

# Streit um das Minarett

Zusammenleben in der religiös  
pluralistischen Gesellschaft

**T V Z**



# Streit um das Minarett

Zusammenleben in der religiös  
pluralistischen Gesellschaft

Herausgegeben von

Mathias Tanner

Felix Müller

Frank Mathwig

Wolfgang Lienemann



# Gewährleistet die Religionsfreiheit einen Anspruch auf Minarett und Gebetsruf?

*Andreas Kley / Alexander Schaer*

## I. PROBLEM

Die Freiheitsrechte weisen unterschiedliche Dimensionen und Schichten auf. Ihr Adressat ist der Staat, der gehalten ist sie zu achten. Dies geschieht auf zwei unterschiedliche Arten: Als subjektive Rechte berechtigen sie das Individuum und verpflichten den Staat, das Thema des betreffenden Freiheitsrechts (also etwa Glaube und Gewissen gemäss Art. 15 BV) unbedingt zu achten. Dabei erhält der Berechtigte durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit die Befugnis, allfällige Verletzungen des Rechts auf dem Wege der Beschwerde oder Klage vor staatlichen Gerichten abzuwehren. Das Recht beinhaltet also einen prozessrechtlichen Anspruch auf effektive Durchsetzung und Abwehr staatlicher Eingriffe.<sup>1</sup> In der Schweiz gehört diese Dimension dem Bundes(verfassungs)recht an.

Die Freiheitsrechte haben sodann auch eine objektivrechtliche oder institutionelle Dimension, indem sie die Rechtsordnung objektiv anleiten sollen, wie sie inhaltlich auszugestalten ist. Bei der Glaubens- und Gewissensfreiheit wird diese Dimension im Wesentlichen vom kantonalen Recht übernommen<sup>2</sup>, wie Art. 72 BV deutlich macht. So ist etwa die Raumplanung sowie die konkrete Bau- und Zonenordnung in den Gemeinden eine Angelegenheit der Kantone. Die baurechtlichen Vorschriften sollen dabei auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit berücksichtigen, indem das kantonale Baurecht Sakralbauten zwar nicht überall, aber wenigstens grundsätzlich ermöglicht. Die aus dieser objektiven Dimension erwachsenden Ansprüche werden primär nicht von den Gerichten, sondern vom Gesetzgeber umgesetzt, der dafür zu sorgen hat, dass die betreffende Gesetzgebung freiheitlich und im Sinne des betreffenden Freiheitsrechtes ausgestaltet wird.

Der Bau von Sakralbauten, wie eben Minarette, gehört in diesen Themenbereich. Es ist primär eine Angelegenheit des kantonalen und kommunalen Gesetzgebers, den Leitideen des Art. 15 BV nachzuleben. Die Gerichte können höchstens dann einschreiten, wenn eine Glaubensgemeinschaft grund-

---

<sup>1</sup> Felix Hafner, Kirchen im Kontext der Grund- und Menschenrechte, Fribourg 1992, 30.

<sup>2</sup> Hafner, Kirchen, 30 u. 74.

sätzlich gehindert wird, eine Baute zu errichten, ohne dass zulässige Schranken der Freiheitsbetätigung vorliegen.

## II. WICHTIGE GRUNDSÄTZE DER GLAUBENS- UND GEWISSENSFREIHEIT IM ZUSAMMENHANG MIT DER INITIATIVE

Die Frage der Zulässigkeit eines Verbots für den Bau von Minaretten betrifft insbesondere die in Art. 15 BV, Art. 9 EMRK sowie Art. 18 UNO-Pakt II geschützte Glaubens- und Gewissensfreiheit. Es bietet sich daher ein kurzer Überblick über die in diesem Kontext wichtigsten Grundsätze dieses Grundrechts an.

### *1. Sachlicher Schutzbereich*

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit schützt das Recht, «eine religiöse Überzeugung zu haben, zu äussern, zu verbreiten oder zu praktizieren oder gemäss einer religiösen Überzeugung zu handeln».<sup>3</sup> Sie umfasst somit «sowohl die innere Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, wie auch die äussere Freiheit, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, innerhalb gewisser Schranken, zu äussern, zu praktizieren und zu verbreiten.»<sup>4</sup>

Geschützt von der Glaubens- und Gewissensfreiheit werden nicht nur das Christentum, sondern «alle Religionen, unabhängig von ihrer quantitativen Verbreitung in der Schweiz».<sup>5</sup> Insbesondere spielt dabei auch das nun in Bezug auf Konflikte mit dem Islam oft geäusserte «Reziprozitätsgebot», das in diesem Zusammenhang verlangt, dass Muslimen in der Schweiz die Glaubens- und Gewissensfreiheit nur in diesem Umfange eingeräumt werden soll, wie dies islamische Länder den christlichen Gemeinschaften einräumen, keine Rolle.<sup>6</sup> Das heisst, die aus der Glaubens- und Gewissensfreiheit abgeleite-

---

<sup>3</sup> BGE 125 I 347, E. 3a.

<sup>4</sup> BGE 134 I 49, E. 2.3, BGE 134 I 56, E. 4.3, BGE 123 I 296, E. 2b, BGE 119 Ia 178, E. 4c.

<sup>5</sup> BGE 134 I 49, E. 2.3, BGE 134 I 56, E. 4.3, BGE 119 Ia 178, E. 4b; Grundrechtsschutz ist wesensgemäss auch Minderheitenschutz und damit laut Hangartner insbesondere auch Schutz von Auffassungen und Verhaltensweisen, die von der Mehrheit nicht, noch nicht oder nicht mehr geteilt werden (vgl. Frank Mathwig, Der Turm im Recht, in: bulletin sek-feps 2006, 10–13 (13), René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel u.a. 2003, 240, René Rhinow, Religionsfreiheit heute, in: recht 2/2002, 45–53 (46), Yvo Hangartner, Bemerkungen zu BGE 119 Ia 178, in: AJP/PJA 1994, 622–626, (625)).

<sup>6</sup> Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten», BBl 2008 7627f., Mathwig, Turm, 12, Heiner Bielefeldt, Muslime im säkularen Rechts-

ten Rechte stehen den Glaubensgemeinschaften auch dann zu, wenn entsprechende ausländische Religionsgemeinschaften in ihren Ländern den Christen oder auch anderen Religionsgemeinschaften dieselben Rechte nicht zuerkennen.

## 2. Neutralitätsgebot

Aus Art. 15 BV ergibt sich die Pflicht des Staates, «sich öffentlicher Handlungen konfessioneller Art zu enthalten, die geeignet sind, die Freiheit der Bürger in einer pluralistischen Gesellschaft zu beeinträchtigen»<sup>7</sup> und damit eine Pflicht zur Toleranz.<sup>8</sup> Das Neutralitätsgebot verlangt weiter die «unparteiische, gleichmässige Berücksichtigung der in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen».<sup>9</sup> Zudem darf der Staat prinzipiell die ungestörte Entfaltung von Religionsgemeinschaften nicht behindern.<sup>10</sup> Das heisst auch, dass die Behörden religiöse Anschauungen und Verhaltensweisen nicht bekämpfen dürfen, nur weil sie sich nach Auffassung der Mehrheit gesellschaftspolitisch schädlich auswirken können.<sup>11</sup>

---

staat, Bielefeld 2003, 86, Claus Leggewie / Angela Joost / Stefan Rech, Nützliche Moscheekonflikte?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2002, 812–821 (813); Matthias Rohe, Der Islam – Alltagskonflikte und Lösungen, Freiburg/Br. u.a. 2001, 126; Walter Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt, Bern 1999, 26f.; René Pahud de Mortanges, Fragen zur Integration der nichtchristlichen Religionsgemeinschaften in das schweizerische Religionsverfassungsrecht, in: SJKR 1998, Bern 1999, 89–108 (108); Reinhart Hummel, Religiöser Pluralismus oder christliches Abendland?, Darmstadt 1994, 149f.; Eibe H. Riedel, Religionsfreiheit und völkerrechtliche Reziprozität, in: Johannes Schwartländer (Hg.), Freiheit der Religion, Mainz 1993, 436–438 (436ff.); Sami A. Aldeeb Abu-Sahlieh, Le défi religieux à la dignité humaine: Intrusion de la loi islamique en Suisse, in: Beat Sitter-Liver (Hg.), Herausgeforderte Verfassung, Fribourg 1999, 85–108 (98 u. 105).

<sup>7</sup> BGE 116 Ia 252, E. 5e = Pra 81 (1992) Nr. 72.

<sup>8</sup> BGE 125 I 347, E. 3a; das Neutralitätsgebot gilt denn auch als Mittel der Integration von nationalen Minderheiten (vgl. Claude Rouiller, Le principe de la neutralité confessionnelle relative, in: AJP/PJA 2003, 944–958 (955); Peter Karlen, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz, Diss. Zürich 1988, 188).

<sup>9</sup> BGE 118 Ia 46, E. 4e/aa; Karlen, Grundrecht, 188.

<sup>10</sup> Urs Josef Cavelti / Andreas Kley, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hg.), St. Galler Kommentar zu Art. 15 BV, 2. Aufl., Zürich u.a. 2008, 349–365 (357), Martin Philipp Wyss, Glaubens- und Religionsfreiheit zwischen Integration und Isolation, in: ZBl 1994, 385–409 (396).

<sup>11</sup> Yvo Hangartner, Bemerkungen zu BGE 119 Ia 178, 624.

### 3. Einschränkungen

Eine Einschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit ist möglich unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV. Das heisst, die Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein und dürfen den Kerngehalt<sup>12</sup> des Grundrechts nicht verletzen. Die prinzipielle Einschränkung sehen auch Art. 9 Abs. 2 EMRK sowie Art. 18 Abs. 3 UNO-Pakt II vor. Die letztere Bestimmung hebt als *lex specialis* den Grundsatz von Art. 4 Abs. 1 UNO-Pakt II (Notstandsbeständigkeit der Glaubens- und Gewissensfreiheit) wieder auf. Dabei ist festzuhalten, dass lediglich die äussere Freiheit der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Äusserung, Praktizierung, Verbreitung) einschränkbar ist.<sup>13</sup> Art. 36 BV kann allerdings nicht dafür verwendet werden, unsympathische Religionsausübungen zu unterdrücken.<sup>14</sup> Insbesondere gewährt die Glaubens- und Gewissensfreiheit keinen Anspruch darauf, von unerwünschten Begegnungen mit anderen Religionen verschont zu bleiben.<sup>15</sup> Es ist denn auch unzulässig, die Ansiedlung einer unerwünschten Religionsgemeinschaft unter dem Deckmantel des Raumplanungsrechts verhindern zu wollen.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. auch Regula Kiener / Mathias Kuhn, Die bau- und planungsrechtliche Behandlung von Kultusbauten im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, in: ZBL 2003, 617–645 (641).

<sup>13</sup> BGE 123 I 296, E. 2b/cc; Bernhard Ehrenzeller, Glauben, Gewissen und Weltanschauung, in: Detlef Merten / Hans-Jürgen Papier (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2, Heidelberg u.a. 2007, 301–325 (321); Konrad Sahlfeld, Aspekte der Religionsfreiheit, Diss. Zürich u.a. 2004, 130f. u. 204; Sibylle Horanyi, Das Schächtverbot zwischen Tierschutz und Religionsfreiheit, Diss. Basel 2004, 83; Pascal Mahon, Kommentar zu Art. 15 BV, in: Jean-François Aubert / Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich u.a. 2003, 138–149 (145).

<sup>14</sup> Wyss, Integration, 408; Karlen, Grundrecht, 308.

<sup>15</sup> BGE 118 Ia 46, E. 4c; Bernhard Waldmann, Moscheebau und Gebetsruf, in: René Pahud de Mortanges / Erwin Tanner (Hg.), Muslime und schweizerische Rechtsordnung, Fribourg 2002, 219–242 (227); Rohe, Islam, 127; Ehrenzeller, Glauben, 312.

<sup>16</sup> Analog BGE 102 Ia 104, E. 5a, wo dieser Grundsatz bezüglich eines Einkaufszentrums festgehalten wurde; Alexander Ruch, Religionsgemeinschaften und Raumplanungsrecht, in: René Pahud de Mortanges / Erwin Tanner, Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nach schweizerischem Recht, Zürich u.a. 2005, 535–568 (544).

### III. DER STREIT UM DAS MINARETT ALS FOLGE EINES GESETZGEBUNGSMANGELS<sup>17</sup>

#### 1. Besondere Problemlage von Sakralbauten

Das Minarett ist nur ein Teilaspekt eines ganzheitlichen baurechtlichen Problems bei Sakralbauten. Zumeist sehen Nutzungspläne für diese keine besonderen Zonen vor. Dies stellt für die traditionellen Glaubensgemeinschaften kaum ein Problem dar, da sie im Regelfall über bestehende Kultusbauten verfügen und bei den Landeskirchen die Tendenz eher zu einem Verkauf respektive einer Umnutzung religiöser Bauten geht als zu Neubauten. Umgekehrt sind «neue», wachsende Religionsgemeinschaften zumeist nicht im Besitz von Sakralbauten und sehen sich denn auch schnell mit baurechtlichen Problemen konfrontiert. Wenn nun die baurechtlichen Vorschriften keine Zonen für öffentliche religiöse Bauten wie eben Sakralbauten vorsehen, kann es sein, dass die Gesuche der «neuen» Religionsgemeinschaften nicht bewilligt werden (können).

Aus der Glaubens- und Gewissensfreiheit ergibt sich, dass der Staat unter Umständen verpflichtet sein kann, durch aktives Tun die Grundrechtsausübung zu ermöglichen.<sup>18</sup> Sofern die zuständigen Behörden nicht spezielle Zonen für Sakralbauten vorsehen<sup>19</sup>, so sind sie somit doch verpflichtet, Bau-

---

<sup>17</sup> Vgl. zum Thema auch Alexander Schaer, Das Minarett im (politischen) Kreuzfeuer, in: AJP/PJA 2008, 1133–1138 sowie Alexander Schaer, Anspruch auf Minarett und Gebetsruf?, in: Kirchenbote der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons St. Gallen 10/2007, 5.

<sup>18</sup> BBl 1997 I 1, S. 156; BGE 125 I 300, E. 3a, BGE 97 I 221, E. 4d; Jörg Paul Müller / Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, 279; Cavelti / Kley, St. Galler Kommentar, 357; Martin Philipp Wyss, Rechte und Pflichten der Muslime in der Schweiz, in: Jusletter vom 31. Januar 2005, Rz. 8; Horanyi, Schächtverbot, 33; Rhinow, Religionsfreiheit, 47; Rhinow, Verfassungsrecht, 242; Urs Josef Cavelti, Die Religionsfreiheit bei Sonderstatusverhältnissen, in: René Pahud de Mortanges (Hg.), Religiöse Minderheiten und Recht, Fribourg 1998, 39–58 (40); Martin Philipp Wyss, Vom Umgang mit dem Transzendenten, in: recht 4/1998, 173–184 (179); Pahud de Mortanges, Integration, 98; Wyss, Integration, 398, Grotefeld, Integration, 134; Karlen, Grundrecht, 107 u. 174ff.; Peter Saladin, Grundrechte im Wandel, Bern 1982, 18; für Pahud de Mortanges ist denn gerade auch dieser Schutzgedanke eine wesentliche Aufgabe der Religionsfreiheit (vgl. René Pahud de Mortanges, Allgemeine Einführung und Rechtslage in der Schweiz, in: René Pahud de Mortanges, Religiöse Minderheiten und Recht, Fribourg 1998, 11–26 (19f.)).

<sup>19</sup> Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Jäger sowie Kiener / Kuhn würden diese Lösung aufgrund der für Kultusgemeinden unbefriedigenden Situation vorziehen (vgl. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Mehrheit und muslimische Minderheit in der Schweiz, Bern 2006, 41; Christoph Jäger, Kultusbauten im

projekte, welche die entsprechenden baurechtlichen Vorschriften einhalten, nicht ohne triftige Gründe zu verhindern und den gesetzgeberischen Spielraum auszunutzen (beispielsweise mittels Ausnahmegewilligungen<sup>20</sup>).<sup>21</sup> Der Staat ist jedoch nicht verpflichtet, selber entsprechende Kultusbauten zu errichten und zur Verfügung zu stellen.<sup>22</sup>

Ein wichtiger Fingerzeig zum Umgang mit Minaretten stellt das Bundesgerichts-Urteil 1P.26/2007 vom 4. Juli 2007 (Einwohnergemeinde Wangen bei Olten) dar. So ist prinzipiell festzuhalten, dass der Bau eines Minaretts zulässig ist, sofern die entsprechenden Bauvorschriften (insbesondere auch die Zonenkonformität) eingehalten werden.<sup>23</sup> Damit gelten auch für Sakral-

---

Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht, in: René Pahud de Mortanges / Jean-Baptiste Zufferey (Hg.), *Bau und Umwandlung religiöser Gebäude*, Zürich u.a. 2007, 111–140 (117, 119 u. 128); Kiener / Kuhn, *Kultusbauten*, 620, 636 u. 642f.; so auch Andreas Kley, *Das Religionsrecht der alten und neuen Bundesverfassung*, in: René Pahud de Mortanges (Hg.), *Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung*, Fribourg 2001, 9–31 (22).

<sup>20</sup> So auch die Urteile des Zürcher Verwaltungsgerichts zum islamischen Kulturzentrum (vgl. Urteil vom 31. Januar 2002, VB.2001.00277, E. 5b sowie Urteil vom 18. Juni 2003, VB.2003.00173, E. 3b), einschränkend Jäger, *Kultusbauten*, 130f.

<sup>21</sup> Müller / Schefer, *Grundrechte*, 260f.; Jäger, *Kultusbauten*, 116, Wolf S. Seidel / Bernhard Waldmann, *Sakralbauten im Lichte der Grundrechtsbindung und Grundrechtsverwirklichung*, in: René Pahud de Mortanges / Jean-Baptiste Zufferey (Hg.), *Bau und Umwandlung religiöser Gebäude*, Zürich u.a. 2007, 71–110 (102 u. 105); Christoph Winzeler, *Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz*, Zürich u.a. 2005, 6; Kiener / Kuhn, *Kultusbauten*, 627, 629, 641 u. 645; für Hangartner stellt die Verweigerung einer Baubewilligung für eine Moschee sowie das in die Länge ziehen des Baubewilligungsverfahrens, weil die Gemeinde kein islamisches Gebetshaus haben will, eine Verletzung des Kerngehalts der Glaubens- und Gewissensfreiheit dar (vgl. Hangartner, *Bemerkungen zu BGE 123 I 296*, 599–604 (601); vgl. diesbezüglich auch die Urteile des Bundesgerichts sowie des Zürcher Verwaltungsgerichts, das den Betrieb von islamischen Kulturzentren in der Wohnzone für zonenkonform erklärten (vgl. BGE 1P.290/2003 E. 2.5f. vom 15. August 2003 sowie Verwaltungsgerichtsurteil vom 31. Januar 2002, VB.2001.00277, E. 4b und vom 18. Juni 2003, VB.2003.00173, E. 3b).

<sup>22</sup> Seidel / Waldmann, *Sakralbauten*, 97; Kiener / Kuhn, *Kultusbauten*, 635.

<sup>23</sup> Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn bejahte in seinem Urteil die Zonenkonformität eines Minaretts ohne Lärmimmissionen in der Gewerbezone, auch wenn diese von Wohnzonen umgeben sei (vgl. Urteil vom 24. November 2006, VWBES.2006.293, E. 3b). Des Weiteren liege durch den Bau eines Minaretts noch keine Nutzungsänderung der Gebetsräume vor: «Eine Kirche ist auch ohne Turm eine Kirche. Ein Gebetsraum ist auch ohne Minarett ein Gebetsraum. Durch den Bau des ohnehin bloss symbolischen Minaretts wird die Nutzung der Gebetsräume nicht verändert» (vgl. Urteil vom 24. November 2006, VWBES.2006.293, E. 2b).

bauten die gleichen Regeln (und insbesondere auch Einschränkungen) wie für andere Bauvorhaben, was im Sinne des Willkürverbots, der Rechtsgleichheit sowie der Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht zuletzt auch von anderen Religionsgemeinschaften nur konsequent ist.<sup>24</sup> Nicht zulässig wäre es, konkrete Bauvorhaben einer Urnenabstimmung zu unterbreiten, da in diesem Fall keine Begründung der Ablehnung des Baugesuchs möglich ist und somit eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 BV vorliegt.<sup>25</sup>

## 2. Das Minarett im Besonderen

Vom Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit werden auch religiös motivierte Verhaltensweisen und Symbole erfasst, die zwar nicht zwingend erforderlich jedoch durchaus angemessen sind.<sup>26</sup> Auch spielt es keine Rolle, ob nur eine Minderheit diese Regeln befolgt.<sup>27</sup> Wenn nun auch nur eine Minderheit dem Minarett sowie dem Gebetsruf eine religiöse Funktion und einem religiösen Symbolgehalt zukommen lässt, was unzweifelhaft vorliegt, so fallen das Minarett und der Gebetsruf in den Schutzbereich der

---

<sup>24</sup> Vgl. auch Antwort des Regierungsrats des Kantons St. Gallen vom 31. Oktober 2006 auf die Motion der SVP-Fraktion «Bau von Minaretten und religiöser Architektur der obligatorischen Volksabstimmung unterstellen» vom 25. September 2006 sowie Antwort des Regierungsrats des Kantons Bern vom 7. Februar 2007 auf die Motion Fuchs «Einführung einer obligatorischen Volksabstimmung für den Bau von Minaretten, Tempeln und Kirchen sowie weiteren klar erkennbaren religiösen Bauten» vom 4. September 2006.

<sup>25</sup> So auch Seidel / Waldmann, Sakralbauten, 91; vgl. diesbezüglich auch die Antwort des Regierungsrats des Kantons St. Gallen vom 31. Oktober 2006 auf die Motion der SVP-Fraktion «Bau von Minaretten und religiöser Architektur der obligatorischen Volksabstimmung unterstellen» vom 25. September 2006 sowie Antwort des Regierungsrats des Kantons Bern vom 7. Februar 2007 auf die Motion Fuchs «Einführung einer obligatorischen Volksabstimmung für den Bau von Minaretten, Tempeln und Kirchen sowie weiteren klar erkennbaren religiösen Bauten» vom 4. September 2006.

<sup>26</sup> BGE 119 Ia 178, E. 4c. Kiener / Kuhn betonen, dass auch der Errichtung von Kultusbauten die Bedeutung eines sakralen Aktes zukommen kann (vgl. Kiener / Kuhn, Kultusbauten, 631ff.).

<sup>27</sup> BGE 134 I 49, E. 2.3, BGE 134 I 56, BGE 119 Ia 178, E. 4d; Yvo Hangartner, Rechtsprobleme des Schächtverbots. Zugleich ein Beitrag zur Ungültigerklärung eidgenössischer Verfassungsinitiativen wegen Verletzung faktisch zwingenden Völkerrechts, in: AJP/PJA 2002, 1022–1036 (1025).

Glaubens- und Gewissensfreiheit<sup>28</sup>, was auch für die Moschee an sich gilt.<sup>29</sup> Dem Argument von Minarett-Kritikern, dass das Minarett kein religiöses Symbol sondern ein Zeichen islamischer Eroberung<sup>30</sup> sei, kann daher keine Bedeutung beigemessen werden. Weiter darf nicht übersehen werden, dass das Minarett im Wesentlichen ähnliche religiöse Funktionen erfüllt wie der Kirchturm bei den christlichen Gemeinschaften.

Die Tatsache, dass es bei auffälligen Sakralbauten anderer Glaubensgemeinschaften wie dem Sikh-Tempel in Langenthal oder dem buddhistischen Tempel in Gretzenbach keine vergleichbaren öffentlichen Diskussionen gab, ist ein deutliches Indiz dafür, dass es bei der Diskussion um Moschee und Minarett nicht um Sakralbauten anderer Religionen sowie einen Streit um Bauvorschriften an sich geht, sondern dass lediglich der Islam im Kreuzfeuer der Kritik steht.<sup>31</sup> Dies führt zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung der islamischen Bauprojekte, zumal es bislang mit den existierenden Minaretten keine nennenswerten Probleme gab. Es ist daher festzuhalten, dass dem Bau eines bloss symbolischen Minaretts in Zonen für öffentliche Bauten, Gewerbe-zonen sowie gemischten Zonen prinzipiell planungsrechtlich wenig entgegensteht.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> So auch Barbara Gartner, *Der Islam im religionsneutralen Staat*, Frankfurt/M. 2006, 190f.; Rohe, *Islam*, 124 u. 127; René Pahud de Mortanges, *Aktuelle Rechtsfragen zum Islam in der Schweiz*, in: Urs Altermatt et al. (Hg.), *Der Islam in Europa*, Stuttgart 2006, 265–280 (268); Burkhard Guntau, *Der Ruf des Muezzin in Deutschland – Ausdruck der Religionsfreiheit?*, in: *ZevKR* 1998, 369–386 (376).

<sup>29</sup> So auch Jäger, *Kultusbauten*, 114, Rohe, *Islam*, 124.

<sup>30</sup> Gemäss Affolter gibt es hierfür keine Belege (vgl. Marianne Affolter, *Wozu Minarette errichtet werden*, in: *NZZ* vom 2. September 2008, 16), so auch der Bundesrat in seiner Botschaft zur Minarettinitiative (vgl. Bundesrat, *Botschaft*, BBl 2008 7613ff.).

<sup>31</sup> So auch Affolter, *Minarette*, 16; Petra Bleisch Bouzar, *Von Wohnungen und Fabrikhallen zu repräsentativen Moscheen – aktuelle Bauvorhaben von Moscheen und Minaretten in der Schweiz*, in: René Pahud de Mortanges / Jean-Baptiste Zufferey (Hg.), *Bau und Umwandlung religiöser Gebäude*, Zürich u.a. 2007, 49–70 (66); Seidel / Waldmann, *Sakralbauten*, 74, *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Minderheit*, 26.

<sup>32</sup> Vgl. auch Andreas Kley, *Wie neutral ist die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in Glaubens- und Weltanschauungsfragen?*, in: René Pahud de Mortanges (Hg.), *Religiöse Neutralität*, Zürich u.a. 2008, 65–104 (83).

### 3. Exkurs: Anspruch auf Gebetsruf?

Das Minarett ist eine ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV<sup>33</sup>. Der Gebetsruf unterliegt zudem den Regeln für Lärmimmissionen gemäss LSV, wobei er die strengeren Voraussetzungen von Art. 25 Abs. 1 USG sowie Art. 7 Abs. 1 LSV zu erfüllen hätte.

Wie das Glockengeläut so stellt auch der Gebetsruf ein Geräusch dar, das gerade den Zweck der Aktivität widerspiegelt. Das Bundesgericht stellt denn auch in konstanter Rechtsprechung fest: «Solche Lärmemissionen können nicht völlig vermieden und in der Regel auch nicht in der Lautstärke wesentlich reduziert werden, ohne dass zugleich der Zweck der sie verursachenden Tätigkeit vereitelt würde. Derartige Lärmemissionen als unnötig und unzulässig zu qualifizieren, würde implizieren, die betreffende Tätigkeit generell als unnötig zu betrachten.»<sup>34</sup> Es ist daher davon auszugehen, dass bezüglich des Gebetsrufs die Praxis über das Glockengeläute grundsätzlich analog anzuwenden ist.<sup>35</sup> Notwendig ist somit – mangels festgelegter Grenzwerte für die Lärmbelastung durch Gebetsrufe – eine konkrete, objektive Bewertung der Emissionen im Einzelfall. Es erscheint jedoch zulässig, dass beim Gebetsruf strengere Grenzen gesetzt werden können.<sup>36</sup> So fallen hier die in der Rechtsprechung wichtigen Argumente der Ortsüblichkeit, lang anhaltenden Tradition oder auch der Vertrautheit der Bevölkerung mit dem Geräusch ausser Betracht. Auch muss berücksichtigt werden, dass der Sprechgesang in der Umgebung stärker wahrgenommen wird als das monotone Läuten einer Glocke.<sup>37</sup> Ein Grund, den Gebetsruf gänzlich verbieten zu wollen, ist dies jedoch nicht.<sup>38</sup> Anbieten würde sich hier vor allem technische Massnahmen bis zum Verzicht auf die Verstärkung mittels Lautsprechern<sup>39</sup> sowie Betriebszeitbeschränkungen basierend auf der kommunalen Nachtruheordnung. Letzteres würde insbesondere bedeuten, dass allenfalls das Morgen- und Nachtgebet zeitlich verschoben werden müssten, währenddessen dem Mittags-, Nachmit-

---

<sup>33</sup> Waldmann, Moscheebau, 233; Jäger, Kultusbauten, 132.

<sup>34</sup> BGE 1A.159/2005 E. 2.4, BGE 1A.240/2002 E. 2.4, BGE 126 II 366 E. 2d.

<sup>35</sup> Vgl. zur Praxis betreffend dem Glockengeläut: Alexander Schaer, Kirchengeläut vs. Nachtruhe, in: SJKR 2007, Bern 2008, 139–146; Bundesrat, Botschaft, BBl 2008 7620; Waldmann, Moscheebau, 235ff.; Jäger, Kultusbauten, 135.

<sup>36</sup> So auch Waldmann, Moscheebau, 237f.

<sup>37</sup> So auch Ruch, Religionsgemeinschaften, 558.

<sup>38</sup> So auch Gartner, Islam, 207; Waldmann, Moscheebau, 235.

<sup>39</sup> Christine Schirrmacher, Gebetsruf im Islam, Institut für Islamfragen der Deutschen Evangelischen Allianz e.V., [http://www.islaminstitut.de/uploads/media/Der\\_Gebetsruf\\_im\\_Islam\\_01.pdf](http://www.islaminstitut.de/uploads/media/Der_Gebetsruf_im_Islam_01.pdf), 4 u. 6 (04.02.2009); Rohe, Islam, 128f.

tags- und Abendgebet keine Probleme erwachsen dürften.<sup>40</sup> Anzumerken gibt es in diesem Kontext zudem, dass es im Gegensatz zum Glockengeläute keinen «weltlichen» Gebetsruf gibt, der eingestellt werden könnte. Der fünfmal täglich erfolgende Gebetsruf formuliert und verkündet vielmehr «bereits einen grundlegenden Teil islamischer Dogmatik».<sup>41</sup>

Zusammenfassend kann daher die vereinfachte Faustregel von Pahud de Mortanges verwendet werden, wenngleich im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung die besonderen Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden müssen: «Wo eine Kirche zulässig ist, ist es auch eine Moschee» und «Wo Glockengeläut existiert, muss auch der Gebetsruf zulässig sein».<sup>42</sup>

#### IV. ZUR «MINARETT-INITIATIVE»

Das Neutralitätsgebot verpflichtet den Staat, alle Konfessionen prinzipiell gleich zu behandeln.<sup>43</sup> Initiativen, die den Bau spezifischen Religionen zuzurechnender Bauten (wie beispielsweise Moscheen und Minarette) verbieten wollen, verstossen gegen dieses Neutralitätsgebot und damit gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit.<sup>44</sup> Da es sich bei der Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss herrschender Lehre nicht um zwingendes Völkerrecht handelt, sind diesbezügliche Initiativen dennoch den Parlamenten und dem Volk vorzulegen und nicht für ungültig zu erklären.<sup>45</sup> Es stellt sich jedoch die Frage, wie sinnvoll es ist, eine Initiative zur Abstimmung vorzulegen, wenn voraussehbar ist, dass spätestens der EGMR bei einer Beschwerde einer entsprechenden Regelung die Anwendung versagen würde. Die rechtskonforme Umset-

---

<sup>40</sup> Ein möglicher Ausweg im Konfliktfall könnte beispielsweise die Verlegung des morgendlichen und nächtlichen Gebetsrufs ins Gebäudeinnere sein.

<sup>41</sup> Schirmmayer, Gebetsruf, 6.

<sup>42</sup> Pahud de Mortanges, Rechtsfragen, 270; zustimmend Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Minderheit, 38, Gartner, Islam, 198; Christoph Winzeler, Ordnung oder Freiheit?, in: Urs Altermatt et al. (Hg.), Der Islam in Europa, Stuttgart 2006, 281–292 (290).

<sup>43</sup> Vgl. oben II.2.

<sup>44</sup> Wie bereits erwähnt, betonen Kiener / Kuhn zudem, dass schon die Errichtung von Kultusbauten die Bedeutung eines sakralen Aktes zukommen kann und sie dadurch von der Glaubens- und Gewissensfreiheit geschützt werden (vgl. Kiener / Kuhn, Kultusbauten, 631ff.); für Seidel / Waldmann ist jedes Verbot der Errichtung und Umnutzung von Bauten und Anlagen für sakrale Zwecke verfassungswidrig (vgl. Seidel / Waldmann, Sakralbauten, 89); Bundesrat, Botschaft, BBl 2008 7604 u. 7650, Karlen, Grundrecht, 251.

<sup>45</sup> So auch Kley, Neutralität, 84f. sowie der Bundesrat (vgl. Bundesrat, Botschaft, BBl 2008 7604 u. 7650).

zung der «Minarett-Initiative» im Sinne ihrer Urheber erscheint aufgrund der Absolutheit des Verbotes nicht möglich.<sup>46</sup> Denn jede relativierende Auslegung würde dazu führen, dass es Ausnahmen vom beabsichtigten grundsätzlichen Verbot gibt.

## V. GRUNDRECHTE IM ZEITALTER «ABSOLUTISTISCHER» VOLKSINITIATIVEN

Die «Minarett-Initiative» reiht sich ein in die Serie von Volksinitiativen, die gegen den Willen von Bundesrat und Parlamentsmehrheit, «absolute», das heisst ausnahmslose Regelungen durchsetzen wollen. Das war der Fall bei der so genannten «Verwahrungssinitiative» (Art. 123a BV), bei der Initiative «Für die Unverjährbarkeit pornographischer Straftaten an Kindern» (Art. 123b BV) und soll jetzt mit der «Minarett-Initiative» im Falle des Baus von Minaretten gelten. Den Volksbegehren ist ihr strikter und ausnahmsloser Charakter eigen; sie wollen das Anliegen in geradezu absolutistischer, eben unverhältnismässiger Manier durchsetzen.

In staatsrechtlicher Hinsicht hat sich damit ein neues Problem eingestellt. Ursprünglich war man sozusagen in Übereinstimmung mit Rousseau der Meinung, dass das Volk nichts Schlechtes beschliessen könne. Denn die Grund- und Freiheitsrechte wollen das Volk vor dem übermächtigen Staat schützen. Wie käme das Volk dazu, sich selbst zu schädigen, indem es seine Rechte schmälert? In der heutigen Zeit liegen die Dinge nicht mehr ganz so einfach, da es das «Volk» als solches nicht gibt und die Einwanderung die westlichen Gesellschaften mit einem multikulturellen Charakter versehen hat. Die Minderheitenproblematik ist gerade im Falle der Minarette unübersehbar. Das absolutistische Minarettverbot will augenscheinlich Minderheiten unterdrücken.

Die schweizerische Bundesverfassung weist mit ihrer bloss beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit und der ausgebauten direkten Demokratie nun auf ein Problem hin, das die Sachlage verschärft. Die ursprüngliche Idee dieser beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit lag darin, dass die demokratischen Entscheide, die sozusagen voraussetzungsgemäss immer gut sind, nicht noch einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen werden. Die geltende Regelung schenkt also dem demokratischen Prinzip Vertrauen. Nun zeigt sich aber, dass die absolutistischen Begehren dieses Vertrauen strapazieren, denn es besteht die Gefahr, dass die Anliegen von Minderheiten (Kriminelle, Einwanderer) systematisch beschränkt werden und zwar viel mehr, als es für die Regelung der öffentlichen Ordnung nötig ist. Diesen schädlichen Begeh-

---

<sup>46</sup> So auch der Bundesrat (vgl. Bundesrat, BBl 2008 7604 u. 7650).

ren vermögen weder die Grundrechte der Bundesverfassung noch jene der internationalen Abkommen zum Schutze der Menschenrechte einen wirksamen Widerstand entgegen zu setzen. Denn solche Begehren dürfen nur dann ungültig erklärt werden, wenn sie dem zwingenden Völkerrecht widersprechen (Art. 139 Abs. 3 alt BV). Die Glaubens- und Gewissensfreiheit gehört nicht dazu, was bedeutet, dass man die Annahme solcher Begehren riskieren muss.

Rousseau hatte das Problem durchaus erkannt: «Das Volk will in seinem Innersten immer das Gute, aber vermag dieses Gute nicht immer zu sehen.»<sup>47</sup> Das bedeutet nichts anderes, als dass sich der Staat so zu organisieren hat, dass dieser innere Volkswillen zum Guten stets zum Ausdruck kommt. Dass es Mittel und Wege dafür gibt, das zeigen die Verfassungsordnungen des europäischen Auslandes, die durchwegs eine weitgehende Verfassungsgerichtsbarkeit kennen. Absolutistische Initiativen riskieren damit gerade, dass einem der Hauptanliegen ihrer Initianten, die Stärkung der direkten Demokratie gegenüber der Justiz, geschadet wird. Um politischen und wirtschaftlichen Schaden von der Schweiz abhalten zu können, müssten als Reaktion auf solche Initiativen Wege gefunden werden, «schädliche» Initiativen besser abwehren zu können. Dies kann die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit bedeuten oder – als milderer Mittel – zusätzliche Gültigkeitsvorschriften für Volksinitiativen, beispielsweise, dass sie auch der EMRK, dem UNO-Pakt II sowie den WTO-Abkommen nicht widersprechen dürfen. Es ist daher zu hoffen, dass der Verfassungsgeber (d.h. Volk und Kantone) ein Einsehen hat, dass die absolutistische Lösung von Problemen schädlich und zu unterlassen ist.

## VI. LITERATUR

- Affolter, Marianne, Wozu Minarette errichtet werden, in: NZZ vom 2. September 2008, 16.
- Aldeeb Abi-Sahlieh, Sami A., Le défi religieux à la dignité humaine: Intrusion de la loi islamique en Suisse, in: Sitter-Liver, Beat (Hg.), Herausgeforderte Verfassung, Fribourg 1999, 85–108.
- Bielefeldt, Heiner, *Muslimen im säkularen Rechtsstaat*, Bielefeld 2003.
- Bleisch Bouzar, Petra, Von Wohnungen und Fabrikhallen zu repräsentativen Moscheen – aktuelle Bauvorhaben von Moscheen und Minaretten in der Schweiz, in: Pahud de Mortanges, René / Zufferey, Jean-Baptiste (Hg.), *Bau und Umwandlung religiöser Gebäude*, Zürich u.a. 2007, 49–70.
- Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten», BBl 2008 7603–7652.

---

<sup>47</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag*, Frankfurt/M. 2000, 56f.

- Cavelti, Urs Josef, Die Religionsfreiheit bei Sonderstatusverhältnissen, in: Pahud de Mortanges, René (Hg.), *Religiöse Minderheiten und Recht*, Fribourg 1998, 39–58.
- Cavelti, Urs Josef / Kley, Andreas, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hg.), *St. Galler Kommentar zu Art. 15 BV*, 2. Aufl., Zürich u.a. 2008, 349–365.
- Ehrenzeller, Bernhard, Glauben, Gewissen und Weltanschauung, in: Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band VII/2, Heidelberg u.a. 2007, 301–325.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, *Mehrheit und muslimische Minderheit in der Schweiz*, Bern 2006.
- Gartner, Barbara, *Der Islam im religionsneutralen Staat*, Frankfurt/M. 2006.
- Guntau, Burkhard, Der Ruf des Muezzin in Deutschland – Ausdruck der Religionsfreiheit?, in: *ZevKR* 1998, 369–386.
- Hafner, Felix, *Kirchen im Kontext der Grund- und Menschenrechte*, Fribourg 1992.
- Hangartner, Yvo, Bemerkungen zu BGE 119 Ia 178, in: *AJP/PJA* 1994, 622–626.
- Hangartner, Yvo, Bemerkungen zu BGE 123 I 296, in: *AJP/PJA* 1998, 599–604.
- Hangartner, Yvo, Rechtsprobleme des Schächtverbots. Zugleich ein Beitrag zur Ungültigerklärung eidgenössischer Verfassungsinitiativen wegen Verletzung faktisch zwingenden Völkerrechts, in: *AJP/PJA* 2002, 1022–1036.
- Horanyi, Sibylle, *Das Schächtverbot zwischen Tierschutz und Religionsfreiheit*, Diss. Basel 2004.
- Hummel, Reinhart, *Religiöser Pluralismus oder christliches Abendland*, Darmstadt 1994.
- Jäger, Christoph, Kultusbauten im Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht, in: Pahud de Mortanges, René / Zufferey, Jean-Baptiste (Hg.), *Bau und Umwandlung religiöser Gebäude*, Zürich u.a. 2007, 111–140.
- Karlen, Peter, *Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz*, Diss. Zürich 1988.
- Kälin, Walter, *Grundrechte im Kulturkonflikt*, Bern 1999.
- Kiener, Regula / Kuhn, Matthias, Die bau- und planungsrechtliche Behandlung von Kultusbauten im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, in: *ZBL* 2003, 617–645.
- Kley, Andreas, Das Religionsrecht der alten und neuen Bundesverfassung, in: Pahud de Mortanges, René (Hg.), *Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung*, Fribourg 2001, 9–31.
- Kley, Andreas, Wie neutral ist die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in Glaubens- und Weltanschauungsfragen?, in: Pahud de Mortanges, René (Hg.), *Religiöse Neutralität*, Zürich u.a. 2008, 65–104.
- Leggewie, Claus / Joost, Angela / Rech, Stefan, Nützliche Moscheekonflikte, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7/2002, 812–821.

- Mahon, Pascal, Kommentar zu Art. 15 BV, in: Aubert, Jean-François / Mahon, Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich u.a. 2003, 138–149.
- Mathwig, Frank, Der Turm im Recht, in: *bulletin sek-feps* 2006, 10–13.
- Müller, Jörg Paul / Schefer, Markus, *Grundrechte in der Schweiz*, 4. Aufl., Bern 2008.
- Pahud de Mortanges, René, Allgemeine Einführung und Rechtslage in der Schweiz, in: Pahud de Mortanges, René (Hg.), *Religiöse Minderheiten und Recht*, Fribourg 1998, 11–26.
- Pahud de Mortanges, René, Fragen zur Integration der nichtchristlichen Religionsgemeinschaften in das schweizerische Religionsverfassungsrecht, in: *SJKR* 1998, Bern 1999, 89–108.
- Pahud de Mortanges, René, Aktuelle Rechtsfragen zum Islam in der Schweiz, in: Altermatt, Urs et al. (Hg.), *Der Islam in Europa*, Stuttgart 2006, 265–280.
- Rhinow, René, Religionsfreiheit heute, in: *recht* 2/2002, 45–53.
- Rhinow, René, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel u.a. 2003.
- Riedel, Eibe H., Religionsfreiheit und völkerrechtliche Reziprozität, in: Schwartländer, Johannes (Hg.), *Freiheit der Religion*, Mainz 1993, 436–438.
- Rohe, Matthias, *Der Islam – Alltagskonflikte und Lösungen*, Freiburg/Br. u.a. 2001.
- Rouiller, Claude, Le principe de la neutralité confessionnelle relative, in: *AJP/PJA* 2003, 944–958.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Vom Gesellschaftsvertrag*, Frankfurt/M. 2000.
- Ruch, Alexander, Religionsgemeinschaften und Raumplanungsrecht, in: Pahud de Mortanges, René / Tanner, Erwin (Hg.), *Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nach schweizerischem Recht*, Zürich u.a. 2005, 535–568.
- Sahlfeld, Konrad, *Aspekte der Religionsfreiheit*, Diss. Zürich u.a. 2004.
- Saladin, Peter, *Grundrechte im Wandel*, Bern 1982.
- Schaer, Alexander, Anspruch auf Minarett und Gebetsruf?, in: *Kirchenbote der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons St. Gallen* 10/2007, 5.
- Schaer, Alexander, Kirchengeläut vs. Nachtruhe, in: *SJKR* 2007, Bern 2008, 139–146.
- Schaer, Alexander, Das Minarett im (politischen) Kreuzfeuer, in: *AJP/PJA* 2008, 1133–1138.
- Schirmacher, Christine, Gebetsruf im Islam, Institut für Islamfragen der Deutschen Evangelischen Allianz e.V., [http://www.islaminstitut.de/uploads/media/Der\\_Gebetsruf\\_im\\_Islam\\_01.pdf](http://www.islaminstitut.de/uploads/media/Der_Gebetsruf_im_Islam_01.pdf) (04.02.09).
- Seidel, Wolf S. / Waldmann, Bernhard, Sakralbauten im Lichte der Grundrechtsbindung und Grundrechtsverwirklichung, in: Pahud de Mortanges, René / Zufferey, Jean-Baptiste (Hg.), *Bau und Umwandlung religiöser Gebäude*, Zürich u.a. 2007, 71–110.

## Religionsfreiheit und der Anspruch auf Minarett und Gebetsruf

---

- Waldmann, Bernhard, Moscheebau und Gebetsruf, in: Pahud de Mortanges, René / Tanner, Erwin (Hg.), *Muslime und schweizerische Rechtsordnung*, Fribourg 2002, 219–242.
- Winzeler, Christoph, Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich u.a. 2005.
- Winzeler, Christoph, Ordnung oder Freiheit?, in: Altermatt, Urs et al. (Hg.), *Der Islam in Europa*, Stuttgart 2006, 281–292.
- Wyss, Martin Philipp, Glaubens- und Gewissensfreiheit zwischen Integration und Isolation, in: ZBl 1994, 385–409.
- Wyss, Martin Philipp, Vom Umgang mit dem Transzendenten, in: recht 4/1998, 173–184.
- Wyss, Martin Philipp, Rechte und Pflichten der Muslime in der Schweiz, in: Jusletter vom 31. Januar 2005.



