



Bern, 9. Juni 2017

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 13.3672, Aeschi,
10.09.2013

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Postulat Aeschi	3
1.2	Abklärungsaufträge	3
1.3	Begriffe.....	4
2	Ergebnisse der Abklärungen zur Situation in der Schweiz.....	4
2.1	Analyse der Gesetzgebung und der Rechtsprechung im Bund.....	4
2.2	Analyse der politischen Vorstösse in den Kantonen (2001-2015).....	6
2.3	Empirische Befunde	9
2.3.1	Online-Befragung.....	9
2.3.1.1	Religiöse Symbole in Gebäuden und in diesem Kontext entstandene Schwierigkeiten und Konflikte	10
2.3.1.2	Religiöse Kleidung und getragene religiöse Zeichen und Symbole.....	10
2.3.2	Qualitative Befragung	12
2.3.2.1	Interviews mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Angehörigen bestimmter religiöser Gruppen.....	12
2.3.2.2	Interviews mit Mitarbeitenden von Behörden und Institutionen mit staatlichen Aufträgen.....	17
2.3.3	Zusammenfassung	18
3	Rechtsvergleich	20
3.1	Anbringen religiöser Zeichen und Symbole in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum.....	20
3.2	Tragen religiöser Zeichen und Symbole in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum	21
4	Haltung des Bundesrates.....	23

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

1 Ausgangslage

1.1 Postulat Aeschi

Auslöser des vorliegenden Berichts ist ein von Nationalrat Thomas Aeschi am 10. September 2013 eingereichtes Postulat (13.3672 "Abklärung religiöser Fragestellungen"). In den ersten beiden Ziffern ersuchte er den Bundesrat um einen Bericht über den gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu folgenden religiösen Fragestellungen:

"1. das Aufhängen von Kreuzen und anderer religiöser Zeichen in öffentlichen Gebäuden (Gerichte, Verwaltung, Schulen usw.);

2. das Tragen grösserer religiöser Zeichen (z. B. Habit, Kippa oder Kopftuch) in öffentlichen Gebäuden (Gerichte, Verwaltung, Schulen usw.) im Vergleich zum Tragen kleinerer religiöser Zeichen (z.B. kleine Kreuze, Davidsterne oder Halbmonde als Halsschmuck)."

In seiner Begründung erklärte der Postulant, heute sei die Rechtslage in diesen Punkten unklar, weshalb das Bundesgericht einen "ungewöhnlich grossen Interpretationsspielraum" besitze.

In seiner Stellungnahme vom 13. November 2013 erklärte der Bundesrat sich bereit, einen entsprechenden Bericht zu verfassen. Nicht prüfen wollte der Bundesrat die vom Postulanten in einer dritten Ziffer aufgeworfene Frage zu den Kirchensteuern juristischer Personen. Am 13. Dezember nahm der Nationalrat die Ziffern 1 und 2 des Postulats an. Ziffer 3 lehnte er ab.

Mit dem vorliegenden Bericht kommt der Bundesrat seinem Prüfungsauftrag nach.

1.2 Abklärungsaufträge

Um einen Überblick über die Rechtslage und die Praxis betreffend Anbringen bzw. Tragen religiöser Symbole zu gewinnen, erteilte das federführende Bundesamt für Justiz (BJ) verschiedene Abklärungsaufträge. Bei der Ausarbeitung des Konzepts zur Beantwortung des Postulats leistete eine vom BJ geleitete Arbeitsgruppe wertvolle Dienste. Ihr gehörten Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen, des Staatssekretariats für Migration, des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und der Fachstelle Rassismusbekämpfung an.

Das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg erhielt im Frühjahr 2015 den Auftrag, in einer Analyse darzulegen, welche kantonalen politischen Interventionen mit einem Bezug zu den im Postulat Aeschi aufgeworfenen Fragestellungen (Anbringung und Tragen religiöser Symbole in öffentlichen Gebäuden) in den letzten 15 Jahren dokumentiert wurden. Das Institut sollte ausserdem eruieren, welche Folgeprojekte aus solchen Vorstössen resultierten und ob Rechtsetzungsprojekte zur Thematik erfolgten bzw. noch hängig sind.¹

Ein Auftrag zur vergleichenden Darstellung der Rechtslage hinsichtlich des Anbringens und Tragens religiöser Symbole in öffentlichen Gebäuden in Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Belgien, Schweden und Grossbritannien ging an das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR).²

Einen umfassenden Auftrag zum Umgang mit dem Anbringen bzw. Tragen religiöser Symbole in öffentlichen Gebäuden übernahm das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR).³ In einer Studie untersuchte dieses die Präsenz, Bedeutung und

¹ Analyse der politischen Vorstösse zu religiösen Fragestellungen in den Schweizer Kantonen im Zeitraum 2001-2015, Bericht des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg vom September 2015 (Auftraggeber: Bundesamt für Justiz).

² Avis juridique sur l'affichage et le port des signes et symboles religieux en droits allemand, anglais, autrichien, belge, français, italien, et suédois, Avis 15-021 vom 30. Oktober 2015, SIR, Lausanne (Auftraggeber: Bundesamt für Justiz).

³ Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole. Empirische und theoretische Grundlagen. Synthesebericht vom 1. Juli 2016 zum Postulat Aeschi 13.3672, Prof. Walter Kälin/Prof. Stefan Huber/lic. rer. soc. Karin

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

Konflikträchtigkeit von in öffentlichen Gebäuden angebrachten und getragenen religiösen Zeichen und Symbole. Dazu analysierte es die vorhandene juristische und sozialwissenschaftliche Literatur und führte empirische Befragungen (sowohl quantitativer als auch qualitativer Art) durch.

1.3 Begriffe

Die Abklärungsaufträge des Postulats 13.3672 beschränken sich auf religiöse Zeichen und Symbole, die in *öffentlichen Gebäuden* angebracht oder getragen werden. Beispiele für in öffentlichen Gebäuden angebrachte religiöse Zeichen und Symbole sind Kreuze im Gerichtssaal oder im Schulzimmer. Beispiele für dort getragene Symbole sind das islamische Kopftuch, die jüdische Kippa oder sichtbar umgehängte Kreuze. Die gesellschaftliche Debatte über angebrachte oder getragene religiöse Zeichen und Symbole geht allerdings weit über öffentliche Gebäude hinaus und erfasst zahlreiche weitere Orte, die der Öffentlichkeit zugänglich sind. So kann das Anbringen religiöser Symbole in Park-, Sport- und Freizeitanlagen, das religiös motivierte Tragen spezieller Kleidungsstücke wie z.B. des Burkini in öffentlichen Schwimmbädern oder auch das Tragen religiöser Symbole durch das Begleitpersonal in Zügen zu Diskussionen Anlass geben. Öffentlich zugänglich können auch private Lokalitäten sein. Auch dort stellen sich entsprechende Fragen, etwa wenn eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber bei Arbeitnehmenden mit Kundenkontakt (z. B. Verkaufspersonal) Kleidungsstücke, die mit einer bestimmten Religionszugehörigkeit verbunden werden, nicht tolerieren will. Mehr oder weniger kontrovers diskutierte Themen gibt es auch im öffentlichen Raum im weitesten Sinne (generelles Verhüllungsverbot, Kreuze am Wegrand, Gipfelkreuze).

Dieser Bericht und die Abklärungen, auf die er sich stützt, konzentrieren sich gemäss den Prüfungsaufträgen des Postulats 13.3672 auf *in öffentlichen Gebäuden angebrachte oder getragene religiöse Zeichen und Symbole*. Dort, wo es hilfreich ist, beispielsweise beim Überblick über die Rechtsprechung und Regelungen anderer Staaten oder bei der Erörterung unterschiedlicher Problemwahrnehmungen und Konfliktlösungsstrategien, werden aber auch Konstellationen einbezogen, die weitere öffentlich zugängliche Orte oder den öffentlichen Raum generell betreffen.

2 Ergebnisse der Abklärungen zur Situation in der Schweiz

2.1 Analyse der Gesetzgebung und der Rechtsprechung im Bund

In seiner im Auftrag des BJ erstellten Studie untersuchte das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) die Gesetzgebung und die Rechtsprechung im Bund hinsichtlich in öffentlichen Gebäuden angebrachter oder getragener religiöser Zeichen und Symbole sowie die Haltung der Lehre dazu.

Das Bundesrecht enthält in diesem Bereich keine Bestimmungen. Hinzuweisen ist immerhin auf Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe c des Bundespersonalgesetzes,⁴ wonach dessen Ausführungsbestimmungen vorsehen können, dass das Personal, soweit es für die Aufgabenerfüllung notwendig ist, zum Tragen bestimmter Arbeitskleider verpflichtet werden kann. Allerdings berief sich bislang keine Dienststelle der Bundesverwaltung auf diese Bestimmung, um Bundesangestellten das Tragen religiös konnotierter Kleidungsstücke wie zum Beispiel das islamische Kopftuch zu verbieten. Das Bundespersonal darf somit grundsätzlich religiöse Symbole tragen.⁵ Erwähnenswert ist auch die im Februar 2016 im Bund lancierte Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot», die die Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum und

Mykytjuk-Hitz/lic. iur. Reto Locher, Rechtsanwalt/Nora Martin, M.A. Ethnologie, SKMR, Bern (Auftraggeber: Bundesamt für Justiz).

⁴ BPG, SR 172.220.1

⁵ So gestatten z.B. die SBB ihrem Personal, religiöse Symbole zu tragen, wenn keine Sicherheitsgründe dagegen sprechen.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

an öffentlich zugänglichen Orten in gleicher Weise wie der Artikel 9a der Tessiner Kantonsverfassung verbieten will.⁶

Mit dem Tragen oder Anbringen religiöser Zeichen und Symbole in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum generell hat sich auf Bundesebene hauptsächlich das Bundesgericht befasst.

In einem 1990 ergangenen Urteil entschied das Bundesgericht, die Präsenz eines Kruzifixes in Schulzimmern sei unzulässig.⁷ Das Gericht hält fest, im Bereich der obligatorischen Volksschule seien besonders hohe Anforderungen an die heute aus den Artikeln 15 und 62 Absatz 2 der Bundesverfassung abgeleitete Pflicht zur religiösen Neutralität des Staates zu stellen. Diese Pflicht werde in besagtem Fall nicht eingehalten, da die Präsenz eines christlichen Kruzifixes in einem Schulzimmer als Bindung der öffentlichen Schule an eine bestimmte Religion interpretiert werden könnte. Das Bundesgericht führt weiter aus, dass die Präsenz eines solchen religiösen Symbols im Unterrichtsraum die religiösen Überzeugungen nicht-christlicher Schülerinnen und Schüler sowie ihrer Eltern, die gemäss Artikel 303 ZGB allein für die religiöse Erziehung ihrer Kinder verantwortlich sind, beeinträchtigen könne. Das Bundesgericht präzisierte aber auch, dass die im Urteil genannten Prinzipien nur für Unterrichtsräume an öffentlichen Schulen, nicht aber darüber hinaus auch allgemeine Geltung beanspruchen können. Inwieweit religiöse Symbole in anderen öffentlichen Gebäuden, z.B. in Gerichten oder Parlamenten, zulässig sind, bleibt auch nach diesem Entscheid offen.⁸ Die Lehre stützt mehrheitlich den Kruzifix-Entscheid des Bundesgerichts.

Verhängte Verbote, religiöse Symbole in öffentlichen Gebäuden oder im öffentlichen Raum zu tragen, führten mehrfach zu Beschwerden beim Bundesgericht. Dieses stützte eine gegen einen Sikh wegen Motorradfahrens ohne Helm verhängte Sanktion. Dieser hatte geltend gemacht, seine Religion verbiete es ihm, den Turban abzulegen.⁹ Das Bundesgericht schützte auch die Entlassung einer Lehrerin an einer Genfer Primarschule, die sich geweigert hatte, ihr islamisches Kopftuch während des Unterrichts abzulegen.¹⁰ Das Gericht berief sich dabei auf das Prinzip der religiösen Neutralität des Staates, da eine Lehrperson bei der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Funktion in den Augen der Schülerinnen und Schüler den Staat verkörpere. Eine Lehrperson müsse deshalb jegliche religiöse Beeinflussung der Schülerinnen und Schüler unterlassen, namentlich wenn es um Kinder der Primarschulstufe gehe, die aufgrund ihres Alters und ihrer Unerfahrenheit besonders beeinflussbar sind. Das Kopftuchtragverbot für Lehrerinnen während des Unterrichts sei auch verhältnismässig, da es um die Wahrung des religiösen Friedens an der Schule und um den Schutz der religiösen Überzeugungen der Schülerinnen und Schüler sowie ihrer Eltern gehe. Diese zwei öffentlichen Interessen können somit eine Einschränkung der Religionsfreiheit von Lehrpersonen rechtfertigen.

Das Bundesgericht hatte auch zwei Mal Gelegenheit, über das Kopftuchtragen bei Schülerinnen, die öffentliche Schulen besuchen, zu entscheiden. In einem 2013 ergangenen Urteil taxierte das Gericht ein Kopftuchtragverbot an Schulen als schweren Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit der Schülerinnen. Darum brauche es für eine Einschränkung eine klare und ausdrückliche Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz. Diese Bedingung

⁶ BBI 2016 1669

⁷ BGE 116 Ia 252

⁸ Im Entscheid BGE 121 I 42 konnte sich das Bundesgericht aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht zu einem im Zuschauerraum eines Gerichts angebrachten Kruzifix äussern.

⁹ BGE 119 IV 260 Erw.3: Das Bundesgericht führt in seinem Entscheid unter anderem aus, die Religion der Sikhs untersage es, sich in der Öffentlichkeit ohne Kopfbedeckung zu zeigen. Daraus lasse sich aber nicht direkt die Pflicht ableiten, einen Turban zu tragen. Es sei einem Anhänger der Religionsgemeinschaft der Sikhs zumutbar, seinen Turban in privaten Räumlichkeiten gegen einen Helm auszutauschen, bevor er sein Motorrad benutzt. In diesem Entscheid stützt sich das Bundesgericht stark auf das offensichtliche öffentliche Interesse der Sicherheit im Strassenverkehr.

¹⁰ BGE 123 I 296, bestätigt vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, vgl. EGMR, *Dhalab c. Suisse* vom 15. Februar 2001, Nr. 42393/98, Unzulässigkeit der Beschwerde.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

war im betreffenden Fall nicht erfüllt.¹¹ In einem Urteil von 2015 konkretisierte das Bundesgericht seine Rechtsprechung. Trotz Verankerung in einem Gesetz im formellen Sinn liess es ein *allgemeines* Verbot für Schülerinnen an öffentlichen Schulen, das islamische Kopftuch zu tragen, nicht zu.¹² Im zu beurteilenden Fall sei das Verbot unverhältnismässig gewesen. Die Rechtmässigkeit eines *punktuellen* Verbots, das sich auf ein überwiegendes öffentliches Interesse stützt, schloss das Bundesgericht aber nicht aus. Solche Interessen sind beispielsweise die Gewährleistung eines geordneten Schulbetriebs, die Wahrung des religiösen Friedens, der Schutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit der anderen Schülerinnen und Schüler, die Integration der betroffenen Schülerinnen und Schüler oder die Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrags zur Gleichstellung von Frau und Mann. Im konkreten Fall kam das Bundesgericht zum Schluss, keines der genannten öffentlichen Interessen sei höher zu gewichten als das auf die Religionsfreiheit gestützte Begehren der betreffenden Schülerin, das islamische Kopftuch im Unterricht tragen zu dürfen.

Die Lehre beurteilt solche Verbote grossmehrheitlich kritisch. Das Kopftuchtragverbot für Lehrerinnen an öffentlichen Schulen wird am häufigsten kritisiert. Anders als ein im Klassenzimmer angebrachtes Kruzifix bedeute das von einer Lehrerin getragene Kopftuch keine direkte Identifikation der öffentlichen Schule mit einer bestimmten Religion, weshalb von einem geringen Einfluss auf die Schülerinnen und Schüler auszugehen sei. Das Kopftuchtragverbot sei darum ein unverhältnismässiger Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit der betroffenen Lehrerin. Demgegenüber teilt eine Mehrheit der Lehre die Haltung des Bundesgerichts, wonach ein generelles Kopftuchtragverbot gegenüber Schülerinnen verfassungswidrig ist. Einzelne Autoren sagen – ähnlich wie das Bundesgericht – dass ein solches Verbot dann in Betracht gezogen werden könnte, wenn das Kopftuchtragen dermassen verbreitet wäre, dass es zu Spannungen und interreligiösen Konflikten führt.

2.2 Analyse der politischen Vorstösse in den Kantonen (2001-2015)

Die Analyse des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg erfasst kantonale Vorstösse, Petitionen und Volksinitiativen im Zeitraum von 2001 bis 2015, die in einem Bezug zum "Anbringen" und "Tragen" religiöser Zeichen im öffentlichen Raum¹³ stehen. Die Ergebnisse wurden nach Themen (Kruzifix und Kreuz, Gebetsstätten und ihre Wahrzeichen, Ruhestätten und ihre Ausgestaltung, christliche Feiern und deren Symbole in der Schule, Gesichts- und Ganzkörperverschleierung, Kopfbedeckung mit Fokus auf das islamische Kopftuch, Exkurs zur Grösse von religiösen Zeichen) sowie nach Kantonen gegliedert. Die Ausführungen in dieser Ziffer stützen sich weitgehend auf diese Analyse.

Die Analyse zeigt, dass politische Interventionen mit dem genannten Bezug im untersuchten Zeitraum häufig waren. Allerdings gibt es einzelne Kantone ohne grössere Agglomerationen, in denen die Untersuchung keine relevanten Ergebnisse verzeichnete.¹⁴ Schwerpunkte liegen bei politischen Interventionen zu den folgenden Themen:

- Kruzifixe und Kreuze v.a. in Schulen, Spitälern, Parlamentsgebäuden und Gerichten sowie das Feiern christlicher Feste (z.B. Weihnachten) und deren Symbole in Schulen;
- Zunahme muslimischer Gebets- und Ruhestätten (Errichtung von Moscheen, Gebets- und Kulturzentren, Einrichtung separater Grabfelder);

¹¹ BGE 139 I 280

¹² BGE 142 I 49

¹³ Erfasst wurden nicht nur politische Interventionen mit Bezug zu staatlichen oder der Erfüllung staatlicher Aufträge dienenden Gebäuden wie Gerichte, Verwaltungen, Schulen, Spitälern oder Haftanstalten. In die Untersuchung einbezogen wurden auch Interventionen mit Bezug zu öffentlich zugänglichen Räumen wie z.B. Sport-, Kultur- und Freizeitanlagen, Friedhöfe, Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs, Kinos, Restaurants, Hotels, Verkaufsgeschäfte. Weit interpretiert wurde auch das "Anbringen" religiöser Zeichen. Unter dieser Kategorie erfasst wurden auch Fälle, bei denen die religiöse Symbolik in der Baute selber oder in ihrer Gestaltung liegt (z.B. Minarette, Gebets- und Ruhestätten, Gräber). Zudem wurden auch Interventionen zu "temporären" Installationen und Veranstaltungen wie z.B. Weihnachtsfeiern oder Christbäume an Schulen einbezogen.

¹⁴ Es handelt sich um Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Nidwalden, Obwalden und Uri.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

- muslimische Gesichtsverhüllung und von Musliminnen getragenes Kopftuch.

In den Vorstössen, die sich mit christlichen Religionssymbolen und Festen befassen, kommt vor allem die Besorgnis über das mögliche Verschwinden dieser Zeichen und Bräuche in öffentlichen Gebäuden, anderen öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum zum Ausdruck. Bei Vorstössen mit Bezug zu muslimischen Symbolen und von Musliminnen getragenen Kleidungsstücken werden Befürchtungen vor einem zunehmenden Einfluss des muslimischen Bevölkerungsteils bzw. vor einer zu grossen staatlichen Nachgiebigkeit geäussert.

Die untersuchten politischen Interventionen führten insgesamt eher selten zu gesetzgeberischen Folgeprojekten. Keine rechtlichen Konsequenzen hatten namentlich Vorstösse zur Beibehaltung des Feierns christlicher Feste an Schulen. Solche Feiern werden kantonsübergreifend als zur schulischen Tradition gehörig verstanden.

Bei der Anbringung von Kruzifixen (mit Korpus Christi) und einfachen Kreuzen in öffentlichen Gebäuden, wobei primär die Schulen im Fokus stehen, variieren die Reaktionen. Bei diesem Thema spielen kantonspezifische Eigenheiten eine Rolle. Der wegleitende, kontrovers diskutierte Kruzifix-Entscheid des Bundesgerichts von 1990 im Fall der Tessiner Gemeinde Cadro¹⁵ führte nicht zu einheitlichen Regelungen und Auslegungen in den Kantonen. So steht in den Kantonen Genf und Neuenburg aufgrund ihrer laizistischen Tradition das Anbringen religiöser Zeichen in Schulzimmern oder Gerichten ausser Diskussion. Der Staatsrat des Kantons Jura interpretiert das Cadro-Urteil ebenfalls streng im Sinne eines vollständigen Ausschlusses religiöser Zeichen aus Schulen und Gerichtssälen. Demgegenüber vertritt der Tessiner Staatsrat die Auffassung, dass Kruzifixe in Eingängen und Korridoren von Schulhäusern weiterhin aufgehängt werden dürften, da diese Räume nicht dem Unterricht dienen. Und im Kanton Wallis sind Kreuze, teils auch Kruzifixe, in Schulzimmern weit verbreitet.¹⁶ Das hat mit der lokalen Kultur zu tun, in der die Präsenz solcher religiöser Zeichen in öffentlichen Gebäuden noch weitgehend mit der Glaubensüberzeugung der Mehrheitsbevölkerung übereinstimmen dürfte.

Wie im Bund befassten sich in den letzten Jahren auch viele kantonale politische Interventionen mit der islamischen Kleidung (Ganzkörperverschleierung, Kopftuch). Im Fall des Kopftuchs kam es eher selten zu neuen kantonalen Regelungen. Das ist wohl wesentlich auf das 1997 ergangene, grundlegende Bundesgerichtsurteil im "Genfer Kopftuch-Fall" zurückzuführen.¹⁷ In jenem Entscheid stützte das Bundesgericht einen Entscheid der Genfer Schulbehörden, einer zum Islam konvertierten Volksschullehrerin, die ihr Kopftuch im Unterricht nicht ablegen wollte, zu kündigen. Das Gericht hatte nur den Fall eines von einer Lehrperson getragenen Kopftuchs zu beurteilen. Es liess aber durchblicken, dass es im Fall eines von einer Schülerin getragenen Kopftuchs zu einem anderen Entscheid kommen könnte. Genau das tat es in einem Ende 2015 gefällten Urteil.¹⁸ Darin kommt das Bundesgericht zum Schluss,

¹⁵ BGE 116 Ia 252 vom 26. September 1990. Der Gemeinderat der Gemeinde Cadro hatte im Herbst 1984 angeordnet, dass in jedem Klassenzimmer der örtlichen Primarschule ein Kruzifix anzubringen sei. Gegen diese Anordnung erhob ein Lehrer der betroffenen Schule in Cadro Beschwerde. Nachdem das Tessiner Verwaltungsgericht die Anordnung des Gemeinderats wegen Verletzung der Pflicht zur konfessionellen Neutralität der Volksschulen aufgehoben hatte, gelangte die Gemeinde an das Bundesgericht. Dieses lehnte die Beschwerde ab. Es hielt insbesondere fest, dass das Anbringen eines Kruzifixes in den Schulzimmern einer Primarschule der von der Bundesverfassung garantierten Religionsneutralität des obligatorischen Schulunterrichts widerspreche.

¹⁶ Einem Lehrer an der Orientierungsschule Stalden (VS), der der Bewegung der Freidenker angehört, wurde im Jahr 2010 von der Schulkommission gekündigt, weil er sich weigerte, ein Kruzifix, das er in seinem Schulzimmer abgehängt hatte, dort wieder anzubringen. 2012 erklärte das Walliser Kantonsgericht die Kündigung für rechtswidrig.

¹⁷ BGE 123 I 296 vom 25. November 1996. Das Bundesgericht befand, die Pflicht zu einem religiös neutralen Volksschulunterricht verlange es, dass eine Lehrperson, die im Rahmen ihrer Berufsausübung die staatliche Schule repräsentiert, während des Unterrichts das als Zeichen der Bekenntnis zu ihrer Religion getragene Kopftuch ablegt.

¹⁸ BGE 142 I 49 vom 11. Dezember 2015. In einem den privaten Sektor betreffenden Urteil vom 8. September 2016 erklärte das Regionalgericht Bern-Mittelland eine Kündigung gegen eine muslimische Arbeitnehmerin wegen Tragen des Kopftuchs am Arbeitsplatz für missbräuchlich. Die Frau war bei einer Berner Grosswäscherei angestellt und arbeitete seit Jahren zur Zufriedenheit des Arbeitgebers. Dann begann die junge Frau, aus religiösen Gründen an ihrem Arbeitsplatz ein Kopftuch zu tragen. Dies führte zu ihrer sofortigen Entlassung, aus Sicherheits- und Hygienegründen, wie das Unternehmen behauptete. Anforderungen der Sicherheit und der Hygiene am Arbeitsplatz können Einschränkungen der Persönlichkeitsrechte der Ar-

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

dass ein von der Schulgemeinde St. Margrethen (SG) gegenüber einem muslimischen Mädchen ausgesprochenes Verbot, das islamische Kopftuch in der Schule zu tragen, mit dem Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht vereinbar ist. Die allermeisten Kantone differenzierten schon vor dieser Klärung zwischen kopftuchtragenden Schülerinnen (erlaubt) und Lehrerinnen (nicht erlaubt).¹⁹

Im Untersuchungszeitraum, vor allem nach 2009, kam es zu zahlreichen politischen Interventionen mit dem Ziel, Gesichtsverhüllungsverbote im öffentlichen Raum einzuführen.²⁰ Gesetzesanpassungen resultierten daraus aber nur vereinzelt,²¹ und flächendeckende Verbote lehnten die Kantonsparlamente ab. Eine Ausnahme bildet der Kanton Tessin, der am 1. Juli 2016 ein gesetzlich definiertes Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum in Kraft setzte.²²

Stark diskutierte, polarisierende Vorstösse zum islamischen Kopftuch oder zur Gesichtsverhüllung zeigten aber insofern Wirkung, als sie seitens der Kantonsregierungen und der kantonalen Verwaltungen zu einer vertieften thematischen Auseinandersetzung genutzt wurden. Das führte oft dazu, dass sogenannte "Handreichungen", in denen die Kantone praktische Empfehlungen zum Umgang mit religiösen Symbolen und Situationen mit religiösem Bezug festhalten, präzisiert oder erweitert wurden. Dabei wird versucht, bundesgerichtliche Grundsatzentscheidungen im Alltag pragmatisch umzusetzen, etwa bei der Möglichkeit, am obligatorischen Schwimmunterricht im Ganzkörperschwimmanzug (Burkini) teilzunehmen. Im Entscheid *Osmanoglu et Kocabas c. Suisse* bestätigt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass die Schweizer Kantone weiterhin einen für alle Schüler obligatorischen Schwimmunterricht an der Volksschule vorsehen dürfen. Der Gerichtshof teilt in seinem einstimmig gefällten Entscheid die Auffassung des Schweizer Bundesgerichts, das 2008 seine Rechtsprechung verschärft hat und Dispensationen von obligatorischen Schulfächern wegen religiöser Motive grundsätzlich ablehnt.²³ Der EGMR anerkennt damit den weiten Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten in Fragen der Religionsfreiheit und in Glaubensfragen und teilt die Auffassung des Bundesgerichts, wonach die Teilnahme am obligatorischen Schulunterricht der Beachtung religiöser Gebote einzelner Bevölkerungsteile grundsätzlich vorgeht. Kinder aus allen Kulturen sollen in die in der Schweiz geltenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen integriert werden.

Zu pragmatischen Lösungen Hand bieten verschiedene Gemeinden bei Wünschen nicht-christlicher Religionsgemeinschaften nach spezifischen Bestattungsritualen oder Grabfel-

beitnehmenden rechtfertigen. Im konkreten Fall konnte die Arbeitgeberin aber nicht überzeugend darlegen, weshalb ein Kopftuchverbot für einen reibungslosen Ablauf der Arbeit notwendig war.

¹⁹ Eine Ausnahme bildet der Kanton St.Gallen, dessen Erziehungsrat in einem 2010 erlassenen Kreisschreiben das islamische Kopftuch als nichtreligiöses Symbol eingestuft hatte, was den Schulgemeinden ermöglichen sollte, gestützt auf eigene Weisungen das Tragen des Kopftuchs an den Schulen zu untersagen. BGE 136 I 280 (den Kanton Thurgau betreffend) stützt diese Position nicht. Das Bundesgericht stellt dort fest, dass es sich beim Verbot des Kopftuchtragens um einen Eingriff in die Religionsfreiheit handelt, der eine formelle gesetzliche Grundlage verlangt. Vgl. ausserdem BGE 142 I 49.

²⁰ So neben dem Kanton Tessin (vgl. Fn. 6) in den Kantonen BS, BL, FR, VS, JU, TG, St. Gallen, SO, SZ, ZH. Der Kanton Aargau reichte 2010 auf der Bundesebene eine Standesinitiative ein (Pa.Iv. 10.333 vom 14.09.2010 "Nationales Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum". Stände- und Nationalrat gaben der Initiative am 09.03.2011 bzw. am 28.09.2012 keine Folge. Im Wallis reichte die SVP am 22. Februar 2016 eine kantonale Volksinitiative "Kopfbedeckungsverbot an Walliser Schulen" ein.

²¹ Der Kanton Freiburg änderte mit Wirkung ab 01.08.2015 sein Schulgesetz. Dieses verpflichtet Schülerinnen und Schüler nun explizit, die Schule "mit unverhülltem Gesicht" zu besuchen. Der Kanton Wallis will eine ähnliche Bestimmung erlassen. Die Gesichtsverhüllung an Schulen dürfte aber bereits gestützt auf die generelle Pflicht, den Unterricht beeinträchtigendes Verhalten zu unterlassen, unzulässig sein.

²² Am 23.09.2013 hiessen die Tessiner Stimmberechtigten eine Volksinitiative gut, die die Aufnahme eines Gesichtsverhüllungsverbots in der Kantonsverfassung verlangte. Gestützt auf die Botschaft des Bundesrates vom 12.11.2014 (BBI 2014 9121) stimmten der Ständerat am 05.03.2015 und der Nationalrat am 11.03.2015 der Gewährleistung dieser Verfassungsbestimmung zu.

²³ BGE 135 I 79.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

dern.²⁴ Diese Anliegen stossen aber häufig auch auf erheblichen lokalen Widerstand, wobei es oft um die Interpretation des Gleichbehandlungsgebots geht.

Grosse nationale und internationale Aufmerksamkeit erregte im Frühjahr 2016 der sogenannte "Therwiler Handschlag-Fall": Zwei muslimische Sekundarschüler weigerten sich in der Baselbieter Gemeinde Therwil unter Berufung auf religiöse Gründe, ihrer Lehrerin die Hand zu geben. Zur Gewährleistung eines reibungslosen Schulbetriebs sowie zur Verhinderung einer Diskriminierung der betroffenen Lehrerin hatte die Schulleitung vorübergehend entschieden, die beiden Schüler vom an der Schule vorgesehenen Handschlag gegenüber männlichen und weiblichen Lehrpersonen zu dispensieren. Die basellandschaftliche Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) hob diesen vorläufigen Entscheid der Schule auf. Sie erstellte ein Rechtsgutachten zum Thema.²⁵ Die Baselbieter Regierung schickte im Einklang mit mehreren parlamentarischen Vorstössen eine Vorlage zur Änderung des Bildungsgesetzes in die Vernehmlassung, die in schwerwiegenden Fällen der Integrationsverweigerung eine Meldepflicht der Schulbehörden an die kantonalen Migrationsbehörden vorsieht.²⁶

2.3 Empirische Befunde

Eine zur Beantwortung der Fragestellung wesentliche Teiluntersuchung betrifft empirische Befunde. Das SKMR führte empirische Befragungen mit quantitativen und qualitativen Methoden durch.

2.3.1 Online-Befragung

Im Rahmen einer Online-Befragung wandte sich das SKMR in Absprache und mit Unterstützung des BJ an Schulen, Hochschulen und Pädagogische Hochschulen, Gerichte, kantonale Personalämter sowie das Personalamt des Bundes (insbesondere an die dortigen Rechtsdienste). Einbezogen wurden auch Ombudsstellen, drei Abteilungen der SBB (Schalterpersonal, Zugbegleiter, Human Resources) sowie Seelsorger und Seelsorgerinnen in Spitälern und Gefängnissen.

Bei den Schulen beschränkte sich die Befragung aus Ressourcengründen auf alle öffentlichen Schulen in sieben ausgewählten Kantonen (BS, BE, FR, GE, SG, TI und VS). Bei den anderen Institutionen umfasst die Grundgesamtheit alle entsprechenden Einrichtungen in der ganzen Schweiz.

Insgesamt wurde an 919 Institutionen oder Abteilungen ein Link mit der Bitte zur Teilnahme an der Studie verschickt. Davon beantworteten 3738 Auskunftspersonen in 282 Institutionen den Fragebogen. Bezogen auf die angeschriebenen Institutionen entspricht dies einer Rücklaufquote von 31%. Für eine Online-Befragung ohne persönlichen Kontakt zwischen Interviewperson und Auskunftsperson ist dies eine gute Quote. Allerdings schwankte der Rücklauf stark. Neben Rücklaufquoten von 100% bei der SBB (271 Auskunftspersonen) und der Seelsorge (63 Auskunftspersonen in der Spital- und 77 in der Gefängnisseelsorge) weisen Ombudsstellen (86%), Hochschulen und pädagogische Hochschulen (50%), Personalämter in Bund und Kantonen (44%) sowie Gerichte (40%) sehr gute Rücklaufquoten auf. Für diese Institutionen sind repräsentative Aussagen gut möglich. Demgegenüber ist der Rücklauf von 27% bei den Schulen für repräsentative Aussagen eher grenzwertig. Relativ hohe Rücklaufquoten weisen die Schulen in den Kantonen St. Gallen (51%), Bern (37%) und Basel-Stadt (31%) auf. Hier sind repräsentative Aussagen möglich. Demgegenüber ist der Rücklauf im Tessin (9%) und in der Romandie deutlich schwächer (Genf 13%, Wallis 15% und Freiburg

²⁴ Seit Mitte 2012 können hinduistische Gemeinschaften an einer bestimmten Stelle des Reussufers in Luzern die Asche ihrer Verstorbenen in Übereinstimmung mit ihrem Glauben und im Einklang mit dem geltenden Recht dem Fluss übergeben.

²⁵ Rechtsabklärung der BKSD vom 14.04.2016, www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bildungs-kultur-und-sportdirektion/medienmitteilungen/verweigerter-handedruck-an-schule-therwil/downloads/haendedruck_rechtsabklaerung.pdf.

²⁶ Vorlage vom 07.12.2016 zur Änderung des Bildungsgesetzes betreffend Aufnahme einer Meldepflicht bei Integrationsproblemen, www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen/aktuelle-vernehmlassungen.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

22%). Für die Auswertung folgt daraus, dass in Bezug auf diese Kantone nur tendenziell verallgemeinerbare Aussagen möglich sind.

2.3.1.1 Religiöse Symbole in Gebäuden und in diesem Kontext entstandene Schwierigkeiten und Konflikte

Die Umfrage ergab, dass in 53% der befragten Institutionen religiöse Symbole angebracht sind. Die Befunde zu den Schulen zeigen, dass in traditionell katholischen Kantonen (Freiburg, St. Gallen, Tessin und Wallis) bei der überwiegenden Mehrheit der Schulen angebrachte religiöse Symbole die Regel sind, wohingegen sie in traditionell reformierten Kantonen (Basel-Stadt, Bern, Genf) eher die Ausnahme darstellen. Bestimmungen, die das Anbringen religiöser Symbole regeln, sind nur bei rund einem Sechstel der Gerichte, Personalämter und Ombudsstellen, doch immerhin bei ca. 29% der Schulen vorhanden. In Basel-Stadt und Genf kennen rund 50% der Schulen solche Bestimmungen, im Wallis nur ca. 20%.

Gefragt wurde auch nach Schwierigkeiten oder Konflikten im Zusammenhang mit angebrachten religiösen Symbolen. Der Ansatz ist allerdings niederschwellig und geht weit über Rechtsstreitigkeiten hinaus. Aus 25 bis 30% der Gerichte, Personalämter und Schulen, in denen religiöse Symbole angebracht sind, werden damit zusammenhängende Konflikte berichtet. Bei Hochschulen und Pädagogischen Hochschulen steigt dieser Anteil auf 44%, was vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass in den meisten Institutionen dieser Art verschiedene Religionen und Konfessionen aktiv sind und religiöse Angebote machen, bei denen auch religiöse Symbole verwendet werden. Auffällig viele Konflikte treten gemäss den Ergebnissen der Online-Umfrage in Strafanstalten auf (61%). Auf der anderen Seite geben in Spitälern angebrachte religiöse Symbole keinen Anlass für Konflikte (0%). Sie werden offenbar als allgemeine Bestandteile dieses Umfelds akzeptiert. Konflikte in Bezug auf in Gebäuden angebrachte religiöse Symbole treten relativ häufig auch bei der SBB (45%) sowie in Schulen in den Kantonen Genf (75%), Wallis (53%) Tessin (43%) und Basel-Stadt (40%) auf.

Diese Ergebnisse verdeutlichen die Kontextabhängigkeit der Entstehung von Konflikten aufgrund religiöser Symbole in Gebäuden. Kontextfaktoren sind sowohl die Art der Institution als auch der jeweilige Kanton. In Kantonen mit im öffentlichen Raum stark präsenter Religiosität (z.B. Wallis) bzw. mit ausgeprägt laizistischer Tradition (z. B. Genf) nahmen die Auskunftspersonen auch mehr Konflikte wahr.

2.3.1.2 Religiöse Kleidung und getragene religiöse Zeichen und Symbole

Im Rahmen der Online-Befragung stellte das SKMR detaillierte Fragen zur religiösen Kleidung und getragenen religiösen Zeichen und Symbolen. Dabei ging es um die Wahrnehmung (Auffälligkeit) sowie um Häufigkeit, Regeln und Konflikte bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und bei Nutzerinnen und Nutzern bzw. Besucherinnen und Besuchern einer Einrichtung (sogenanntes "Publikum").

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Bei der Frage, ob getragene religiöse Kleidung, Symbole und Zeichen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auffällig oder eher als unauffällig empfunden wird, spielt kaum überraschend Grösse und körperliche Lokalisierung eine entscheidende Rolle. Nur eine Minderheit empfindet religiösen Halsschmuck als auffällig (christlicher Halsschmuck wie Kreuz 19%, jüdischer Halsschmuck wie Davidsstern 25%, islamischer Halsschmuck wie Halbmond 24%). Eine grosse Mehrheit nimmt dagegen religiöse Kopfbedeckungen (jüdische Kippa 76%, islamisches Kopftuch 87%, Turban der Sikhs 88%) und Ganzkörperbekleidungen (christliche Ordenstracht 82%, jüdisch-orthodoxe Männerkleidung 91%, islamische Kleidung bei Frauen 94%) als auffällig wahr. Hieraus lassen sich zwei Schlüsse ziehen: Erstens wird in Bezug auf die Auffälligkeit nur in einem geringen Mass zwischen Kopfbedeckung und Ganzkörperbekleidung unterschieden. Eine "Markierung" am Kopf reicht gewissermassen aus, um ein getragenes religiöses Symbol als auffällig erscheinen zu lassen. Zweitens spielt die religiöse Tradition offenbar keine Rolle, liegen doch die Werte für christliche, jüdische oder islamische Kleidung, Zeichen und Symbole in allen Kategorien nahe beieinander.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

Die Online-Umfrage ergab, dass es in 71% der befragten Institutionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt, die religiösen Halsschmuck tragen. In 33% kommen religiöse Kopfbedeckungen oder Ganzkörperkleidung vor. In 81% der Hochschulen und Pädagogischen Hochschulen tragen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter religiöse Kopfbedeckungen oder Ganzkörperkleidung. Diese hohe Zahl dürfte mit den in der Umfrage erfassten Instituten für Theologie, Judaistik, Islamwissenschaft und Religionswissenschaft zusammenhängen. In 35% der befragten Schulen tragen einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter religiöse Kopfbedeckungen oder Ganzkörperkleidung. Dieser überdurchschnittliche Anteil kann durch Ordensleute und Priester, die als Lehrpersonen tätig sind, erklärt werden. Bei den Kantonen fällt auf, dass in besonders vielen Schulen der Kantone Basel Stadt (60%), Tessin (50%) und Wallis (47%) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter religiöse Kopfbedeckungen und Ganzkörperkleidung tragen. In den katholischen Kantonen Tessin und Wallis dürfte dies mit unterrichtenden Ordensangehörigen zusammenhängen. Im Kanton Basel Stadt ist vermutlich die hohe religiöse Pluralität der Wohnbevölkerung ein wichtiger Faktor. Ergänzend dazu zeigen die Befunde in Tabelle 11, dass Mitarbeitende religiöse Kopfbedeckungen oder Ganzkörperkleidung auch in vielen Spitälern (57%) und Strafanstalten (47%) tragen. Die hohen Anteile bei Spitälern und Strafanstalten sind vermutlich auf SeelsorgerInnen, die dort arbeiten, zurückzuführen, da die anderen Beschäftigten in diesen Einrichtungen meistens Dienstkleidung tragen oder sogar uniformiert sind.

Bestimmungen, die das Tragen religiöser Kleidung betreffen, kennen mit Ausnahme von Bildungseinrichtungen (33% der Schulen) nur 11-18% der untersuchten Institutionen. Sie sind daher eher als Ausnahmeerscheinungen zu taxieren. Eine höhere Bestimmungsdichte weisen die Kantone Basel-Stadt, Genf und Wallis auf.

In den meisten Institutionen kommen keine Konflikte wegen religiöser Kleidung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor. Ausnahmen und damit "konflikträchtige Kontexte" sind Hochschulen in der ganzen Schweiz sowie Schulen im Kanton Basel-Stadt, wo 50% bzw. 40% der genannten Einrichtungen von Konflikten in Bezug auf religiöse Kleidung berichten. Es ist allerdings daran zu erinnern, dass der der Umfrage zugrundeliegende Begriff "Konflikt" sehr niederschwellig zu interpretieren ist. Bezeichnenderweise führen denn auch nur 9% der religiösen Konflikte an Hochschulen, pädagogischen Hochschulen, Personalämtern, Ombudsstellen und Schulen zu Rechtsverfahren. Dies deutet darauf hin, dass die betroffenen Institutionen wirksame Selbstregulierungsmechanismen ausgebildet haben.

Publikum

Die Online-Befragung erhob auch Daten zur religiösen Kleidung und zu getragenen religiösen Symbolen und Zeichen beim "Publikum". Unter diesem Begriff wurden Nutzerinnen und Nutzer von Schulen, Gerichten, Personalämtern, Ombudsstellen, der SBB, der Spitälern sowie Häftlinge in Gefängnissen, aber auch externe Besucherinnen und Besucher dieser Einrichtungen (etwa in Spitälern, Gefängnissen) erfasst. In den meisten öffentlichen Einrichtungen existieren keine Verbote, die das Tragen religiöser Kleidung untersagen. Von 198 antwortenden Schulen berichteten 31, d.h. 11%, von solchen Verboten. Bei den wenigen positiven Rückmeldungen der SBB, der Spitälern und Gefängnisse muss aufgrund der geringen Zahl von Einzelfällen ausgegangen werden, die nicht in Richtung genereller Verbote interpretiert werden sollten.

In fast der Hälfte der Einrichtungen, in denen diesbezügliche Einschränkungen bestehen, wird zugleich von Protesten und einer Missachtung dieser Verbote berichtet (42% von 31). Dieser hohe Anteil deutet darauf hin, dass getragene religiöse Symbole für die Trägerinnen und Träger meist ein hohes Gut darstellen, für das sie auch bereit sind, Regelverletzungen zu begehen. Diese Auslegung wird durch einen Befund aus der repräsentativen MOSAiCH-Umfrage im Jahr 2008 gestützt. In dieser Studie erklärten 40% der Befragten, dass sie ihren Glaubensgrundsätzen folgen würden, wenn ein "Gesetz verabschiedet würde, das mit den Grundsätzen und Lehren Ihres Glaubens im Widerspruch steht".²⁷ Diese Befunde legen die

²⁷ Schweizer Kompetenzzentrum Sozialwissenschaften (FORS), MOSAiCH 2009, Religion, ISSP08, Frage "Konflikt zwischen Gesetz und religiösen Regeln", <http://fors-getdata.unil.ch>.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

Schlussfolgerung nahe, dass Verbote religiöser Symbole nicht nur schwer durchsetzbar sind, sondern darüber hinaus auch religiös begründete Konflikte erzeugen.

In fast allen Einrichtungen, in denen keine Einschränkungen für das Tragen religiöser Symbole beim Publikum bestehen, werden religiöse Symbole vom Publikum auch getragen. Überdurchschnittlich häufig, d.h. "oft" oder "sehr oft", werden religiöse Symbole von Kundinnen und Kunden der SBB (45%), Studierenden in Hochschulen und pädagogischen Hochschulen (33%), Insassinnen und Insassen in Strafanstalten (28%), Patientinnen und Patienten in Spitälern (23%) sowie Schülerinnen und Schülern (20%) getragen.

Nur 27% der befragten Gerichte berichten von "wenigen" Urteilen im Zusammenhang mit dem Tragen religiöser Symbole. Damit bestätigen sich die Angaben aus den anderen Institutionen, dass nur 9% der religiösen Konflikte zu Rechtsverfahren führen. Folglich werden Konflikte in Bezug auf das Tragen religiöser Symbole oder Kleidung in den betroffenen Institutionen meist selber gelöst.

2.3.2 Qualitative Befragung

Zur Vertiefung der Befunde aus der Onlinebefragung führte das SKMR qualitative Interviews mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Angehörigen bestimmter religiöser Gruppen sowie mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden durch.

2.3.2.1 Interviews mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Angehörigen bestimmter religiöser Gruppen

In dieser Gruppe führte das SKMR 41 Interviews. 18 befragte wissenschaftliche Fachpersonen stehen für die Bereiche Religions-, Islam-, Politik- und Rechtswissenschaft, Soziologie, Ethnologie, Judaistik und Geschichte. Aus verschiedenen religiösen Traditionen, die in der Schweiz vertreten sind, wurden 23 Personen interviewt (darunter sieben Frauen). Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, neben den grösseren Religionsgemeinschaften auch kleinere Gruppen zu berücksichtigen, die religiöse Symbole in der Öffentlichkeit tragen. Zehn Interviews waren Gruppeninterviews mit zwei oder maximal drei Personen.

Die Fragen betrafen folgende Inhalte: erstens Präsenz von religiösen Symbolen der christlichen, jüdischen, islamischen, buddhistischen, Hindu- oder Sikh-Traditionen; zweitens deren Verbreitung; drittens deren Bedeutungen; viertens Konflikte, Ausgrenzungen, Diskriminierungen oder Bedrohungen im Zusammenhang mit religiösen Symbolen; fünftens Lösungsstrategien; sechstens regionale Besonderheiten; siebtens allgemeine Bewertung von religiösen Symbolen im öffentlichen Raum und achtens gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Präsenz, Verbreitung und Bedeutung religiöser Symbole

Das SKMR erfasste Aussagen zur *Präsenz* und *Verbreitung* religiöser Symbole sowohl aus einer Aussen- wie aus einer Innenperspektive. Bei der *Bedeutung* solcher Symbole fokussierte das SKMR dagegen ausschliesslich auf die Innensicht von Personen, die sich zur betreffenden Religionstradition bekennen oder sich (wissenschaftlich) mit ihr befassen.

Wenig erstaunlich stellten die Interviewpartnerinnen und -partner eine Dominanz christlicher Symbole in der Schweiz fest. Genannt wurden Bauwerke wie Kirchen, Klöster, Kapellen, Kirchtürme, aber auch mit Bauten fest verbundene Objekte und Dekorationen wie Glocken, Kreuze, Kruzifixe, Wandmalereien, Hahne auf dem Kirchdach sowie grössere Symbole im öffentlichen Raum wie freistehende Kreuze (auch Gipfelkreuze), Kruzifixe, Kreuzwege. Dazu kommen öffentlich bekundete religiösen Botschaften wie Plakate, an Gegenständen (z. B. Autos) befestigte oder am Körper getragene Zeichen wie Alpha und Omega, Christusmonogramm, Staurogramm, Fisch, Rosenkranz, Schmuck und Tätowierungen, Amts- oder Ordenskleidung. Die Verbreitung christlicher Symbole variiere je nach konfessioneller Prägung und unterschiedlichen Staat-Kirchen-Verhältnissen in den Kantonen, so dass in katholisch geprägten Gebieten viel häufiger christliche Symbole sichtbar seien als in reformierten oder laizistisch geprägten Gebieten. Nicht alle diese Symbole hätten heute eine eindeutig religiöse Konnotation. So sei etwa der Hahn auf dem Dach reformierter Kirchen auch ein Windrich-

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

tungsgeber und der Glockenschlag auch eine Zeitangabe. Eine ganze Reihe weiterer Symbole könnten als nichtreligiös oder säkularisiert (je nach Kontext religiös oder nichtreligiös deutbar) eingestuft werden. So beispielsweise der Adventskranz, der Weihnachtsbaum oder Hasen und Eier an Ostern.²⁸

Als öffentlich sichtbare jüdische Symbole wurden die Menorah, der Davidstern, die Kippa, das Chai und neuerdings die Chanukkia genannt. Streng jüdisch-orthodoxe, verheiratete Frauen würden eine Perücke und lange Kleidung, bzw. Röcke tragen. Streng jüdisch-orthodoxe Männer würden schwarze Kleidung oder einen Kaftan mit Hut oder Schtreimel und Schläfenlocken sowie Bart tragen. Die ganz überwiegende Mehrheit der Juden in der Schweiz sei aber öffentlich nicht als jüdisch erkennbar. Das heute sichtbarste Symbol des Judentums sei der Davidstern, der seit dem Spätmittelalter nachweisbar und in der Neuzeit zum Symbol für das Judentum geworden sei. Die Kippa werde nur von einer Minderheit der (männlichen) Juden getragen. Sie stehe als Zeichen für die Praktizierung der Sabbat-Ruhe und der Beachtung der koscheren Ernährung. Streng orthodox seien 15-20% der Juden. Diese lebten vorwiegend in Zürich, Genf und etwas weniger häufig in Basel.

Als in der Öffentlichkeit sichtbare und von einer Mehrheit als islamisch interpretierte Symbole bezeichneten die vom SKMR befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Personen aus bestimmten religiösen Traditionen Moscheen, Kuppeln, Minarette, den Halbmond oder arabische Aufschriften wie bspw. Muhammad an religiösen Bauten. Muslimische Frauen würden das Kopftuch in verschiedenen Formen (Hijab, Tschador, Niqab, Burka) und dazu eher lange und weite Kleidung oder je nachdem zusätzlich noch einen (meist schwarzen) Umhang tragen. Muslimische Männer würden (lange und manchmal hennagefärbte) Bärte, Kaftan oder Dschelaba, Sarik oder Takke tragen. Seltener seien islamische Gebetsketten (Misbaha) öffentlich zu sehen. Moscheen befänden sich in der Schweiz meist nicht in Stadtzentren, sondern in Agglomerationen oder Industriequartieren. Sie seien meist nicht repräsentativ, also von aussen nicht als solche erkennbar. Sehr wenige Moscheen hätten eine Kuppel, und Minarette gebe es in der Schweiz insgesamt vier (in Zürich, Genf, Winterthur und Wangen bei Olten). Das Kopftuch oder der Schleier trete in verschiedenen Formen und Farben auf. Mit ihm würden sehr unterschiedlichen Bedeutungen verbunden, die sich ergänzen oder ablösen könnten und die auch von der Generation der Trägerinnen abhängig seien. Zusammengefasst werde das Kopftuch heute als Ausdruck von Frömmigkeit und religiöser Überzeugung (Glaube an Gott, Jenseitsvorstellungen), aus Gehorsam gegenüber gewissen aus dem Koran hergeleiteten Geboten, die das Tragen des Kopftuchs verlangten (Suren 24:31, 33:53 und 33:59), aufgrund von Kultur, Tradition und Gewohnheit, als Schutz vor Belästigung, als äusserliches Erkennungszeichen der Religionszugehörigkeit, aufgrund sozialen Drucks oder in seltenen Einzelfällen aufgrund von Zwang oder als Zeichen des Protests oder der Provokation getragen. Nur eine Minderheit aller Musliminnen in der Schweiz trage das Kopftuch. Die meisten Musliminnen trügen das Kopftuch und andere religiöse Symbole nur im religiösen Kontext (in der Moschee zum Gebet oder an Feiertagen). Selten sichtbar seien der schwarze Tschador oder Niqab als Teilverschleierung, die neben dem Haar (teils) auch das Gesicht bedeckten bzw. die Burka als Vollverschleierung. Die Schätzungen der Interviewpartnerinnen und -partner gehen von maximal einer oder zwei Handvoll in der Schweiz lebenden Burka-Trägerinnen aus, während die hier lebenden Niqab-Trägerinnen auf etwa 10 und die Tschador-Trägerinnen auf etwa 400 bis 500 Personen geschätzt werden. Die anderen öffentlich sichtbaren Burka- oder Niqab-Trägerinnen seien meist aus Golf-Staaten stammende Touristinnen oder Frauen des Diplomatischen Korps. Sie seien vorwiegend in Genf, Lugano oder Interlaken anzutreffen.

²⁸ Ein Beispiel dafür ist die nach eigenen Angaben von 25'049 Personen unterzeichnete Petition "Kreuz bleibt" des in Luzern domizilierten Vereins "Neuer Rütlibund", die dieser am 4. November 2016 der Bundeskanzlei übergab. Der Verein verlangt in der Petition, dass christliche Symbole, namentlich auch Kreuze, "im öffentlichen Raum ohne Vorbehalte erhalten bleiben und neu platziert werden dürfen." Der öffentliche Raum dürfe und solle "ein Spiegelbild unserer christlich geprägten Geschichte, Identität, Kultur, Tradition und Werte sein und bleiben." Dem Kreuz wird hier eine über die religiöse Symbolik hinausgehende Bedeutung beigemessen.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

In der Schweiz öffentlich sichtbare buddhistische Symbole umfassten Buddha-Figuren, Stupas, tibetische Gebetsfahnen und die gelben, orangen, roten, braunen, beige oder schwarzen Roben buddhistischer Nonnen und Mönche mit rasiertem Kopf oder ganz kurzen Haaren. Seit 2001 steht eine Stupa auf dem Säntis, die die Tibetergemeinschaft in der Schweiz aufstellte. Die Robe habe für den buddhistischen Mönch und die buddhistische Nonne eine innere und eine äussere Bedeutung. Innerlich halte es einem vor Augen, dass man ein Gelübde abgelegt habe, den Lehren Buddhas zu folgen. Äusserlich zeige man so sichtbar die Zugehörigkeit zu einem buddhistischen Orden.

Symbole von Hindus in der Schweiz umfassten einerseits die bei Tempeln oder an Umzugswagen äusserlich angebrachten Götterstatuen und Symbole wie das Om-Zeichen²⁹ oder das Swastika-Zeichen. Andere sichtbare Zeichen seien vor allem Tilaka oder Bindi, ein grauer oder roter Punkt, der auf der Stirn oder am Körper aufgetragen wird. Das Swastika-Zeichen sei ein Glückssymbol. Da die hiesige Bevölkerung die nach links drehende Swastika mit einem Hakenkreuz (nach rechts drehend) verwechsle, werde dieses Symbol sehr selten benutzt.

Das auffälligste Symbol der Sikhs sei der Turban. Er bestehe aus einem mehrere Meter langen Baumwollstoff und werde jeden Tag frisch gebunden. Das Tragen des Turbans gestalte sich meist pragmatisch. Nicht alle Sikhs in der Schweiz trügen einen Turban. Moderne Sikhs oder unter gewissen Umständen auch Frauen trügen einen kleinen Turban ("Mini-Turban"). Das Haar dürfe aus Respekt gegenüber Gott nicht geschnitten werden, weil es Teil von Gottes Schöpfung sei.

Die Interviewpartnerinnen und -partner des SKMR wiesen auch auf regionale Unterschiede hin. In urbanen Gegenden seien nichtchristliche Symbole weiter verbreitet als auf dem Land, wo das Ortsbild eher noch von traditionellen christlichen Symbolen geprägt ist. Die soziale Kontrolle sei auf dem Land stärker als in urbanen Regionen, was dazu führe, dass nichtchristliche Symbole in ländlichen Gebieten eher nicht öffentlich getragen würden. Auch seien religiöse Symbole, v.a. religiöse Kleidung, an touristischen Orten wegen der Touristinnen und Touristen stärker sichtbar. Unterschiede zwischen den Sprachregionen liessen sich nicht nachweisen.

Konflikte im Zusammenhang mit der Präsenz religiöser Symbole im öffentlichen Raum

Die vom SKMR befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Personen aus bestimmten religiösen Traditionen vertraten die Ansicht, es gebe insgesamt sehr wenige Konflikte mit religiösen Symbolen im öffentlichen Raum. Auffällig sei, dass Kritik an religiösen Symbolen häufig von ehemaligen Christen, Sektenexperten, Atheisten und sonstigen Religionskritikern geäussert werde und nicht von Angehörigen anderer Religionen. Dies trifft vor allem auch auf christliche Symbole wie Kreuzfixe oder Adventskränze in Schulzimmern zu. Einige der befragten Personen vertraten auch die Ansicht, viele Konflikte seien von der Politik und den Medien künstlich induziert, so etwa das Minarettverbot oder das Tessiner Gesichtsverhüllungsverbot. Denn es gebe ja kaum Minarette und "Burka-Trägerinnen". Auffällig sei, dass namentlich bei islamischen Symbolen Konflikte häufig im Zusammenhang mit Konvertitinnen und Konvertiten auftreten, die ihrerseits eine sehr kleine Minderheit unter den Muslimen in der Schweiz darstellten. Neben Konflikten wurden aber auch von positiven Erfahrungen mit religiösen Symbolen im öffentlichen Raum berichtet, die von Respekt, Anerkennung und Neugierde zeugten (beispielsweise bei katholischen Nonnen in der Ordens-tracht oder bei buddhistischen Mönchen).

Bei Gebäuden und fest installierten Symbolen wiesen die interviewten Personen auf Konflikte im Zusammenhang mit islamischen Bauten hin. Bei solchen Bauvorhaben häuften sich die Einsprachen. Für muslimische Gemeinschaften, aber auch für andere religiöse Minderheiten sei es schwierig, geeignete Räume zur Religionsausübung zu finden. Schwierigkeiten gibt es auch rund um die Bestattung. Die Möglichkeiten der Bestattung von muslimischen und jüdi-

²⁹ Dieses im Hinduismus zentrale Symbol findet sich häufig auf Yoga-Bekleidungsstücken und hat damit eine weit über die religiöse Tradition hinausgehende Verbreitung erfahren.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

schen Menschen entsprechend ihren religiösen Vorgaben seien in den letzten Jahren allerdings verbessert worden. Bei Hindus zeige sich das Problem, dass in Krematorien gewisse staatliche Vorschriften mit religiösen Bedürfnissen kollidierten. Auch gebe es zu wenig legale Möglichkeiten, die Asche verstorbener Hindus in Flüsse zu streuen. Von den Interviewpartnerinnen und -partnern häufig angesprochen wurden Schulkonflikte im Zusammenhang mit dem Kopftuch muslimischer Schülerinnen. Allerdings beschränkten sich die Nennungen auf den bekannten Fall von St. Margrethen (St. Gallen) sowie zwei bis drei weitere Fälle im Kanton Waadt. Mit jüdischen Schülerinnen und Schülern gebe es heute praktisch keine Probleme, da streng orthodoxe Familien ihre Kinder in jüdische Privatschulen schickten.

In den Bereichen Ausbildung und Arbeit wurden Fälle angesprochen, in denen das muslimische Kopftuch, die Kleidung einer Lehrperson und der Turban von Sikhs Konflikte verursacht hätten. Mehrfach wurde gesagt, kopftuchtragende Musliminnen hätten grosse Schwierigkeiten, eine Arbeitsstelle zu finden.

Es wurde auch darauf hingewiesen, dass Angehörige verschiedener Religionen (katholische und orthodoxe Nonnen, Bischöfe und Priester, kopftuchtragende Musliminnen, Hindu-Priester, Krishna-Anhänger), die öffentlich als solche erkennbar sind, Diskriminierungen durch spöttische, abschätzige, belustigende oder befremdete Blicke erfahren und verbalen Pöbeleien und Beleidigungen ausgesetzt seien. Vor allem kopftuchtragende Musliminnen würden in der Öffentlichkeit diskriminiert und zunehmend stigmatisiert.

Lösungsstrategien bei Konflikten im Zusammenhang mit religiösen Symbolen im öffentlichen Raum

Die vom SKMR befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Personen aus bestimmten religiösen Traditionen gaben an, dass in den allermeisten Fällen lokale, pragmatische und sachliche Lösungen für den Einzelfall gefunden werden konnten. Dabei seien allerdings ganz unterschiedliche Strategien angewandt worden. Genannt wurden zum Beispiel "Vermeidungsstrategien" der Betroffenen, die darin bestehen, in der Öffentlichkeit nicht aufzufallen (Sikhs rasierten sich und trügen kurze Haare, Musliminnen verzichteten in der Öffentlichkeit auf das Kopftuch, Juden trügen zunehmend seltener einen Davidstern, katholische Nonnen würden in "zivilen Kleidern" in die Stadt fahren). Die "Vermeidungsstrategie" könne aber dazu führen, dass religiöse Personen unter ihrem aus ihrer Sicht inkonsequenten Verhalten litten. Das könne auch zu kompensatorischen Grenzüberschreitungen führen. Die "Strategie der Gewöhnung" bezeichne ein Verhalten, das von der Annahme ausgeht, dass durch das kontinuierliche Tragen religiöser Symbole im Lauf der Zeit ein Gewöhnungseffekt in der Öffentlichkeit eintritt, der diese Praxis in eine Normalität überführt. Es zeige sich, dass an Orten, an denen eine bestimmte religiöse Gruppe seit längerer Zeit verankert sei, am wenigsten Konflikte bestünden (z.B. streng orthodoxe Juden in gewissen Zürcher und Genfer Quartieren). Allerdings hänge der Erfolg dieser Strategie auch davon ab, wie positiv oder negativ die öffentliche Wahrnehmung der einzelnen religiösen Gruppen sei.

Eine aktive Konfliktbewältigungsstrategie sei beispielsweise der gemeinschaftsinterne Austausch über Erfahrungen in der Öffentlichkeit. Eine weitere Strategie sei der gezielte Aufbau nachbarschaftlicher Kontakte zu aussenstehenden Personen und Gemeinschaften in der Umgebung. Indem man sich gegenseitig kennen lerne, liessen sich Vorurteile abbauen, was gerade bei Konflikten um die Errichtung muslimischer Gebetshäuser sehr wichtig sei. In die gleiche Richtung gehen öffentliche Informationsangebote³⁰ und die Teilnahme an interreligiösen Aktivitäten. Eine gute, oft erfolgreiche Strategie sei die direkte Kontaktaufnahme mit Personen, die sich an bestimmten religiösen Symbolen störten. Die meisten mit Diskriminierungen konfrontierten Befragten (rumänisch-orthodoxe und katholische Nonnen, Musliminnen und Muslime, Buddhisten, Krishna-Anhänger) wendeten diese Strategie an. Es zeige sich, dass das religiöse Symbol nicht alles sei, sondern es ebenso stark auf das individuelle Verhalten einer Person ankomme und im Verlauf einer Begegnung das Symbol nebensäch-

³⁰ Gehen solche Aktivitäten über eine reine Informationsvermittlung hinaus und erlangen sie eine gewisse Intensität – so können sie von den Adressaten allerdings auch als unerwünschte "Propaganda" aufgefasst werden (Anm. des Verfassers dieses Berichts)

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

lich werden könne. Diese Strategie verlange aber ein gewisses Selbstbewusstsein derjenigen Personen, die sie anwendeten. Hilfreich und sehr erwünscht sei Zivilcourage aussenstehender Personen bei der Beobachtung verbaler oder tätlicher Übergriffe.

Als besonders wichtig erachten die Interviewpartnerinnen und –partner Strategien der Zusammenarbeit mit den Behörden. Dabei geht es sowohl um Lösungsfindungen in Einzelfällen als auch um dauerhaft angelegte Kontaktforen. Als gutes Beispiel einer konstruktiven Zusammenarbeit in konkreten Konfliktfällen wird die Bestattungsthematik genannt. In Friedhofsfragen zeigten sich Behörden zunehmend offen. Viele Konflikte seien durch die Zusammenarbeit von religiösen Gemeinschaften, Behörden, Kirchen, der Stadtgärtnerei sowie teilweise auch Integrationsstellen gelöst worden. Ein pragmatischer Lösungsansatz sei beispielsweise, dass Muslime unterirdisch mit dem Gesicht in Richtung Mekka begraben würden, falls eine oberflächliche Ausrichtung des Grabes nicht möglich sei. Die Asche verstorbener Hindus könne legal in Luzern in die Reuss (maximal 22 Mal pro Jahr) oder in Zürich in die Limmat (unbegrenzte Anzahl) gestreut werden. Bei Konflikten um den Bau muslimischer Gebetshäuser seien Behörden dagegen vielfach noch passiv und reagierten ablehnend oder schalteten sich erst ein, wenn sich der Konflikt schon verschärft habe. Ratsam sei, sich frühzeitig zusammzusetzen und den Prozess gemeinsam mit allen Beteiligten anzugehen. Positiv gewürdigt werden informelle Kontakt- und Konsultationsgruppen, wie sie im Austausch mit Musliminnen und Muslimen zum Beispiel in Neuenburg (“Groupe de contact ‘Musulmans’”) oder in Genf (Diskussionsgruppe bestehend aus muslimischen Repräsentanten und Vertretern des “Département de l’instruction publique, de la culture et du sport”) entstanden seien. Institutionell verankert ist die Koordination und Steuerung mit Blick auf religiöse Fragen im Kanton Basel-Stadt. Dort gibt es seit 2011 eine Koordinatorin für Religionsfragen, deren Stelle beim Präsidialamt des Kantons angesiedelt ist und zur Kantons- und Stadtentwicklung gehört. Zu den Aufgaben dieser Stelle gehöre es, einen Beitrag zum Diskriminierungsabbau zu leisten, die nötigen staatlichen Rahmenbedingungen zu sichern sowie sich für die Religionsfreiheit und den Religionsfrieden einzusetzen. Bei der Koordinationsstelle, die mit der universitären Forschungsstelle Recht und Religion vernetzt sei, könne religionsbezogenes Fachwissen eingeholt werden.

Eine weitere Steuerungsmöglichkeit stellten Leitfäden und Handreichungen zum Umgang mit religiösen Fragen an Schulen dar, die es mittlerweile in fast allen Kantonen gebe. Diese hätten freiwilligen Charakter und würden Orientierung bieten. Hervorgehoben werden auch Strategien der Stadtentwicklung. Eine Visibilisierung von Muslimen und anderen religiösen Gruppen im öffentlichen Raum ermögliche Begegnungen und trage zum Abbau von Vorurteilen bei. Das Haus der Religionen in Bern, aber auch die Errichtung von Moscheen in den Zentren von Montreux oder Aigle werden als gute Beispiele genannt, die Begegnungschancen eröffneten.

Allgemeine Bewertungen

Die vom SKMR befragten Personen mit religiösem und wissenschaftlichem Hintergrund stören sich ganz überwiegend nicht an öffentlich sichtbaren Symbolen anderer Religionen. Es dominiert diesbezüglich ein freiheitliches Denken. Die Forderung nach einem strengen Laizismus (verstanden als Ausschluss der Religion aus dem öffentlichen Raum) scheint eine Minderheitsposition zu sein. Die befragten Personen aus bestimmten religiösen Traditionen äusserten keinerlei Kritik an der Dominanz christlicher Symbole im Land. Die christliche Tradition der Schweiz dürfe sich manifestieren. Zum Grundrecht der Religionsfreiheit gehöre auch, seiner Religion äusserlich Ausdruck verleihen zu dürfen. Religionen, die ausserhalb der Gesellschaft existierten, könnten hochgradig gefährlich werden. Die Sichtbarkeit erleichtere die gesellschaftliche Integration religiöser Minderheiten. Grenzen dieser Freiheit seien dort zu ziehen, wo religiöse Symbole als Provokation eingesetzt würden, was z.B. bei einem politisch getragenen Kopftuch ebenso der Fall sei wie bei einem riesigen, nachts beleuchteten Kreuz. Vielfach wurde betont, dass das Tragen oder Nicht-Tragen religiöser Symbole der individuellen Wahl entspringen solle. Es gebe in der Schweiz heute einen starken bürgerlichen Konsens, dass man Gesicht zeige. Dies sei aber kein Grund für ein staatliches Verbot der Gesichtsverhüllung. Eine Mehrheit der Befragten meint, öffentliche staatliche Gebäude

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

wie Gerichte, Polizei- und Feuerwehrlöcher sollten neutral gehalten sein. Personen, die in ihrem Beruf den Staat repräsentieren, sollten neutral auftreten. Ein besonders sensibler Bereich sei die öffentliche Schule. Die meisten der befragten Personen aus Religion und Wissenschaft sind der Überzeugung, dass sich die religiöse Pluralität der Gesellschaft auch in den Schulzimmern widerspiegeln sollte und eine Verbannung religiöser Symbole aus der Schule kontraproduktiv sei. Es müsse ein Bildungsziel sein, religiöse Symbole wieder lesen und deuten zu können, was namentlich in Städten nicht mehr der Fall sei (Nonnen werden z.B. für Musliminnen gehalten). Kritisch betrachtet wurde mehrfach die Rolle der Medien sowie der Politik. Die Politik habe eine faktische und eine symbolische Ebene, was sich besonders beim Minarettverbot gezeigt habe und aktuell auch bei der Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" zu beobachten sei.

Gesetzgeberischer und anderer Handlungsbedarf

Insgesamt sahen sowohl die vom SKMR befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch die meisten interviewten Personen aus bestimmten religiösen Traditionen keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich der religiösen Symbole. Die Schweiz habe im Religionsbereich mit ihrem föderalistischen und pluralistischen Ansatz gute Erfahrungen gemacht. Es sei gegenwärtig keine dramatische Gefährdung des öffentlichen religiösen und sozialen Friedens oder der öffentlichen Ordnung zu beobachten, die eine Regelung bei den religiösen Symbolen erforderlich machen würden. Für die wenigen Probleme hätten in den allermeisten Fällen aussergerichtliche pragmatische Lösungen gefunden werden können. Ursachen der Konflikte seien meist nicht die religiösen Symbole selber, sondern die öffentlichen Debatten, die sich vorwiegend um die Kompatibilität des Islam mit der Demokratie drehten. Ebenso hätten mit Religion in Verbindung gebrachte Konflikte häufig keinen religiösen, sondern einen sozialen, familiären oder kulturellen Ursprung (z.B. die Radikalisierung Jugendlicher). Bei allfälligen Regelungen würde sich eine Vielzahl weiterer Probleme ergeben, die nur schwer lösbar seien (z.B. Fragen der Abgrenzung religiöser Symbole von anderen Symbolen, vielfältiges und individuelles Bedeutungsspektrum solcher Symbole). Zudem seien meist nicht die Symbole selber das Problem, sondern dahinterstehende Annahmen und Vorurteile, die nicht ausgesprochen würden, da sie politisch nicht korrekt seien. Eine Abdrängung des Religiösen in private Räume habe eine Reihe von Nachteilen (z.B. Radikalisierung). Empfohlen wird die aktive Beteiligung der Behörden und anderer Involvierter an gemeinsamen Lösungsfindungsprozessen. In vielen Fällen hätten Kontakte und Austausch Erfolge gebracht. Bei schwerwiegenden Konflikten in Schulen oder bei Moscheebauten könne eine offizielle Mediation eingeleitet werden, die meist imstande sei, auch sehr schwierige Konflikte zu lösen. Insgesamt solle das gesellschaftliche Miteinander und die Partizipation aller gestärkt und keine weiteren ausschliessenden Regelungen geschaffen werden, schon gar nicht in der Bundesverfassung.

Als wichtig erachtet wird, dass Behörden Zugang zu religionsbezogenem Fachwissen haben. Dies sei heute meist nicht der Fall. Die Kantone sollten selber entscheiden, wie sie dies sicherstellen. Der kooperative tripartite Austausch (Bund, Kantone, Gemeinden) sei sinnvoll.

2.3.2.2 Interviews mit Mitarbeitenden von Behörden und Institutionen mit staatlichen Aufträgen

Das SKMR führte auch 19 vertiefte Telefoninterviews mit sechs Spital- und Gefängnisseelsorgerinnen und Seelsorgern, je drei Personen aus dem Schul- und Hochschulbereich, zwei Mitarbeitenden der SBB, zwei Mitarbeitenden von Gerichten sowie mit einer Person aus der Bundesverwaltung und zwei Personen aus kantonalen Verwaltungen. Die befragten Personen stammten aus elf verschiedenen Kantonen (BL, BS, FR, GE, NE, TI, SG, SO, VD, VS, ZH). Neun Interviews fanden auf Deutsch, acht auf Französisch und zwei auf Italienisch statt. Aufgrund der beschränkten Zahl sind die Interviews für die ausgewählten Behörden und Regionen zwar nicht repräsentativ. Es ging aber darum, über die Ergebnisse der Online-Befragung hinaus vertiefte Informationen zum Forschungsgegenstand zu erhalten.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

Präsenz religiöser Symbolen und Zeichen (angebracht und getragen)

Die befragten Mitarbeitenden und Behördenmitglieder nannten folgende, in öffentlichen Gebäuden vereinzelt angebrachte Symbole: Christliche Kreuze in Schulzimmern, im Flur einer Strafvollzugsanstalt und in einem kantonalen Gericht, Bibeln in Nachttischschubladen eines Spitals sowie Symbole, die in Kapellen oder Räumen der Stille von Spitälern oder Gefängnissen angebracht sind. Abhängig vom konfessionellen Hintergrund der Kantone variiert die Präsenz solcher Symbole stark: In katholischen Kantonen wie dem Wallis oder dem Tessin lassen sich deutlich mehr angebrachte Symbole finden als in Kantonen mit laizistischem Staatswesen wie Genf oder Neuenburg. Diese Präsenz wurde in den Gesprächen jedoch nur einmal als wirklich störend beschrieben, nämlich im Fall eines Kreuzes, das im Gerichtssaal eines kantonalen Strafgerichts hängt. Die befragten Personen taxierten solche Symbole ausschliesslich als Zeichen einer (religiösen) Tradition und nicht primär als religiöse Symbole im engeren Sinn. Gefängnis- und Spitalseelsorgerinnen und Seelsorger wiesen darauf hin, dass Kapellen zum Teil nicht mehr ausschliesslich als christliche Gebetsstätten gebraucht würden und auch mit Symbolen anderer Religionen ausgeschmückt worden seien.

Im Tragen religiöser Symbole durch Mitarbeitende sieht die grosse Mehrheit der Befragten kein Problem. Der grösste Teil der getragenen Symbole betreffe diskrete Schmuckstücke wie kleine Anhänger für Hals- oder Armbanden. Andere, klar sichtbare religiöse Symbole wie Kopftuch, Kippa oder Turban trügen Mitarbeitende selten. Die befragten Personen führen das darauf zurück, dass in ihrem Arbeitsumfeld klare Vorschriften hinsichtlich Sicherheit oder Publikumskontakt (Lehrerinnen und Lehrer, Krankenhauspersonal, Gefängnispersonal) herrschten.

Konflikte

Insgesamt erlebte die Mehrheit der befragten Personen Konfliktsituationen als isolierte Einzelfälle mit eher anekdotischem Charakter. Erwähnt wurden Konflikte wegen Sicherheits- oder Hygienevorschriften, die das Tragen religiöser Symbole unterbinden. Ein Seelsorger berichtete über Konflikte bei Gefängnisbesuchen von verschleierten Frauen oder Frauen mit Kopftüchern, insbesondere in Situationen der Untersuchungshaft, wo ein strengeres Kontrollregime gilt und Besucherinnen aus Sicherheitsgründen ihr Kopftuch abnehmen müssen. Geschildert wurden auch Fälle, die im Zusammenhang mit der religiösen Neutralität des Staates stehen: so z.B. ein relativ grosses Kreuz, das in einem kantonalen Gerichtssaal angebracht ist oder das Tragen des Kopftuchs durch eine angehende Lehrperson im Schulunterricht und durch eine Lernende am Schalter einer kantonalen Verwaltung.

Konfliktlösungen

Konfliktlösungen wurden gemäss den befragten Personen meistens auf der Ebene der betroffenen Behörden und Institutionen gefunden, sei es mittels interner Weisungen, durch Dialog, sanften Druck oder durch kreative Alternativen.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Insgesamt lehnen die befragten Personen neue gesetzliche Regelungen im Bereich der religiösen Symbole klar ab. Solche Regelungen werden eher als kontraproduktiv empfunden. Zum einen würden Konflikte und Spannungen hervorgerufen, wo es keine gebe. Zum anderen würden gesetzliche Regeln den Handlungsspielraum einschränken und verhindern, dass im Rahmen eines Dialogs zielführende, dem jeweiligen Fall angemessene Lösungen gefunden werden können. Auch müsste man bei einer Regelung religiöse Symbole von eher kulturellen oder traditionellen Zeichen abgrenzen können, was schwierig sei (Definitionsproblem).

2.3.3 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der empirischen, quantitative und qualitative Erhebungen umfassenden Studie des SKMR lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Präsenz religiöser Symbole:* Religiöse Symbole sind in mehr als der Hälfte der öffentlichen Gebäude angebracht. Besonders häufig ist dies in Spitälern der Fall. In den katho-

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

schen Kantonen sind 61% bis 88% der Schulgebäude mit religiösen Symbolen ausgestattet. Demgegenüber beträgt dieser Anteil bei den traditionell reformierten Kantonen nur 22% bis 33%. Religiöse Symbole oder religiöse Kleidung kommen beim Staatspersonal in 70% der Institutionen vor. In fast allen Institutionen tragen Nutzerinnen und Nutzer religiöse Symbole oder Kleidung.

- *Auffälligkeit und Bedeutung religiöser Symbole:* Eine klare Mehrheit der Befragten empfindet unabhängig vom Kontext und von der jeweiligen Religionsgemeinschaft Kopfbedeckungen und Ganzkörperbekleidungen als "starke" Symbole. Religionsangehörige erachten religiöse Symbole in der Schule, an oder in religiösen Gebäuden sowie in der Spital- und Gefängnisseelsorge und auf Friedhöfen bzw. Krematorien als wichtig. Wichtiger als religiöse Symbole an oder in Gebäuden scheint aber die religiöse Kleidung zu sein. Eine Grenzziehung zwischen religiösen und anderen Gründen, die zum Tragen religiöser Symbole führen, ist allerdings nicht pauschal möglich.
- *Konflikte im Zusammenhang mit religiösen Symbolen:* Konflikte (verstanden in einem weiten, niederschweligen Sinn) im Zusammenhang mit religiösen Symbolen, die in öffentlichen Gebäuden oder anderen öffentlichen Einrichtungen angebracht sind, traten bisher in 39% der befragten Institutionen auf. Überdurchschnittlich betroffen sind dabei Strafanstalten (61%), die SBB (45%), Hochschulen (44%) sowie Schulen in den Kantonen Genf (75%), Wallis (53%), Tessin (43%) und Basel-Stadt (40%). Konflikte in Bezug auf Staatspersonal, das religiöse Symbole oder Kleidung trägt, traten bisher in 25% der befragten Institutionen auf. Nur gerade 9% der Konflikte führten zu einem rechtlichen Verfahren. In den meisten Fällen wurde eine aussergerichtliche Lösung gefunden.
- *Bestehende Regelungen:* Abgesehen von Vorschriften für die Gestaltung von Grabmälern und der Aufzählung von schützenswerten Gegenständen des Kulturgüter- und Denkmalschutzes wurden keine spezifischen Bestimmungen zu angebrachten religiösen Zeichen und Symbolen gefunden. Demgegenüber enthalten personalrechtliche Erlasse oft Hinweise auf die Pflicht zum Tragen von Arbeitskleidung, welche sich als implizite Verbote auswirken. Auf Gemeindeebene sehen Schulordnungen teilweise vor, wie sich Schülerinnen und Schüler zu kleiden haben. Diese sind aber gemäss Bundesgericht keine genügende gesetzliche Grundlage für ein Verbot des islamischen Kopftuchs für Schülerinnen.³¹
- *Rechtsprechung:* Personen, die sich an religiösen Symbolen stören oder sich gegen Anordnungen, sie zu entfernen, zur Wehr setzen, können sich grundsätzlich auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV berufen, so dass im konkreten Fall zu prüfen ist, ob eine Verletzung dieses Grundrechts vorliegt. Das Bundesgericht setzte sich verschiedentlich mit der Pflicht des Staates zur religiösen Neutralität auseinander: so im Fall Cadro³², als es entschied, dass das Aufhängen von Kruzifixen in Klassenzimmern dem Grundsatz der religiösen Neutralität der Schule widerspricht. Dieses Urteil wird in der Praxis allerdings nur begrenzt umgesetzt. Eine differenzierte bundesgerichtliche Rechtsprechung gibt es zum aus religiösen Gründen getragenen Kopftuch: Während Lehrerinnen als Vertreterinnen des Staates das Tragen religiöser Kopfbedeckungen wegen des Gebots der religiösen Neutralität an öffentlichen Schulen untersagt werden kann³³, erachtet das Bundesgericht ein allgemeines Verbot für Schülerinnen, ein Kopftuch zu tragen, als unverhältnismässig.³⁴ Auch stellt das Verweigern der Einbürgerung mit der Begründung, die Antragstellerin trage ein Kopftuch und sei deshalb nicht genügend integriert, eine Verletzung des Diskriminierungsverbots dar.³⁵ Aus Gründen der

³¹ BGE 139 I 280

³² BGE 116 Ia 252

³³ BGE 129 I 296. Das Verbot gilt analog wohl auch für religiöse Kopfbedeckungen von Lehrern und religiöse Ganzkörperbekleidungen.

³⁴ BGE 142 I 49

³⁵ BGE 134 I 49

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

Sicherheit im Strassenverkehr kann ein Sikh dazu verpflichtet werden, auf dem Motorrad einen Helm statt des Turbans zu tragen.³⁶ Lehre und Rechtsprechung haben eine Vielzahl allgemeiner Grundsätze entwickelt, die es erlauben, in der Regel klar zu erkennen, was die Verfassung vorschreibt. Soweit ersichtlich hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht zum Erlass von Gesetzesbestimmungen geführt. Dagegen beziehen sich Wegleitungen und Handreichungen für Schulen regelmässig auf sie.

- *Gesetzgeberischer Handlungsbedarf*: Die vom SKMR befragten Personen waren ganz überwiegend der Ansicht, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, weil die meisten Konflikte ausserhalb rechtlicher Verfahren gelöst werden können und pragmatische, der konkreten Situation angepasste Lösungen starren Regelungen vorzuziehen seien. Gegen den Ruf nach Regelungen auf Bundesebene wurde eingewandt, angesichts grosser konfessioneller und kultureller Unterschiede zwischen den Kantonen und ihrem von lokalen Traditionen geprägten Umgang mit religiösen Symbolen widerspreche eine nationale Lösung föderalistischen Grundsätzen.

3 Rechtsvergleich

Alle Staaten, die das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) in seiner Studie untersucht hat, garantieren die Religionsfreiheit und das Diskriminierungsverbot. Mit Ausnahme Grossbritanniens bekennen sie sich auch ausdrücklich oder implizit zum Grundsatz der religiösen Neutralität des Staates, sei es in ihrer Verfassung (Frankreich, Italien, Belgien, Deutschland, Österreich) oder auf Gesetzesstufe (Schweden). Trotz dieser Vergleichbarkeit unterscheiden sich die Lösungen dieser Staaten hinsichtlich der zwei im Postulat angesprochenen Themen sehr stark.

3.1 Anbringen religiöser Zeichen und Symbole in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum

Hinsichtlich des Anbringens religiöser Zeichen und Symbole in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum lässt sich in den untersuchten Staaten keine allgemeine Tendenz feststellen. **Frankreich** kennt ein generelles Verbot. Artikel 28 des Gesetzes vom 9. Dezember 1905 über die Trennung von Kirchen und Staat verbietet, religiöse Zeichen oder Symbole auf öffentlichen Denkmälern oder im öffentlichen Raum zu errichten oder anzubringen, mit Ausnahme von Kultusgebäuden, Friedhöfen, Grabmälern sowie Museen oder Ausstellungen.³⁷

Die meisten Staaten, die im hier interessierenden Bereich legiferierten, taten dies nur für bestimmte öffentliche Einrichtungen, namentlich für Schulen. So bestimmen **Italien, Österreich** und das **deutsche Bundesland Bayern**, dass in den öffentlichen Schulen ein Kreuz anzubringen sei. In diesen drei Fällen bestätigten die Gerichte – allerdings mit unterschiedlichen Argumenten –, dass eine solche Regelung mit der Religionsfreiheit und der religiösen Neutralität des Staates vereinbar sei. Der italienische Staatsrat (Consiglio di Stato) stimmte der Präsenz von Kruzifixen in Klassenzimmern zu, weil diese primär die christlichen Wurzeln der italienischen Kultur symbolisierten und nichts mit religiöser Indoktrination zu tun hätten.³⁸ Die deutsche Rechtsprechung akzeptiert Kreuze in den bayrischen Schulen, allerdings nur unter der Bedingung, dass den Eltern ein Widerspruchsrecht zusteht. Eine bedingungslose Präsenz religiöser Zeichen in öffentlichen Gebäuden wäre mit dem deutschen Grundgesetz nicht vereinbar, argumentieren die Gerichte. Die deutsche Justiz hatte auch Gelegenheit, über in einem Gerichtssaal und in einem Kreistag angebrachte Kreuze zu befinden. Ohne religiöse Symbole an solchen Orten generell zu verbieten, wiesen die Gerichte darauf hin, dass die Präsenz eines christlichen Kreuzes nichtchristliche Personen in ihrer Religionsfrei-

³⁶ BGE 119 IV 260

³⁷ Dieses Gesetz findet sich unter: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000508749.

³⁸ In einem von seiner Grossen Kammer gefällten Entscheid kam der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zum Schluss, dass die Präsenz eines Kruzifixes in einem Klassenzimmer weder die Glaubens- und Gewissensfreiheit der Schülerinnen und Schüler noch das religiöse Erziehungsrecht der Eltern verletzt. EGMR, *Lautsi gegen Italien* vom 18. März 2011, Nr. 30814/06.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

heit verletzen könne, wenn diese Personen, namentlich aufgrund einer Rechtspflicht, ohne Ausweichmöglichkeit mit einem religiösen Symbol konfrontiert werden.³⁹ Ist dies nicht der Fall, so erachtet die deutsche Justiz den Eingriff in die Religionsfreiheit der Betroffenen als verhältnismässig, weil diese in gleicher Weise mit religiösen Symbolen konfrontiert sind wie sie dies in ihrem täglichen Leben jederzeit auch sein können.

Belgien untersagt explizit das Anbringen religiöser Symbole in Gerichten⁴⁰ und verlangt einen neutralen Unterricht an den öffentlichen Schulen.⁴¹ Daraus lässt sich aber nicht mit Sicherheit schliessen, dass religiöse Symbole in den Unterrichtsräumen unzulässig wären.

In **Grossbritannien** und **Schweden** gibt es weder Vorschriften noch Gerichtsurteile, die sich spezifisch mit dieser Problematik befassen. In Grossbritannien werden religiöse Symbole grundsätzlich akzeptiert. In katholischen Schulen (etwa 2'000) ist das Kreuz üblich. In Schweden schreibt das Bildungsgesetz vor, dass der Unterricht in öffentlichen Schulen keine konfessionelle Ausrichtung haben darf. Eine Präsenz religiöser Symbole in Unterrichtsräumen dürfte mit dieser Regelung unvereinbar sein.⁴² Die schwedische Gesellschaft ist sehr säkular und betrachtet die Religion als reine Privatangelegenheit. Das erklärt, warum in öffentlichen Gebäuden grundsätzlich keine religiösen Symbole angebracht sind.

3.2 Tragen religiöser Zeichen und Symbole in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum

Mit Blick auf das Tragen religiöser Zeichen und Symbole durch Einzelne in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum lassen sich die untersuchten Staaten in drei Gruppen aufteilen.

Frankreich und **Belgien** haben ziemlich *restriktive* Regeln, was das Tragen religiöser Zeichen in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum betrifft. Beide Staaten verbieten Personen, ihr Gesicht im öffentlichen Raum zu verhüllen.⁴³ Die Vollverschleierung (Burka, Niqab usw.) ist somit verboten. Keine Einschränkungen gibt es dagegen für das Tragen anderer religiöser Symbole im öffentlichen Raum. Das Verbot, Zeichen der Zugehörigkeit zu einem bestimmten religiösen Bekenntnis zu tragen gilt in Frankreich für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, ganz gleich ob sie Publikumskontakt haben oder nicht. Auch in Belgien sind Angestellte im öffentlichen Dienst grundsätzlich zur religiösen Neutralität verpflichtet. Bei der Umsetzung dieser Pflicht haben die einzelnen Verwaltungseinheiten allerdings ganz unterschiedliche Praktiken entwickelt. Der belgische Staatsrat lehnte es bisher ab, im untersuchten Bereich generelle Regeln zu entwickeln. Er trifft seine Entscheidungen anhand konkreter Einzelfälle. Deshalb kann man auch nicht sagen, dass Belgien den im öffentlichen Dienst beschäftigten Personen das Tragen religiöser Symbole vollständig verbietet. Allerdings untersagen sowohl die flämische als auch die französische Gemeinschaft Bel-

³⁹ So befand etwa der Verwaltungsgerichtshof Kassel, die Präsenz eines christlichen Kreuzes im Versammlungssaal eines Kreistages sei unvereinbar mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit seiner Mitglieder, da für sie eine gesetzliche Teilnahmepflicht an den Sitzungen gelte. Sie könnten demnach dem Kreuz nicht ausweichen. Vgl. https://vgh-kassel-justiz.hessen.de/iri/VGH_Kassel_Internet?rid=HMdJ_15/VGH_Kassel_Internet/sub/f46/f462025e-8851-1b11-aeb6-df197ccf4e69,11111111-2222-3333-4444-100000005003%2526overview=true.htm.

⁴⁰ Belgisches Justizministerium, Ministerialweisung über die Präsenz von Kreuzen in Gerichtssälen und der Öffentlichkeit zugänglichen Orten (Circulaire ministérielle relative à la présence de crucifix dans les salles d'audiences et lieux accessibles au public) vom 28.04.2004.

⁴¹ Artikel 24, §1 Absatz 3 der belgischen Verfassung.

⁴² 2003 erklärte die nationale Bildungsagentur Schwedens, aus Rücksicht auf die Religionsfreiheit der Schülerinnen und Schüler müsse sich die Schule neutral verhalten. Vgl. www.crs.uu.se/digitalAssets/125/125656_3religion_in_the_secular_state.pdf.

⁴³ Frankreich: Gesetz Nr. 2010-1192 vom 11. Oktober 2010 über das Verbot der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum (loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public), JORF Nr. 0237 vom 12. Oktober 2010, S. 18344. Die Grosse Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kam zum Ergebnis, dass dieses Gesetz mit der EMRK vereinbar sei, vgl. *SAS gegen Frankreich*, Urteil Nr. 43835/11 vom 01.07.2014. Belgien: Artikel 563bis des belgischen Strafgesetzbuchs. Dieses Verbot kommt nicht zur Anwendung, wenn Frauen den Vollschleier aufgrund von Druck durch ihnen nahestehende Personen tragen. Artikel 71 des belgischen Strafgesetzbuches bestimmt denn auch, dass kein Gesetzesverstoss vorliegt, "wenn der Beschuldigte oder der Angeklagte ... aufgrund eines Zwangs handelte, dem er nicht widerstehen konnte." Vgl. auch Belgischer Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 145/2012 vom 06.12.2012, § B.29.2.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

giens ihren an öffentlichen Schulen unterrichtenden Lehrpersonen, religiöse Symbole zu tragen.⁴⁴ In Frankreich wie auch in Belgien sind Nutzerinnen und Nutzer des "Service public" von solchen Tragverböten nicht betroffen. Eine Ausnahme gilt für Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen. Geringfügige Unterschiede gibt es allerdings zwischen beiden Staaten. In Frankreich verbietet das Gesetz vom 15. März 2004⁴⁵ nur Zeichen oder Bekleidungen, die eine Zugehörigkeit zu einem religiösen Bekenntnis in auffälliger Weise zum Ausdruck bringen. Verböten sind beispielsweise das islamische Kopftuch, die jüdische Kippa, der Turban der Sikhs oder grosse christliche Kreuze. Diskrete Symbole sind erlaubt. In Belgien erliess die flämische Gemeinschaft eine vergleichbare Verbötsregelung. Die französische Gemeinschaft ist in dieser Hinsicht liberaler. Die Schülerinnen und Schüler sind grundsätzlich frei, ihre religiösen Überzeugungen auch mittels gut sichtbarer Zeichen zu zeigen. Aus Sicherheitserwägungen oder zur Durchsetzung von Missionierungsverböten sind punktuelle Einschränkungen allerdings möglich.

Italien, Grossbritannien und Schweden haben dagegen *eher tolerante Regelungen*. Generelle Verböte des Tragens religiöser Zeichen und Symbole in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum existieren kaum oder gar nicht. Ohne ein spezifisches Verbot wird das Tragen solcher Symbole an besagten Orten grundsätzlich geduldet. Die Behörden können aber punktuelle Verböte erlassen, sofern sie mit verfassungsmässigen Prinzipien wie der Religionsfreiheit und dem Diskriminierungsverbot im Einklang stehen.

In Italien verbietet es ein Gesetz aus dem Jahr 1931, sich ohne triftigen Grund mit verhülltem Gesicht im öffentlichen Raum zu zeigen. Nach Auffassung der italienischen Behörden schliesst dieser Erlass das Tragen des Kopftuchs in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum nicht aus. Eine gleichermassen tolerante Haltung nimmt der Staat gegenüber dem *Kirpan*, dem von Sikhs am Gürtel getragenen Dolch, ein. Die Behörden dürfen aber verlangen, dass Personen getragene religiöse Zeichen und Symbole entfernen, wenn dies aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Ordnung angezeigt ist.

In Grossbritannien schützte die Justiz den Ausschluss einer öffentlichen Schule besuchenden Schülerin vom Unterricht, weil sie entgegen dem an der Schule geltenden Reglement über das Tragen von Schuluniformen in islamischer Kleidung erschien. Das *Oberhaus* entschied, der Ausschluss aus diesem Grund sei weder ein unzulässiger Eingriff in die Religionsfreiheit der betroffenen Schülerin noch verletzte er das Diskriminierungsverbot.⁴⁶ Ausgehend von dieser Entscheidung hiess die Justiz die meisten Einschränkungen beim Tragen religiöser Zeichen in öffentlichen Gebäuden gut. Entweder kam man zum Schluss, die Religionsfreiheit und das Diskriminierungsverbot seien nicht tangiert oder man hielt Eingriffe in diese beiden Prinzipien aus objektiven Gründen für gerechtfertigt. Allerdings haben britische Gerichte bisher keine allgemeingültigen Rechtsregeln zum Tragen religiöser Symbole in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum festgelegt. Sie entscheiden auf einer Einzelfallbasis. Die verschiedenen Behörden (Schule, Gerichte, Polizei) haben somit einen grossen Ermessensspielraum. Die Behörden verfolgen eine recht liberale Praxis und neigen dazu, das Tragen religiöser Symbole eher zu tolerieren.

In Schweden entscheiden die Gerichte mangels allgemein anwendbarer Vorschriften auf Einzelfallbasis, wobei sie jeweils alle relevanten Umstände einbeziehen. In dieser Hinsicht ist Schweden gut mit Grossbritannien vergleichbar. Die schwedischen Behörden pflegen eine tolerante Praxis. So ist es beispielsweise Polizistinnen und Polizisten sowie Angehörigen der Streitkräfte grundsätzlich erlaubt, religiöse Symbole zu tragen. In Schulbereich kommen allerdings doch generelle Regeln zur Anwendung. Die nationale schwedische Bildungsagentur erliess Richtlinien zu Schleiern, die das Gesicht ganz verhüllen. Daraus geht hervor, dass ein solcher Schleier verböten werden kann. Dies allerdings nicht, weil es sich um ein religiöses

⁴⁴ Das Verbot der flämischen Gemeinschaft betrifft allerdings nur *sichtbare* religiöse Zeichen. In der französischen Gemeinschaft sind Religionslehrpersonen vom Tragverbot für religiöse Zeichen ausgenommen.

⁴⁵ Gesetz unter: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000417977&categorieLien=id.

⁴⁶ *R (Begum) v Governors of Denbigh High School* [2006] UK House of Lords 15.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

Symbol handelt. Ein Verbot ist nur zulässig, wenn der Schleier den Schulbetrieb beeinträchtigt, indem er Interaktionen zwischen Schülerin und Lehrperson verhindert oder eine Gefahr für die Schülerin darstellt (z.B. bei Experimenten im Chemieunterricht). In allen Fällen brauchen Lösungen das Einverständnis der Lehrperson und der Schulleitung. Gemäss einem 2010 ergangenen Entscheid des *Ombudsmans für die Gleichstellung* wäre ein generelles Verbot als Verletzung des Diskriminierungsverbots zu betrachten.

In Österreich geniessen die islamischen Religionsgemeinschaften seit 1912 den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Erst kürzlich, am 16. Mai 2017, hiess das österreichische Parlament ein Gesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz) gut. Dessen §2 verbietet die Gesichtsverhüllung an öffentlichen Orten oder in öffentlichen Gebäuden unter Strafandrohung.⁴⁷ Ein solches Verbot ist nur im von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vorgegebenen Rahmen möglich. Es muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, von einem öffentlichen Interesse getragen sein und das Verhältnismässigkeitsprinzip respektieren.

Deutschland ist insofern ein besonderer Fall, als die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern einer einheitlichen nationalen Regelung entgegensteht. Die Situation ist von Land zu Land unterschiedlich. Die Länder sind allerdings bei ihrer Gesetzgebung an gewisse im Grundgesetz verankerte Prinzipien gebunden, namentlich an die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot (Art. 3), an die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses (Art. 4) und an das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 33). Aus der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts folgt, dass es ein Gesetz im formellen Sinn braucht, um das Tragen religiöser Zeichen zu verbieten. Überdies dürfen die Symbole einer Religion nicht zum Nachteil anderer religiöser Bekenntnisse begünstigt werden.⁴⁸ Sieben von sechzehn deutschen Bundesländern haben Gesetze über das Tragen religiöser Symbole in öffentlichen Schulen erlassen.⁴⁹ Sie verpflichten das Lehrpersonal zur religiösen Neutralität. Lehrpersonen, die an öffentlichen Schulen dieser Länder unterrichten, dürfen an ihrem Arbeitsort keine religiösen Symbole tragen. Das Verbot beschränkt sich allerdings auf solche Symbole, die die religiöse Neutralität des Staates in Frage stellen oder den friedlichen Schulbetrieb beeinträchtigen könnten. Die Länder Hessen und Berlin dehnten das Verbot des Tragens religiöser Symbole auf alle Beamten aus.⁵⁰

4 Haltung des Bundesrates

Die diesem Bericht zugrundeliegende Analyse der nationalen Gesetzgebung und Rechtsprechung, der Rechtsvergleich mit anderen Staaten (D, F, I, A, B, S und GB) sowie namentlich auch die vom SKMR durchgeführte, breit angelegte empirische und qualitative Untersuchung zeigen nach Auffassung des Bundesrates ein recht klares Bild. Religiöse Symbole an Bauten und insbesondere getragene religiöse Symbole sind weit verbreitet und eine den Alltag prägende Realität. Dabei gibt es wenig überraschend regionale Unterschiede. In katholischen Kantonen (TI, VS, SG und FR) finden sich z.B. in Schulen häufig religiöse Symbole, während dies in traditionell reformierten Kantonen (BS, BE, GE) eher die Ausnahme ist. In katholischen Kantonen wie dem Wallis und dem Tessin gibt es relativ viele Schulen, wo Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter religiöse Kopfbedeckungen tragen. Das gilt auch für Kantone, in denen Angehörige unterschiedlicher religiöser Bekenntnisse und Kulturen auf engem Raum zusammenleben, wie z.B. in Basel-Stadt.

⁴⁷ Der erste Satz von § 2 Absatz 1 des Anti-Gesichtsverhüllungsgesetzes lautet wie folgt: "Wer an öffentlichen Orten oder in öffentlichen Gebäuden seine Gesichtszüge durch Kleidung oder andere Gegenstände in einer Weise verhüllt oder verbirgt, dass sie nicht mehr erkennbar sind, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe bis zu 150 Euro zu bestrafen." Bundesgesetz vom 16.05.2017 über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG), vgl. www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/II/01586/fname_624800.pdf.

⁴⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10.

⁴⁹ Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland.

⁵⁰ § 45 Hessisches Beamtenengesetz (HBG); Weltanschauungssymbolegesetz Berlin.

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

Der SKMR-Bericht zeigt auf, dass Symbole, die einen religiösen Ursprung haben, von damit vertrauten Personen, aber auch von Dritten, oft nicht mehr mit der Religion in Verbindung gebracht, sondern als Ausdruck kultureller Prägung gesehen werden. Eine scharfe Abgrenzung zwischen religiösen und anderen Gründen, die zum Tragen solcher Symbole führen, ist nicht möglich.

Es gibt aber auch Konflikte. Diese treten namentlich in Bildungseinrichtungen (Kleidung) und Gefängnissen auf. Allerdings ist der Begriff "Konflikt" in diesem Bericht in einem weiten und sehr niederschweligen Sinn zu verstehen. Konfliktsituationen sind örtlich unterschiedlich verteilt. Wo ausgeprägte Traditionen im Umgang mit Religion im öffentlichen Raum vorherrschen (religiöse Präsenz im öffentlichen Raum wie im Kanton Wallis oder laizistische Tradition wie im Kanton Genf) oder in religiös und kulturell diversen Umgebungen wie im Kanton Basel-Stadt kommen solche Konflikte häufiger vor.

Die Analyse des SKMR zeigt, dass Konflikte zum allergrössten Teil ausserhalb der juristischen Schiene gelöst werden. Nur gerade 9% münden in Rechtsverfahren. Betroffene Institutionen lösen Konflikte in Bezug auf das Tragen religiöser Symbole oder Kleidung meist selber. Solche Institutionen haben offenbar wirksame Selbstregulierungsmechanismen entwickelt und wenden pragmatische Lösungsstrategien an. Pragmatische Lösungen, die sowohl den sich ändernden Befindlichkeiten und Bedürfnissen der Gesellschaft als auch den Umständen des Einzelfalls gerecht werden, finden auch Verwaltungsbehörden und Gerichte. Dies zeigt sich beispielsweise bei den vom Bundesgericht zuerst für Lehrpersonen, dann für Schülerinnen gefällten, differenzierten Urteilen zum Tragen des islamischen Kopftuchs im Unterricht. Anknüpfend an die sich pragmatisch entwickelnde Rechtsprechung, aber auch in Reaktion auf politische Vorstösse, erarbeiteten und erweiterten kantonale und kommunale Behörden Handreichungen, namentlich im Bildungsbereich. Der SKMR-Bericht zeigt zudem, dass Behörden und Institutionen gegenüber Konflikten im Zusammenhang mit der Präsenz der Religionen im öffentlichen Raum heute viel stärker sensibilisiert sind als früher. So gibt es informelle Kontakt- und Konsultationsgruppen (etwa in Neuenburg und Genf) oder sogar institutionell verankerte Kontakt- und Koordinationsgremien für religiöse Fragen wie in Basel-Stadt.

Die vom SKMR befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, aber auch die befragten Personen aus bestimmten religiösen Traditionen verneinen ganz überwiegend einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich der religiösen Symbole. Sie verweisen darauf, dass Konflikte grossmehrheitlich ausserhalb rechtlicher Verfahren gelöst werden und dass sich mit solchen Strategien und Instrumenten bessere Ergebnisse erzielen lassen als mit starren Rechtsvorschriften, die unterschiedlichen Situationen in den verschiedenen Landesgegenden nicht Rechnung tragen.

Die Analyse der Rechtslage bei an Gebäuden angebrachten und von Personen getragenen religiösen Symbolen in Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Belgien, Schweden und Grossbritannien durch das SIR zeigt vor allem bei getragenen religiösen Symbolen ein sehr uneinheitliches Bild. Eher restriktiven Regelungen bei getragenen religiösen Symbolen in Frankreich, Belgien und Österreich stehen Rechtsordnungen gegenüber, die wenige Einschränkungen kennen (Schweden, Grossbritannien). Die Rechtslage ist geprägt von kulturellen und staatspolitischen Eigenheiten. Das Recht des laizistischen Frankreich, das religiöse Symbole im öffentlichen Raum nur sehr beschränkt zulässt, unterscheidet sich wesentlich vom Recht des römisch-katholisch geprägten Italien und vom Recht des föderalistischen Deutschland, wo die einzelnen Länder den ihnen vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Spielraum sehr unterschiedlich nutzen.

Der Bundesrat sieht gegenwärtig keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf Bundesebene. Die Kompetenz, im Bereich der Religion gesetzgeberisch tätig werden zu können, liegt heute bei den Kantonen. Der föderalistische Ansatz des Religionsrechts ist in der Schweiz tief verankert und hat sich insgesamt sehr gut bewährt. Das gilt namentlich auch für Konfliktsituationen, wie sie im Zusammenhang mit an Bauten angebrachten oder von Personen getragenen religiösen Symbolen vorkommen. Kantonale und kommunale Behörden, aber auch Institutionen, die mit Konflikten konfrontiert sind, sind in aller Regel gut in der La-

Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole

ge, situationsgerechte und praktikable Lösungen zu finden. Sie kennen die Umstände vor Ort und haben viele Möglichkeiten, im direkten Kontakt mit den Betroffenen Konflikte zu entschärfen oder gar nicht erst entstehen zu lassen. In den verhältnismässig wenigen Fällen, in denen der Rechtsweg beschritten wird, gelingt es den Gerichten gut, zwischen individuellen Grundrechtsansprüchen und gesellschaftlichen Interessen eine vernünftige Balance zu halten. Die Rechtsprechung, namentlich diejenige des Bundesgerichts, entscheidet nicht nur Einzelfälle, sondern wirkt positiv auf die Kantone und Gemeinden sowie die Institutionen zurück, wenn diese ihre Praxis zum Beispiel mittels Handreichungen definieren oder präzisieren. Die empirischen und qualitativen Untersuchungen des SKMR und die Analyse der schweizerischen Rechtsprechung durch das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg belegen dies gut. Die sehr unterschiedliche Rechtslage in den europäischen Staaten, namentlich auch in unseren Nachbarländern, zeigt, dass im Religionsrecht spezifische gesellschaftliche Besonderheiten eine wichtige Rolle spielen. Das bestätigt auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, indem er den Staaten bei der Regelung der angebrachten und getragenen religiösen Symbole einen beträchtlichen Ermessensspielraum einräumt.⁵¹ Der Bundesrat ist überzeugt, dass die heutige föderalistische Konzeption des Religionsrechts, die Regelungen bei an Bauten angebrachten und getragenen religiösen Symbolen innert der Schranken der von der Bundesverfassung garantierten Glaubens- und Gewissensfreiheit den Kantonen überlässt, vorteilhafter ist als es uniforme Bundesregelungen sein könnten. Der Bundesrat wird deshalb dem Parlament im untersuchten Bereich keine neuen bundesrechtlichen Regelungen vorschlagen.

⁵¹ Vgl. z.B. *Dahlab gegen Schweiz*, 15.02.2001, 42393/98; *Leyla Sahin gegen Türkei*, 10.11.2005, 44774/98; *Lautsi und andere gegen Italien*, 18.03.2011, 30814/06; *S.A.S gegen Frankreich*, 01.07.2014, 43835/11; siehe auch *Osmanoğlu et Kocabaş c. Suisse*, 10.01.2017, 29086/12 (betreffend obligatorischer Schwimmunterricht in Basel-Stadt).