VPB 51.33

(Entscheid des Bundesrates vom 3. September 1986)

Erwerbstätige Ausländer. Voraussetzungen der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Geistliche durch das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA). Rechtmässigkeit der Verweigerung mangels eines anerkannten Bedürfnisses einer islamischen Religionsgemeinschaft für einen zusätzlichen Missionar. Massgeblich ist das Zahlenverhältnis von Geistlichen und Gläubigen der in der Schweiz ansässigen Religionsgemeinschaften, nicht die Zahl der von der Schweiz ins Ausland ausgesandten Missionare christlicher Gemeinschaften.

Etrangers exerçant une activité lucrative. Conditions de l'octroi d'une autorisation de séjour pour ecclésiastique par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Licéité d'un refus fondé sur l'absence d'un besoin reconnu, pour une communauté religieuse islamique, de disposer d'un missionnaire supplémentaire. Est déterminant le rapport numérique entre les ecclésiastiques et les croyants des communautés religieuses sises en Suisse, non le nombre des missionnaires envoyés à l'étranger par les communautés chrétiennes de Suisse.

Stranieri che esercitano un'attività lucrativa. Condizioni del rilascio di un permesso di dimora per ecclesiastici da parte dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML). Liceità del diniego mancando un bisogno riconosciuto, per una comunità religiosa islamica, di disporre di un missionario supplementare. E' determinante il rapporto numerico tra gli ecclesiastici e i credenti delle comunità religiose insediate in Svizzera, non il numero dei missionari inviati all'estero dalle comunità cristiane di Svizzera.

I

A. Am 20. März 1985 hat eine islamische Mission (nachfolgend Mission genannt) beim städtischen Arbeitsamt Y zu Handen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) ein Gesuch eingereicht mit dem Antrag, ihrem Mitglied X eine Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung der Tätigkeit eines islamischen Geistlichen zu erteilen.

Das BIGA hat das Gesuch am 6. August 1985 kostenfällig abgewiesen.

B. Eine gegen die Verfügung eingereichte Beschwerde ist vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement am 28. Januar 1986 kostenfällig abgewiesen worden.

Der Begründung ist zu entnehmen, dass die Erteilung einer Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung aus dem Jahresaufenthalterkontingent des BIGA nur ausnahmsweise in Frage komme (Art. 7 Abs. 1 Bst. m der V vom 26. Oktober 1983 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer, BVO, SR 823.21). Ein solcher Ausnahmefall liege hier nicht vor, da kein dringendes Bedürfnis nach einem weiteren Geistlichen nachgewiesen worden sei. Ferner stünde der Mission im Vergleich zu den Landeskirchen schon eine überdurchschnittlich grosse Anzahl Geistlicher zur Verfügung.

C. Gegen diesen Entscheid des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements hat die Mission am 25. Februar 1986 beim Bundesrat eine Beschwerde eingereicht mit dem sinngemässen Antrag, Herrn X eine Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.

Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, dass die Mission weltweit eine grosse Rolle spiele. So seien schon 1946 die erste Missionsstelle in der Schweiz gegründet und 1963 eine Moschee erstellt worden. Die Missionstätigkeit habe seither ein grosses Ausmass angenommen. Der Leiter der Missionsstelle sei daher auf einen zweiten Missionar angewiesen, der ihn entlaste. Die strukturellen Voraussetzungen für einen zweiten Missionar seien bereits geschaffen worden: das Moscheegebäude enthalte neuerdings eine zusätzliche Wohnung und der vorgesehene Missionar spreche die wichtigsten europäischen Sprachen. Ferner werde daran erinnert, dass über 1000 christliche Missionare aus der Schweiz im Ausland arbeiten; in diesem Lichte erscheine der Wunsch der Mission nach zwei Missionaren in der Schweiz als bescheiden.

II

1. (Zuständigkeit des Bundesrates, vgl. VPB 48.35).

2. Der Streit dreht sich, nachdem die Bewilligungspflicht feststeht und unbestritten ist, darum, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer «zusätzlichen Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung an einen Jahresaufenthalter aufgrund einer Verfügung des BIGA» erfüllt sind (Art. 7 Abs. 1 BVO).

a. Gemäss den Bestimmungen des BG vom 26. März 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) ist der Bundesrat befugt, Massnahmen zur Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer zu treffen (Art. 16 und 25 ANAG). Von der ihm eingeräumten Befugnis hat der Bundesrat mit Erlass der erwähnten Verordnung vom 26. Oktober 1983 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer Gebrauch gemacht. Danach ist zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Bevölkerung ein ausgewogenes Verhältnis anzustreben (Art. 1 Abs. 1 BVO). Die Zulassungsbegrenzung gilt in der Regel für aus dem Ausland zuziehende Jahresaufenthalter (Art. 4 Bst. a BVO). Erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Jahresaufenthalter über die kantonalen Höchstzahlen hinaus können nur nach den Verfügungen des BIGA erteilt werden (Art. 5 Abs. 4 BVO), so unter anderem auch für Geistliche (Art. 7 Abs. 1 Bst. m BVO). Es muss sich dabei um Personen handeln, die, versehen mit einer entsprechenden Ausbildung, im Auftrag ihrer Kirche oder religiösen Gemeinschaft von Berufes wegen Verkündigung und Seelsorge betreiben (Art. 1 Abs. 9 der V des EVD vom 26. Oktober 1983 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen
Ausländer, SR 823.211).

b. Die Vorinstanz hat zutreffend festgestellt, dass Herr X über einen Studienabschluss als Missionar des Islams verfügt; somit ist es ihm erlaubt, im Auftrag seiner religiösen Gemeinschaft beruflich Verkündigung und Seelsorge zu betreiben. Ob und inwieweit auch die Missionstätigkeit darunter fällt, kann aber genau gleich wie im vorinstanzlichen Verfahren offen gelassen werden, da die Beschwerde so oder so abzuweisen ist.

c. Die Vorinstanz hat die Verweigerung der Erteilung einer Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung an Herrn X einzig damit begründet, dass die Mission kein Bedürfnis für einen weiteren Geistlichen nachweisen könne. Für 400 Mitglieder genüge ein Geistlicher, und zwar um so mehr, als ein Quervergleich zur evangelisch-reformierten und zur römisch-katholischen Kirche zeige, dass ein

Geistlicher dort 2000-3000 bzw. ungefähr 1500 Kirchenangehörige zu betreuen habe.

Die Beschwerdeführerin hat diese Begründung nicht angefochten. Sie macht nur ergänzend geltend, dass die Missionstätigkeit besonders arbeitsintensiv sei.

Es ist allgemein bekannt, dass die Bewegung, zu welcher die Beschwerdeführerin gehört, als islamische Sondergruppe einen besonderen Missionseifer entwickelt. Weissagungen ihres Gründers verheissen, dass Europa dem Islam zuneigen werde. Ihre Gemeinden in den europäischen Ländern betrachten sich als Vorläufer dieser Zeiten (Eggenberger Oswald, Die Kirchen, Sondergruppen und religiösen Vereinigungen, Zürich 1983, S. 186).

Die Beschwerdeführerin übersieht, dass ein besonders ausgeprägter Missionseifer noch keinen Bedürfnisnachweis für einen zusätzlichen Geistlichen darstellt. Ein solcher Nachweis wäre höchstens dann erbracht, wenn die Angehörigen der Mission im Vergleich zu den Angehörigen der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Kirche weniger Geistliche zur Verfügung hätten. Dies ist nach den durchschnittlichen Erfahrungszahlen nicht der Fall. Die Angehörigen der Mission sind gegenüber den Angehörigen der Landeskirchen vielmehr als privilegiert zu betrachten, da man ihnen schon mit einer bedeutend kleineren Anzahl von Gläubigen einen Geistlichen zugestanden hat. Sogar wenn man davon ausgeht, dass die Angehörigen der Mission über das ganze Gebiet der Schweiz verstreut sind, ändert das am Ergebnis nichts; denn rund 400 Missionsangehörige und allfällige weitere Interessenten der Mission lassen sich auch unter erschwerten geographischen Verhältnissen von einem einzigen Geistlichen ausreichend betreuen.

Was die Anzahl der notwendigen Geistlichen zur Betreuung ihrer Angehörigen anbelangt, so ist selbst de lege ferenda in einem Entwurf zu einer bundesrätlichen Verordnung über die Befreiung vom Militärdienst nach den Art. 12-14 des BG vom 12. April 1907 über die Militärorganisation (MO, SR 510.10) in Aussicht genommen worden, eine Regelung mit demselben Ergebnis zu treffen. So sollen als vom Militärdienst befreite Geistliche auch Mitglieder einer Religionsgemeinschaft gelten, die - sofern sie zusätzlich eine Reihe persönlicher Voraussetzungen erfüllen - mindestens 2000 Mitglieder zu betreuen haben.

d. Die Mission meint, die Aussendung einer grösseren Anzahl von Missionaren christlicher Gemeinschaften aus der Schweiz ins Ausland sei Grund genug, Herrn X eine Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Die Beschwerdeführerin irrt in diesem Punkt. Massgebend ist nicht die Anzahl der von der Schweiz ins Ausland ausgesandten Missionare christlicher Gemeinschaften, sondern vielmehr die Anzahl der Geistlichen jeder einzelnen in der Schweiz ansässigen Religionsgemeinschaft, bezogen auf die Anzahl ihrer Mitglieder. Unabhängig davon, ob Verkündigung und Seelsorge oder Missionstätigkeit im Vordergrund stehen, hat sich die Betreuungsintensität durch Geistliche gegenüber ihren Gläubigen und den Bekehrungswilligen in den oben aufgezeigten Grenzen zu halten.

Auch die Tatsache, dass für einen weiteren Missionar schon Wohnraum bereitgestellt worden ist und die finanziellen Mittel zur Ausübung seiner Missionstätigkeit zur Verfügung stehen, hat auf den Ausgang des Verfahrens keinen Einfluss. Es geht hier einzig darum, zu verhindern, dass eine Religionsgemeinschaft gegenüber einer beliebig anderen Religionsgemeinschaft bezüglich ihrer Anzahl Geistlichen eine rechtsungleiche Vorzugsbehandlung erfährt.

3. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

Dokumente des Bundesrates