

Vom Umgang der Schweiz mit religiös geprägten Konflikten

Die Förderung einer friedvollen Herangehensweise an gewalttätige politische Konflikte mit religiöser Dimension ist wesentlicher Bestandteil der schweizerischen Friedenspolitik. Der Ursprung dieser Herangehensweise liegt in den zahlreichen Konflikten rund um die Frage nach dem Nebeneinander religiöser Gemeinschaften, die das Land bereits erlebt hat. Die aus diesen Erfahrungen entstandenen Normen prägen die politische Kultur der Schweiz bis heute.

Von Jean-Nicolas Bitter und
Angela Ullmann

Heute weist die Mehrheit aller bewaffneten gewalttätigen Konflikte eine religiöse Dimension auf (siehe dazu: [Rethinking Mediation: Resolving Religious Conflicts](#), CSS Policy Perspective, 2018). Spannungen zwischen religiösen und säkularen Weltanschauungen können grosse Auswirkungen auf Konflikte haben und müssen thematisiert werden. Darum räumt die Schweiz diesen Arten von Konflikten einen besonderen Platz in ihrer Friedenspolitik ein. Zentral ist dabei das Engagement politischer Akteure, die verschiedene Weltanschauungen vertreten und bereit sind, für praktische Lösungen des Zusammenlebens in Dialog miteinander zu treten. Dies geschieht mittels eines religionsneutralen Ansatzes, bei dem zivilgesellschaftliche Werte wie zum Beispiel die Einhaltung des Rechtsrahmens, die Ablehnung von Gewalt und der Verzicht auf ein Aufzwingen bestimmter anti-religiöser oder religiöser Werte im Zentrum stehen. Dialogteilnehmer müssen ihre eigenen religiösen oder säkularen Werte nicht ändern oder aufgeben.

Der Effort der Schweiz, Konflikte des Zusammenlebens religiöser Gemeinschaften zu lösen, basiert auf Werten, die aus historischen Erfahrungen mit religiösen und konfessionellen Konflikten über Jahrhunderte gewachsen sind. Die sich verändernde Rolle der Religion in der Gesellschaft und die damit verbundene geschichtliche



Das Nebeneinander der Religionen in der Schweiz war nicht immer so friedlich wie heute. Die Schweizer Friedenspolitik kann deshalb auf eigene historische Erfahrungen zurückgreifen. A. Wiegmann / Reuters

Anpassung brachten eine Entspannung zwischen den traditionellen religiösen Gemeinschaften der Schweiz mit sich – dennoch betrafen einige der grössten Zerwürfnisse der Schweizer Politik einst religiöse Fragen. Das Land musste darum Mechanismen mit besonders integrativer Wirkung entwickeln. Diese Mechanismen sind eine Mischung aus Grundwerten, Einstellungen und Herangehensweisen und haben sich als Normen für den konstruktiven Umgang mit Konflikten zwischen religiö-

sen Gemeinschaften etabliert. Sie stellen einen wesentlichen Bestandteil der heutigen politischen Kultur wie auch der Friedensförderung der Schweiz dar und können vielleicht auch in anderen Teilen der Welt dabei helfen, einen guten Umgang mit Religion in Konflikten zu finden.

Vier Grundelemente

Vier ineinandergreifende Elemente bilden das Fundament der politischen Kultur der Schweiz. Erstens gehören die direkte De-

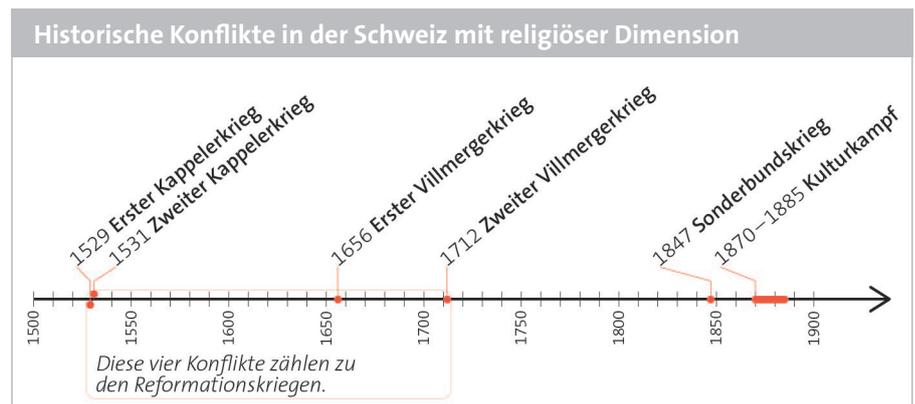
mokratie und ihre Vorläufer dazu. Angefangen bei Genossenschaften für die gemeinsame Nutzung von Gemeindeland (Wiesen, Wälder, Alpen) hin zu politischen Versammlungen der Menschen aus demselben Gebiet in sogenannten Landsgemeinden im Spätmittelalter (1250–1500) und später in der Tagsatzung, hat die Schweizer Bevölkerung für die politische Entscheidungsfindung einen lokal basierten Bottom-up-Ansatz geschaffen, der die Verantwortung jedes Einzelnen zur Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess betont.

Das zweite Element ist die Tradition der Souveränität der Schweizer Kantone (und ihrer Vorgänger), die bereits lange vor dem Bund existierten. Als sich die Kantone zu einer Föderation zusammenschlossen, war die Anerkennung ihrer Souveränität sehr wichtig. Sie kann als Bestreben gesehen werden, die katholische Gemeinschaft zu versöhnen. Die heutige Verfassung spiegelt die 1848 gewählte föderalistische Struktur wider: Der Bund ist nur für die spezifisch an ihn übertragenen Bereiche zuständig. Alle anderen Aspekte fallen automatisch unter die Rechtsprechung der Kantone. In Bezug auf Religion bedeutet das, dass die Verfassung die Glaubens- und Gewissensfreiheit in der Schweiz gewährleistet, das heisst, dass niemand zur Ausübung einer Religion gezwungen oder daran gehindert werden kann (Art. 15 BV). Sowohl Bund als auch Kantone sind zudem zuständig, den Frieden zwischen

Konflikte rund um Religion sollten zunächst auf lokaler Ebene angegangen werden.

den religiösen Gemeinschaften zu wahren (Art. 72 Abs. 2 BV). Für alle anderen Aspekte der Religion, wie der Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat, der rechtlichen Organisation oder der Bildung, sind die Kantone zuständig (Art. 72 Abs. 1 BV).

Das dritte wichtige Element der politischen Kultur der Schweiz ist das Subsidiaritätsprinzip. Es gibt vor, dass Entscheidungen auf der niedrigstmöglichen strukturellen Ebene zu treffen sind. Damit stärkt es den Bottom-up-Ansatz und ermöglicht lokale Lösungen für lokale Probleme. Auf nationaler Ebene sind Fragen zum Schweizer Gesellschaftsmodell als Ganzes zu behandeln. Die Gemeinden und Kantone hingegen geniessen mehr Freiheit und können kreativer nach einvernehmlichen und kollaborativen Lösungen



für das tägliche Leben suchen. Diese Lösungen müssen nur der betreffenden Gemeinde oder dem betreffenden Kanton nützen und nur die Akteure vor Ort einbeziehen. Somit sind die Gemeinden und Kantone für die Lösung von Konflikten im Zusammenleben religiöser Gemeinschaften zuständig. Dazu gehören das Ineinbringbringen von individueller Religionsausübung mit dem Schulsystem, der Umgang mit nichtchristlichen Feiertagen im Arbeitsgesetz oder die Erfüllung religiöser Ernährungsvorgaben und Zugang zu nichtchristlicher, seelsorgerischer Betreuung in Spitälern und Gefängnissen.

Viertens gilt in der Schweiz das Prinzip der Konkordanz. Konkordanz zielt darauf ab, alle Akteure (politische Parteien, gesellschaftliche Gruppen, Minderheiten, Vereine usw.) in den politischen Prozess einzubeziehen. Dabei ist die gemeinsame Entscheidungsfindung einer Abstimmung vorzuziehen. Wann immer möglich, soll ein Konsens gefunden und umfassende Anhörungen ermöglicht werden, bevor ein Beschluss durch einen Mehrheitsentscheid zustande kommt. Damit fühlen sich alle im Entscheidungsprozess vertreten und können sich mit dem Prozess identifizieren. Viele formelle Politmechanismen beinhalten obligatorische Anhörungsprozesse, bevor es zur Abstimmung kommt. Informelle Wege des Austauschs und der Debatte, wie beispielsweise die mediale Berichterstattung, sind genauso wichtig. Als zum Beispiel der Kanton St. Gallen 2012 entschied, Grabfelder für Muslime zu schaffen, geschah dies erst nach sechs Jahren formeller Anhörungen und politischer Debatten.

Aus den vier Elementen direkte Demokratie, Föderalismus, Subsidiarität und Kon-

kordanz konnte in der Schweiz eine politische Kultur wachsen, in der viel Wert auf dialogische, pragmatische, partizipative und konsensorientierte Ansätze für den Umgang mit Differenzen gelegt wird. Trotzdem muss festgehalten werden, dass die Beziehung zwischen den vier Elementen auch gewissen Spannungen unterliegt, die gerade zwischen der direkten Demokratie und den anderen spürbar werden. In Kombination bilden die vier Elemente einen Mechanismus des Konfliktmanagements; wenn auf der niedrigsten strukturellen Ebene keine Konsenslösungen gelingen, kann eine Entscheidung durch eine Mehrheit in der Volksabstimmung erzielt werden. Es gibt einige Beispiele dafür was passiert, wenn das Gleichgewicht zwischen den vier Elementen nicht gewahrt bleibt und durch eine Hierarchie mit direkter Demokratie an der Spitze ersetzt wird.

Auf lokaler Ebene beginnen

Eine Beobachtung der schweizerischen politischen Kultur zeigt zwei Leitprinzipien im Umgang mit Konflikten des religiösen Zusammenlebens, die auch in anderen Kontexten mit religiösen Spannungen hilfreich sein könnten. Das erste Prinzip besagt, dass Konflikte rund um Religion zunächst auf lokaler Ebene angegangen werden sollen. Häufig sind es Vorfälle welche die Ausübung oder die Sichtbarkeit von Religion betreffen, wie etwa Rituale und Symbole (z.B. Kleidung) oder Gebetsstätten, die einen Konflikt des religiösen Nebeneinanders auslösen. Die Erfahrungen, welche die Schweiz beispielsweise in der Frage der Vereinbarkeit von religiöser Praxis und Bildungssystem gemacht hat, zeigen, dass diese Konflikte am besten auf lokaler Ebene gelöst werden. Hier kann mit mehr Flexibilität und Freiheit auf partizipative und einvernehmliche Lösungen

hin gearbeitet werden. In den ländlichen Gebieten des Kantons Bern wurden in der Vergangenheit evangelische Schüler zu bestimmten Gelegenheiten vom Unterricht befreit, damit sie die religiösen Vorschriften ihrer Gemeinschaft befolgen konnten. Nur wenn lokale Konflikte nicht lokal gelöst werden können, sollen sie auf höherer Ebene behandelt werden. Meinungsverschiedenheiten, die hingegen das Wesen des Bundes betreffen, wie beispielsweise die Diskussion unterschiedlicher Werte, müssen auf nationalem Niveau verhandelt werden.

Fokus auf praktische Aspekte

Das zweite Leitprinzip, mit dem Konflikte des religiösen Zusammenlebens angegangen werden können, ist eine Verlagerung des Fokus: Weg von doktrinen oder dogmatischen Fragen hin zu praktischen Aspekten des täglichen Zusammenlebens. Diskussionen unterschiedlicher religiöser Dogmen und fundamentaler Werte betonen im Falle eines schon vorhandenen Konflikts die zugrundeliegenden Differenzen häufig noch stärker. Da Werte und Dogmen die Identität einer Gruppe wesentlich definieren, können sie nicht in Frage gestellt werden, ohne dass auch die Identität der Gemeinschaft in Frage gestellt wird. Werte können daher nicht verhandelt werden – das Zusammenleben muss aber organisiert werden. Die Schweiz hat gelernt, dass man zugunsten von Lösungen des Zusammenlebens auf kurze und längere Sicht am besten praktische Massnahmen im täglichen Leben anvisiert. Religiöse Gemeinschaften können die jeder Tradition innewohnende Flexibilität ausdrücken, sofern sie dies durch eigenen Willen, eigene Interpretation und in eigener Geschwindigkeit tun können. Ein aktuelles Beispiel einer von Flexibilität geprägten Reinterpretation von innen heraus ist die Erlaubnis für gewisse muslimische Gemeinschaften, ihre Toten in der Schweiz unter Berücksichtigung der Bestattungsverordnung beisetzen zu dürfen. Diese Verordnung schreibt einen Sarg anstatt des traditionellen Leinentuchs vor und garantiert keine unbegrenzte Totenruhe, die muslimische Grabstätten anbieten müssen. Da religiöse Doktrinen unterschiedlich interpretiert werden können, muss immer zunächst die tatsächlich gelebte Praxis angeschaut werden, bevor es überhaupt möglich ist, Bezüge auf ein Dogma im Einzelfall vollumfänglich zu verstehen. Durch den Fokus auf die praktischen Aspekte des konkreten Zusammen-

lebens kann die Schweiz Lösungen für religiöse und säkulare Gemeinschaften finden, die mit deren unterschiedlichen Weltanschauungen vereinbar sind, ohne einer Gemeinschaft ein Wertesystem aufzuzwingen. Gleichzeitig wird dem rechtlichen Rahmenwerk des Landes entsprochen. Die Anwendung beider Leitprinzipien in Konflikten des religiösen Zusammenlebens hat einen kreativen Prozess mit ungeahnten Lösungen entstehen lassen.

Schweizer Fehlschläge

Obwohl die Schweiz eine politische Kultur entwickelt und oft gelebt hat, die konstruktiv mit Konflikten des religiösen Zusammenlebens umgeht, heisst das nicht, dass diese Prinzipien immer angewendet worden sind. Wenn die vier Schlüsselemente der politischen Kultur der Schweiz – direkte Demokratie, Föderalismus, Subsidiarität und Konkordanz – in eine hierarchische Struktur mit direkter Demokratie an der Spitze gebracht werden, erkennt man ein Muster, Probleme auf dogmatischer Ebene lösen zu wollen: indem nationale Abstimmungen stattfinden anstatt zuerst nach pragmatischen und einvernehmlichen Lösungen auf lokaler Ebene zu suchen.

Im Kulturkampf verfolgten Protestanten und liberale Katholiken das Ziel, den Einfluss der katholischen Kirche auf den jungen Bundestaat zu begrenzen. Anstatt die Möglichkeiten des Zusammenlebens auf dialogische und einvernehmliche Weise zu verhandeln, wurden 1874 etliche Verfassungsänderungen durch Volksabstimmungen verabschiedet. Zum Beispiel wurde die Gründung neuer Klöster und religiöser

Der Umgang mit Konflikten der religiösen Koexistenz verlangt eine Verlagerung des Fokus hin zu praktischen Aspekten des täglichen Zusammenlebens.

Orden unzulässig, die Jesuiten wurden noch weitgreifender verbannt, und die Errichtung neuer Bistümer wurde der Genehmigung des Bundes unterstellt. Diese so genannten konfessionellen Ausnahmeregelungen der Bundesverfassung wurden erst 1973 und 2001 aufgehoben. Jüdischen Gemeinschaften wurde erst 1866 die freie Niederlassung gewährt, und 1893 wurden rituelle Schlachtungen (Schächtungen) gestützt auf das Tierschutzgesetz per Volksabstimmung verboten. Aktuellere Beispiele sind Volksinitiativen wie zum Beispiel die

Religion, Politik, Konflikte

«Religion, Politik, Konflikte» (RPK) ist ein Arbeitsbereich des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) der Schweiz. Als Kompetenzzentrum für das Zusammenspiel von Religion, Politik und Konflikten ist RPK Teil der Schweizer Friedensförderung und derzeit in den vier Regionen Sahel, Nordafrika, Naher/Mittlerer Osten und Südostasien tätig. Seit 2004 baut die Schweiz ihre Fachkenntnisse zu diesem Thema auf und teilt diese zum Beispiel im Rahmen des *Transatlantic Policy Network on Religion and Diplomacy* oder des jährlichen *Religion and Mediation Course*, der zusammen mit dem Programm *Culture and Religion in Mediation (CARIM)* (eine gemeinsame Initiative des EDA und des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich), dem finnischen Ausussenministerium und dem *Network for Religious and Traditional Peacemakers* organisiert wird.

Verfassungsänderung zum Bauverbot von Minaretten im Jahr 2009 oder – zehn Jahre später – die anstehende Abstimmung über ein Burkaverbot im öffentlichen Raum.

Gegen ausländische Einflüsse

Wenn man dieses Muster an Fehlschlägen verstehen will, muss man wissen, dass die Schweizerinnen und Schweizer sich vor den möglicherweise negativen Einflüssen ausländischer Kräfte fürchten. Jeder Konsens erstreckt sich nur auf diejenigen, die als zur Schweiz zugehörig angesehen werden. Die römisch-katholischen, jüdischen und muslimischen Gemeinschaften wurden wohl auch deshalb diskriminiert, weil ein Grossteil der Bevölkerung sie als fremd empfand oder man der Ansicht war, sie würden ausländischen Autoritäten gehorchen. An der Frage des Minarettverbots, welche in drei Gemeinden aufgekomen war, wird deutlich, dass diese mittels existierender, kantonaler Baugesetzgebung hätte bearbeitet werden sollen. Wichtige Teile der Gemeinden waren aber nicht dazu bereit einen lokalen Konsens auf praktischer Ebene zu finden, weil viele Einwohner Muslime nicht als zur Schweizer Konsensgemeinschaft zugehörig wahrgenommen hatten und das Minarett als nicht-schweizerisches Symbol galt, das die Einflüsse ausländischer Autoritäten in die Schweiz brachte.

Für die Zukunft lernen

Indem man die Minarettfrage durch die Volksinitiative auf die nationale Ebene hob, verwandelte sich ein technischer Streitpunkt von Bauvorschriften in einen

grundlegenden und dogmatischen Konflikt zwischen einer schweizerischen und einer «ausländischen» Weltanschauung. Das Ziel der Debatte war somit nicht länger das Finden einer lokalen und pragmatischen Lösung, sondern das Verhandeln von Migrationspolitik, einer sich verändernden nationalen Identität der Schweiz in Zeiten der Globalisierung und von Geschlechtergleichstellungspolitik. In der Schweiz garantiert die Verfassung die Glaubens- und Religionsfreiheit, aber das reicht nicht. Damit die Politisierung nicht überhandnimmt und Vorurteile hinterfragt werden, ist es wichtig, sich auf das Unbekannte einzulassen. Die Strategie, die direkte Demokratie über die anderen Schlüsselemente der politischen Kultur der Schweiz – namentlich Föderalismus, Subsidiarität und Konkordanz – zu stellen, hat keine stabilen Lösungen hervorgebracht. Die Erfahrungen aus der Geschichte der Schweiz zeigen, dass die aktuellen religiösen Ausnahmeartikel vielleicht erst in vielen Jahren aufgehoben werden – dies aber wahrscheinlich passieren wird.

Schweizer Friedensförderung

Die religiösen und konfessionellen Konflikte im eigenen Land haben die Schweizer Aussenpolitik geprägt: Eine ihrer Hauptsäulen ist die Förderung des friedlichen Zusammenlebens religiöser und säkularer Gemeinschaften wie in der Verfassung ausgeführt (Art. 54 BV). Das Engagement der Schweiz kommt im Arbeitsbereich Religion, Politik, Konflikte (RPK) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten zur Anwendung. Die Schweiz unterstützt ihre Gesprächspartner auf religionsneutrale Art dabei, integrativere Gesellschaften aufzubauen, ohne religiöse oder säkulare Werte zu verhandeln oder zu vergleichen. Stattdessen wird Vertrauen zwischen den verschiedenen Gemeinschaften durch konkrete Zusammenarbeit aufgebaut.

So unterstützt die Schweiz beispielsweise gemeinsam mit dem Institut für Men-

schenrechte und Friedensforschung der thailändischen Mahidol University einen Dialog zwischen buddhistischen Führern aus dem ganzen politischen Spektrum Thailands. Das Projekt zielt darauf ab, einen Dialog zwischen einflussreichen Vertretern der buddhistischen Gemeinschaft zu faszinieren und diese für die Bemühungen um ein friedliches Zusammenleben im unruhigen Süden des Landes zu gewinnen.

Die religiösen und konfessionellen Konflikte im eigenen Land haben die Schweizer Aussenpolitik geprägt.

Im vorwiegend muslimischen Süden fühlt sich die buddhistische Minderheit vom anhaltenden Konflikt zwischen den separatistischen, ethnisch malaiischen Muslimen und dem thailändischen Staat an den Rand gedrängt. Der Dialog soll das Gefühl der Ausgrenzung unter den Buddhisten, ethnischen Thai, thematisieren, indem sie an eine Zusammenarbeit mit malaiischen Muslimen und den Behörden herangeführt werden, damit Lösungen für ihre Probleme gefunden werden können. Zunächst konzentrierte man sich darauf, im Süden und im Zentrum des Landes ein gemeinsames Verständnis und Solidarität unter den buddhistischen Gemeinschaften aufzubauen. Danach wurden schrittweise Verbindungen zwischen den buddhistischen Dialogbeteiligten, den staatlichen Behörden und Vertretern der malaiisch-muslimischen Gemeinschaft etabliert, damit Entscheidungen, welche die interkommunalen Beziehungen im Süden betreffen, auf konsultativere Weise und vermehrt mit einem Bottom-up-Ansatz getroffen werden können. Die Hoffnung ist, dass ein gefestigter Dialog zu gemeinsam entwickelten praktischen Lösungen für die Herausforderungen des interreligiösen Zusammenlebens im Süden führt.

Ein weiteres Ziel des Projekts ist es, die wichtigsten buddhistischen Akteure in Thailand für den Konflikt im Süden zu

sensibilisieren. Da viele Buddhisten ausserhalb des Südens verhältnismässig wenig über den Konflikt wissen, ist die öffentliche Meinung anfällig für Darstellungen des Konflikts als Teil einer grösseren Bedrohung der thailändischen Landesidentität durch muslimische Einflüsse, die als fremd und feindlich geschildert werden. Solche Ansichten könnten politische Massnahmen anstossen, welche die buddhistische Vorherrschaft im Süden wieder geltend machen sollen. Da aber ähnliche Strategien bereits Ursache für den Konflikt im Süden waren, würden sie lokale Bemühungen um ein friedliches Zusammenleben scheitern lassen und den aktuellen Friedensprozess behindern. Durch die Sensibilisierung von Akteuren mit landesweitem Einfluss für die Realität im Süden, wird ein begünstigendes Umfeld für praktische Lösungen zugunsten des interreligiösen Zusammenlebens gefördert, die auf lokaler Ebene gemeinsam mit den betroffenen Gemeinschaften erarbeitet werden.

Das Engagement der Schweiz in Thailand ist nur ein Beispiel dafür, wie interreligiöses Zusammenleben unterstützt werden kann, ohne die unterschiedlichen Werte der einzelnen Gemeinschaften zu verhandeln. So können die zwei Leitprinzipien – Konflikte auf lokaler und praktischer Ebene zu bearbeiten – als nützlicher Ausgangspunkt für die Entwicklung von Lösungen für das friedliche Zusammenleben zwischen religiösen Gemeinschaften in vielen anderen Kontexten der Welt dienen.

Jean-Nicolas Bitter ist Senior Adviser on Religion, Politics, Conflicts in der Abteilung Menschliche Sicherheit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Die hier geäusserten Ansichten sind seine persönliche Meinung.

Angela Ullmann ist Senior Programmbeauftragte des Culture and Religion in Mediation (CARIM) Programms am Center for Security Studies der ETH Zürich.

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist, Matthias Bieri, Fabien Merz, Benno Zogg
Lektorat: Benno Zogg

Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000267588

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Die UNO-Menschenrechtssäule auf wackeligem Grund Nr. 228
Subsidiarität und die Schweizer Sicherheitspolitik Nr. 227
Haltungen zum Islam in Zeiten des Terrorismus Nr. 226
Das System Putin: Wie stabil ist Russland? Nr. 225
Cybersicherheit in den US-chinesischen Beziehungen Nr. 224
Präsident Trumps Kernwaffendoktrin Nr. 223