



Schweizerische
Kirchen-
Zeitung

EIN BUNDESVERFASSUNGSRECHTLICHES MINARETTBAUVERBOT?*

Verortung in der Rechtsordnung – ein paar Hinweise

I. Geschichte, Inhalt und Gegenstand der Initiative

Am 10. April 2007 reichte ein sechzehnköpfiges Komitee aus Mitgliedern der Schweizerischen Volkspartei (SVP) und der Eidgenössisch-Demokratischen Union (EDU) bei der Bundeskanzlei eine Unterschriftenliste zu einer eidgenössischen Volksinitiative (in Gestalt eines ausgearbeiteten Entwurfs) für die Revision von Art. 72 BV ein. Es formulierte das Begehren auf Ergänzung von Art. 72 BV um einen neuen Absatz 3: «Der Bau von Minaretten ist verboten.» Zur Begründung führte das Initiativkomitee auf seiner Internetseite (<<http://www.minarette.ch>>) an,

1. dass das Minarett Symbol eines religiös-politischen Anspruchs von Angehörigen des Islams sei, über die hiezulande in einem demokratischen Rechtsstaat geltende Rechtsordnung und die in der hiesigen Gesellschaft etablierten Verhältnisse bestimmen zu können, und

2. dass der Bau von Minaretten den religiösen Frieden in der Schweiz gefährde.

Die Bundeskanzlei stellte am 17. April 2007 mit Verfügung die gesetzliche Formgültigkeit der Unterschriftenliste fest und veröffentlichte diese am 1. Mai 2007 im Bundesblatt (BBl. 2007 3231 ff.). Bis zum 1. November 2008 bekam das Initiativkomitee Zeit, die für das Zustandekommen ihrer Initiative notwendigen 100 000 Stimmen aus dem Schweizervolk zu gewinnen. Am 8. Juli 2008 reichte es alle gesammelten Unterschriften – nach Kantonen getrennt – bei der Bundeskanzlei ein. Am 28. Juli 2008 stellte die Bundeskanzlei mit Verfügung – die am 19. August 2008 im Bundesblatt (BBl. 2008 6851 f.) veröffentlicht wurde – das Erreichen der vorgeschriebenen Zahl gültiger Stimmen fest und erklärte die Volksinitiative als formell zu Stande gekommen: Von den 114 137 eingereichten Unterschriften waren 113 540 gültig. Der Bundesrat sollte innerhalb eines Jahres ab dem 8. Juli 2008, also spätestens bis zum 8. Juli 2009, der Bundesversammlung eine Botschaft und einen Entwurf eines Bundesbeschlusses für eine Stellungnahme ihrerseits unterbreiten; schon am 27. August 2008 übergab er ihr seine Botschaft zur Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» (BBl. 2008 7603 ff.). Die Bundesversammlung hatte dann über die Gültigkeit der Volksinitiative zu befinden bzw. musste kontrollieren, ob bei der gedanklichen Ausarbeitung und Niederschreibung der Volksinitiative die

Einheit der Materie und die Einheit der Form gewahrt wurden, ob die Verwirklichung der Volksinitiative in Einklang mit den bestehenden zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts erfolgen kann und ob die Durchführung der Volksinitiative mit den dem Staat zur Verfügung stehenden Mitteln überhaupt möglich ist. Binnen zweieinhalb Jahren ab dem 8. Juli 2008, folglich spätestens bis zum 8. Januar 2011, sollte sie im Umfange der Gültigkeit der Volksinitiative einen Beschluss über die Abstimmungsempfehlung an die Stimmberechtigten fassen; am 12. Juni 2009 folgte nach den Beratungen und der Schlussabstimmung in ihren beiden Räten – im Nationalrat am 4. März und 12. Juni 2009 und im Ständerat am 5. und 12. Juni 2009 (Amdl. Bull. NR 2009 87 ff., 97 ff. und 1310 und Amdl. Bull. StR 534 ff. und 733) – der Beschluss auf Gültigkeit der Volksinitiative, auf deren Unterbreitung an das Volk und die Stände zur Abstimmung und auf Empfehlung, an diese zu ihrer Ablehnung (BBl. 2009 4381). Schliesslich sollte der Bundesrat die gültige Volksinitiative innert zehn Monaten nach der Schlussabstimmung in den Räten der Bundesversammlung, spätestens jedoch zehn Monate nach Ablauf der für die Bundesversammlung reservierten gesetzlichen Behandlungsfrist, demnach spätestens bis zum 8. November 2011, dem Stimmkörper zur Abstimmung unterbreiten; schon am 29. November 2009 wird die Initiative dem Volk und den Ständen vorgelegt.

Die einschlägigen Bestimmungen zum Gang des Verfahrens und zur Berechnung der Fristen finden sich in den Erlassen BV, BPR, VPR und ParlG.

Moschee des Islamisch-Albanischen Vereins, Kronastrasse 6, 8404 Winterthur (Dachaufbaute) (Foto: Erwin Tanner).



MINARETT-
VERBOT

Dr. iur. et lic. theol. Erwin Tanner, geboren 1967, ist Stellvertreter des Generalsekretärs der Schweizer Bischofskonferenz, Sekretär der Arbeitsgruppe «Islam» der Schweizer Bischofskonferenz und Gründungsmitglied des Vereins «Groupe de Recherche sur l'Islam en Suisse» (GRIS); seine letzte Buchpublikation: Die muslimische Minderheit und ihre Religion. Strukturelle und institutionsrechtliche Grundfragen im Bereich des Religionsrechts der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich-Berlin 2008.

*Die folgenden Ausführungen geben ausschliesslich die persönlichen Überlegungen des Autors wieder. Der leichteren Lesbarkeit halber wurde auf einen wissenschaftlichen Apparat verzichtet. Die Redaktion veröffentlicht den aufgrund der Aktualität wichtigen (und anspruchsvollen) Artikel trotz des Umfangs in einer Ausgabe, was den Zugriff erleichtert.

MINARETT-
VERBOT

2. Einführung einer atypischen Norm im Rahmen der Rechtsgrundordnung

Das Initiativkomitee will den Muslimen und Musliminnen die Errichtung von Minaretten im Rahmen der Rechtsgrundordnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft verbieten. Sollten das Volk und die Stände die Initiative annehmen, würde im Kontext der allgemeinsten und grundlegendsten Rechtsregeln des Staates eine atypische, nämlich ganz spezielle und spezifische Regel eingefügt – eine Regel, die nur einen bestimmten, zurzeit noch kleinen Bevölkerungsteil angeht und eine bestimmte, aus dem üblichen architektonischen Rahmen herausfallende Art von Bauten betrifft. – Diese Regel stellt einen neuen religiösen Ausnahmetext in der Bundesverfassung dar und steht in Widerspruch zu Art. 75 Abs. 1 BV, wonach der Bund im Verhältnis zu den Kantonen nur, aber immerhin dazu kompetent ist, die Grundsätze der Raumplanung festzulegen.

3. Fragwürdige Verankerung in Art. 72 BV

Das Minarettbauverbot soll in Art. 72 Abs. 3 BV zu stehen kommen, also im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregeln für den Bund und die Kantone zur Bestimmung des institutionellen Verhältnisses der Religionsgemeinschaften zum Staat und untereinander.

Art. 72 BV Kirche und Staat

¹ Für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat sind die Kantone zuständig.

² Bund und Kantone können im Rahmen ihrer Zuständigkeit Massnahmen treffen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften.

³ *Der Bau von Minaretten ist verboten. (neu)*

Obschon Artikel 72 BV die Überschrift «Kirche und Staat» trägt, bezieht er sich in sachlicher Hinsicht nicht nur auf den Umgang des Staates mit dem Kirchenwesen, das heisst mit all dem, was zu einer «Kirche» gehört, sondern auf den Umgang des Staates mit dem Religionsgemeinschaftswesen insgesamt, also mit all dem, was zu «Religionsgemeinschaften», einerlei welche Erscheinung sie haben, gehört. Art. 72 BV bezieht sich aber nicht auf das Religionswesen an sich, also nicht auf all das, was mit «Religion» zu tun hat; er widmet sich allein der institutionellen Seite von «Religion» und den mit ihr zusammenhängenden Organisations- und Aktionsformen und der sich daraus allenfalls ergebenden Schwierigkeit der verträglichen Koexistenz von Angehörigen unterschiedlicher institutionalisierter Glaubensrichtungen in der Gesellschaft. In persönlicher Hinsicht findet Art. 72 BV zum einen Anwendung auf Religionsgemeinschaften, das heisst auf Zusammenschlüsse von Menschen in staatlich anerkannten oder nicht anerkannten Organisationsformen zum Zwecke der

persönlich gemeinsamen und sachlich umfassenden Verwirklichung der von ihnen geteilten Weltanschauung mit Transzendenzbezug in Theorie und Praxis innerhalb des innerweltlichen Raum- und Zeitrahmens. Zum andern gelangt diese Rechtsnorm zur Anwendung auf Menschen oder Gruppen von Menschen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder von Religionsgemeinschaften, das heisst auf Menschen und Gruppen von Menschen, deren Merk-, Denk- und Verhaltensweisen Ausdruck der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft und der damit einhergehenden Verinnerlichung der religionsgemeinschaftlichen Werte und Regeln sind (welche eine mehr oder weniger intensive Bindungswirkung für ihr individuelles und kollektives Leben haben).

Art. 72 Abs. 1 BV wiederholt die in Art. 3 und Art. 42 Abs. 1 BV verankerte allgemeine Ordnung der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der rechtlichen Bestimmung der institutionellen Bezüge des Staates zur Kirche.

Art. 72 Abs. 2 BV bildet weniger eine Grundlage für den Staat zur rechtlichen Regelung seiner institutionellen Bezüge zu bestimmten Religionsgemeinschaften, das heisst zu Religionsgemeinschaften, die den öffentlichen Frieden gefährden oder stören, als vielmehr eine Grundlage für ihn zur rechtlichen Regelung der verhaltensmässigen Beziehungen zwischen bestimmten Religionsgemeinschaften, nämlich zwischen Religionsgemeinschaften, die sich ihr Zusammenleben in Sicherheit gegenseitig auf öffentlichkeitswirksame Weise mehr als nur erschweren bzw. mehr oder weniger verunmöglichen. Art. 72 Abs. 2 BV ist so gesehen eine zu Art. 57 BV speziellere Rechtsregel. Insofern er Grundlage und Schranke staatlicher Massnahmen zur Begrenzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit ist, kommt ihm keine selbstständige rechtsnormative Bedeutung zu, konkretisiert er diesfalls doch als deklaratorische Rechtsnorm lediglich die in Art. 36 Abs. 2 BV verankerte allgemeine Voraussetzung zur Einschränkung der Grundrechte.

Die vorgesehene Verankerung des Minarettbauverbots in Art. 72 Abs. 3 BV ist in rechtssystematischer Hinsicht verfehlt: Ein an den Einzelnen gerichtetes, besonderes (Bau-)Verbot wird auf der Ebene der Verfassung des Bundes im Rahmen der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der staatlichen Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat und der Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der Religionsgemeinschaften untereinander verortet; eine Individualpflicht kommt hier rechtstechnisch im Kontext von Staatsaufgaben zu stehen.

4. Bestimmung nicht im Einklang mit den Grund- und Menschenrechten

Ein solches Minarettbauverbot lässt sich mit geltendem Verfassungs- und Völkerrecht nicht in Einklang

bringen. Es verstösst namentlich gegen Menschen- und Grundrechte, wie sie in den für die Schweizerische Eidgenossenschaft verbindlichen Staatsverträgen und in der Bundesverfassung gewährleistet sind: etwa gegen die Religionsfreiheit, die Eigentumsfreiheit und den Anspruch auf Rechtsgleichheit.

Religionsfreiheit: Art. 15 BV; Art. 9 Abs. 1 EMRK; Art. 18 Abs. 1, 2 und 4 und Art. 27 VN-Pakt II – Eigentumsfreiheit: Art. 26 BV – Anspruch auf Rechtsgleichheit: Art. 8 Abs. 1 und 2 BV; Art. 14 EMRK; Art. 26 VN-Pakt II (mit dem dazu gemachten Vorbehalt der Schweizerischen Eidgenossenschaft); Art. 4 Abs. 1 EKSNM; Art. 5 VN-RDK.

Es lässt sich nämlich nicht mit den dort für Einschränkungen des Schutzes dieser Rechte und für Unterscheidungen in der Gewährung dieser Rechte als zulässig erklärten Gründen plausibel rechtfertigen.

Religionsfreiheit: Art. 36 BV; Art. 9 Abs. 2 EMRK; Art. 18 Abs. 3 VN-Pakt II – Eigentumsfreiheit: Art. 36 BV – Anspruch auf Rechtsgleichheit: Art. 36 BV; Art. 14 EMRK i. V. m. den bei den einzelnen Rechten und Freiheiten der EMRK angeführten Schrankenregeln; Art. 26 VN-Pakt II (mit dem dazu gemachten Vorbehalt der Schweizerischen Eidgenossenschaft) i. V. m. den bei den einzelnen Rechten des VN-Paktes II angeführten Schrankenregeln; Art. 19 EKSNM i. V. m. N 88 des dieses Rahmenübereinkommen erläuternden Berichts des Europarates (ER-Dokument: H[1995]010); Art. 5 VN-RDK i. V. m. den Schrankenregeln, die für die dort genannten und bereits durch die Rechtsordnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft garantierten Rechte gelten.

Es schliesst Angehörige einer bestimmten Menschengruppe vom Gebrauch der Religions- und Eigentumsfreiheit wegen ihrer sichtlichen Andersartigkeit in eine genau festgelegte Richtung aus – es verhindert ihr architektonisches Outing im öffentlichen Raum, blockiert den ihrer Stärke in der Gesellschaft entsprechenden Prozess ihrer Selbstvisibilisierung in den hiesigen Dörfern und Städten – und benachteiligt sie so gegenüber Angehörigen anderer Menschengruppen auf eine Weise, die ihre eigene Lebens(welt)-gestaltung bzw. ihre kulturell-religiöse Identität nachteilig berührt.

Es ist für den Schutz der intendierten öffentlichen Interessen – die Wahrung des öffentlichen Friedens und die Wahrung des Orts- und Landschaftsbildes – weder geeignet noch erforderlich noch für die Betroffenen hinsichtlich seiner Wirkungen zumutbar.

– In seiner Strenge ist es Ausdruck von Intoleranz und zeitigt infolgedessen im Inland bei den Angehörigen des Islams Frustrationen und führt zu Irritationen in der Bevölkerung und erzeugt im Ausland seitens der Angehörigen des Islams Protestationen – es bewirkt letztlich genau das Gegenteil dessen, was angestrebt werden soll ... es stiftet Unfriede.

– In seiner Strenge ist es zudem Ausdruck von Radikalität, es duldet keine Einschränkungen und

Ausnahmen und stellt somit eine staatliche Maximalforderung gegenüber den Angehörigen des Islams dar, die freilich nicht in Einklang zu bringen ist mit der staatlichen Handlungsmaxime der Harmonisierung miteinander konkurrierender rechtlich geschützter Interessen, die in den Verfahren der Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung in einem demokratischen Rechtsstaat mit einer in Prozessen der institutionalisierten Kompromissbildung zu Stande kommenden Rechtsordnung massgebend ist. Der Staat darf nur (aber immerhin) eine Optimierungsforderung an die Angehörigen des Islams richten, denn ein gewisses Mass an gesellschaftlichen Spannungen und Konflikten hat er aus seinem Selbstverständnis als freiheitlich-demokratischer Organismus heraus auszuhalten. Bei der Sorge um die einträchtige Koexistenz von Menschen und Menschengruppen hat er Gefahren- und Störfaktoren, die aus dem rechtmässigen Gebrauch der von ihm garantierten Freiheiten und Rechte resultieren, zu berücksichtigen. Mit mildereren Massnahmen lassen sich die angestrebten Ziele ebenso erreichen: etwa auf dem Weg der Einzelfallregelung über die Aufnahme von Nebenbestimmungen in Baubewilligungen, das heisst über das Verknüpfen von Baubewilligungen mit Bedingungen, Auflagen oder Reversen – die als öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch angemerkt werden können –, insofern und insoweit dies nach dem massgebenden (generell-abstrakten, allgemein gültigen und vom Einzelfall losgelösten) Regelrecht zulässig ist.

Beispiele für mildere Massnahmen: Erteilung einer Baubewilligung für ein Minarett mit der Auflage der Form- und Volumengestaltung in einer den hiezulande geltenden Regeln zeitgenössischer Architektur entsprechenden und der hiesigen professionellen Architekturkritik standhaltenden Art und Weise, der Auflage der Verwendung ortsüblicher Baumaterialien und Baufarben, der Auflage der Begehung allein zu Unterhaltungszwecken, der Auflage einer gleichmässigen Beleuchtung mit schlichtem Licht.

– In seiner Strenge ist es schliesslich Ausdruck von Rigorosität, denn es lässt Angehörigen des Islams bei einem konkreten Bauvorhaben wie etwa für den Neu- oder Umbau eines islamischen Zentrums zum Vornherein nicht die geringste Möglichkeit, die Errichtung einer solchen Baute in Betracht zu ziehen, selbst wenn sie ein Bedürfnis dazu anmeldeten. Es vereitelt also jedes Minarettbauprojekt und verhindert damit eine faire Verteilung der Vor- und Nachteile eines solchen Projektes für alle davon betroffenen Menschen.

– Es tastet aber nicht den Kerngehalt der Religions- und Eigentumsfreiheit an und auch nicht den Kerngehalt des Anspruchs auf Rechtsgleichheit:

• Es berührt Angehörige des Islams nicht in der freien religiösen Selbstausrichtung und dem freien religiösen Selbstbekenntnis, die unerlässliche

MINARETT-
VERBOT

MINARETT- VERBOT

Voraussetzungen für die religiöse Selbstentfaltung in einer vom Staat gewollten religionspluralistischen Gesellschaft (vgl. Art. 2 Abs. 2 BV) sind. Ein Minarett ist – wenn es denn mit Religion zu tun hat – ein Element religiöser Äusserung!

- Es berührt Angehörige des Islams nicht in jenen Elementen des Eigentums (im bundesverfassungsrechtlichen Sinne), die für eine autonome Lebensgestaltung in einer vom Staat gewollten freiheitlichen Gesellschaft mit selbstverantwortungsbewussten Gliedern (vgl. Art. 2 Abs. 1 und Art. 6 BV) unabdingbar sind. Ein Minarett – als eine im Eigentum einer (etwa in der Form einer einfachen Gesellschaft, eines Vereins oder einer Stiftung organisierten) islamischen Gemeinschaft stehende Baute – ist für die Wahrung und Entwicklung der individuellen und kollektiven Persönlichkeit der ihr angehörenden Muslime und Musliminnen nicht absolut notwendig.

- Es berührt Angehörige des Islams nicht in dem jedem einzelnen Menschen zustehenden Recht, als Subjekt der im Staat geltenden Rechtsordnung angesehen zu werden und in seiner Identität – den wesentlichen und damit nicht oder nur schwer aufgebaren Aspekten seiner menschlichen Existenz – respektiert zu werden. Ein Minarett als Artefakt ist nicht Bestandteil angeborener oder erworbener Eigenschaften von Muslimen und Musliminnen, sondern ein Mittel zur Signalisierung und Visibilisierung der fortschreitenden Etablierung des Islams bzw. der Muslime und Musliminnen mit ihrer kulturell-religiösen Identität in der hiesigen Gesellschaft.

5. Keine Rechtfertigung mit dem Grundsatz der Gegenseitigkeit aus dem Völkerrecht

Hier interessiert die Frage, wie sich der dem Völkerrecht zu Grunde liegende Grundsatz der Gegenseitigkeit und die im Landes- und Völkerrecht verankerten Grund- und Menschenrechte zueinander verhalten. Kann ein durch Landesrecht (oder vom Völkerrecht als Menschenrecht) garantiertes Grundrecht wie das Recht auf Religionsfreiheit oder Eigentumsfreiheit unter Berufung auf Durchsetzung eines für das Völkerrecht tragenden Prinzips wie des Grundsatzes der Gegenseitigkeit eingeschränkt werden? Im Klartext: Können einem/einer Angehörigen des Islams oder einer Gruppe von Angehörigen des Islams hierzulande, im Aufenthalts- oder Wohnsitzstaat, wegen völkerrechtswidrigem oder rein gesellschaftspolitisch nicht genehmem Verhalten seines/ihrer Herkunftsstaates – wie etwa wegen eines dort geltenden Verbotes der Errichtung nicht islamischer Kultbauten (Synagogenbauverbot für Angehörige des Judentums, Kirchenbauverbot für Angehörige des Christentums, Tempelbauverbot für Angehörige des Buddhismus oder Hinduismus, ...) – seine/ihre Rechte – wie etwa das Recht auf Errichtung islamischer Kultbauten (Mo-

scheen, Minarette, ...) – beschränkt oder gar verweigert werden? Kann sich ein Minarettbauverbot in Art. 72 Abs. 3 BV mit dem völkerrechtlichen Grundsatz der Gegenseitigkeit rechtfertigen lassen?

Der Grundsatz der Gegenseitigkeit/Reziprozität ist ein Mittel der Staaten zur Durchsetzung zwischen ihnen geltender völkerrechtlicher Regeln und daraus folgender Rechte und Pflichten. – Wer das Recht einhält, darf damit rechnen, dass auch ihm gegenüber das betreffende Recht eingehalten wird; wer hingegen das Recht nicht einhält, muss damit rechnen, dass auch ihm gegenüber das betreffende Recht nicht eingehalten wird.

Der Staatenkonsens und die Staatenkooperation sind die zentralen Voraussetzungen einer funktionsfähigen Völkerrechtsordnung; sie geben ihr Legitimität, Stabilität und Effektivität. Der Grundsatz der Gegenseitigkeit / das Prinzip der Reziprozität (wie du mir, so ich dir) mahnt die Staaten, sich an den Konsens zu halten und die Kooperation aufrechtzuerhalten, andernfalls sie mit rechtlichen und ausserrechtlichen Nachteilen zu rechnen hätten; er/es appelliert als elementare Funktionsregel der Völkerrechtsordnung an das Verantwortungsbewusstsein der Staaten.

Grund- und Menschenrechte sind gegenüber dem Staat einklagbare Ansprüche eines Menschen für sich allein oder für eine Gruppe oder Ansprüche eines von Menschen geschaffenen Zweckgebildes in einer vom Staat anerkannten Organisationsform mit Rechtspersönlichkeit oder Quasi-Rechtspersönlichkeit. Wegen ihres Inhaltes und Gehaltes für die Gestaltung und Entfaltung des Lebens eines Individuums, eines Kollektivs oder eines von ihnen konstruierten Organismus in der Gesellschaft und im Staat (als einer besonderen Organisationsform der Gesellschaft) werden diese Ansprüche vom Staat als im Rahmen seiner Rechtsordnung elementar eingestuft und geniessen deswegen erhöhten Rechtsschutz.

In dem Masse, wie sich landesrechtliche Grundrechte inhaltlich und gehaltlich mit völkerrechtlichen Garantien decken, kommt ihnen über diese Garantien zugleich völkerrechtlicher Schutz zu. Von einer sich global oder regional erstreckenden Gemeinschaft aus Staaten mit unterschiedlich(sten) politischen und rechtlichen Ordnungen und weltanschaulichen Referenzsystemen anerkannt, haben diese Garantien die Bedeutung von Mindestgarantien zugunsten eines Individuums, eines Kollektivs oder eines von ihnen konstruierten Organismus in Gesellschaft und Staat.

Nach herrschender Rechtspraxis und Rechtsdoktrin soll der dem Völkerrecht zugrunde liegende Grundsatz der Gegenseitigkeit/Reziprozität im Bereich der im Landes- und Völkerrecht verankerten Grund- und Menschenrechte keine Anwendung finden. Der Grundsatz der Gegenseitigkeit/Reziprozität hat nämlich seinen Ort im Beziehungsgeflecht zwischen Staaten und Staaten und nicht im Beziehungsgeflecht zwischen Staaten und Privaten. Folglich sollen Private nicht für völkerrechtswidrigem oder rein

gesellschaftspolitisch nicht genehmes Verhalten ihres Staates «bezahlen». Nach einem Dokument der Internationalen Rechtskommission der UNO zur «Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen» – das als Anlage in die Staatenverantwortlichkeitsresolution der UNO vom 12. Dezember 2001 (A/Res/56/83) aufgenommen wurde – sollen Staaten bei der Durchsetzung der Völkerrechtsordnung gegenüber völkerrechtswidrig handelnden Staaten die grundlegenden Menschenrechte unberührt lassen (Art. 50 Abs. 1 Buchst. b). Die Religionsfreiheit und Eigentumsfreiheit als unerlässliche Voraussetzungen für die selbstbestimmte Entfaltung eines Menschen – für sich allein oder in Gruppen – oder eines von Menschen geschaffenen Zweckgebildes gehören hier m. E. dazu.

6. Missachtung menschlicher Bedürfnisse und bestehender staatlicher Regelungsmöglichkeiten

Das gemeinsame Bekennen und Feiern ist für die Mitglieder einer Religionsgemeinschaft zur Pflege ihres gemeinsamen Glaubensgutes unerlässlich. Ohne das regelmässige Zusammenkommen an einem gemeinsamen Ort versiegt der geteilte Glaube und zerfielet die Gemeinschaft allmählich. Ferner dienen solche Treffen der Weitergabe des gemeinsamen Glaubensgutes, weshalb sie anziehend wirken sollen – sowohl nach innen (auf die bestehenden Mitglieder) wie nach aussen (auf mögliche neue Mitglieder). Weithin deutlich erkennbare gemeinschaftstypische Kultbauten helfen den Blick der Menschen auf diese Treffpunkte hinzulenken und bewegen sie vielleicht zu einem Besuch des Ortes oder sogar eines Treffens, was umso eher der Fall sein wird, je prachtvoller diese sind.

Es liegt also im Interesse einer jeden Religionsgemeinschaft, im öffentlichen Raum ihnen klar zuordnungsbar Kultbauten zu haben: Solche Bauten sollen Zeichen ihrer Gegenwart und Stärke in der Gesellschaft sein und der dauerhaften dortigen Verankerung und Ausstrahlung ihres Glaubens dienen. Die Anzahl und Ausstattung eigener Kultbauten kann ein Gradmesser dafür sein, in welcher Verfassung sich eine Religionsgemeinschaft befindet und welchen Einfluss sie in der Gesellschaft hat. Wenn Muslime und Musliminnen hierzulande nun Moscheen und Minarette bauen wollen, dann entspricht dies einem Bedürfnis, als fester Teil der Gesellschaft ernst genommen zu werden.

Zurzeit (2009) gibt es in der Schweiz vier Minarette – allein eines ist begehbar: (1) Mahmud Moschee der Ahmadiyya Muslim Jamaat Schweiz, Forchstrasse 323, 8008 Zürich; (2) Mosquée de la Fondation Culturelle Islamique, chemin de Colladon 34, 1209 Genève (begehbar); (3) Moschee des Islamisch-Albanischen Vereins, Kronaustrasse 6, 8404 Winterthur (Dachaufbaute); (4) Moschee des Türkischen Kulturvereins Olten, Industriestrasse 2, 4612 Wangen bei Olten (Dachaufbaute).

Die Schweizerische Eidgenossenschaft verpflichtet sich in ihrer Bundesverfassung vom 18. 4. 1999 (Art. 15 BV) und in den von ihr ratifizierten Menschenrechtsabkommen wie der Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950 (Art. 9 Abs. 1 EMRK) und dem Internationalen Pakt der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte vom 16. 12. 1966 (Art. 18 Abs. 1, 2 und 4, Art. 27 VN-Pakt II) zur Achtung der Religionsfreiheit. Den Angehörigen von Religionsgemeinschaften steht damit das Grundrecht zu, Kultbauten, die der Ausübung ihrer Religion dienen, zu errichten und zu betreiben. So sind Muslime und Musliminnen berechtigt, hierzulande Moscheen und Minarette zu bauen.

Bislang blieb allerdings unbeachtet, dass dieses Grundrecht (eigentlich als Anspruch Privater gegenüber dem Staat gedacht) auch Staaten – wie etwa die Türkei – über hierzulande gegründete muslimische Vereine oder Stiftungen – wie etwa die Türkisch-Islamische Stiftung für die Schweiz –, die ihrer Aufsicht unterstehen und von ihnen mit Kultpersonal ausgestattet werden, in Anspruch nehmen, was als ihnen anzurechnende indirekte Einflussnahme auf die inneren Angelegenheiten bzw. das Religionswesen der Schweiz angesehen werden kann und einer klaren politischen und rechtlichen Klärung harret.

Kein Recht ist jedoch grenzenlos. Auch die Ausübung der Religionsfreiheit hat Schranken; das sehen schon die Bundesverfassung (Art. 36 BV) und die erwähnten Menschenrechtsabkommen (Art. 9 Abs. 2 EMRK; Art. 18 Abs. 3 VN-Pakt II) vor. Die Muslime und Musliminnen haben beim Bau und Betrieb von Kultbauten rechtlich geschützte Interessen Dritter und der Allgemeinheit zu respektieren.

So ist bei der Errichtung von Moscheen und Minaretten das geltende Raumplanungs-, Bau- und Umweltschutzrecht einzuhalten, insbesondere sind übermässige und lästige Auswirkungen auf die Anwohner sowie störende Bauweisen zu vermeiden. Moscheen und Minarette sollten sich in die vorhandene Umgebung einfügen und gewachsene Baustrukturen nicht beeinträchtigen.

Im Hinblick auf die Errichtung von Moscheen und Minaretten in einer multireligiösen Gesellschaft sollte zur Wahrung des öffentlichen Friedens auf religiöse Machtdemonstrationen und Provokationen verzichtet werden. Bauherren und Betreiber von islamischen Zentren oder Moscheen mit Minaretten sollten die Ängste und Sorgen der nicht muslimischen Anwohner ernst nehmen und ihre Anliegen gebührend berücksichtigen.

Die Befürwortung des Rechts auf Errichtung und Betrieb von Moscheen und Minaretten schliesst ausserdem das Recht der Kritik eines Bauprojekts oder einer Betriebsordnung nicht aus. Vom Bau oder Be-


 MINARETT-
VERBOT

Abkürzungen:

- Amtl. Bull. NR:
Amtliches Bulletin der
Bundesversammlung –
Nationalrat
- Amtl. Bull. StR:
Amtliches Bulletin der
Bundesversammlung –
Ständerat
- BBl:
Bundesblatt der Schweizeri-
schen Eidgenossenschaft
- BPR:
Bundesgesetz über die politi-
schen Rechte vom
17. Dezember 1976
(SR 161.1)
- BV:
Bundesverfassung der
Schweizerischen Eidgenos-
senschaft vom 18. April 1999
(SR 101)
- EKSNM:
Rahmenübereinkommen des
Europarates zum Schutz
nationaler Minderheiten vom
1. Februar 1995 (SR 0.441.1)
- EMRK:
Konvention des Europarates
zum Schutze der Menschen-
rechte und Grundfreiheiten
vom 4. November 1950
(SR 0.101)
- ER:
Europarat
- ParlG:
Bundesgesetz über die
Bundesversammlung
(Parlamentsgesetz, ParlG)
vom 13. Dezember 2002
(SR 171.10)
- SR:
Systematische Sammlung des
schweizerischen Bundes-
rechts
- UNO:
United Nations Organization
- VN-Pakt II:
Internationaler Pakt der
Vereinten Nationen über
bürgerliche und politische
Rechte vom 16. Dezember
1966 (SR 0.103.2)
- VN-RDK:
Internationales Übereinkom-
men der Vereinten Nationen
zur Beseitigung jeder Form
von Rassendiskriminierung
vom 21. Dezember 1965
(SR 0.104) (Rassendiskrimi-
nierungskonvention)
- VPR:
Verordnung über die politi-
schen Rechte vom 24. Mai
1978 (SR 161.11)

trieb einer Kultbaute betroffene Dritte haben in den gesetzlichen Schranken das Recht auf freie Meinungs- äusserung (Art. 16 Abs. 1 und 2 BV; Art. 10 Abs. 1 EMRK; Art. 19 Abs. 1 VN-Pakt II) und daraus folgend das Recht auf Kritik, Einsprache, Beschwerde und Klage. In einer pluralistisch-demokratischen Gesellschaft dürfen Debatten über den Bau von Moscheen und Minaretten geführt werden; sie sollen jedoch fair bleiben.

7. Konsequenzen für die Christen und Christinnen in islamischen Ländern

Das Grundrecht der Menschen auf freie Religions- ausübung und das damit einhergehende Recht der Muslime und Musliminnen auf Errichtung und Betrieb von Kultbauten wie Moscheen und Minaretten kann aus rechtlicher Sicht (wie vorne dargelegt) nicht einfach mit der Begründung beschränkt werden, dass Christen und Christinnen in islamischen Ländern ihre Religion nur unzulänglich ausüben können und ihnen der Bau und Betrieb von Kirchen erheblich eingeschränkt oder gar untersagt ist.

Obschon die Einschränkung der Religionsfrei- heit für Christen und Christinnen in muslimischen Ländern klar zu verurteilen ist und auf staats- und kirchenpolitischer Ebene für sie mit aller Deutlichkeit mehr Rechte zu fordern sind; sollte nicht den Mus- limen und Musliminnen hierzulande dasselbe wider- fahren wie den dort lebenden Christen und Christin- nen. Das widerspräche der christlichen Ethik: «Was dir selbst verhasst ist, das mute auch einem anderen nicht zu» (Tobit 4,15).

Zudem sei daran erinnert, dass das Zweite Vatika- nische Konzil in seiner Erklärung «Dignitatis Humanae» über die Religionsfreiheit vom 7. Dezember 1965 aus- drücklich das Recht jeder Person und Gemeinschaft auf religiöse Freiheit in Gesellschaft und Staat betont. Artikel 4 lautet: «(...) (Den) (religiösen) Gemeinschaften (steht), wenn nur die gerechten Erfordernisse der öffentlichen Ord- nung nicht verletzt werden, Rechtens die Freiheit zu, (...) der Gottheit in öffentlichem Kult Ehre (zu) erweisen (...). (...) (Den) religiösen Gemeinschaften (steht) das Recht zu, dass sie nicht durch Mittel der Gesetzgebung oder durch verwaltungsrechtliche Massnahmen der staatlichen Gewalt daran gehindert werden, (...) religiöse Gebäude zu errich- ten und zweckentsprechende Güter zu erwerben und zu gebrauchen.» – Die dort geäusserten Gedanken sind nach wie vor von grosser Bedeutung und verdienen in einer multikulturell und multireligiös gewordenen Gesellschaft beachtet zu werden.

Die Kirchen sollten vielmehr die hier leben- den Muslime und Musliminnen auffordern, sich zu- sammen mit ihnen in den islamischen Ländern für die volle Religionsfreiheit der Nicht-Muslime und Nicht-Musliminnen und damit auch der Christen und Christinnen einzusetzen entsprechend dem in der christlichen Bibel verankerten Grundsatz: «Alles, was ihr also von anderen erwartet, das tut auch ihnen»

(Matthäus 7,12) und dem in der islamischen Prophe- tentradition festgeschriebenen Ausspruch, dass «nicht einer von euch gläubig ist, solange er nicht für seinen Nächsten wünscht, was er für sich selbst wünscht» (Muslim, Kitab al-Iman, 45; vgl. al-Buchari, Kitab al- Iman, 13).

8. Das Wichtigste nochmals im Überblick

Die Verankerung eines Verbots für den Bau von Minaretten in der Bundesverfassung, wie es in der Volksinitiative gefordert wird, widerspricht sowohl der Lehre der römisch-katholischen Kirche von der Religionsfreiheit wie auch dem Religionsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Sollte die Initiative von Volk und Ständen an- genommen werden, hätte dies schwerwiegende Kon- sequenzen:

– Staatsrechtliche Konsequenz: Eine bestimm- te Bevölkerungsgruppe würde verfassungsrechtlich ausdrücklich anders behandelt als die anderen, was gegen das ebenfalls verfassungsrechtlich verankerte Gebot der Gleichbehandlung und Verbot der Diskri- minierung in Religionsangelegenheiten verstiesse. Die geltende Religionsrechtsordnung erhielte ein ihr fremdes (und fremdenfeindliches) Element, büsste in der Folge an rechtlicher Stimmigkeit ein und schade- te dem politischen Ansehen des Staates.

– Völkerrechtliche Konsequenz: Mit der Ein- führung einer solchen religionsrechtlichen Ausnah- mebestimmung geriete die Schweizerische Eidgenos- senschaft unweigerlich in Konflikt mit der in Europa geltenden internationalen Menschenrechtsordnung, die allen Menschen in gleichem Masse zusteht, un- abhängig etwa von ihrer nationalen Herkunft oder religiösen Überzeugung. Eine völkerrechtskonforme Auslegung und Handhabung eines Minarettbauver- bots wäre nicht möglich und bedeutete eine Verlet- zung der über Jahrzehnte entwickelten und heute gefestigten Grundordnung der europäischen Staaten- gemeinschaft.

– Innenpolitische Konsequenz: Das friedliche Zusammenleben in der Gesellschaft dürfte bei An- nahme der Volksinitiative auf eine harte Probe gestellt werden. Die Annahme der Volksinitiative bedeutete eine Ablehnung der sichtbaren Gegenwart der Mus- lime und Musliminnen im öffentlichen Raum und stünde ihrer Eingliederung in die hiesige Gesellschaft als deren vollwertige Glieder entgegen.

– Aussenpolitische Konsequenz: Es wäre mit Verspannungen im Rahmen der politischen, wirt- schaftlichen und kulturell-religiösen Zusammenar- beit mit staatlichen Behörden und gesellschaftlichen Autoritäten islamischer Länder zu rechnen und die Lage der dort lebenden Christen und Christinnen dürfte sich (noch mehr) verschlechtern.

Erwin Tanner