



---

<sup>b</sup>  
**UNIVERSITÄT  
BERN**

## **Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft**

Nationales Forschungsprogramm NFP 58

Wirtschafts- und  
sozialwissenschaftliche Fakultät  
Departement Sozialwissenschaften  
**Institut für Politikwissenschaft**

## **„Direkte Demokratie und religiöse Minderheiten in der Schweiz: Tyrannei der Mehrheit oder ausgebauter Minderheitenschutz?“**

Eine Untersuchung im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms 58  
„Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“

### **Schlussbericht**

Bern, 14.02.2011

#### **Projektleitung**

Prof. Dr. Adrian Vatter, Universität Bern

#### **Projektmitarbeiter**

Dr. Christian Bolliger, Büro Vatter, Bern

Anna Christmann, Universität Bern

Deniz Danaci, Universität Bern

## **1. Einführung in die Problematik und Wissensstand**

### 1.1 Herleitung der Fragestellung und Relevanz

Im Mittelpunkt des Projekts „Direkte Demokratie und religiöse Minderheiten in der Schweiz: Tyrannei der Mehrheit oder ausgebauter Minderheitenschutz?“ stand eine Frage, die im politischen System der Schweiz eine besonders hohe politische und gesellschaftliche Relevanz besitzt: Bietet die direkte Demokratie einen besonderen Schutz für religiöse Minderheiten oder führt sie vielmehr zu einer verstärkten Diskriminierung konfessioneller Minoritäten? Auf der Grundlage einer systematischen Analyse kantonaler und eidgenössischer Volksabstimmungen, die religiöse Gemeinschaften betreffen, setzte sich das Projekt das Ziel, einen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage von zunehmender Aktualität zu leisten. Darüber hinaus wurden unter Einbezug der Erkenntnisse von thematisch ähnlichen Volksabstimmungen, die andere Minderheiten betreffen, konkrete Folgerungen für die Gestaltung direktdemokratischer Abstimmungsprozesse in der Schweiz gezogen, bei denen die Minderheitenrechte im Mittelpunkt stehen. Die Behandlung der Fragestellung nach den Folgen direktdemokratischer Entscheide für die Anerkennung konfessioneller Minderheitenanliegen wurde dabei bewusst aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive vorgenommen. Entsprechend standen die politischen Akteure und ihre Strategien im Vorfeld der Abstimmungen, die Motive, Argumente und das Verhalten der Stimmbürger sowie die längerfristige Entwicklung der gesellschaftlichen und politischen Konfliktlinien bei Volksentscheiden im Zentrum.

Die stetige Zunahme religiöser Minderheiten in der Schweiz hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass ihre Forderungen in den Blickpunkt der öffentlichen Debatte gerückt sind. Bekannte Stichworte hierfür sind die Errichtung religiöser Bauten, das Kopftuchverbot, die Gestaltung des Religionsschulunterrichts, die «Friedhofsfrage» und das rituelle Schlachten. Diese Themen werden aufgrund ihrer zunehmenden Politisierung im schweizerischen System der halbdirekten Demokratie immer häufiger mittels Volksentscheide auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene entschieden. Das bekannteste Beispiel ist die Volksabstimmung über die Minarettverbots-Initiative vom 29. November 2009, womit nicht nur religiöse Sakralbauten, sondern generell der Umgang mit religiösen, insbesondere nichtchristlichen Minderheiten in einem direktdemokratischen System erstmals landesweite Aufmerksamkeit in der Schweiz erhalten hat. Für viele Beobachter lieferte dieser umstrittene

Volksentscheid neue Nahrung für die weit verbreitete These, dass die plebiszitäre Demokratie schädlich sei, Minderheiten diskriminiere und die Grundrechte gefährde.

*Erlaubt die unmittelbare Gesetzgebung durch das Volk eine Tyrannei der Mehrheit, vor der bereits Alexis de Tocqueville in seinen Schriften gewarnt hat, oder bildet der Rousseau'sche volonté générale den Garanten für den Schutz aller Gesellschaftsmitglieder, also auch von Minderheiten? Die Analysen des Projekts versuchten Antworten auf diese **klassische Frage** zu liefern.*

## 1.2 Forschungsstand und Leithypothese

Obwohl im Verlaufe des 19. und 20. Jahrhunderts sowie insbesondere in neuerer Zeit die Anliegen religiöser Glaubensgemeinschaften in den Mittelpunkt direktdemokratischer Auseinandersetzungen gerückt sind, besteht bis heute keine vertiefte Untersuchung über die Folgen und Wirkungen der direkten Demokratie für den Schutz religiöser Minderheiten. Das ideale Experimentierfeld der verschiedenen föderalen Stufen der Schweiz wurde bis heute nicht für entsprechende Analysen genutzt, während in den letzten Jahrzehnten gleichzeitig eine Reihe von Studien über die ökonomischen und finanziellen Auswirkungen der Volksrechte in der Schweiz durchgeführt wurden (Borner et al. 1990, 1994; Feld/Savioz 1997; Freitag/Vatter 2000; Kirchgässner et al. 1999). Es erstaunt deshalb nicht, dass nach wie vor unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der demokratiethoretisch und gesellschaftspolitisch bedeutsamen Frage bestehen, in welchem Masse grundlegende Rechte religiöser Minderheiten in einem direktdemokratischen System verletzt oder geschützt werden.

Die politikwissenschaftliche Forschung behandelt das Thema des Minderheitenschutzes in der direkten Demokratie kontrovers, wobei die empirische Basis für die Schweiz erstaunlich schwach ist (Vatter 2007). Für die staatliche und die lokale Ebene in den USA kommt auf der einen Seite Barbara Gamble (1997) anhand der Auswertung von Bürgerrechtsinitiativen und -referenden von drei Jahrzehnten zum Schluss, dass in drei Viertel der Fälle die direktdemokratische Einflussnahme der Stimmbürgerschaft von der numerischen Mehrheit als Machtmittel genutzt wird, um Bürgerrechte ausgewählter Minderheiten zu beschneiden. Auf der anderen Seite relativieren Donovan und Bowler (1998) diese Einschätzung anhand der Analyse von ausgewählten Minderheitenrechtsabstimmungen für die US-Bundesstaaten. Sie verneinen, dass die Verletzung von Minoritätenrechten eine direkte Folge der direkten

Demokratie sei. Vielmehr weisen sie darauf hin, dass mit steigender Bevölkerungsgrösse und sozialer Durchmischung die Wahrscheinlichkeit signifikant sinkt, dass eine Volksmehrheit geschlossen eine religiöse oder politische Minderheit unterdrückt. In einer neueren Studie zu den Volksabstimmungen im US-Bundesstaat Kalifornien kommen Hajnal et al. (2002) zum Schluss, dass ethnische Minderheiten durch direktdemokratische Entscheide nicht systematisch benachteiligt werden und insofern nicht von einer Tyrannei der Mehrheit gesprochen werden könne, wobei einzelne Minderheiten eindeutig schlechter abschneiden als andere. In eine ähnliche Richtung weisen die Ergebnisse von Gerber und Hug (2002) sowie Hug (2004), die für die 1990er-Jahre die Wirkung der direkten Demokratie auf die Minderheitengesetzgebung in den 50 US-Bundesstaaten untersucht haben. Sie zeigen auf, dass der Effekt der direkten Demokratie stark von den jeweiligen Bürgerpräferenzen abhängt.

Für den konkreten Fall der halbdirekten Konsensdemokratie der Schweiz wird einerseits auf die hohe Integrationswirkung der direkten Demokratie für politische Minderheiten hingewiesen, was sich in den parteipolitisch breit abgestützten und proportional zusammengesetzten Konkordanzregierungen auf den verschiedenen Staatsebenen ausdrückt (Linder 2005; Vatter 2002). Andererseits weist die mehrfach verschobene Einführung des Frauenwahlrechts sowie die verspätete Ausländerintegration auf offensichtliche Verzögerungseffekte der Volksrechte hin, was den Schutz der Grundrechte einzelner gesellschaftlicher Gruppen anbetrifft. In Übereinstimmung damit steht auch der Befund von Helbling und Kriesi (2004), dass die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen ausländischer Staatsangehöriger in grösseren Gemeinden mit direktdemokratischen Entscheidungen (insbesondere Urnenabstimmungen) wahrscheinlicher ist als in Gemeinden mit repräsentativdemokratischen Entscheidungen (vgl. auch Bolliger 2004). Für die zunehmend in den Fokus direktdemokratischer Auseinandersetzungen gerückten religiösen Minderheiten in der Schweiz lässt ein erster Blick auf die Volksentscheide der letzten Jahre denn auch eher eine verstärkte Diskriminierung als einen besonderen Schutz durch direktdemokratische Entscheide vermuten. So wurden neben der Annahme des Minarettverbots die öffentlich-rechtliche Anerkennung nichtchristlicher (namentlich muslimischer) Religionsgemeinschaften in den Kantonen Bern und Zürich sowie die Lockerungen des biblischen Geschichtsunterrichts auf Grundschulstufe in den Gemeinden Gossau und Winterthur in Volksabstimmungen abgelehnt. Allerdings fehlen bis heute

systematische und vertiefte Analysen des Themenkomplexes direkte Demokratie und religiöse Minderheiten in der Schweiz. Die bisher einzige (publizierte) Studie zur allgemeinen Minderheitenschutzthematik auf der Basis von Schweizer Abstimmungsdaten wurde von Frey und Goette (1998) durchgeführt. Anhand von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen zwischen 1970 und 1996 kommen die Autoren zum Ergebnis, dass in zwei Drittel der Fälle Minderheitenrechte nicht unterdrückt, sondern durch die Bevölkerungsmehrheit vielmehr geschützt würden. Allerdings weist die Studie verschiedene Schwachstellen auf. So werden nicht alle, sondern nur eine nicht weiter begründete Auswahl von 20 eidgenössischen Abstimmungen berücksichtigt und die Analyse der weiteren föderalen Stufen beschränkt sich einzig auf Volksabstimmungen aus dem Kanton und der Stadt Zürich, während die Urnengänge in den übrigen Kantonen und Gemeinden nicht untersucht wurden. Auch wurde auf Bundesebene nur zwischen drei Minderheiten (Ausländer, religiöse Minderheit, Verschiedene) unterschieden, dasselbe gilt für die beiden subnationalen Stufen. Matsusaka (2005: 168) fasst den aktuellen Forschungsstand zur Frage des Schutzes von religiösen, sprachlichen und ethnischen Minderheiten in direktdemokratischen Systemen deshalb wie folgt zusammen: *«Unfortunately, there is little rigorous empirical work on this issue, and the work that does exist rests on flawed methodologies. (...) More work is certainly called for on this question.»* Neben der Frage, ob religiöse Minderheiten durch die direkte Demokratie geschützt oder diskriminiert werden, fokussierte das Projekt auch auf die Ursachen und Kontextbedingungen für ihre Schutz- oder Diskriminierungswirkungen.

Die neuere Forschung unterscheidet grundsätzlich zwischen drei verschiedenen Zugängen für die Erklärung des Erfolgs bzw. Misserfolgs einer Abstimmungsvorlage (Bühlmann et al. 2006; Vatter et al. 2000; Wagschal 2007). Der erste Erklärungsansatz rückt die inhaltlichen Merkmale (Policy-Ansatz) der einzelnen Abstimmungsvorlagen wie den Sachgegenstand, den spezifischen Themenbereich, den Typ des Steuerungsinstruments, die Eigenschaften der Betroffenen bzw. Gewinner und Verlierer, die Themen, die Vorbestimmtheit (Prädispositionsgrad) und die thematische Verknüpfung mit anderen Abstimmungsvorlagen in den Mittelpunkt. Der zweite Ansatz rückt die prozedurale Dimension (Politics-Ansatz) in den Vordergrund und erklärt den Abstimmungsentscheid mit den spezifischen Eigenschaften des politischen Entscheidungsprozesses, der einer Volksabstimmung vorausgeht. Dazu gehören insbesondere der Verlauf der vorgängig stattgefundenen Parlamentsdebatte, die

Position der Exekutive, der Unterstützungsgrad durch die Parteien und Verbände und ihre Abstimmungsparolen sowie die während der Abstimmungskampagne gebildeten Koalitionen und Konfliktmuster (Papadopoulos 1994; Wagschal 2007). Der dritte und eher komplementäre Ansatz (erweiterter Polity-Ansatz) weist schliesslich auf die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen sowie des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontexts hin (z.B. Rechtsform der Abstimmung, geltende Entscheidungsregeln, Werteeinstellungen der Bevölkerung, Konjunkturverlauf, Arbeitslosigkeit).

*Ausgehend von den vorliegenden Erkenntnissen der Abstimmungsforschung liess sich folgende **Leithypothese** formulieren: Die direkte Demokratie stellt nicht per se ein Instrument für die Mehrheit zur Tyrannei gegenüber einer religiösen Minderheit oder umgekehrt ein effektives Mittel zum Schutz von religiösen Minderheiten dar. Vielmehr hängt ihre Wirkung stark von den Konfliktkonstellationen der Akteure im politischen Entscheidungsprozess, den Haupt- und Nebeninhalten der Abstimmungsvorlage, den spezifischen Merkmalen und Anliegen der betroffenen Minderheit und dem jeweiligen sozio-ökonomischen und institutionellen Kontext ab. Die Ergebnisse des Projekts, die im folgenden Abschnitt dargestellt werden, konnten diese Leithypothese dabei weitgehend bestätigen.*

## **2. Gewonnene neue Erkenntnisse**

### 2.1 Direkte Demokratie und religiöse Minderheiten im 19. Jahrhundert

Die spannungsreiche Geschichte der direkten Demokratie und der religiösen Minderheiten beginnt mit der politischen Auseinandersetzung um die Niederlassungsfreiheit, die in der Bundesverfassung von 1848 auf Schweizer Bürger christlicher Konfession eingeschränkt war. Auch die Glaubensfreiheit bezog sich ausdrücklich nur auf anerkannte christliche Konfessionen, was im offensichtlichen Widerspruch zum aufklärerischen Gleichheitsgrundsatz und dem republikanischen Freiheitsprinzip der liberalen Staatsgründer stand. Nachdem also 1848 auf Bundesebene die Emanzipation der Juden verpasst wurde und in der Folge in den Kantonen unterschiedliche Regelungen galten, stieg im Verlaufe der 1860er-Jahre der politische Druck auf eine Gleichstellung der jüdischen Mitbürger innerhalb der freisinnigen Elite (Weldler-Steinberg 1970: 134). Allerdings führte erst der Abschluss der Handelsverträge mit Frankreich Mitte der 1860er-Jahre zur Verfassungsrevision von 1866.

Diese hatten das Ziel, den Juden bzw. Nichtchristen die Niederlassungs-, Glaubens- und Kultusfreiheit zu gewähren. Während Bundesrat und Parlament sich fast einstimmig für die Gewährung der Niederlassungs-, Glaubens- und Kultusfreiheit der Juden aussprachen, fiel der Volksentscheid im Januar 1866 uneinheitlich und denkbar knapp aus: So lag der Ja-Stimmenanteil zur Gewährung der Niederlassungsfreiheit bei 53 Prozent der Stimmen und auch die Hürde des Ständemehrs wurde nur knapp übersprungen. Gleichzeitig scheiterte die Gewährung der Glaubens- und Kultusfreiheit bei einem Ja-Stimmenanteil von 49 Prozent und elf zustimmenden Ständen hauchdünn.

Die im Projekt durchgeführte Abstimmungsanalyse macht deutlich, dass vor allem zwei Konfliktachsen die Abstimmungen von 1866 dominierten. So stimmten die katholisch geprägten Kantone den neuen Grundfreiheiten für Juden weit weniger zu als die protestantischen Stände, und lateinische Kantone waren der Vorlage gegenüber offener eingestellt als die Deutschschweiz. Dabei scheinen die Bürgerkriegswirren von 1847 insofern nachzuwirken, als die Mitgliedschaft im Sonderbund die Neigung zur Ablehnung zusätzlich verstärkte, wobei den katholisch-konservativen Eliten in diesen Kantonen eine wichtige Rolle im Abstimmungskampf zukam, die fast einhellig die Revisionsvorlagen verwarfen. Es ist bemerkenswert, dass die Sonderbundskantone die Vorlage zur Niederlassungsfreiheit eindeutig stärker ablehnten als diejenigen katholischen Kantone, die nicht Mitglieder des Sonderbunds waren. Die Ergebnisse weisen im Weiteren darauf hin, dass Bundesrat und Parlamentsmehrheit schon früher bereit gewesen wären, die Niederlassungs-, Glaubens- und Kultusfreiheit für Juden einzuführen. Neben den ausgeprägten föderalen Strukturen war es vor allem die Furcht vor einer negativen Volksentscheid, die dazu führte, dass die Schweiz im internationalen Vergleich erst spät den Juden ihre Grundrechte gewährte bzw. sogar noch länger verweigerte.

Die zweite grosse politische Auseinandersetzung um die Rechte religiöser Minderheiten im 19. Jahrhundert brach über das sogenannte Schächten aus, das innerhalb der föderalistischen Schweiz wiederum unterschiedlich reguliert war. Um ein einheitliches Verbot zu erwirken, nutzten die Tierschutzvereine 1882 als erste überhaupt das im Jahr zuvor neu eingeführte Volksrecht der Verfassungsinitiative. Während der Bundesrat in seinem Bericht ans Parlament auf eine Empfehlung verzichtete, wurde die Initiative im Parlament deutlich abgelehnt, im Ständerat sogar einstimmig. Die beiden grossen Parteien, der Freisinn und die Katholisch-Konservativen lehnten die Initiative ab, während sich die

Tierschutzvereine in den Kantonen unterschiedlich stark im Abstimmungskampf für die Vorlage einsetzten. In einer delikaten Situation befanden sich dabei insbesondere die Katholisch-Konservativen. Während sich ihre Protagonisten nach den traumatischen Erfahrungen des noch präsenten Kulturkampfs kaum gegen die religiösen Grundfreiheiten aussprechen konnten, versuchte die katholische Presse die traditionelle Distanz zum Judentum zu betonen. Zumindest ein Teil der Schächtgegner hielt sich im Abstimmungskampf auch nicht zurück, judenfeindliche Argumente einzubringen.

Die erste eidgenössische Volksinitiative in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates wurde 1893 mit 60,1 Prozent Ja-Stimmen und 11 1/2 zustimmenden Ständen angenommen, wobei die Ja-Stimmenanteile in den Kantonen stark variierten. Wie schon 1866 stimmte die französischsprachige und italienische Schweiz judenfreundlicher als die deutsche Schweiz: Sämtliche Kantone mit französischsprachiger Bevölkerungsmehrheit sowie das Tessin lehnten die Initiative für ein Schächtverbot ab. Unterdurchschnittliche Ja-Stimmenanteile resultierten auch in den katholischen Kantonen, wobei das konfessionelle Muster weniger ausgeprägt war als das sprachregionale. Interessanterweise wird schliesslich im Gegensatz zu 1866 die sogenannte Kontakthypothese nicht gestützt: So zeichneten sich gerade Gebiete mit einem überdurchschnittlich hohen Bevölkerungsanteil von Juden durch einen besonders hohen Ja-Stimmenanteil zum Schächtverbot aus, obwohl die genannte Hypothese davon ausgeht, dass häufiger Kontakt mit Minderheiten zu einer liberaleren Haltung führt. Die zeitgenössische Presse deutete das Ergebnis denn auch mehr als Folge der Judenfeindlichkeit denn als Ausdruck der grossen Tierliebe der Schweizer (Krauthammer 2000: 89–90; Külling 1977: 361–364). In Bezug auf die Rolle der direkten Demokratie wird offensichtlich, dass ein landesweites Schächtverbot ohne die vorgängige Einführung der Volksinitiative nicht zustande gekommen wäre, gelang es doch den Initianten, entgegen der Mehrheit im Bundesrat und Parlament sowohl das Volk als auch die Stände hinter sich zu bringen.

## 2.2 Anerkennungskämpfe von Religionsgemeinschaften im 20. Jahrhundert

Ein weiterer Bereich, der in den Kantonen unterschiedlich geregelt wurde, und der den dritten Konfliktherd im Verhältnis von direkter Demokratie und religiösen Minderheiten darstellt, war die öffentlich-rechtliche Anerkennung der einzelnen Religionsgemeinschaften.

Für das Projekt war dieser Bereich auch deshalb besonders relevant, weil für die Anerkennung in vielen Fällen Volksabstimmungen notwendig waren (Cattacin et al. 2003). Bei der im Projekt durchgeführten Untersuchung der kantonalen Referendumsabstimmungen zu religiösen Minderheitenanliegen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe der letzten 50 Jahre fällt auf, dass von den 15 Volksentscheiden zu den Anliegen religiöser Minderheiten seit Anfang der 1960er-Jahre alle diejenigen Vorlagen angenommen wurden, die in den Augen der Öffentlichkeit ausschliesslich jüdische oder christliche Gemeinschaften betrafen, während alle Abstimmungen zur Besserstellung der muslimischen Minderheit verworfen wurden. So lehnte die Zürcher Stimmbürgerschaft 1982 eine Vorlage ab, die die öffentlich-rechtliche Anerkennung bisher nicht anerkannter Religionsgemeinschaften sowie das kirchliche Stimm- und Wahlrecht für Ausländer vorsah, was vor allem der muslimischen Minderheit zugute gekommen wäre. Heftige verbale Angriffe gegen Muslime wurden erstmals 1990 im Abstimmungskampf über die Möglichkeit der staatlichen Anerkennung nichtchristlicher Minderheiten im Kanton Bern geäussert. Federführend war damals die rechts-konservative Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU), die mit Erfolg versuchte, die Möglichkeit der staatlichen Anerkennung der muslimischen Gemeinschaft abzuwehren. Eine Fortsetzung fanden diese Auseinandersetzungen 2003 im Kanton Zürich, als sich die Gegner einer ähnlichen Vorlage wie im Kanton Bern im Vorfeld eines Referendums mit dem Slogan «Steuergelder für Koranschulen?» zu Wort meldeten. Diese Vorlagen scheiterten nach emotionalen Abstimmungskämpfen teilweise klar an der Urne und stiessen einen minderheitenfreundlichen Parlamentsentscheid um. Die übrigen kantonalen Abstimmungen, die jüdische oder christliche Gemeinschaften betrafen, waren hingegen kaum umstritten und bestätigten den jeweils vom Parlament beschlossenen Ausbau ihrer Anerkennungsmöglichkeiten.<sup>1</sup> Die Unterstützung der Vorlagen durch die politischen Parteien spielten dabei eine Schlüsselrolle: Je geschlossener diese ausfiel, umso höher war die Zustimmung an der Urne.

Eine vertiefte statistische Analyse der Gemeinderesultate bei den vier Volksabstimmungen über die Rechte religiöser Minderheiten im Kanton Zürich zwischen 1963 und 2003 zeigt auf,

---

<sup>1</sup> Ein Sonderfall war eine gescheiterte Abstimmung im Kanton Fribourg, die die Anerkennungsmöglichkeit für weitere Religionsgemeinschaften vorsah (Muslime, Juden, Christlich-Orthodoxe), bei der nicht die Ausweitung der staatlichen Anerkennung auf weitere Religionsgemeinschaften in der Kritik stand, sondern der neue Finanzausgleich zwischen den Kirchengemeinden.

dass der Grad gesellschaftlicher Durchmischung einer Gemeinde bei Volksentscheiden vor allem dann einen positiven Einfluss auf den Schutz religiöser Minderheiten im Kanton Zürich hatte, wenn in der öffentlichen Wahrnehmung Fremdgruppen wie Ausländer oder Muslime von der Vorlage betroffen waren. Zudem wird deutlich, dass – ähnlich wie bei der eidgenössischen Abstimmung von 1973 über die Abschaffung des Jesuiten- und Klosterartikels – bei der Zürcher Abstimmung von 1963 über die öffentlich-rechtliche Anerkennung der katholischen Kirche entgegen dem breiten Konsens innerhalb der politischen Elite noch ein Graben zwischen der protestantischen Mehrheit und der katholisch geprägten Minderheit bestand.

Die Debatten um die rechtliche Anerkennung von religiösen Minderheiten boten auch die Möglichkeit, indirekte Wirkungen der Volksrechte aufzuzeigen. Eine Analyse der kantonalen Entscheidungsprozesse offenbart, dass die Volksvertreter das Gleichbehandlungsgebot von Religionsgemeinschaften stärker gewichteten als das Volk. Sie sprechen sich in der Regel für eine Liberalisierung staatlicher Anerkennungsregeln für alle Religionsgemeinschaften unabhängig von Konfession und Glaubensrichtung aus. Dabei fanden die Anliegen der Muslime in den parlamentarischen Prozessen vor allem dann Gehör, wenn kein Referendum angedroht wurde. Allerdings fürchteten die Parlamentarier in vielen Fällen das Damoklesschwert des Referendums, weshalb die Parlamente oft die Strategie verfolgten, liberale Anerkennungsregeln für nichtchristliche Glaubensgemeinschaften «nebenher» innerhalb von Totalrevisionen der Kantonsverfassungen einzuführen, die dann während der Abstimmung aufgrund der Vielzahl von Neuerungen nicht thematisiert wurden. So wurde die Möglichkeit der öffentlichen Anerkennung von Muslimen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – in sieben von neun Kantonen im Zuge von Totalrevisionen der Kantonsverfassungen eingeführt. Die kantonalen Parlamentsdebatten zeigen jedoch auf, dass die direkte Demokratie auch auf die Verabschiedung neuer Gesetze in der parlamentarischen Arena eine bremsende Wirkung ausüben kann. So wurde unter anderem 1984 in den Kantonen Baselland und 2005 in Zürich explizit darauf verzichtet, muslimische Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anzuerkennen, da die Parlamentsmehrheit befürchtete, eine solche Liberalisierung würde an der Urne scheitern. Damit bestätigt sich erneut die restriktive indirekte Wirkung der direkten Demokratie bei den kantonalen Entscheidungsprozessen zur staatlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften, wobei es offenbar entscheidend ist, welche religiöse Minderheit im Mittelpunkt steht.

### 2.3 Die Abstimmungen zur muslimischen Minderheit im 21. Jahrhundert

Die vierte und gleichzeitig aktuellste Konfliktlinie bezieht sich auf die Nutzung von Volksrechten in der Auseinandersetzung um die Rechte von Muslimen. Diese mündete 2007 in die Lancierung der von einem Komitee aus Politikern der SVP und der EDU getragenen Minarettverbots-Initiative die am 29. November 2009 überraschend mit einem Ja-Stimmenanteil von 57,5 Prozent und einer Mehrheit der Stände angenommen wurde.

Die Abstimmungsanalysen des Projekts zeigen, dass vor allem die Haltung des Einzelnen zu den vorgebrachten Argumenten einen grossen Einfluss auf das Stimmverhalten hatte. Wer sich von den kulturell-protektionistischen Argumenten der Initianten wie die Abwehr einer zunehmenden Verbreitung eines mit politischen Machtansprüchen auftretenden Islams in der westlichen Welt überzeugen liess, stimmte Ja. Wer hingegen der Ansicht war, die Initianten betreiben reine Propaganda gegen Muslime und Ausländer, stimmte Nein. Im Grunde stimmten die Stimmbürger damit nicht mehr über eine baurechtliche und religiöse Frage ab, sondern über ihre Grundhaltung in einem weltanschaulich-kulturellen Konflikt, bei dem kulturprotektionistische Ängste gesellschaftspluralistischen Werthaltungen gegenüberstanden. Darüber hinaus zeigte sich, dass das Stimmverhalten zur Minarettinitiative stark vom Links-Rechts-Gegensatz geprägt war: Die Linke lehnte sie mit über 80 Prozent Nein-Stimmen deutlich ab, die Rechte stimmte ihr fast ebenso klar zu. Entscheidend für den Ausgang der Volksabstimmung war damit das Verhalten der politischen Mitte. Im Gegensatz zu früheren ausländer- und integrationspolitischen Vorlagen stimmten die Anhänger der FDP und der CVP mehrheitlich gegen die Parole ihrer eigenen Partei, und spielten damit das Zünglein an der Waage. Während die linken und rechten Parteien ihre Anhängerschaft mit ihren eindeutigen Pro- und Kontra-Haltungen in Bezug auf die Grundrechte überzeugen konnten, nahmen die CVP und FDP in dieser wichtigen Frage keine klare Position ein, worauf sich die Stimmbürger aufgrund von anderen Argumenten und eigenen Werthaltungen ihre Meinung selber bildeten.

Die Minarettverbots-Initiative war zwar die bekannteste Abstimmung zu den Rechten von Muslimen, das Projekt konnte aber aufzeigen, dass direkte Demokratie auch bei anderen aktuellen Moschee- und Minarettkonflikten in der Schweiz und Deutschland eine Rolle spielte. Anhand von Fallstudien und durchgeführten Interviews bestätigt sich der Befund, dass die Rechte von Muslimen in den beiden Ländern durch die Volksrechte entweder

eingeschränkt oder verzögert, aber in keinem Fall für ausgeweitet wurden. Wiederum ist ein ausgeprägter Elite-Basis-Konflikt zu beobachten. Während sich die Behörden und Politiker vor allem aus grundrechtlichen Überlegungen wie der Gewährung der Religionsfreiheit für den Bau islamischer Sakralgebäude aussprechen, spielen rechtliche Aspekte für die Bürgerschaft eine untergeordnete Rolle. Sie stufen ihr Mitbestimmungsrecht in kommunalen Angelegenheiten höher ein als das Recht auf freie Religionsausübung, und die Volksrechte dienen ihnen dazu, den Bau von Moscheen und Minaretten vor der eigenen Haustür zu verhindern. Neben Bürgerkomitees bilden rechts-populistische Parteien die zweite Akteursgruppe, welche die Volksrechte in Moschee- und Minarettkonflikten nutzt. Im Gegensatz zu den Bürgergruppen geht es den rechten Parteien aber oft nur sekundär darum, einen konkreten Moschee- oder Minarettbau zu verhindern. Vielmehr nutzen sie die Volksrechte in ihrer Mobilisierungsfunktion zur Selbstinszenierung, um zusätzliche Anhänger im Hinblick auf kommende Wahlen zu mobilisieren (Linder 2005: 265).

#### 2.4 Direkte Demokratie und andere strukturelle Minderheiten

Neben den Wirkungen der direkten Demokratie auf religiöse Minderheiten behandelt haben, widmete sich das Projekt auch den Effekten der Volksrechte auf Minderheiten im Allgemeinen, die als Vergleich angesehen wurden. Der Befund lautet, dass die direkten Effekte der direkten Demokratie insgesamt eher minderheitenfeindlich ausfallen, wobei in mehr als drei Vierteln der Fälle die Stimmbürger den parlamentarischen Entscheid bestätigten. Negative direkte Effekte treten allerdings in der Regel nur dann auf, wenn die Vorlagen einen Ausbau der Minderheitenrechte vorsehen, während bei einem Abbau die direktdemokratische Arena die Betroffenen in etwa gleich schützt wie die repräsentativdemokratische. Zweitens gilt es nach den einzelnen Minderheitengruppen zu unterscheiden: Während direktdemokratische Entscheide im Vergleich zu repräsentativdemokratischen Prozessen keine Schlechterstellung von Homosexuellen, Behinderten sowie sprachlichen Minderheiten bewirken, zeigen sich offensichtlich diskriminierende Effekte, wenn es um die rechtliche Besserstellung von Ausländern geht.

Eine abschliessende Untersuchung des individuellen Stimmbürgerverhaltens bei 23 minderheitenrelevanten Volksabstimmungen von 1981 bis 2007 macht offenkundig, dass der eigene Minderheitenstatus nicht davor zurückhält, die Anliegen anderer Minderheiten abzulehnen. So stimmt von allen Sprachgruppen die kleine italienischsprachige Minorität am

häufigsten zuungunsten von Minderheitenanliegen, während sich die Deutschschweizer im Mittelfeld befinden. Besonders stark unterscheiden sich die Anhänger und Gegner von Minderheitenrechten in Bezug auf soziodemographische Merkmale. So sieht das Phantombild der typischen Befürworterin wie folgt aus: weiblich, bis 40 Jahre, besitzt einen Hochschulabschluss, wohnt in der Stadt und ist im öffentlichen Dienst angestellt. Der typische Minderheitenkritiker kann umgekehrt wie folgt skizziert werden: männlich, über 60 Jahre, Primarschulabschluss, wohnt auf dem Land und ist in der Landwirtschaft tätig. In Übereinstimmung mit der Analyse der Minarettverbots-Abstimmung spielen generell bei minderheitenrelevanten Abstimmungen kulturelle Werthaltungen für den Stimmentscheid eine grössere Rolle als materiell-wirtschaftliche Einstellungen. Befürworter kulturpluralistischer Werte und einer Öffnung der Schweiz stimmen Minderheitenanliegen sehr stark zu, während Stimmbürger mit kulturprotektionistischen Wertvorstellungen sich in der Regel ablehnend äussern. Die hohe Bedeutung des Links-Rechts-Gegensatzes und damit der allgemeinen ideologischen Grundüberzeugungen für den Stimmentscheid belegt dieses Ergebnis.

### **3. Empfehlungen und Ratschläge**

#### 3.1 Handlungsmöglichkeiten in bestehenden Strukturen

Entsprechend der eingangs erwähnten Policy- und Politics-Ansätze spielen zunächst der konkrete Inhalt der Vorlagen und die Strategie der verschiedenen Akteure eine Rolle. Während im 19. Jahrhundert die Auseinandersetzungen zwischen Protestanten und Katholiken den dominanten Staat-Kirche-Konflikt prägten, stellen konfessionell motivierte Abstimmungskonflikte seit der zunehmenden politischen Integration der Katholisch-Konservativen und dem Zerfall der katholischen Submilieus die grosse Ausnahme im 20. Jahrhundert dar (Linder et al. 2008: 75). Zusätzlich begünstigen die verstärkte Säkularisierung und der gesellschaftliche Wertewandel eine Entschärfung des konfessionellen Konflikts. In jüngster Zeit sind es aber nun nicht mehr Abstimmungsvorlagen, die zwischen den beiden grossen christlichen Konfessionen polarisieren, sondern mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von nichtchristlichen Religionsgemeinschaften in den Kantonen und dem Minarettverbot auf Bundesebene solche, bei denen die muslimische Minderheit einer christlichen Bevölkerungsmehrheit gegenübersteht. Die bisherigen Abstimmungen zur muslimischen Minderheit machen dabei deutlich, dass diese Vorlagen

sowohl in Bezug auf die Mobilisierung als auch das Entscheidverhalten eine grosse Ähnlichkeit mit aussen- und ausländerpolitischen Abstimmungen der letzten Jahre aufweisen und starke Abwehrreaktionen und Bedrohungsgefühle in der Stimmbevölkerung auslösen, die vor allem die Furcht vor dem Verlust eigener Grundwerte zum Ausdruck bringen. Im Kern wird es sich deshalb auch bei zukünftigen Abstimmungen, die die muslimische Minderheit betreffen, wie etwa ein allfälliges Burkaverbot, nicht um einen religiösen Konflikt im engeren Sinn handeln, sondern vielmehr um eine ethnisch-kulturelle Spaltung im Sinne des Öffnungs-Traditions-Konflikts, bei der die Verteidiger schweizerischer Grundwerte und nationaler Traditionen den Befürwortern einen offenen und globalisierten Schweiz gegenüber stehen.

Entsprechend zeigen die vorliegenden Umfragedaten zu denjenigen Abstimmungen, die nichtchristliche Minderheiten betreffen, dass auf individueller Ebene kulturprotektionistischen bzw. -pluralistischen Argumenten eine sehr bedeutsame Rolle und damit ein grösserer Einfluss zukommt als etwa völkerrechtlichen und ökonomischen Motiven für den Stimmentscheid. Wer sich eine gesellschaftlich traditionelle und politisch neutrale Schweiz wünscht, spricht sich weit deutlicher gegen religiöse Minderheitenrechte für Nichtchristen aus als jemand, der progressive Werte und eine gegenüber Europa und der Welt offene Schweiz vertritt. Wenn im Abstimmungskampf die Befürchtungen der Schweizer Bevölkerung vor fremden Kulturen und Religionen ausgeblendet oder nicht ernst genommen werden, gleichzeitig aber vor allem juristisch argumentiert wird, dann ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass die Stimmbürger zuungunsten der betroffenen Minderheiten entscheiden.

Die ernsthafte Auseinandersetzung mit der kulturellen Abwehrhaltung der Bürger bedeutet aber nicht, dass rechtliche und wirtschaftliche Argumente im Abstimmungskampf keine Rolle spielen. Gerade die vergleichsweise niedrige Beteiligung von FDP-Anhängern bei der Minarettverbots-Initiative – aber auch bei früheren Abstimmungen zu Kultusfragen – ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Befürworter einerseits zu wenig Wert auf die Darlegung der wirtschaftlichen Konsequenzen der Vorlage gelegt, andererseits bei den Grundrechtsfragen keine unmissverständliche Position eingenommen haben. Wie bei zahlreichen anderen Abstimmungsanalysen zeigt sich, dass auch bei Volksentscheiden zu konfessionellen Minderheiten die Unterstützung durch die politischen Akteure eine zentrale Rolle für den Abstimmungsausgang spielt. Eine Schlüsselrolle kommt dabei den bürgerlichen

Mitteparteien, insbesondere der FDP, zu, wie im Übrigen nicht nur der Urnengang zur Minarettverbots-Initiative, sondern auch schon die konfessionell geprägten Abstimmungen aus dem 19. und 20. Jahrhundert belegen.

Die Abstimmungen der letzten 160 Jahre weisen schliesslich daraufhin, dass die Schweizer Stimmbürgerschaft bei der Gewährung von einzelnen Grundrechten für religiöse Minderheiten eine differenzierte Haltung einnimmt. Der Annahme der Niederlassungs- und Gewerbefreiheit für Juden, den dazu ebenfalls positiv verlaufenen Abstimmungen in einzelnen Kantonen sowie den kantonalen Zustimmungen zu ihrer öffentlich-rechtlichen Anerkennung und dem damit verbundenen Recht, eigene Steuern zu erheben, stehen die Ablehnung der Kultusfreiheiten für Nichtchristen, das Schächtverbot und das Minarettverbot gegenüber. Offenbar ist die Schweizer Stimmbevölkerung eher bereit, religiösen Minderheiten ihre wirtschaftlichen Freiheiten als ihre Kultusrechte zuzugestehen. Der Grund ist wohl darin zu suchen, dass durch die Gewährung von wirtschaftlichen Rechten tendenziell beide Seiten profitieren, während viele Bürger mit dem Ausbau kultureller Rechte für Minderheiten ihre eigene Identität tangiert sehen.

### 3.2 Weiterführende Reformüberlegungen

Mit Bezug auf den Polity Ansatz, der sich auf die Gestaltung der Institutionen bezieht kann auf die bestehende deutsche Praxis auf Länder- und Kommunalebene verwiesen werden, Volks- und Bürgerbegehren einer scharfen formalen und materiellen Vorabkontrolle zu unterziehen. Diese ist eines der möglichen Rezepte, um eine plebiszitäre Mehrheitstyannei im Keim zu ersticken. Mit Blick auf den Minderheitenschutz in der Schweiz scheint es auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen auch sinnvoll, die Reichweite möglicher Ausschlussgegenstände ins Auge zu fassen. So hat sich bei der Auswertung von minderheitenrelevanten Volksentscheiden in der Schweiz die *In- und Outgroup*-Hypothese als besonders bedeutsam herausgestellt, bei der die unterschiedliche Wahrnehmung der Bevölkerung von einzelnen Minderheiten als Fremdgruppe im Mittelpunkt stand. Während Volksentscheide über die Rechte von *Outgroups* wie Ausländern und Muslimen besonders oft minderheitenfeindlich ausgefallen sind, zeigte sich die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung tolerant, wenn es um die Rechte von kulturell integrierten *Ingroups* wie der eigenen Sprachminderheiten geht. Minderheiten, die selbst über keine politischen Rechte

verfügen, einem anderen Kulturkreis als die Bevölkerungsmehrheit angehören oder sich erst seit kurzem im Land aufhalten, bedürfen deshalb eines besonderen Rechtsschutzes vor Volksentscheiden.

*Trotz den zahlreichen Volksentscheiden mit negativem Ausgang für konfessionelle Minderheiten soll aber **nicht der generelle Schluss gezogen werden, dass direkte Demokratie per se ein mehrheitsdemokratisches Schwert mit scharfer Klinge darstellt.** Vielmehr hängt ihre Wirkung stark von den sich über die Zeit wandelnden Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger, vom gesellschaftlichen Integrationsgrad der betroffenen Minderheit und ihrer Wahrnehmung als Fremdgruppe sowie der Ausbautintensität ihrer Rechte ab.*

#### **Wissenschaftliche Publikationen aus dem Forschungsprojekt**

- Christmann, Anna (2010), "Damoklesschwert Volksabstimmung? Genese von Anerkennungsregeln für Religionsgemeinschaften in den Schweizer Kantonen", *Swiss Political Science Review* 16 (1):1-41.
- (2011), "Die Grenzen der Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat", *Dissertation, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern (in Vorbereitung)*.
- (2011), "Direct Democracy and the Rule of Law. Assessing a tense relationship", in Wilfried Marxer, Bruno Kaufmann, Zoltan T. Pállinger and Theo Schiller (eds.), *Direct Democracy in Modern Europe. Vol. 3: Direct Democracy and Minorities*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (forthcoming).
- Christmann, Anna, and Deniz Danaci (2012), "Direct Democracy and Minority Rights. Direct and Indirect Effects on Religious Minorities in Switzerland", *Politics and Religion (accepted for publication; forthcoming)*.
- Danaci, Deniz (2011), "Die Identitäten der Schweizer. Wirkungen auf Einstellungen und Abstimmungsverhalten gegenüber Minderheiten", *Dissertation, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern (in Vorbereitung)*.
- (2011), "Direct Democracy and Religious Minorities in Switzerland", in Wilfried Marxer, Bruno Kaufmann, Zoltan T. Pállinger and Theo Schiller (eds.), *Direct Democracy in Modern Europe. Vol. 3: Direct Democracy and Minorities*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (forthcoming).
- Vatter, Adrian (Hg.) (2011), *Vom Schächt- zum Minarettverbot - Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: NZZ Verlag.
- Vatter, Adrian, and Deniz Danaci (2010), "Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz", *Politische Vierteljahresschrift* 51 (2):205-222.

## Literatur

- Bühlmann, Marc, Sager, Fritz und Adrian Vatter (2006). Verteidigungspolitik in der direkten Demokratie. Eine Analyse der sicherheits- und militärpolitischen Abstimmungen in der Schweiz zwischen 1980 und 2005. Zürich/Chur: Rüegger.
- Bolliger, Christian (2004). Spielt es eine Rolle, wer entscheidet? Einbürgerungen in Gemeinden mit Parlaments- und Volksentscheid im Vergleich, in: Pascale Steiner und Hans-Rudolf Wicker (Hg.). Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden. Zürich: Seismo, 43–60.
- Borner, Silvio, Brunetti, Aymo und Thomas Straubhaar (1990). Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall? Zürich: NZZ libro.
- Borner, Silvio, Aymo Brunetti und Thomas Straubhaar (1994). Die Schweiz im Alleingang. Zürich: NZZ libro.
- Cattacin, Sandro, Famos, Cla Reto, Duttwiler, Michael und Hans Mahnig (2003). Staat und Religion in der Schweiz – Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus.
- Donovan, Todd und Shaun Bowler (1998). Direct Democracy and Minority Rights: An Extension, in: American Journal of Political Science 45: 1020–1024.
- Feld, Lars P. und Marcel R. Savioz (1997). Direct Democracy Matters for Economic Performance. An Empirical Investigation, in: Kyklos 50: 507–538.
- Freitag, Markus und Adrian Vatter (2000). Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 136: 579–606.
- Frey, Bruno S. und Lorenz Goette (1998). Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?, in: American Journal of Political Science 42: 1343–1348.
- Gamble, Barbara S. (1997). Putting Civil Rights to a Popular Vote, in: American Journal of Political Science 41: 245–269.
- Gerber, Elisabeth R. und Simon Hug (2002). Minority Rights and Direct Legislation: Theory, Methods, and Evidence. Working Paper, University of Michigan.
- Hajnal, Zoltan L., Gerber, Elisabeth R. und Hugh Louch (2002). Minorities and Direct Legislation: Evidence from California Ballot Proposition Elections, in: The Journal of Politics 64: 154–177.

- Helbling, Marc und Hanspeter Kriesi (2004). Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 10: 33–58.
- Hug, Simon (2004). Occurrence and Policy Consequences of Referendums, in: Journal of Theoretical Politics 16: 321–356.
- Kirchgässner, Gebhard, Feld, Lars P. und Marcel R. Savioz (1999). Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn.
- Krauthammer, Pascal (2000). Das Schächtverbot in der Schweiz 1854–2000: die Schächtfrage zwischen Tierschutz, Politik und Fremdenfeindlichkeit. Zürich: Schulthess.
- Külling, Friedrich Traugott (1977). Antisemitismus in der Schweiz zwischen 1866 und 1900. Zürich: Juris.
- Linder, Wolf (2005). Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern/ Stuttgart/Wien: Haupt.
- Linder, Wolf, Zürcher, Regula und Christian Bolliger (2008). Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874. Baden: hier + jetzt.
- Matusaka, John G. (2005). The eclipse of legislatures: Direct democracy in the 21st century, in: Public Choice 124: 157–177.
- Papadopoulos, Yannis (Hg.) (1994). Élités politiques et peuple en Suisse: analyse des votations fédérales: 1970–1987. Lausanne: Réalités Sociales
- Vatter, Adrian (2002). Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske + Budrich.
- Vatter, Adrian (2007). Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen, in: Uwe Wagschal und Markus Freitag (Hg.). Direkte Demokratie im internationalen Vergleich. Münster: Lit.
- Vatter, Adrian, Sager, Fritz, Bühlmann, Marc und Markus Maibach (2000). Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik bei Volksabstimmungen und im Vollzug (Berichte des NFP 41 «Verkehr und Umwelt», Bericht D12). Bern: Programmleitung NFP 41.

Wagschal, Uwe (2007). Diskurs oder Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch?, in: Markus Freitag, und Uwe Wagschal (Hg.). Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: Lit, 303–329.

Weldler-Steinberg, Augusta (1970). Geschichte der Juden in der Schweiz. Vom 16. Jahrhundert bis nach der Emanzipation. Band II: Die Emanzipation. Zürich: Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund.