtssystem der Schweiz und den Lebensbedingungen hier vertraut sein und über Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 GER verfügen. Von den Personen wird zudem implizit verlangt, dass sie als Vermittlerinnen zwischen der Mehrheitsgesellschaft und ihrer religiösen Gemeinschaft dienen und einen positiven Einfluss auf die Mitglieder ihrer Gemeinschaft ausüben. Die neuen Weisungen des BFM verzichten auf die explizite Festbeschreibung der früher praktizierten „Gesamtregelungen“ mit einzelnen religiösen Gemeinschaften (römisch-katholische Priester, Imame aus der Türkei, aus Bosnien und Herzegowina und aus Mazedonien, serbisch-orthodoxe Priester).

Neben diesem gemäss Art. 7 VIntA vorgesehenen Zulassungsweg für RBP sieht die Rechtsordnung auch die Möglichkeit für kürzere Aufenthalte unter 4 Monaten vor, wobei von den Höchstzahlen abgewichen werden kann und auch weniger strenge Anforderungen an die Sprachkenntnisse gestellt werden.

Es bestehen indessen mehrere weitere praktizierte – und oftmals auch rechtlich zulässige – Möglichkeiten, die Funktionen religiöser Betreuung in der Schweiz auszuüben, ohne die hohen Hürden von Gesetz und Verordnung erfüllen zu müssen, sei dies im Rahmen von kurzfristigen Dienstleistungserbringungen für max. 8 Tage im Jahr (wofür u.U. ein Visum erforderlich ist, welches für diesen Zweck ausgestellt werden muss), sei dies aber vor allem auch im Rahmen des Familiennachzuges oder durch Personen, die als Asylsuchende in die Schweiz gelangt sind. Schliesslich ist es auch ohne weiteres möglich, dass bereits in der Schweiz zugelassene Personen im Rahmen einer beruflichen Neuorientierung zu RBP werden oder entsprechende Funktionen nebenberuflich ausüben. In all diesen Fällen bestehen keine Bewilligungspflicht und damit auch kaum Möglichkeiten, Voraussetzungen wie im Fall des dafür vorgesehen Zulassungsregimes zu normieren.

Der Ausübung von religiösen Funktionen durch diplomatisches oder konsularisches Personal oder durch Personen, die mittels Touristenvisum in die Schweiz kommen, setzt die Rechtsordnung indessen enge Grenzen.

Hingegen steht Angehörigen von EU- und EFTA-Staaten die Tätigkeit als RBP (sei dies als Arbeitnehmende, sei dies u.U. auch als selbständig Erwerbende oder gar als Dienstleistungserbringende) weitgehend offen und es dürfen im Allgemeinen keine von den Regeln für schweizerische BürgerInnen abweichende Voraussetzungen aufgestellt werden.

Im Übrigen sind auch schweizerische Staatsangehörige als RBP tätig. Dies betrifft nicht nur eingebürgerte Personen, sondern auch KonvertitInnen, die sich zum Beispiel zu hinduistischen Priestern ausbilden liessen. Für diese Personen bestehen keine besonderen rechtlichen Voraussetzungen der Berufsausübung.

b) Ausübung religiöser Betreuungsfunktionen in der Praxis

Die vorhandenen Daten zur Anzahl der tatsächlich in religiösen Betreuungsfunktionen aktiven Personen sind aus verschiedenen Gründen relativ knapp. Zu den im Rahmen des FZA in die Schweiz zugelassenen RBP gibt es keine genaueren Angaben, da hier keine Zustimmungspflicht besteht. Demgegenüber existieren genaue Angaben zu den Bewilligungen, die zwecks Zulassung von RBP aus Drittstaaten erteilt wurden: zwischen 2008 und 2012 wurden durchschnittlich jährlich 40 Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligungen für einen Aufenthalt von über vier Monaten erteilt. Zusätzlich wurden jährlich 20 bis 40 Kurzaufenthaltsbewilligungen für Kurzeinsätze von weniger als vier Monaten erteilt, diese sind nicht kontingiert. Gut die Hälfte (55.1%) der in dieser Zeit für über 4 Monate zugelassenen RBP aus Drittstaaten waren Priester der römisch-katholischen Kirche, davon wiederum wurde ein Grossteil von Schweizer Pfarreien angestellt. Knapp ein Viertel (22.7%) waren muslimische Imame, weniger als 10% machten RBP anderer christlicher Glaubensgemeinschaften sowie buddhistischer Gemeinschaften aus. Die übrigen Religionsgemeinschaften (verschiedene christlich-orthodoxe, jüdische und hinduistische) erhielten nur vereinzelte Bewilligungen für einen Aufenthalt von über 4 Monaten.

Die Zulassung von RBP als Erwerbstätige aus Drittstaaten betrifft damit nur eine geringe Anzahl von Personen und erscheint aus Sicht vieler Kantone als marginales Phänomen. Gleichzeitig ist damit oft ein grosser Aufwand verbunden, so sind verschiedene Behörden von Bund und Kantonen am Verfahren der Zulassung von RBP beteiligt: neben dem BFM und dem NDB (im Rahmen seines Aufgabengebietes) namentlich die kantonalen Arbeitsmarktbehörden und die kantonalen Migrationsämter, dazu kommen - je nach kantonaler Regelung - die Integrationsfachstellen im Falle des Abschlusses einer Integrationsvereinbarung. Wie sich gezeigt hat, stellen dabei die Weisungen eine wichtige Rolle in der Umsetzung der Vorgaben dar.

Es können verschiedene Faktoren ausgemacht werden, die dazu beitragen, dass eine Religionsgemeinschaft einen Zulassungsantrag für ihre RBP stellt: Zentral sind ihre Grösse, ihre Anwesenheitsdauer in der Schweiz und ihre Organisationsform. Auch die Rolle einer allfälligen Unterstützung durch das Herkunftsland (z.B. Türkei oder Thailand) sollte nicht unterschätzt werden; diese entfällt allerdings insbesondere bei Gemeinschaften, deren Mitglieder hauptsächlich als Asylsuchende in die Schweiz gelangten. Die genannten Faktoren beeinflussen die jeweiligen Ressourcen der Gemeinschaften wie finanzielle Mittel, den Informationsfluss und die Kenntnisse der Abläufe. In der Praxis zeigt sich daher, dass die etablierten, gut organisierten und finanzstarken Gemeinschaften wie die katholische Kirche (die als öffentlich-rechtlich anerkannte Landeskirche über Steuerhoheit verfügt) und einige muslimische Vereine (mit Unterstützung durch das Herkunftsland im Falle der Türkei) ihre religiöse Betreuung durch die Zulassung von Drittstaatsangehörigen als erwerbstätige RBP zu organisieren vermögen. Andererseits verfügen insbesondere kleine, noch nicht lange anwesende, wenig etablierte und damit „schwache“ Gemeinschaften aller Religionen oft über keine zum Zweck der Erwerbstätigkeit als RBP zugelassenen Personen.

Verschiedene Religionsgemeinschaften berichten von einem Mangel an RBP, insbesondere an religiösen Feiertagen wie bspw. der Karwoche, dem Ramadan-Monat oder bei Ferienablösungen. Um den Mangel auszugleichen, werden daher auch RBP aus dem Ausland eingeladen, die in der Schweiz für kurze Zeit tätig werden (z.B. Hindu-Priester, Imame, buddhistische Mönche und Nonnen, katholische Priester). Diese reisen entweder via FZA aus dem umliegenden Ausland oder auch als Touristen ein. Bei den Gemeinschaften, die über eine ständige RBP verfügen, sind dies oft Personen, die bereits seit längerer Zeit in der Schweiz anwesend waren und die religiöse Betreuungsfunktion vielerorts auch nebenamtlich und ehrenamtlich leisten. Dies können Personen sein, die im Rahmen des FZA, des Arbeitsmarktes (z.B. Gastarbeiter aus dem Kosovo) oder des Familiennachzugs (z.B. tamilische Priester) in die Schweiz gekommen sind und bereits seit längerem in der Schweiz leben und teilweise eingebürgert sind. Ebenso gibt es RBP, die als Asylsuchende in die Schweiz gekommen sind (z.B. somalische Imame, eritreisch-orthodoxe Priester oder tamilische Priester). Für Personen christlicher Konfession (römisch-katholisch und christlich-orthodox) stellen die theologischen Fakultäten in der Schweiz eine Ausbildungsmöglichkeit dar, einige der heutigen RBP kamen erstmals im Rahmen eines Studentenvisums in die Schweiz und fanden nach Studienabschluss eine Anstellung (z.B. katholischer Priester oder serbisch-orthodoxer Pfarrer).

Die Befragung verschiedener Religionsgemeinschaften zeigte also, dass Personen mit religiösen Betreuungsfunktionen auf allen möglichen Zulassungswegen in die Schweiz gelangt sind. Einige der Fachpersonen wiesen darauf hin, dass die zum Zweck der Erwerbstätigkeit aus Drittstaaten zugelassenen RBP gegenüber Personen, die auf anderen Wegen in die Schweiz gelangten, eine Minderheit darstellten. Aufgrund unserer Abklärungen ist jedoch schwer abzuschätzen, ob diese Aussage auf alle Religionsgemeinschaften zutrifft und damit verallgemeinerbar ist. Fest steht jedoch, dass es in der Schweiz mehrere Tausend lokale Religionsgemeinschaften gibt, die in unterschiedlicher Weise betreut werden.

5.2. Weitergehende Überlegungen

Die Hürden für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der religiösen Betreuung sind hoch und für gewisse Gemeinschaften nicht zu überwinden. Dies kann dazu führen, dass andere Zulassungswege gesucht werden, wobei die Rechtsordnung selbst – wie in Kapitel 2 aufgezeigt – verschiedene Möglichkeiten offenlässt. Andererseits ist nicht ausgeschlossen, dass aufgrund unüberwindbarer Hindernisse versucht wird, RBP in Umgehung der Einreise- und Zulassungsvorschriften einzusetzen. Schliesslich können die rechtlichen Voraussetzungen, aber auch die beschränkten Möglichkeiten vieler Gemeinschaften, dazu führen, dass diese Gruppierungen unbetreut bleiben. Dies kann aus integrationspolitischer Sicht negative Folgen haben, da religiöse Zentren und religiöse Betreuung vielen MigrantInnen einen Halt im Aufnahmeland zu geben vermögen. Die Frage stellt sich, ob – und wenn ja durch welche staatliche Behörde oder zivilgesellschaftliche Organisation – es Bestrebungen zum Abbau von Hindernissen braucht. Die Zulassungsvoraussetzungen für RBP stehen auf jeden Fall in einem Spannungsverhältnis zu den integrationspolitischen Zielsetzungen der Politik von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Neutralität des Zulassungsregimes: Die Regelung der Zulassungsbedingungen für RBP ist auf den ersten Blick für alle religiösen Gemeinschaften gleich und es bestehen keine direkten Ungleichbehandlungen. In den Auswirkungen ist das Zulassungsregime indessen nicht neutral, sondern bevorzugt in erster Linie die Landeskirchen:

- Generell sind Glaubensgemeinschaften bevorzugt, die ihr Personal aus dem Freizügigkeitsraum beziehen können, der überwiegend christlich geprägt ist. Für bspw. muslimische, hinduistische oder buddhistische Gemeinschaften sind diese Möglichkeiten viel geringer. Für Personen aus dem Freizügigkeitsbereich fallen viele der Zulassungshürden weg (z.B. sprachliche) und mit ihnen können keine Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden. Ebenso gilt die Voraussetzung nicht, dass die RBP vollamtlich tätig sein muss und keine Nebenbeschäftigung annehmen darf.
- Das Kriterium der gesamtschweizerischen oder überregionalen Bedeutung favorisiert die alteingesessenen Kirchen und verhindert es insbesondere neueren und kleineren Gemeinschaften zu einer RBP zu kommen. Dies gilt besonders für die schnell wachsenden Gruppen, die von Flüchtlingen gebildet werden, die kaum über Ressourcen verfügen (z.B. somalische oder eritreische Flüchtlinge).
- Eine zusätzliche Schwierigkeit bildet in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass viele Religionsgemeinschaften, Kirchen, Tempelvereine, Moscheevereine etc. nach national-ethnischen und sprachlichen Kriterien getrennt organisiert sind. Dies führt nicht nur zu eher kleineren Gemeinschaften, sondern verunmöglicht auch, dass RBP gleichzeitig für mehrere solcher Gemeinden innerhalb einer Region zuständig sein können, da sie z.B. nicht die entsprechenden Sprachen beherrschen. So kann z.B. ein türkischer Imam nicht für die somalische Gemeinschaft tätig werden. Diese Tatsache führt indessen zu einem höheren Bedarf an RBP. Andererseits können daher u.U. RBP nicht voll ausgelastet werden, was wiederum mit der Zulassungsvoraussetzung des Vollamtes kollidiert.
- Ebenfalls ist es für viele religiöse Gemeinschaften schwierig, sich überregional zu organisieren und auf gemeinsame RBP zurückzugreifen, da dies aufgrund der Distanzen, aber vor allem auch der religiösen Zeremonien (z.B. fixe Gebetszeiten) oft nicht möglich ist.
- Die Voraussetzungen an die finanziellen (angemessener Lohn) und infrastrukturellen (Räume) Ressourcen bevorzugen diejenigen Gemeinschaften, die sich als öffentlich-rechtlich anerkannte Körperschaften über Steuern finanzieren können. Hier würde auch die in einigen Kantonen (BS, VD, SO) rechtlich vorgesehene Möglichkeit einer öffentlichen Anerkennung keine Abhilfe schaffen, da diese „kleine Anerkennung“ nicht mit der Kompetenz verbunden ist, Steuern zu erheben. Gemeinschaften ohne Steuereinkünfte bleiben deshalb als Finanzierungsmöglichkeit hauptsächlich freiwillige Mitgliederbeiträge.
- Ebenso haben die Landeskirchen mit ihren gefestigten Organisationsstrukturen ungleich bessere Möglichkeiten, mittels ihrer Personalverantwortlichen die bürokrati-

schen Verfahren zur Zulassung RBP einzuleiten und zu begleiten, dies im Gegensatz zu den meist mit Freiwilligen arbeitenden anderen Religionsgemeinschaften.

- Ausbildungsmöglichkeiten für TheologInnen bieten die schweizerischen Hochschulen nur für römisch-katholische, evangelisch-reformierte und christkatholische Studierende. Da die Zulassungsvoraussetzungen eine abgeschlossene theologische Ausbildung verlangen, hat dies zur Konsequenz, dass diese Ausbildung für RBP anderer Glaubensrichtungen ausserhalb der Schweiz gemacht werden muss. Dies gilt namentlich auch für Personen, die bereits in der Schweiz leben oder gar hier aufgewachsen sind.
- Gewisse faktische Ungleichbehandlungen ergeben sich schliesslich aus dem Berufsbild, welches dem Zulassungsregime zu Grunde gelegt wird, und welches stark auf das Modell christlicher Pfarrer/Priester mit Seelsorgefunktion ausgerichtet ist, die einzelne kirchlich/rituelle Aufgaben haben. Unberücksichtigt bleiben andere religiöse oder rituelle Funktionsträger, welche aus dem Selbstverständnis anderer Gemeinschaften heraus für diese ebenso wichtig sind. Zudem gibt es abweichende Vorstellungen der Funktion der RBP (nicht Seelsorger, sondern rein rituelle Person) oder ist die Tatsache zu berücksichtigen, dass andere Arten von Feierlichkeiten mit unterschiedlichen Anforderungen an die Verfügbarkeit bestehen (z.B. fixe Gebetszeiten oder mehrtätige Feiern, welche es verunmöglichen, Personen über die 8-Tage-Regelung einreisen zu lassen). Ohnehin erscheint es problematisch, wenn der Aufnahmestaat entscheidet, welche Funktionen für eine bestimmte Gemeinschaft zentral sind.

Das Zulassungssystem mit dem kantonalen arbeitsmarktlichen Verfahren und den Höchstzahlen⁸⁰ vermag insofern wenig zu befriedigen, als RBP ihr Tätigkeitsgebiet auch in andere Kantone ausdehnen können bzw. müssen, weil sie aufgrund der Zersplitterung der Gemeinschaften an verschiedenen Orten tätig sein müssen. Die berufliche und geographische Mobilität, welche das Ausländergesetz einräumt (Art. 37 und 38 AuG), ermöglicht zwar Lösungen nach erfolgter Zulassung. Dennoch sind Überlegungen anzustellen, inwiefern interkantonale Lösungen anzustreben wären.

Die Zulassungsvoraussetzung der Sprachkenntnisse in der lokal gesprochenen Sprache auf Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens stellt viele RBP vor Herausforderungen, und nicht alle Betroffenen sind in der Lage, innert Jahresfrist das geforderte Niveau zu erreichen. In der deutschen Schweiz stellt sich dabei auch das Problem der Diglossie, das es RBP, die vor allem mit Angehörigen ihrer eigenen Gemeinschaft verkehren, besonders schwierig macht, Standarddeutsch praktizieren zu können. In einigen Kantonen bestehen auch keine geeigneten Angebote für das Erlernen der lokalen Sprache auf Niveau B1. Steht die Ermöglichung des Kontaktes mit den Behörden des Gaststaates im Vordergrund, ist die

⁸⁰ Eine offene Frage bleibt im Rahmen der Höchstzahlen, wie der Bedarf der Gemeinschaften an RBP berechnet wird (Anzahl Gläubige pro RBP?). Regelungen, welche bloss die Ersetzung von RBP vorsehen, sind dann unhaltbar, wenn die entsprechenden Gemeinschaften stark wachsen.

Forderung nach Kenntnissen auf der entsprechenden Stufe wohl sachgerecht. Zielen die Anforderungen an die Sprachkenntnisse hingegen auf den Kontakt mit den Gläubigen oder auf die Zelebration der religiösen Feier, machen die Sprachanforderungen wenig Sinn, wird doch ohnehin meist die Herkunftssprache verwendet. Wendet sich die RBP (z.B. ein römisch-katholischer Priester) an ein einheimisches Publikum, genügen Sprachkenntnisse auf Niveau B1 etwa für die Liturgie, die Predigt oder die Seelsorge kaum. Die Entscheidung über den Einsatz und die entsprechende Herausforderung kann aber den Verantwortlichen der betreffenden Gemeinschaft übertragen werden.

Integrationspolitische Postulate: Die Gesetzgebung, und insbesondere auch die nun auf Gesetzesstufe vorgeschlagene Zulassungsbestimmung betreffend Betreuungs- und Lehrpersonen (Art. 26a Entwurf AusländerInnen- und Integrationsgesetz, AIG), verlangt von den RBP, dass sie „mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz vertraut sind und fähig sind, diese Kenntnisse den von ihnen betreuten AusländerInnen und Ausländern zu vermitteln“. Diese bereits auf Verordnungs- und Weisungsstufe bestehende Zielsetzung wirft verschiedene Fragen auf:

- Die Bestimmung beschlägt nur eine unter vielen möglichen Konstellationen, da sie sich nur mit den Beziehungen zwischen als RBP zugelassenen Drittstaatsangehörigen und den von diesen betreuten AusländerInnen (ebenfalls Drittstaatsangehörige?) befasst. Dabei werden folgende Konstellationen von vornherein nicht einbezogen:
 - Eingereiste(r) EU-/EFTA-BürgerIn zur Betreuung von AusländerInnen
 - Als RBP zugelassene Drittstaatsangehörige zur Betreuung von SchweizerInnen
 - Eingereiste(r) EU-/EFTA-BürgerIn zur Betreuung von SchweizerInnen
 - SchweizerIn zur Betreuung von AusländerInnen (aus Drittstaaten oder aus der EU-/EFTA)
 - Bereits zugelassene Drittstaatsangehörige zur Betreuung von AusländerInnen, oder aus einem anderen Grund zugelassene Drittstaatsangehörige
 - U.a.m.
- Während nachvollziehbar ist, dass das Ausländergesetz nur partiell – nämlich bei der Zulassung von Personen aus Drittstaaten – ansetzen kann, erscheint seltsam, dass beim Zielpublikum explizit „betreute AusländerInnen“ genannt werden, obwohl in der Realität schon heute Drittstaatsangehörige römisch-katholische SchweizerInnen oder schweizerische MuslimInnen, BuddhistInnen und HinduistInnen betreuen. Hier vermittelt die Gesetzgebung das veraltete Bild, dass die Einheimischen ChristInnen sind, während die Zugelassenen nur Hindus, MuslimInnen und BuddhistInnen u.a.m. betreuen, die nicht schweizerische BürgerInnen sind.
- RBP werden von der Rechtsordnung über weite Strecken wie ein anderer Berufszweig i.S. einer „Branchenlösung“ behandelt, indem im Wesentlichen die gleichen Zulassungsregeln gelten. Dabei gilt gemäss Art. 3 Abs. 1 AuG, dass die Zulassung von erwerbstätigen AusländerInnen im Interesse der Gesamtwirtschaft erfolgt. Indem aber

die Rechtsordnung den zugelassenen RBP einerseits zusätzliche Voraussetzungen auferlegt (Integrationsanforderungen) und andererseits erwartet, dass sie das rechtliche und gesellschaftliche Wertesystem vermitteln, mithin als Brückenpersonen zur besseren Integration der Mitglieder ihrer Gemeinschaften beitragen, zeigt sie, dass es sich bei den RBP um eine besondere Kategorie von Erwerbstätigen handelt. Von Arbeitgebern im Baugewerbe z.B. wird nicht verlangt, dass sie ihren Angestellten aus Drittstaaten Wertesysteme vermitteln.

- Diese von den RBP erwartete Integrations- bzw. Sozialarbeit⁸¹ wird von den staatlichen Stellen aber – im Unterschied zu anderen Formen von Sozialarbeit – finanziell nicht abgegolten. Dies obwohl RBP (im weiteren Sinne) vielfältige Aufgaben erfüllen, die ihr direktes Arbeitsfeld oftmals übersteigen und eher im Bereich Sozialarbeit und Integrationsförderung anzusiedeln sind. Dies trägt u.a. zu einer chronischen zeitlichen Überlastung bei, die Arbeit wird zudem vielfach unentgeltlich geleistet, d.h. in der Freizeit. Eine Anerkennung dieses Beitrags zu Integration im weiteren Sinne (d.h. sowohl Hilfe im Kontakt mit Institutionen, bei der Orientierung und für das Leben in der Schweiz als auch der Erhalt des Kontakts zur eigenen Religion und zu Personen mit dem gleichen Glauben) wäre sinnvoll, ebenso wie eine Erleichterung der Tätigkeiten.
- Dies verdeutlicht, dass ein klares Spannungsfeld zwischen den Integrationsanforderungen an die RBP bei gleichzeitiger nicht-Anerkennung ihrer tatsächlichen Leistungen besteht.
- Die Fokussierung der Integrationsanforderungen bei RBP aus Drittstaaten auf die Zulassung blendet zudem aus, dass in der Praxis den PräsidentInnen der Trägervereine oft eine ebenso grosse, wenn nicht grössere, Bedeutung in der Integrationsarbeit zukommt als den RBP selbst.
- Schliesslich entspricht die Realität aus einem weiteren Grund zum Teil nicht den integrationspolitischen Zielsetzungen: RBP betreuen immer mehr Mitglieder von Gemeinschaften, die seit vielen Jahren in der Schweiz sind (z.B. tamilische Hindus). Je länger die Gemeinschaften in der Schweiz sind, desto weniger wird es für zugelassene Drittstaatsangehörige möglich, wirksam Integrationsarbeit zu leisten, da sie die Lebensbedingungen und Wertvorstellungen in der Schweiz viel schlechter kennen als die von ihnen Betreuten. Es liegt auf der Hand, dass Personen, die selbst (noch) nicht integriert sind, nicht integrierend tätig sein können. Das z.B. für römisch-katholische Priester oder für Imame aus der Türkei bestehende Rotationsprinzip⁸² verunmöglicht

⁸¹ Einzelne religiöse Gemeinschaften (z.B. die römisch-katholische) betonen indessen, dass ihre RBP der Verkündigung zu dienen haben bzw. rituelle Aufgaben haben, nicht hingegen Sozialarbeiter seien. Zu beachten ist aber auch, dass sich Aufgaben und Rollen der RBP in der Diaspora verändern können (teilweise mit Rückkoppelungswirkung in die Herkunftsländer).

⁸² Die allermeisten heute zum Zweck der Erwerbstätigkeit als RBP zugelassenen Drittstaatsangehörigen gelangen im Rahmen von „Gesamtregelungen“ in die Schweiz (römisch-katholische Priester, Imame aus der Türkei, Bosnien und Herzegowina und aus Mazedonien). Diese sind in aller Regel auf einen befristeten Aufenthalt in der Schweiz ausgelegt.

es schliesslich, diese Lücke zu schliessen. Dies lässt sich längerfristig nur über die Ausbildung von Personen bewerkstelligen, die mit den schweizerischen Verhältnissen gut vertraut sind.

Aufgrund der ausländerrechtlichen Vorgaben und den Grenzen, welche die Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Staaten setzen, bietet das Zulassungsregime, welches an die ausländerrechtliche Zulassung und Bewilligungserteilung anknüpft, keine Handhabe für eine Regelung der Lehr- oder Betreuungstätigkeit. Die vielfältigen Möglichkeiten der Zulassungen ausserhalb des vorgesehen Regimes (z.B. Familiennachzug, Ausübung nach Zulassung und Berufswechsel, Personen aus dem Asylbereich) zeigen darüber hinaus, dass eine rein ausländerrechtliche Optik den Gegebenheiten nicht gerecht zu werden vermag. Dies gilt auch für die hohe Mobilität der RBP, die in transnationale Netzwerke eingebettet sind: Dabei kommen sowohl RBP aus dem Ausland für einzelne Zeremonien in die Schweiz, wie auch umgekehrt hier lebende RBP ihre Dienstleistungen in anderen Staaten erbringen. Wollte man die Situation ändern, müsste man nicht primär bei der Zulassung von RBP aus Drittstaaten ansetzen, sondern ein allgemeines Berufsausübungsgesetz für RBP schaffen (mit Regelung der Ausbildungswege, Abschlüsse, Rechte und Pflichten der Berufsleute), was indessen weder wünschbar noch realistisch erscheint (siehe auch unten 5.3.). Ohnehin ist angesichts der zunehmenden Grösse der Religionsgemeinschaften, der zunehmenden Dauer des Aufenthaltes und der Möglichkeit der Rekrutierung aus dem Freizügigkeitsraum davon auszugehen, dass das Modell der Zulassung von Personen aus Drittstaaten als Erwerbstätige zum Zweck der religiösen Betreuung weiter an Bedeutung verlieren wird.

5.3. Empfehlungen zum identifizierten Handlungsbedarf

Aufgrund der vielfältigen Probleme der nicht traditionell in der Schweiz verankerten religiösen Gemeinschaften und des aufgezeigten Handlungsbedarfs ergeben sich folgende Empfehlungen:

Zulassung:

Die Zulassungsvoraussetzungen sind so zu gestalten, dass sie nicht zu unüberwindbaren Hürden werden. Das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV⁸³) garantiert u.a. jeder Person das Recht, „ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und alleine oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen“ (Abs. 2). Die Möglichkeit, den Glauben praktizieren zu können, ist damit grundrechtlich geschützt, wobei Einschränkungen gestützt auf die allgemeinen Schranken der Grundrechtsausübung (Art. 36 BV) möglich bleiben. Dies unterscheidet die Zulassungsfrage bei RBP auch von der Regelung der Zulassung anderer Berufsgruppen, die in vielen Fällen nicht einen grundrechtlich geschützten Hintergrund hat. Ohne dass daraus einklagbare Ansprüche oder direkte staatliche Verpflichtungen abzuleiten wären, ist die Möglichkeit, dass Angehörige einer Glaubensgemeinschaft ihren Glauben praktizieren können, in der Abwägung der auf dem Spiele stehenden Interes-

⁸³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.

sen zu gewichten. Gemäss Müller/Schefer (2008: 278f) ergibt sich aus einem „wirklichkeitsbezogenen Verständnis der Religionsfreiheit und des daraus fließenden Neutralitäts- und Toleranzgebots (...) die Forderung, dass der Staat auch für eine ungestörte Ausübung der Religionsfreiheit sorgen und insbesondere Minderheiten Schutz gewähren muss“. So hat das Bundesgericht in BGE 97 I 221 (E. 4d) festgehalten, die Glaubens- und Kulturfreiheit sei ein *Freiheitsrecht mit negativer und positiver Funktion*. Es handelt sich mithin um einen bedingten Leistungsanspruch. Es ist im Rahmen dieser explorativen Studie allerdings nicht möglich, Kriterien zu definieren, welche – angesichts der Verschiedenheit der Gemeinschaften und der praktischen Herausforderungen – Allgemeingültigkeit beanspruchen könnten. Solche Kriterien können nur in einem Verständigungsprozess mit den Religionsgemeinschaften gefunden werden. Eckpfeiler für Kriterien bleiben dabei – wie bereits heute festgelegt – eine minimale finanzielle Tragfähigkeit und eine gewisse Grösse der Gemeinschaft. Im Einzelnen müssen aber gestützt auf solche Eckpunkte konkrete Lösungen für Situationen ungenügender Betreuung gefunden werden. Dabei hat der Staat durchaus die Möglichkeit, Anforderungen an die religiösen Gemeinschaften zu stellen. Hier können etwa die Voraussetzungen, welche einzelne Kantone an die öffentlich-rechtliche Anerkennung von religiösen Gemeinschaften stellen, fruchtbar gemacht werden.⁸⁴

Die verschiedenen Ausnahmen von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 30 AuG) zeigen, dass das Ausländerrecht es durchaus ermöglichen kann, besonderen Interessenlagen zu entsprechen.⁸⁵ U.E. wäre es möglich, gestützt auf Art. 30 Abs. 1 lit. g (Ermöglichung des internationalen Austauschs sowie der beruflichen Weiterbildung) in Analogie zur Zulassung von HSK-Lehrkräften (siehe oben Ziff. 2. 1.e) auf Verordnungsstufe Kriterien zu finden, welche den religiösen Gemeinschaften mit Bedarf nach Betreuungspersonen einen grösseren Spielraum einräumen. Auf Verordnungsstufe könnten z.B. besser geeignete Anforderungen an den Lohn⁸⁶, den Umfang der Tätigkeit (auch teilzeitliche Beschäftigung) oder die geforderte Ausbildung verankert werden. Damit könnte auch zum Ausdruck gebracht werden, dass religiöse Betreuungsaufgaben nicht eine Erwerbstätigkeit wie bei anderen „Branchen“ darstellen. Einer vertieften Diskussion bedarf u.E. auch die Definition des Begriffs der „Religiösen Betreuungsperson“, der heute in der Praxis relativ eng gefasst ist, wenn wir etwa an die für Zeremonien einzelner Religionsgemeinschaften sehr wichtigen Personen (z.B. Musiker, Kantoren etc.) denken.

⁸⁴ Siehe hierzu auch die Angaben unten bei Anm. 88.

⁸⁵ Eine restriktive Anwendung der Zulassungsregelung kann u.U. dazu führen, dass die Betreuungspersonen vermehrt unter den Religionsangehörigen mit einer EU-/EFTA-Staatsbürgerschaft gesucht werden, gegenüber welchen keine aufenthaltsrechtlichen Bedingungen gestellt werden dürfen, auch wenn die entsprechenden Personen sich als weniger geeignet darstellen sollten.

⁸⁶ Der in der Praxis verlangte Mindestlohn (siehe oben Ziff. 2.1. b) bewegt sich mit Fr. 5'000.— in einem Bereich, der vielen Gemeinschaften Probleme bereitet. Mindestlöhne dienen einerseits der Vorbeugung von Sozialhilfeabhängigkeit der zugelassenen Personen und damit dem Schutz des Staates vor Sozialhilfekosten, andererseits dem Schutz der einheimischen Arbeitskräfte vor Lohndumping. Das letztere Risiko ist angesichts der Tatsache, dass für viele religiöse Gemeinschaften bis anhin kaum verfügbare inländische Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, eher klein, so dass sich eine massvolle Reduktion des Mindestlohnes rechtfertigen liesse, ohne dass damit ein hohes Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit entstehen würde.

Schliesslich hängt eine genügende Versorgung mit RBP auch von einer flexiblen Haltung der Behörden (die teilweise auch gelebt wird) bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen oder von Visa für Einsätze ohne Erwerbstätigkeit (8-Tage-Regelung) ab. Hier sind die Verfahren so zu gestalten, dass der Aufwand für die Gemeinschaften nicht unüberwindbar wird.

Als Ausfluss des auf der Glaubens- und Gewissensfreiheit beruhenden Rechts, den Glauben praktizieren zu können, folgt u.E., dass – sofern Alternativen (z.B. Rekrutierung von Inländern, Ausbildung im Inland, andere Lösungen) fehlen – das Zulassungsverfahren so gestaltet sein muss, dass die Interessen der Religionsgemeinschaften an Betreuung angemessen berücksichtigt werden. Dabei ist u.E. prima facie von einem echten Bedürfnis auszugehen, wenn die Religionsgemeinschaften ein solches dringend anmelden, bis nicht nachgewiesen wird, dass es alternative Möglichkeiten gibt oder dass sachfremde Zwecke verfolgt werden.

Finanzierung:

Eines der grössten Probleme für viele Gemeinschaften stellen die nicht vorhandenen oder knappen finanziellen Ressourcen dar. Das gilt besonders für eher junge Gemeinschaften, deren Mitglieder über das Asylverfahren in die Schweiz gekommen sind. Eine öffentlich-rechtliche Finanzierung der Glaubensgemeinschaften ist realistisch betrachtet auch längerfristig nicht zu erwarten (von vielen BürgerInnen und auch von einigen religiösen Gemeinschaften auch keineswegs gewünscht). Möglich wäre indessen, einzelne Integrationsaufgaben, die nicht der Ausübung der Religion bzw. des Kultus selbst dienen, der religiösen Gemeinschaften mittels Dienstleistungsaufträgen abzugelten und dafür Mittel aus den Integrationskrediten einzusetzen – z.B. für Sozialberatung, Mediation, Gewaltprävention, Gefängnis- oder Spitalseelsorge. Dabei würde die Unterstützung den Vereinen zukommen, nicht den RBP.

Integrationsfunktion und Ausbildung:

Es besteht weitgehende Einigkeit bei Betroffenen, Behörden und ExpertInnen, dass idealerweise Personen religiöse Betreuungsfunktionen übernehmen, welche die Schweiz gut kennen, die z.B. hier aufgewachsen sind oder lange hier leben. Als weniger ideal wird der „Import“ von RBP angesehen, die hier Funktionen z.B. im Bereich der Seelsorge oder Integration übernehmen müssen, für die sie nicht ausgebildet sind und die sie aufgrund mangelnder Kenntnisse von Gesellschaft und ev. Sprache nicht erfüllen können. Das praktizierte Rotationsprinzip, welches bspw. von der katholischen Kirche gefördert (i.S. einer beruflichen Weiterbildung für die ausländischen Priester), von anderen (z.B. einzelnen türkischen MuslimInnen) hinterfragt wird, steht diesen integrationspolitischen Postulaten entgegen.

Damit stellt sich die Frage nach den Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in der Schweiz. Diese Ausbildungsgänge sind bei allen Religionsgemeinschaften ein wichtiges Thema, wobei betont wird, dass die Religion nicht als fertiges Importprodukt verwendet werden könne.

Solange aber keine Ausbildungsmöglichkeiten für Imame⁸⁷ oder für PriesterInnen anderer nicht-christlicher Religionsgemeinschaften in der Schweiz bestehen, wären Möglichkeiten der Verleihung von Stipendien für Ausbildungen an Institutionen im EU-Raum oder in den Zentren der entsprechenden Gemeinschaften zu diskutieren.

Integration als Querschnittaufgabe: Regelung im Rahmen der kantonalen Kirchenverfassung

Die vermutlich einzige wirksame Steuerungsmöglichkeit bei der Tätigkeit von RBP wäre der Erlass eines entsprechenden Berufsausübungsgesetzes. Da ein solches Gesetz weder wünschbar noch realistisch erscheint und das Ausländerrecht, welches auf die Zulassung und die Integrationsanforderungen fokussiert, nur einen Bruchteil der Wirklichkeit einfängt, würde sich vermutlich eine Regelung für die Gruppe der RBP aufdrängen, die nicht im Ausländerrecht, sondern im öffentlich-rechtlichen Religions- oder Kirchenrecht der Kantone angesiedelt wäre.⁸⁸ Dies würde der Tatsache Rechnung tragen, dass Integrationsanforderungen an RBP nicht einen Dialog mit den betroffenen Religionsgemeinschaften zu ersetzen vermögen, und dass dieser Dialog auf kantonaler oder kommunaler Ebene geschehen muss.

Dies würde auch der Konzeption der Integration als Querschnittaufgabe, welche von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden zusammen mit den nichtstaatlichen Organisationen einschliesslich der Sozialpartner und der Ausländerorganisationen wahrzunehmen ist und in erster Linie über die Regelstrukturen zu erfolgen hat, besser entsprechen⁸⁹. Im Vordergrund sollte dabei *weniger die Migrations- als die Religionsfrage* liegen. Knüpft man beim letzteren Bereich an, verringern sich auch die Gefahren einer rechtsungleichen Behandlung verschiedener Religionsgemeinschaften.

⁸⁷ Entsprechende Bemühungen laufen seit längerer Zeit und Möglichkeiten werden aktuell im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit u.a. Vertretern von Hochschulen und der Rektorenkonferenz diskutiert.

⁸⁸ Siehe etwa die vorbildliche Regelung in Art. 169ff. KV-VD (Eglises et Communautés religieuses) und im Gesetz über die Anerkennung von Religionsgemeinschaften (Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public) vom 2. Jan. 2007 (RSV 180.51), welches Anforderungen im Bereich des ordre public und der Achtung der Werte der BV enthält (Art.4ff.).

⁸⁹ Siehe Art. 2 Abs. 2 und 3 VintA.

Anhang: InterviewpartnerInnen

Fachpersonen im Bereich Religion und Integration folgender Organe

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Reformierte Kirche Bern-Jura-Solothurn, Fachstelle Migration
Fachstelle Diversität und Integration BS
Iras-Cotis
Religionswissenschaft Universität Luzern
Religionswissenschaft Universität Luzern
Haus der Religionen Dialog der Kulturen BE
Maison de l'Arzillier VD
Integration VD

VertreterInnen folgender Behörden

Bundesamt für Migration
Fremdenpolizei Stadt Bern
Arbeitsmarktbehörde BE
Migrationsdienst BE
Integrationsbüro SO
Migration und Arbeitsmarktbehörde SO
Arbeitsmarktmarktbehörde VD
Integrationsbüro VD
Abteilung Religion VD

VertreterInnen von Religionsgemeinschaften

Sekretariat jüdische Gemeinden
Bistumssekretariat katholische Kirche
Direktor Migratio
Sekretariat Migratio
Sekretariat serbisch-orthodoxe Gemeinschaften BE
Hindu-Priester BE
Muslimischer Imam BE
Buddhistischer Mönch SO
Hindu-Priester SO
Vereinspräsident Hindu Gemeinschaft SO
Kirchgemeindepräsident katholische Kirche SO
Katholischer Priester SO
Muslimischer Imam SO
Vereinspräsident Sikh Gemeinschaft SO
Sekretariat katholische Kirche VD
Katholischer Priester VD
Vize-Vereinspräsidentin muslimische Gemeinschaften VD
Vereinspräsident muslimische Gemeinschaften VD
Vereinspräsident hinduistische Gemeinschaft ZH

Bibliographie

Allenbach, Brigit und Martin Sökefeld (Hg.) (2010). *Muslimen in der Schweiz*. Zürich: Seismo.

Baumann, Martin, Rafaela Eulberg und Frank André Weigelt (2011). *Zugewanderte Religion, öffentlicher Raum und Wandel von Geschlechterrollen tamilischer Hindus und vietnamesischer Buddhisten in der Schweiz*. Forschungsprojekt NFP 58. Schlussbericht. Unter: http://www.nfp58.ch/files/downloads/Schlussbericht_Baumann.pdf

Baumann, Martin (2012) Religionsgemeinschaften im Wandel – Strukturen, Identitäten, Interreligiöse Beziehungen, in: Bochinger, Christoph (Hg.) *Religionen, Staat und Gesellschaft die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 21-75.

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

Becci, Irene, Claude Bovay, André Kuhn, Mallory Schneuwly Purdie, Brigitte Knobel und Joëlle Vuille (2011). *Enjeux sociologiques de la pluralité religieuse dans les prisons suisses*. NRP 58 "Religions, the State and Society". Unter: http://www.nfp58.ch/files/news/99_Schlussbericht_Becchi_fr.pdf.pdf

Beyeler, Sarah und Virginia Suter Reich (2008). "Inkorporation von zugewanderten Religionsgemeinschaften in der Schweiz am Beispiel der Aleviten und der Ahmadiyya : Religion und Migration." Schweizerische Zeitschrift für Religions- und Kulturgeschichte, 102: 233-259.

Bochinger, Christoph (Hg.) (2012). *Religionen, Staat und Gesellschaft die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Bovay, Claude (2004). *Eidgenössische Volkszählung 2000: Religionslandschaft in der Schweiz*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik Neuchâtel.

Caroni, Martina, Tobias D. Meyer und Lisa Ott (2011), *Migrationsrecht*, 2. Auflage, Bern: Stämpfli-Verlag.

Cattacin, Sandro, Cla Reto Famos, Michael Duttwiler und Hans Mahnig (2003). *Staat und Religion in der Schweiz. Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen*. Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR).

Haab, Katharina, Claudio Bolzman, Andrea Kugler und Özcan Yilmaz (2010). *Diaspora und Migrantengemeinschaften aus der Türkei in der Schweiz*. Bern: BFM.

Hainard, François und Maria Hämmerli (2011). *Multiple Dimensions of the Integration Process of Eastern Orthodox Communities in Switzerland*. National Research Programme 58: Religion, the State and Society. Final research report. Unter: http://www.nfp58.ch/files/downloads/NFP58_Schlussbericht_Hainard.pdf

Husstein, Roger (2012a). *Religionslandschaft 2010 – Ergebnisse der neuen Volkszählung 2010*. Schweizerisches Pastoralsoziologisches Institut.

Husstein, Roger (2012b). *Migration und Religion in der Volkszählung 2010*. Schweizerisches Pastoralsoziologisches Institut.

Müller, Jörg Paul und Markus Schefer (2008), Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Auflage, Bern: Stämpfli-Verlag.

NFP 58 Themenheft I (2010). *Imam-Ausbildung, islamische Religionspädagogik und andere Aspekte des Islams in der Schweizer Öffentlichkeit*. Forschungsergebnisse aus ausgewählten Projekten des Nationalen Forschungsprogramms «Religion, Staat und Gesellschaft» (NFP 58). Unter: http://www.nfp58.ch/files/downloads/NFP58_Themenheft01_DE_def.pdf

Röthlisberger, Simon und Matthias D. Wüthrich (2009). *Neue Migrationskirchen in der Schweiz*. Bern: Verlag Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK.

Rudolph, Ulrich und Dorothea Lüddeckens (2009). *Imam-Ausbildung und islamische Religionspädagogik in der Schweiz? Schlussbericht*. Eine Untersuchung im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Religion, Staat und Gesellschaft» (NFP 58). Unter: http://www.nfp58.ch/files/downloads/Schlussbericht_Rudolph_de.pdf

Stähli, Armin und Raphael Widmer (2013), *Die kantonale Umsetzung der Integrationsvereinbarung*. Mit besonderer Berücksichtigung der St. Galler Praxis, in Jusletter vom 18. März 2013.

Stolz, Jörg, Mark Chaves, Christophe Monnot und Laurent Amiotte-Suchet (2011). *Die religiösen Gemeinschaften in der Schweiz: Eigenschaften, Aktivitäten, Entwicklung*. Schlussbericht der National Congregations Study Switzerland (NCSS) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 58. Unter: http://www.nfp58.ch/files/news/126_Schlussbericht_Stolz_Chaves.pdf

Nachwort

Das Bundesamt für Migration wollte sich ein deutlicheres Bild von den Personen verschaffen, die als Prediger und Seelsorger in den Glaubensgemeinschaften wirken. Wer sind sie, welche Nationalität/Aufenthaltsstatus haben sie, wie sind sie allenfalls in die Schweiz gekommen? Über welche persönlichen und beruflichen Voraussetzungen verfügen sie, welche Funktionen nehmen sie in den verschiedenen Glaubensgemeinschaften wahr und wie sind sie mit Herausforderungen der Integration konfrontiert?

Diesen Fragen sind Achermann/Achermann et al. im Auftrag des BFM nachgegangen. Die vorliegende Studie zeichnet ein interessantes und detailreiches Bild der bisher wenig bekannten Berufsgattung der „religiösen Betreuungspersonen“. Diese präsentieren sich genauso heterogen, wie die religiöse Landschaft der Schweiz der letzten Jahrzehnte vielfältig geworden ist. Porträts von sechs Einzelpersonen verdeutlichen dies sehr illustrativ.

Für die Akteure der Integrationspolitik auf allen föderalistischen Ebenen dürften diese Erkenntnisse von Interesse sein. Auch für am interreligiösen Dialog interessierte Personen sind die Ergebnisse dieser Untersuchung ein Gewinn, wird doch dadurch klarer, wie sich Herausforderungen und „Berufsverständnis“ von Glaubensgemeinschaft zu Glaubensgemeinschaft unterscheiden.⁹⁰

Achermann/Achermann et al. weisen aber auch auf ein „Spannungsverhältnis“ in der heutigen Regelung hin: Der Versuch, mit Artikel 7 der Integrationsverordnung VIntA die Integrationsleistung der Religionsgemeinschaften zu stärken und gleichzeitig den Anforderungen der Migrationspolitik zu entsprechen, gelingt nicht widerspruchsfrei. Das Bundesamt für Migration hat aufgrund der Erkenntnisse von Achermann/Achermann et al. die eigene Praxis reflektiert, insbesondere natürlich die Empfehlungen zu den Themen Zulassung, Finanzierung und Ausbildung, welche in die Zuständigkeit des BFM fallen, und kommt zu folgendem Schluss:

Zur Zulassung: Kantone und Bund haben den gesetzlichen Auftrag darüber zu wachen, dass die arbeitsmarktlichen Kriterien und der Wille des Gesetzgebers betreffend die Beschränkung der Zuwanderung aus Drittstaaten eingehalten werden. Wer explizit als religiöse Betreuungsperson im Rahmen der Kontingente für Erwerbstätige eine Bewilligung zur Einreise in die Schweiz erhält, soll im Sinne des öffentlichen Interesses auch erhöhten Anforderungen entsprechen. Das BFM ist sich bewusst, dass im Falle der religiösen Betreuungspersonen nicht primär ökonomische, sondern weitere gesellschaftliche Dimensionen tangiert werden. Diese Dimensionen werden bei der Beurteilung der arbeitsmarktlichen Zulassungskriterien weitmöglichst berücksichtigt (bspw. Lohnregelungen oder Inländernachweis, Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen für besondere religiöse Anlässe). Auch sind die internen Weisungen 2012 dahingehend überarbeitet worden, dass früher praktizierte Ungleichbehandlungen abgeschafft worden sind (bspw. Aufhebung von Gesamtregelungen mit einzelnen Gemeinschaften).

⁹⁰ Ergänzend zur Studie Achermann/Achermann et al., welche sich auf die religiösen Betreuungspersonen konzentriert, siehe die Studie Arbeitssituation und Weiterbildungsbedürfnisse von Lehrpersonen für Kurse in Heimatischer Sprache und Kultur (HSK) – Ruth Calderon/Rosita Fibbi/Jasmine Truong (im Erscheinen).

Zur Finanzierung: Den religiösen Betreuungspersonen wird in der Integrationsverordnung spezielles Augenmerk gegeben, weil die Glaubensgemeinschaften eine besondere gesellschaftliche Bedeutung haben. Ganz grundsätzlich gilt in der Integrationspolitik, dass sämtliche staatlichen und nicht-staatlichen Akteure verantwortlich sind, sich für das friedliche Zusammenleben und die Chancengleichheit aller Bewohnerinnen und Bewohner des Landes einzusetzen. Ein genereller Anspruch auf Entschädigung für „Integrationsleistungen“ lässt sich daraus nicht erheben. Im Konkreten ist durchaus denkbar - und das wird in den Kantonen auch so praktiziert - dass Glaubensgemeinschaften mit staatlicher Finanzhilfe Integrationsprojekte durchführen.

Zur Ausbildung: Wie in der Studie deutlich wird, äussern sich insbesondere auch die Mitglieder der Glaubensgemeinschaften dahingehend, dass sie Personen bevorzugen, welche mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sind und eine Landessprache sprechen. In den letzten Jahren sind von staatlichen Akteuren, Glaubensgemeinschaften und Bildungseinrichtungen verschiedene Initiativen lanciert worden, um in der Schweiz Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen. Das BFM beteiligt sich aktiv an der Diskussion zur möglichen Etablierung von Aus- und Weiterbildung in islamischer Theologie auf Schweizer Boden. Die aktuellen Entwicklungen sind vielversprechend.

Die Empfehlung, etwa ein Berufsausübungsgesetz für religiöse Betreuungspersonen zu erlassen oder ihre Funktionen statt im Ausländerrecht künftig im kantonalen Kirchenrecht zu regeln, betreffen das BFM nicht unmittelbar. Sie können als Anstoss für Diskussionen gesehen werden, die auf kantonaler Ebene geführt werden.

Die Resultate der vorliegenden Studie sind aufschlussreich und mögen mögliche längerfristige Entwicklungen anregen. Eine Überarbeitung der Zulassungspraxis drängt sich für das BFM ohne veränderte rechtliche Grundlagen jedoch nicht auf. Der Bedarf nach mehr Betreuungspersonen kann nicht mit der Lockerung der Zulassung von Personen aus Drittstaaten gedeckt werden. Denn dies würde der Migrationspolitik der Schweiz widersprechen und wäre, wie deutlich geworden ist, auch nicht im Sinne der Gemeinschaften. Das BFM hofft, dass die Ergebnisse der Studie Achermann/Achermann et al. die Diskussion um die Bedeutung der Glaubensgemeinschaften für die Integration auf eine konstruktive Weise befruchten und dankt den Autorinnen und Autoren für ihre Arbeit.

Bundesamt für Migration, Januar 2014