

# Der neuen religiösen Vielfalt gerecht werden : was kann die Raumplanung tun?

Autor(en): **Aemisegger, Silvan**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2017)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-958050>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Der neuen religiösen Vielfalt gerecht werden – Was kann die Raumplanung tun?

SILVAN AEMISEGGER

Geograph / Raumplaner, Projektleiter  
Planungsamt Basel-Stadt.

**Die religionswissenschaftliche Forschung formuliert die These der raumplanerischen Benachteiligung von Minderheitsreligionen. Der vorliegende Artikel nimmt dieses Thema auf und diskutiert Möglichkeiten, wie das vorhandene raumplanerische Instrumentarium genutzt werden könnte, um die Interessen der verschiedenen Religionsgemeinschaften zu berücksichtigen.**

## Was die jüngere Geschichte sagt

Spätestens seit der Abstimmung über die eidgenössische Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» im Jahr 2009 wird der Wandel der Religionslandschaft Schweiz auch als planerisches Thema wahrgenommen. Die damals teilweise sehr polemisch geführte öffentliche Diskussion kulminierte in der Debatte um ein spezifisches Element islamischer Sakralbauten, repräsentierte aber bei weitem nicht die gesamte Bandbreite der Thematik. Aus raumplanerischer Perspektive berührt es verschiedene Themenfelder und Planungsebenen. Im Zentrum stehen nutzungsplanerische Abwägungen sowohl bei Neubauten und Umnutzungen von Gebäuden durch religiöse Minderheitsgruppierungen (lokale und immigrierte) als auch bei Nachnutzungen von Bauten der Landeskirchen, die

in den letzten Jahrzehnten einen gravierenden Rückgang der Mitgliederzahlen erlebten und sich aus betriebswirtschaftlicher Motivation nach neuen Nutzungsmöglichkeiten ihrer Sakralbauten umsehen.

Hinzu kommen architektonische und denkmalpflegerische Fragen zum Umgang mit dem baukulturellen Erbe und zur Integration «ortsfremder Baustile». Weitere Themenfelder sind Verfahrensfragen in Bezug auf Mitwirkung und Interessenabwägung auf Ebene des Baubewilligungsverfahrens. Eines zeigen die jüngeren Entwicklungen klar: Gerade wegen der medialen Verzerrung des Themas ist eine planerisch-sachliche Diskussion dringend notwendig. Denn diese ist Teil einer gesamtgesellschaftlichen Debatte über das Verhältnis von Staat und Religion und damit auch von Raumplanung und Religion.

## Was die Forschung sagt

Wichtige Erkenntnisse zur Religionslandschaft Schweiz hat das Nationale Forschungsprogramm 58 «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft» (NFP 58) geliefert. Dieses kommt zum Schluss, dass neben den Religionsgemeinschaften auch die Behörden vor grosse Herausforderungen gestellt sind, namentlich raumplanerischer Art. So erweist sich das

**[TAB. 1]** Strukturelle Unterschiede zwischen den Typen religiöser Gemeinschaften. (Quelle: Jörg Stolz et al., 2011, *Die religiösen Gemeinschaften in der Schweiz: Eigenschaften, Aktivitäten, Entwicklung*. Schlussbericht der National Congregations Study Switzerland (NCSS) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 58, S. 17)

	anerkannte Christen*	nicht anerkannte Christen*	nicht anerkannte Nichtchristen*
Gründungsjahr der Gemeinschaft (Median)	1700	1948	1992
<b>Organisation und Führung</b>			
Territorialgemeinde / -gemeinschaft	95%	51%	45%
Mitglied werden, ohne dies ausdrücklich zu verlangen	65%	29%	34%
Versammlungsort < 10 min vom Wohnort entfernt	81%	49%	30%
Notwendigkeit einer religiösen Ausbildung (Professionelle)	95%	31%	44%
Verantwortliche vollzeitbeschäftigt	71%	45%	15%
<b>Finanzierung</b>			
Finanzierung durch Kirchensteuer	80%	0%	1%
Einnahmen (durchschnittlich pro Gemeinschaft, jährlich, in CHF)	862'941	344'246	170'597
Durchschnittliches Jahreslöhrlöhner	100'000	75'000	50'000
<b>Gebäude</b>			
Gebäude für religiöse Zwecke errichtet	98%	59%	19%
Gebäude steht unter Denkmalschutz	74%	18%	12%
Gemeinschaft ist Eigentümerin des Gebäudes	98%	66%	44%
Schwierigkeiten, Gebäude zu mieten in letzten 2 Jahren	2%	9%	14%

\*Anerkannte Christen: Evangelisch-reformiert, Römisch-katholisch, Christkatholisch, Christengemeinschaft

Nicht anerkannte Christen: Evangelische Freikirchen, Orthodoxe, Messianische Gemeinschaften

Nicht anerkannte Nichtchristen: Muslime, Juden, Buddhisten, Hindus, Neue religiöse Gemeinschaften (NRG)



[ABB. 1]



[ABB. 2]

[ABB. 1] Die St. Christophorus-Kirche im Kleinbasler Quartier Kleinhüningen. Die 1935 erbaute katholische Kirche beherbergt am Sonntag jeweils die eritreisch-orthodoxe Gemeinde. Voraussichtlich im Jahr 2018 wird sie abgerissen...

[ABB. 2] ...im Neubau – für den eine Umzoning und viel Überzeugungsarbeit notwendig waren – werden neben kircheneigenen Nutzungen (Andachtsraum, Saal etc) auch eine Grosswohnung für betreutes Wohnen und weitere kostengünstig vermietbare Wohneinheiten untergebracht. Die zonenplanerischen Nutzungsmöglichkeiten wurden voll ausgeschöpft. (Fotos: Silvan Aemisegger)

Bedürfnis nach eigenen Räumen für religiöse und soziale Zwecke als drängendes Problem vieler immigrierter Religionsgemeinschaften. Von den durch das NFP erfassten Daten dürften auch die Erkenntnisse zu den strukturellen Unterschieden zwischen den Religionsgemeinschaften von Interesse für die Raumplanung sein. Hervorzuheben ist,

- dass anerkannte Gemeinschaften einen höheren Professionalisierungsgrad aufweisen als nicht anerkannte Religionsgemeinschaften. Dies betrifft vor allem die Organisationsform, die religiöse Ausbildung und die Finanzierungsmodelle. Der Professionalisierungsgrad ist ein Faktor, der die Einflussnahme auf politische Prozesse begünstigt. Dies gilt auch für raumplanerische Verfahren (z.B. Vernehmlassungen oder Planauflagen);

- dass nur 19% der «Migrationsreligionen» über Gebäude, die für diesen Zweck errichtet worden sind, verfügen, während es bei den anerkannten christlichen Gemeinschaften 98% sind. Die Realisierungschancen für die Verwirklichung der Raumbedürfnisse von Migrationsreligionen sind somit ungleich geringer;

- dass bei anerkannten Christen 81% der Versammlungsorte weniger als 10 Minuten vom Wohnort entfernt liegen. Bei nicht anerkannten Nichtchristen sind es nur 30%. Dies deutet darauf hin, dass die Einzugsgebiete von religiösen Versammlungsorten grösser werden. Andererseits liegen die Versammlungsorte nichtchristlicher Religionsgemeinschaften weniger zentral. Gründe dafür können hohe Baulandkosten, aber auch eine Unerwünschtheit der Präsenz nichtchristlicher Sakralbauten sein;

- dass die Mehrheit der Kultusbauten der Landeskirchen in Zonen für öffentliche Nutzungen liegt.

## Lösungsansätze zum planerischen Umgang mit Raumbedürfnissen von Religionsgemeinschaften

### Bestehende Planungsinstrumente nutzen

- Strategie im kantonalen Richtplan
- Sachplanung im kantonalen Richtplan
- Strategie im kommunalen Richtplan
- Sachplanung im kommunalen Richtplan
- regionale Koordination in regionalen Richtplänen
- Zonenbestimmungen erweitern (Zonen für öffentliche Nutzungen/Bauten und Anlagen)
- Passus für sozio-kulturelle Nutzungen im BPG
- Ermöglichen einer Zone für Sakralbauten
- Auftrag aus der Sondernutzungsplanung
- Anpassung weiterer Sondernutzungspläne
- spezifische Erweiterung der Mitwirkungsverfahren
- verwaltungsinterne Planungsrichtlinie

### Das Baubewilligungsverfahren erweitern

- Ausbau des Beratungsangebots
- Kommunikationskonzept einfordern
- Fachinstanzen für Integration einbeziehen

### Weitere Ansätze

- Fachinstanzen für Integration neu schaffen
- Gesamtplanung durch die Religionsgemeinschaften
- Grundlagenforschung
- Gemeinsame Infrastrukturnutzung
- Nutzungstransfers (Übernahme von Sakralbauten)
- Anerkennung von Religionsgemeinschaften

**[ABB. 3]** Mögliche Lösungsansätze zur Berücksichtigung der Raumbedürfnisse von Religionsgemeinschaften in bestehenden oder neuen Planungsinstrumenten. (Quelle: Aemisegger, 2015)

Ein Abgleich der Verträglichkeit der Raumplanungsinstrumente mit den Grundrechten der Bundesverfassung zeigt, dass de jure keine Einschränkung der Grundrechte durch raumplanerische Instrumente festzustellen ist (vgl. Seidel 2008). So seien mit der Anwendung von raumplanerischen Instrumenten weder die Eigentumsfreiheit (Art 26. BV), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) religiöser Minderheiten eingeschränkt noch das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) verletzt. Die Bundesgesetzgebung sei darauf ausgelegt, die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen in die Planung miteinzubinden. Das Raumplanungsgesetz schaffe dadurch rechtliche Rahmenbedingungen, die positiv zur Grundrechtsverwirklichung beitragen. Allerdings liegt die Kompetenz der Raumplanung zu wesentlichen Teilen bei den Kantonen (Richtplanung) und den Gemeinden (Nutzungsplanung).

Während de jure keine Benachteiligung vorliegt, wird de facto eine Benachteiligung religiöser Minderheitsgruppierungen festgestellt: «Für die Neuerrichtung von Kultusbauten lassen sich kaum Grundstücke finden, welche auf diesen spezifischen Verwendungszweck ausgerichtet sind. Derartige Schwierigkeiten entstehen aufgrund der fehlenden, eindeutigen gesetzlichen Verpflichtung zur Aufnahme solcher Flächen in die Nutzungsplanung und mangelnden richtplanerischen Vorgaben. Dabei darf nicht vergessen werden, dass für die Behörden im Rahmen ihres Ermessens auch ohne gesetzliche oder richtplanerische Aufgaben die Möglichkeit besteht, geeignete Zonen für Kultusbauten auszuscheiden.» (Kiener et al., 2005, S. 26) «Neue Bauten können nur in dafür vorgesehenen Zonen erstellt werden. In bereits überbautem Gebiet sind (bestehende) Gebäude für kulturspezifische (Um-)nutzungen knapp und der verhältnismässig trockene Wohnungsmarkt erlaubt den Eigentümern an den meisten Orten eine selektive Käufer- oder Mieterauswahl. Die Mitglieder unterer Gesellschaftsschichten sind in diesem soziologischen Selektionsverfahren tendenziell benachteiligt.» (Seidel, 2008, S. 49)

Die religionswissenschaftliche Forschung geht zudem davon aus, dass sich Religionsgemeinschaften auch zukünftig nicht in die breite Gesellschaft hinein auflösen, sondern ihre Infrastrukturen zunehmend sichtbar und in die öffentliche Aufmerksamkeit gelangen werden. Tatsächlich liegt die Ursache für die genannten «Benachteiligungen» wohl in verschiedenen Bereichen, wie der Organisationsform der Religionsgemeinschaften, deren Anerkennungsstatus und nicht zuletzt wesentlich in der politischen und medialen Dimension des Themas. Die raumplanerische Ungleichbehandlung der Raumbedürfnisse religiöser Minderheiten gegenüber Mehrheitsreligionen ist eine weitere Ursache. Diesem Problem sollte sich die Raumplanung annehmen und sich Gedanken über mögliche Lösungsansätze machen. Es geht insbesondere um die Frage, mit welchen Instrumenten die Gleichbehandlung ermöglicht werden könnte.

### Was die Raumplanung sagt

Bei einer Befragung von zehn Städten (je zehn Planungs- und Bewilligungsfachstellen), im Rahmen der diesem Artikel zugrundeliegenden Masterarbeit, fühlten sich nur wenige Fachstellen von der Thematik betroffen. Die Hypothese, dass die Raumansprüche von Religionsgemeinschaften keine systematische planerische Berücksichtigung erhalten, konnte gestützt werden. In keinem der gebräuchlichen Planungsinstrumente werden die Raumansprüche von Religionsgemeinschaften systematisch berücksichtigt. Auf Bundesgesetzesebene sind die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, dass dies im Rahmen der kantonalen oder kommunalen Planungen erfolgen könnte. Dies betrifft insbesondere Art. 3 RPG Planungsgrundsätze, wonach das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern sei. Gravierendstes Defizit ist wohl das Fehlen von Planungsgrundlagen. Raumplanung hat die Aufgabe, im Sinne einer haushälterischen, sprich nachhaltigen Raumentwicklung, Interessen abzuwägen. Dazu müssen diese Interessen erst einmal formuliert und ausreichend erhärtet werden. Dies ist bei den Raumbedürfnissen von Religionsgemeinschaften bislang nicht hinreichend der Fall.

## Was die Raumplanung tun könnte

Ansatzpunkte für eine Berücksichtigung der Anliegen der Religionsgemeinschaften im Planungsprozess gibt es auf verschiedenen Ebenen [ABB. 3]. Es kann zusammengefasst werden, — dass die Grundlagen für eine raumplanerische Berücksichtigung von Raumansprüchen religiöser Gemeinschaften weitgehend fehlen. Der Bedarf ist nur schwer abzuschätzen. Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Praxis der Einzelfallbeurteilung auf Stufe des Baubewilligungsverfahrens nachvollziehbar. Praxisorientierte, wissenschaftliche Grundlagenforschung könnte dieses Manko beheben. Erste Grundlagen wurden mit den Resultaten des NFP 58 vorgelegt. Diese sind aber zu wenig spezifisch auf raumplanerische Fragestellungen ausgelegt; — dass Bauten und Anlagen von Religionsgemeinschaften nach herkömmlicher Lesart zu den Nutzungen im öffentlichen Interesse zählen. Dafür stehen nutzungsplanerisch die Zonen für Nutzungen im öffentlichen Interesse zur Verfügung. Diese haben in einigen Kantonen ziemlich weitreichende Privilegien: Oft kaum formale Bauvorschriften und Gleichstellung mit kommunalen Bauten. Inwieweit dieses Privileg auch für neue Religionsgemeinschaften geltend gemacht werden könnte, ist bisher nicht geklärt und bedarf einer vertieften Diskussion. Einschlägige Anerkennungsgesuche dürften in Zukunft zunehmen; — dass das Thema durchaus raumplanerische Relevanz hat. Auf Ebene der kantonalen Richtplanung sollte der Auftrag zur Berücksichtigung des Themas und zur Koordination über die Gemeindegrenzen hinweg formuliert werden. Auf kommunaler Ebene sollte das Thema in der kommunalen Richtplanung berücksichtigt und auf nutzungsplanerischer Ebene die Schaffung von angemessenen Instrumenten angestrebt werden (z.B. Zonen für Nutzungen im öffentlichen Interesse oder die Einführung einer Zone für sozio-kulturelle Nutzungen). Auf Stufe des Baubewilligungsverfahrens sollten die wirksamsten Begleitmassnahmen, insbesondere die Einbindung entsprechender Fachinstanzen, institutionalisiert werden; — dass die Frage nach dem Regulierungsgrad von Raumbedürfnissen religiöser Gruppierungen im fachlichen Diskurs beantwortet werden soll. Lösungsansätze sollten so gewählt werden, dass sie nicht überregulativ wirken. — dass die heterogene Struktur der Religionslandschaft Schweiz ein gebündeltes Darlegen der Interessen an die Raumplanung und die systematische Berücksichtigung erschwert. Konsequenterweise bräuchte es ein Lobbying für die Interessen der Religionsgemeinschaften.

Schliesslich gilt es, den gesamtgesellschaftlichen Kontext im Auge zu behalten. Die Frage nach einer systematischen Berücksichtigung von Raumbedürfnissen der Religionsgemeinschaften ist eingebettet in eine öffentliche Diskussion. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Anerkennung von Religionsgemeinschaften. Diese verhilft zwar nicht direkt der Realisierung ihrer Raumbedürfnisse. Sie bekundet jedoch die gemeinnützige Funktion der jeweiligen Gemeinschaft. In Zukunft ist damit zu rechnen, dass die Zahl der Anerkennungsgesuche religiöser Minderheitsgruppierungen zunehmen wird. Dies wird die Raumplanung vor die Aufgabe stellen, deren Interessen in Planungsprozessen ebenfalls zu berücksichtigen.

## LITERATUR

- Aemisegger, Silvan (2015): *Raumbedürfnisse von Religionsgemeinschaften – Situativer Nachvollzug oder vorausschauende Planung?* MAS-Thesis im Rahmen des MAS-Programm in Raumplanung 2013/2015, ETH Zürich.
- Bochinger, Ch. [Hrsg.] (2012): *Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Kiener, Regina; Kuhn, Mathias; Seidel, Wolf (2005): *Integration und Habitat. Raumplanung in der pluralistischen Gesellschaft*. Materialien zur Integrationspolitik, Eidgenössische Ausländerkommission EKA, Bern/Basel
- Seidel, Wolf S. (2008): *Raumplanung im Fokus der Immigration. Mit Hinweisen auf das U.S.-amerikanische Antidiskriminierungs- und Planungsrecht*, DIKE Verlag AG, Zürich/St. Gallen.
- Zemke, Reinhold (2008): *Die Moschee als Aufgabe der Stadtplanung. Städtebauliche, baurechtliche und soziale Aspekte zur Integration des islamischen Gotteshauses in die Stadt und ihre Gesellschaft*. Ein Handlungsleitfaden für Planer, Architekten und Bauherren, LIT-Verlag, Münster.

## KONTAKT

silvan.aemisegger@bs.ch

## RÉSUMÉ

### Répondre à la nouvelle diversité religieuse

*En Suisse, le paysage religieux est en train de changer. Depuis quelques dizaines d'années, les Eglises nationales sont confrontées à de profondes mutations structurelles, qui ne sont pas sans incidences sur leur parc immobilier et son entretien. Dans le même temps, on assiste – en grande partie du fait des flux migratoires, mais pas seulement – à l'apparition de nouvelles communautés religieuses. Nombre d'entre elles sont pratiquement invisibles, les mosquées, temples hindous et autres salles des Eglises libres restant souvent confinés aux arrière-cours et autres zones industrielles. La société, et donc l'aménagement du territoire, sont confrontés à de nouveaux défis. Les besoins et revendications des différentes communautés religieuses en matière d'espace sont hétérogènes et les autorités en charge de la planification territoriale réagissent au cas par cas, en fonction des projets de construction concrets. Basé sur un mémoire réalisé dans le cadre du MAS en aménagement du territoire de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, le présent article propose des pistes pour intégrer la problématique dans l'action urbaine à tous les niveaux institutionnels. Selon l'auteur, il manque dans une large mesure les bases nécessaires pour appréhender les besoins et revendications susmentionnés dans les processus de planification. Aussi les communautés religieuses, les autorités d'aménagement et les milieux de la recherche sont-ils appelés à accorder une attention accrue au phénomène et à identifier, synthétiser et faire connaître les intérêts y relatifs.*