



Inhalt:

Die Erfahrungen in den USA\_1

Die Erfahrungen in der Schweiz\_2

Die Erfahrungen in Deutschland\_2

Schützen Parlamente Minderheitenrechte besser als die Direkte Demokratie?\_2

# Gefährden Volksentscheide Minderheiten?

Die Forderung nach Einführung von Volksentscheiden stößt häufig bei Angehörigen von Minderheiten auf Skepsis. Homosexuelle oder Ausländerverbände haben Bedenken, der in Vorurteilen befangenen Bevölkerung direktdemokratische Mittel in die Hand zu geben. Es gibt tatsächlich eine Reihe von Beispielen, auf die sich diese Befürchtungen stützen können. Jedoch gibt es auch Gegenbeispiele, bei denen Minderheiten durch Volksentscheide geschützt wurden. Worst-case-Szenarien wie „Zuerst wird dann per Volksentscheid das Asylrecht abgeschafft“ sind unrealistisch.

## 1. Die Erfahrungen in den USA

Oft werden die „negativen Erfahrungen in den USA“ als Argument vorgebracht. Barbara Gamble hat in einem Artikel für das American Journal of Political Science die Ergebnisse von Volksentscheiden zwischen 1959 und 1993 in verschiedenen Bundesstaaten der USA ausgewertet.<sup>1</sup>

Es gab insgesamt 74 Volksentscheide, bei denen Minderheitenrechte tangiert wurden. Gamble's Ergebnisse klingen auf den ersten Blick tatsächlich beunruhigend. Von den 74 Initiativen hatten alle bis auf 6 (somit 92%) das Ziel, Minderheitenrechte einzuschränken. Hiervon waren 78% erfolgreich. Von den 6 Initiativen, die Minderheitenrechte ausweiten wollten, war nur eine erfolgreich. Inhaltlich ging es bei den meisten Initiativen um die Rechte von Homosexuellen. 88% hiervon wollten die Rechte Homosexueller einschränken, und von diesen wurden 79% angenommen. Z.B. wurde in San Francisco per Volksentscheid die Absicht vereitelt, unverheiratet zusammenlebenden städtischen Angestellten ehetyische Vergünstigungen zukommen zu lassen.

Lediglich sehr weitgehende Vorschläge (wie ein Berufsverbot für homosexuelle Lehrer) fielen durch. Beschlos-

sen wurden auch Aidszwangstests für Sexualstraftäter. Abgelehnt wurden Initiativen, Aidskranke in Quarantäne zu stecken. Ein anderer Schwerpunkt war die ethnische Integration. Zahlreiche lokale Volksentscheidsinitiativen wendeten sich gegen staatliche Maßnahmen zur Integration schwarzer und weißer Kinder in den Schulen oder gegen die sich abzeichnende Einführung von Spanisch als zweiter Amtssprache. Zusammenfassend stellt die Autorin fest, dass „Anti-Bürgerrechts-Initiativen eine besondere Erfolgswahrscheinlichkeit haben. Die Wähler haben 3/4 angenommen, während sie ansonsten nur 1/3 aller Initiativen annehmen.“

Freilich muß man berücksichtigen, dass Gamble auch alle Volksentscheide auf Kommunalebene mitgezählt hat. Es fanden in vielen kleineren Städten Abstimmungen zu ähnlichen Themen statt. Konservative Politiker starteten eine Initiative, wenn sie sahen, dass Parteifreunde in der Nachbarstadt damit Erfolg hatten. Hierdurch entsteht statistisch eine hohe Erfolgsquote, obwohl nur ein vergleichsweise kleiner Teil der Gesamtbevölkerung Kaliforniens abgestimmt hat. Es kommt hinzu, dass in kleineren politischen Einheiten – wie z.B. Gemeinden – Minderheitenrechte stets stärker gefährdet sind. Bei den landesweiten Abstimmungen ergibt sich ein anderes Bild: nur 2 von 11 Volksentscheiden zu Homosexualität und Aids führten zu negativen Auswirkungen für die betroffenen Minderheiten, also lediglich 18% Erfolgsquote.<sup>2</sup>

Hinzu kommt, dass in den USA die Gerichte erst im Nachhinein (und nicht wie in Deutschland zu Beginn des Verfahrens) die Verfassungsmäßigkeit prüfen. Volksentscheide, die gegen Minderheitenrechte gerichtet sind,

werden nicht selten per Gerichtsurteil für ungültig erklärt. Gamble hat auch nicht den parlamentarischen Vergleichsfall untersucht. Die Frage, wie oft Parlamente Minderheitenrechte einschränken, ist bis dato unerforscht.

## 2. Die Erfahrungen in der Schweiz

Betrachtet man die Schweiz, lässt sich die Behauptung, Minderheiten seien generell durch Volksentscheide besonders gefährdet, nicht aufrecht erhalten. Von den 13 nationalen Volksbegehren mit Auswirkungen auf Minderheitenrechte zwischen 1866 bis 1996 waren lediglich die beiden erfolgreich, die Minderheitenrechte erweiterten. Alle 11, die Minderheitenrechte einschränken wollten, scheiterten in der Abstimmung.

Homosexualität spielte inhaltlich dabei keine Rolle, es ging meist um Ausländerpolitik. Diese Tendenz setzt sich in den letzten Jahren fort. 1999 scheiterte z.B. die von der bei Wahlen erfolgreichen Volkspartei (SVP) unterstützte Volksinitiative „Für eine Regelung der Zuwanderung“. Bei einer relativ hohen Abstimmungsbeteiligung stimmten fast 2/3 dagegen, den Ausländeranteil der Schweiz auf 18% (z.Zt. 21%) zu begrenzen. Immerhin wäre er damit noch etwa doppelt so hoch geblieben wie in Deutschland. Auch wenn man, so wie Gamble dies für die USA getan hat, bundesweite, kantonale und lokale Abstimmungen zusammenfasst, ergibt sich in Schweiz ein anderes Ergebnis als in den USA. Von insgesamt 64 Abstimmungen zu Minderheitenrechten zwischen 1970 – 1996 hatten nur 19 (30%) als Ergebnis, dass Minderheitenrechte eingeschränkt wurden. In mehr als 2/3 aller Fälle unterstützten also Schweizer Wähler Minderheitenrechte, statt sie einzuschränken. Frey/Goette kommen daher zu dem Ergebnis: „Direkte Demokratie schützt die Bürgerrechte.“<sup>3</sup>

## 3. Die Erfahrungen in Deutschland

Oft wird vorgebracht, Schweizer Ergebnisse ließen sich nicht auf Deutschland übertragen. Die Geschichte des Nationalsozialismus beweise, dass der Deutsche eine höhere Bereitschaft habe, Minderheiten zu unterdrücken als andere Völker. Es sei daher speziell in Deutschland eine besondere Vorsicht bei der Einführung von Direkter Demokratie angebracht. Die Fakten stützen diese Auffassung nicht.

- So gab es in der Weimarer Republik keinerlei Volksentscheide oder Volksbegehren zu Minderheitsrechten. Der einzige Volksentscheid, den die NSDAP vor 1933 unterstützte, ging um die „Kriegsschuldfrage“. Er scheiterte deutlich. Es stimmten nicht einmal alle Wähler der NSDAP dem Volksentscheid zu.
- Seit dem 2. Weltkrieg gibt es in Deutschland lediglich auf Länder- und Kommunalebene die Möglichkeit, Volksentscheide abzuhalten. Die weitaus

meisten finden in Bayern statt. Es gab hier seit 1946 insgesamt 11 Volksentscheide auf Landesebene. Bei keinem wurden Minderheitenrechte auch nur berührt.

- Wesentlich höher war die Zahl der Bürgerentscheide in Bayern, also der Volksentscheide auf kommunaler Ebene. Der von „Mehr Demokratie“ veröffentlichte „Fünf-Jahresbericht bayrischer Bürgerbegehren“ erfasst 829 Bürgerbegehren seit der Einführung dieses Rechts im Oktober 1995. Bürgerbegehren etwa zu Ausländerthemen oder zu Homosexualität sind nicht bekannt. Die meisten Begehren beschäftigen sich mit der Verkehrspolitik, es folgen die Themen öffentliche Infrastruktur und Flächennutzungs- und Bauleitpläne.
- Lediglich 2 von bisher 131 auf Landesebene eingeleiteten Volksbegehren hatten minderheitenfeindliche Inhalte. In den 70er Jahren wollte ein Bürgerinitiative „Ausländerstopp“ auf diesem Weg ihre Ziele durchsetzen. Beide Anträge wurden in der juristischen Vorabkontrolle vom Verfassungsgericht gestoppt – es kam gar nicht erst zum Volksbegehren.

## 4. Schützt das Parlament Minderheitenrechte besser als Direkte Demokratie?

Populismus zu Lasten von Minderheiten kann in jeder Art von Demokratie zum Problem werden – egal ob rein parlamentarisch oder mit direktdemokratischen Anteilen. In fast allen früher sozialistischen Staaten hat sich mit Einführung der Demokratie die Situation der Minderheiten erheblich verschlechtert. Wenn die Mehrheit über alles entscheidet – und dies macht schließlich Demokratie aus – wie soll sie daran gehindert werden, Entscheidungen zu Lasten der Minderheit zu treffen? Der klassische Lösungsansatz ist, die Abgeordneten und das Parlament gewissermaßen als Filter zwischen den Volkswillen und das Regierungshandeln zu schieben. So sieht dies die oben zitierte Barbara Gamble: „Anhörungen, Koalitionen, öffentlich wahrgenommene Abstimmungen und die Notwendigkeit, das Abstimmen erklären zu müssen, helfen, das Verhalten der Repräsentanten zu beschränken. Keiner dieser Filtermechanismen existiert, wenn die öffentlichen Abstimmungen direkt in Gesetze einfließen.“

Hier wird freilich ein sehr positives Bild des Parlamentarismus gezeichnet, das wenig mit der Realität großer Volksparteien zu tun hat. In den USA wurden Volksent-

scheide zu Lasten von Minderheiten meist von Politikern der republikanischen Partei initiiert oder zumindest gefördert. Die Initiative, Wahlunterlagen nur in englisch abzufassen, wurde z.B. 1984 von dem republikanischen U.S.-Senator a.D. Hayakawa initiiert. „Spanisch war auf dem besten Wege, mit Hilfe der Demokraten zur zweiten Amtssprache erhoben zu werden. Es kann daher nicht verwundern, dass Republikaner versuchten, genau dies zu verhindern.“<sup>4</sup> Minderheiten hatten durch Lobbyismus in der Demokratischen Partei Erfolge erzielt. Diese wurden von den Republikanern mit Hilfe des Volksentscheids teilweise wieder zunichte gemacht. Dabei wurden freilich keine Entscheidungen gefällt, die nicht in jeder parlamentarischen Demokratie möglich wären.

Gäbe es in Kalifornien kein Volksentscheidsrecht, heißt das keineswegs, dass gemeinsame Schulbusse für weiße und schwarze Kinder, Gleichstellungsgesetze usw. erhalten geblieben wären. Die Politiker, die die Volksinitiativen starteten, hätten ohne Volksentscheid auf anderem Weg versucht, ihre Ziele zu erreichen – durch Unterschriftensammlungen, Parlamentsanträge, Wahlkampagnen. Ob tatsächlich vom Volksentscheid in den USA zusätzliche Gefahren für Minderheiten ausgehen, ließe sich nur beurteilen, wenn man die Minderheitenrechte in Kalifornien mit denen in Bundesstaaten ohne Volksentscheide – ceteris paribus – vergleichen würde.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland, ohne Volksentscheidsrecht auf Bundesebene, werden Minderheitenfragen häufig in Wahlkämpfen thematisiert. In der Regel handelt es sich dabei um Ausländerpolitik, aber auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung für die Besserstellung gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften („Homosexuellenehe“) geriet unter Beschuß. Den größten Erfolg landete dabei die CDU Hessens 1999 mit ihrer Unterschriftensammlung gegen die doppelte Staatsbürgerschaft. Es gelang ihr nicht nur, die Wahlen zu gewinnen, sondern die Bundesregierung schwächte ihren Gesetzentwurf in der Folge stark ab. Dieses Beispiel wird häufig als Argument gegen Volksentscheide gebracht. Er scheint sich hier zur bestätigen, dass die Bevölkerung wirklich leicht gegen die Erweiterung von Minderheitenrechten zu mobilisieren ist.

Allerdings handelte es sich in Hessen damals keineswegs um eine Volksabstimmung und es kann hier kaum von einem fairen Verfahren gesprochen werden. In relativ kurzer Zeit wurde im Rahmen einer Wahlkampagne eine vergleichsweise kleine Zahl von Wechselwählern beeinflusst. Die Befürworter der doppelten Staatsbürgerschaft waren unvorbereitet und fanden kaum Gehör. Ob ein formelles Volksentscheidsverfahren mit einer Dauer von ein bis zwei Jahren, mit Talkshows unter

Beteiligung von Ausländerverbänden, mit Reportagen über Immigrantenschicksale usw. tatsächlich zur Ablehnung der doppelten Staatsbürgerschaft geführt hätte, ist völlig offen.

Prävention

Das Horrorszenario vom dumpfen Volkswillen, der die vernünftig abwägenden Entscheidungen der Parlamentarier gegenüber Minderheiten per Volksentscheid zunichte macht, hat also wenig mit der Realität zu tun. Doch selbst wenn es so kommen würde, wären Minderheiten der Willkür der Mehrheit nicht schutzlos ausgeliefert.

Per Volksentscheid zustande gekommene Gesetze müssten natürlich – so wie parlamentarisch beschlossene auch – mit der Verfassung und mit den Vereinbarungen im Rahmen der EU übereinstimmen. Der Artikel 3 des Grundgesetzes schließt die Diskriminierung von Minderheiten aus. Auch die Grundrechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs und die EU-Menschenrechtskonvention schützen die Rechte von Minderheiten. Das hat dazu geführt, das Beitrittskandidaten ihre nationale Gesetzgebung im Sinne eines höheren Minderheitenschutzes nachbessern mussten, oder zumindest – im Fall Türkei – dazu aufgefordert wurden.

Minderheiten ist so auch unter andern politischen Verhältnissen oder in einer politisch aufgeheizten Atmosphäre juristischer Schutz garantiert. Dass dieser Schutz funktioniert, zeigt das Beispiel USA. Die amerikanische Bundesverfassung verbietet Ländergesetze, die nach Rasse, Geschlecht oder z.B. Ehestand differenzieren. Eine Reihe von diskriminierenden Volksgesetzen konnte daher nicht in Kraft treten. So wurde z.B. die proposition 14, die dem kalifornischen Staat verbot, in die Vertragsfreiheit der Bürger einzugreifen, vom obersten Bundesgericht wieder aufgehoben. Mit proposition 14 verfolgten viele Hausbesitzer das Ziel, bei Vermietungen und Verkäufen weiterhin Schwarze zu benachteiligen.<sup>5</sup>

Wenig Sinn machen dagegen Mindestbeteiligungsquoten beim Volksentscheid: der Volksentscheid soll nur gültig sein, wenn mindestens 20% oder 25% abstimmen. Viele, die dies fordern, gehen von der Vorstellung aus, eine kleine radikale Partei wie die NPD könnte ihre Anhänger komplett für einen Volksentscheid mobilisieren, während die Masse des Volkes die Sache nicht ernst nimmt und der Abstimmung fern bleibt. Aber die Erfahrungen in der Schweiz und den USA zeigen: Volksentscheide zu Minderheitenthemen erreichen eher überdurchschnittliche Beteiligungsraten. Die Mobilisie-

rung auf der einen führt zur Gegenmobilisierung auf der anderen Seite.

Der beste Schutz für Minderheiten ist eine Zivilgesellschaft, die gewohnt ist, sachlich und nicht vorurteilsgeleitet zu entscheiden. Eine solche Zivilgesellschaft wird durch Volksentscheide gefördert, sofern das Verfahren beiden Seiten gerecht wird. Es muss lang genug dauern, so dass nicht nur die Betreiber, sondern auch die Gegner einer Volksinitiative ihre Argumente vorbringen können. Durch die Dauer des Verfahrens findet eine Beruhigung und Versachlichung der Diskussion statt. Die Möglichkeiten, öffentlich in Erscheinung zu treten, müssen fair sein. Es darf nicht eine Seite durch hohen Geld- und Medieneinsatz extrem dominieren. In der Schweiz, wo oft Jahre zwischen Einleitung und Durchführung des Volksentscheids liegen und wo – anders als in USA – kostenintensive politische Fernsehwerbung verboten ist, scheint dies zu gelingen. Damit konnte die Schweiz nicht nur zahlreiche Zuwanderer, sondern auch nationale Minderheiten (7,6% sprechen italienisch, 0,6% rätoromanisch, beide Sprachen sind dem Deutschen gleichgestellt) relativ spannungsfrei integrieren.

Paul Tiefenbach

#### Fußnoten

- 1 Gamble, Barbara S.: Putting Civil Rights to a Popular Vote. In: Journal of Political Science, vol. 41, 1/1997
- 2 Vgl. Donovan; S. Bowler: Direct Democracy and Minority Rights. An Extension. American Journal of Political science 42 (1998). S. 1023
- 3 Frey, B.S. und Goette, L: Does the Popular Vote Destroy Civil Rights? American Journal of Political Science 42/ 1998, S. 1343-1348
- 4 Billerbeck, Rudolf: Plebisitäre Demokratie in der Praxis. Berlin 1989, S. 98
- 5 Vgl. Heußner, H. K./Jung, O. 1999, S. 114 sowie Heußner, Hermann K 1994, S. 122ff

#### Weiterführende Literatur

- Billerbeck, Rudolf: Plebisitäre Demokratie in der Praxis. Berlin 1989
- Cronin, Thomas E.: Direct Democracy. London 1989
- Donovan, T.; Bowler, S.: Direct Democracy and Minority Rights. An Extension. American Journal of Political science 42 (1998).
- Frey, B.S. und Goette, L: Does the Popular Vote Destroy Civil Rights? American Journal of Political Science 42/ 1998, S. 1343-1348
- Gamble, Barbara S.: Putting Civil Rights to a Popular Vote. In: Journal of Political Science, vol. 41, 1/1997
- Heußner, Hermann K.: Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Köln etc. 1995
- Heußner, H; Jung, O. (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. München 1999. S. 112 ff
- Möckli, Silvano: Direkte Demokratie. Bern, Stuttgart, Wien 1994, S. 330ff

Mehr Demokratie e.V.  
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin  
Tel. 0 30-42 08 23 70/Fax –80  
E-Mail: [info@mehr-demokratie.de](mailto:info@mehr-demokratie.de)  
[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

Mehr Demokratie 