



# Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft

Nationales Forschungsprogramm NFP 58

Summary Sheet 12

## IDENTITÄTSKARTE

### Der Schutz religiöser Minderheiten in der direkten Demokratie

#### Leitung

Prof. Dr. Adrian Vatter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

#### Mitarbeit

Dr. Christian Bolliger, Anna Christmann, Deniz Danaci, Dr. Hans Hirter, Oliver Krömli, Dr. Thomas Milic, Universität Bern

#### Weitere Informationen

[www.nfp58.ch](http://www.nfp58.ch) → Projekte → Religion, Medien und Politik

## ÜBERBLICK

# Die direkte Demokratie erschwert die Gleichstellung religiöser Minderheiten

**Die direkte Demokratie in der Schweiz verzögert die Gleichstellung religiöser Minderheiten und den Ausbau ihrer Rechte. Die Wirkung der direkten Demokratie hängt im Einzelfall aber stark vom Inhalt der Abstimmungsvorlage, der individuellen Einstellung der Wähler sowie deren Wahrnehmung der von einer Abstimmung betroffenen Minderheit ab. Den Behörden stehen gemäss den Forschenden des Nationalen Forschungsprogramms 58 (NFP 58) verschiedene Möglichkeiten offen, ihren Handlungsspielraum bei Abstimmungen zu vergrössern.**

Die Instrumente der direkten Demokratie – die Volksinitiative und das Referendum – wirken sich tendenziell negativ auf die religiösen Minderheiten in der Schweiz aus. Dies zeigen Untersuchungen der Volksabstimmungen über religiöse Minderheiten der letzten hundertzwanzig Jahre, die Forschende des Nationalen Forschungsprogramms 58 (NFP 58) durchgeführt haben (siehe Kasten). Mit wenigen Ausnahmen führten die einundzwanzig untersuchten Abstimmungen alle zu Beschlüssen, die die Gleichstellung der religiösen Minderheiten verzögerten oder verhinderten oder zu strengeren Gesetzen führten. Es ist jedoch nicht alleine das System der direkten Demokratie, das sich auf den Status der Minderheiten auswirkt.

#### **Gesamtrevisionen sind für Minderheiten günstiger**

Eine entscheidende Rolle kommt der Strategie der Behörden im politischen Entscheidungsprozess zu. Obwohl in der Vergangenheit die politische Elite die Rechte der Minderheiten in vielen Fällen anerkannte, kam ein Entscheid im parlamentarischen Prozess nur selten zustande, weil die Politik das Referen-

dum und den damit verbundenen Abstimmungskampf fürchtete. Um einen einseitigen Abstimmungskampf zu umgehen, empfehlen die Forschenden den Behörden, dem Volk Vorlagen über Minderheiten im Rahmen ganzheitlicher Verfassungsrevisionen und nicht in Form eines einzelnen Verfassungsartikels oder Gesetzes vorzulegen. Dadurch sinkt die Gefahr, dass die öffentliche Diskussion emotional aufgeladen wird. Das Mittel der Gesamtrevision steht allerdings bei Volksinitiativen nicht zur Verfügung.

#### **Individuelle Werthaltung entscheidet**

Neben der Taktik der Behörden ist bei Volksabstimmungen über religiöse Minderheiten die individuelle Werthaltung der Stimmbürger bedeutend: Wer generell für eine offene und liberale Schweiz eintritt, stimmt in der Regel zugunsten der religiösen Minderheit. Hingegen sprechen sich traditionell orientierte Wählerinnen und Wähler häufig gegen sie aus. Einer ablehnenden Haltung liegt oft die Angst vor dem Fremden und dem Verlust der schweizerischen Kultur zugrunde. Wenn die politischen Akteure diese Befürchtungen im Abstimmungskampf nicht

ernst nehmen oder rein juristisch argumentieren, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Stimmenden gegen die Minderheit entscheiden. Dies geschah beispielsweise bei der Minarettinitiative im Jahr 2009. Eine wichtige Rolle kommt im Abstimmungskampf auch den politischen Mitteparteien zu. Nehmen die Mitteparteien keine eindeutige Position ein oder äussern sich gegen die Minderheit, folgen ihre Anhänger den Parolen der rechten Parteien.

### Engagement der Minderheiten

Eine wichtige Rolle spielt auch das Image der von einer Abstimmungsvorlage betroffenen religiösen

Minderheit. Minderheiten, die als schlecht integriert gelten und fremde Wertvorstellungen vertreten, haben kaum eine Chance, die Unterstützung des Stimmvolkes zu erhalten. Als nichtchristliche Minderheit und Ausländer sind Muslime davon gleich doppelt betroffen. Eine Minderheit kann aber ihre Chancen auf ein für sie positives Abstimmungsergebnis erhöhen, wenn sie sich im politischen Prozess, insbesondere im Abstimmungskampf, aktiv engagiert.

**Publikation:** «Vom Schächt- zum Minarettverbot». Adrian Vatter (Hrsg.). Buchverlag Neue Zürcher Zeitung.

## Der Kulturkampf zwischen Katholiken und Protestanten

Nicht nur Angehörige fremder Religionsgemeinschaften sind von Volksentscheiden betroffen, die für sie negativ sind. Auch die Katholiken waren in der Schweiz bis weit ins 20. Jahrhundert benachteiligt.

Im 19. Jahrhundert tobte in der Schweiz der sogenannte Kulturkampf zwischen der katholischen Minderheit und der protestantischen Mehrheit. Das Ende des Sonderbundskrieges von 1847 brachte nur vorübergehend Entspannung. Der Konflikt gipfelte 1874 darin, dass die Rechte der Katholiken mittels einer Volksabstimmung über die Totalrevision der Bundesverfassung beschnitten wurden. Die Bundesverfassung verbot den Katholiken fortan, neue Orden und Klöster zu gründen und Bistümer ohne die Genehmigung des Bundes zu

errichten. Zudem waren katholische Geistliche von der Wahl in den Nationalrat ausgeschlossen.

Zwar verlor der Kulturkampf im 20. Jahrhundert etwas an Bedeutung, er prägte die politische Auseinandersetzung aber weiterhin. Erst in den 1960er Jahren begann die Schweizer Bevölkerung umzudenken und die Parteien sprachen sich in ihren Wahlprogrammen für die Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeartikel in der Bundesverfassung aus. Nach langem Ringen legte der Bundesrat Volk und Ständen 1973 den Antrag zur Aufhebung des Jesuiten- und Klosterartikels vor. Er wurde mit 54,5 Prozent knapp angenommen. Das Ergebnis zeigt, dass die konfessionellen Gräben bis in die 1970er Jahre deutlich spürbar waren.

## Späte Gleichberechtigung für Schweizer Juden

Zwar prägte im 19. Jahrhundert die Auseinandersetzung zwischen Katholiken und Protestanten die Politik, die ersten Volksabstimmungen der Schweizer Geschichte betrafen aber die Juden.

Die erste Bundesverfassung von 1848 gewährte den Juden nicht die gleichen Rechte wie den Christen und schränkte ihre Glaubens- und Niederlassungsfreiheit ein. Die teilweise jüdenfeindliche Haltung der Schweizer Bevölkerung schlug sich daraufhin mehrmals in Volksabstimmungen auf kantonaler Ebene nieder. So lehnte etwa das Aargauer Stimmvolk 1862 ein jüdenfreundliches Gesetz mit wuchtigen 86,8 Prozent ab.

Mit einer denkbar knappen Mehrheit von 53 Prozent gestand das Stimmvolk den Juden 1866 schliesslich die Niederlassungsfreiheit in der Bundesverfassung zu. Die Glaubens- und Kultusfreiheit blieb ihnen aber weiterhin verwehrt. Erst mit der Revision der Bundesverfassung von 1874 erhielten die Juden die gleichen Grundrechte wie die Schweizer Bevölkerung – im internationalen Vergleich zu einem späten Zeitpunkt. Bereits zwanzig Jahre später wurden diese Rechte mit der Annahme der Verfassungsinitiative gegen das Schächten allerdings wieder eingeschränkt.