

Direkte Demokratie und Volksabstimmungen in Europa – Herausforderungen und Chancen mit Blick auf Minderheiten

Brigitte Geißel • Anna Krämling • Lars Paulus

Direkte Demokratie ist derzeit in aller Munde und wird von vielen Seiten als »Heilsbringer« der Demokratie von morgen gepriesen. Befürworter/innen versprechen sich von einem Ausbau direktdemokratischer Verfahren in Deutschland ein Rezept gegen die Unzufriedenheit mit der aktuellen Politik und eine höhere Legitimität politischer Entscheidungen. Allerdings gibt es auch Skeptiker/innen direkter Demokratie. Diese weisen auf potentielle Gefahren von Volksabstimmungen hin und betonen dabei unter anderem die mögliche Diskriminierung gesellschaftlicher Minderheiten. Es steht also die drängende Frage im Raum: Wie wirken sich direktdemokratische Verfahren auf Minderheiten aus und stellen sie eine potentielle Gefahr für die politische Gleichheit dar?

Die derzeitige Forschung zu diesem Themenkomplex kommt zu widersprüchlichen Ergebnissen. Während eine Reihe von Studien mit Fokus auf US-Bundesstaaten eher negative Auswirkungen der direkten Demokratie auf Minderheiten betont, zeichnen andere Forscherinnen und Forscher, insbesondere für die Schweiz, ein differenzierteres Bild: bestimmte Minderheiten wie Angehörige der LGBT-Gemeinschaft oder Bürger/innen mit körperlichen Behinderungen werden durch direktdemokratische Instrumente besonders geschützt, während direkte Demokratie für andere Gruppen wie beispielsweise Immigrant/innen potentiell eher gefährlich ist. Die Frage, ob sich direkte Demokratie per se negativ oder positiv auf Minderheiten auswirkt, kann somit kaum allgemeingültig beantwortet werden. Vielmehr spielen verschiedene Kontextfaktoren bei der Beantwortung dieser Frage eine zentrale Rolle. Darauf soll im Folgenden genauer eingegangen werden.

Um die Auswirkungen direktdemokratischer Verfahren auf Minderheiten näher zu beleuchten, gehen wir in zwei Schritten vor: Als erstes geben wir einen kurzen Überblick zu minderheitenrelevanten Volksabstimmungen in Europa zwischen 1990 und 2015. Grundlage sind eigene Untersuchungen. Vor diesem Hintergrund stellen wir eine Auswahl an Kontextfaktoren vor, welche für die Auswirkungen direktdemokratischer Verfahren auf Minderheiten eine zentrale Rolle spielen und die dementsprechend auch bei einem Ausbau direktdemokratischer Verfahren in Deutschland berücksichtigt werden sollten. Die Frage, wie direkte Demokratie in Deutschland so gestaltet werden kann, dass die Gefahr einer Diskriminierung von Minderheiteninteressen abnimmt, wird abschließend im Fazit dieses Kapitels behandelt.

Minderheitsrelevante Abstimmungen in Europa: Was wurde entschieden?

Im Rahmen unserer Projektarbeit haben wir umfangreiche Recherchen zu direkter Demokratie auf nationaler Ebene zwischen 1990 und 2015 in europäischen Demokratien durchgeführt. In diesem Zeitraum fanden dort

515 nationale Volksabstimmungen statt. (1) Davon wiesen die Titel und/oder Texte der Vorlagen in 39 Fällen einen direkten Bezug zu Minderheiteninteressen auf. Der Begriff Minderheiten soll hier im Sinne von Lewis (2013) verwendet werden. Dieser beschreibt Minderheiten als gesellschaftliche Gruppen, die sich in bestimmten Merkmalen wie z.B. Religion, Sprache oder ethnischer Zugehörigkeit von der Bevölkerungsmehrheit unterscheiden und sich – in der Vergangenheit und/oder heute – gesellschaftlicher Diskriminierung ausgesetzt sahen. (vgl. Lewis 2013: 13). Im Folgenden fassen wir zunächst die Ergebnisse aller dieser Abstimmungen zusammen, bevor nach betroffenen Minderheiten unterschieden wird. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Resultate der Entscheide.

»Ergebnis pro Minderheit« beinhaltet hier erstens die Abstimmungen, in denen ein Entwurf angenommen wurde, der die Rechte der betroffenen Minderheit(en) verbesserte: sei es im Sinne einer – teilweisen – Annäherung an die Rechte der Mehrheit der Einwohner/innen oder sei es im Sinne eines besonderen Schutzes für die Minderheit (Initiierung pro Minderheit). Zweitens sind hier die Abstimmungen enthalten, in denen ein Entwurf scheiterte, der Minderheitenrechte verschlechtert oder eine Verbesserung verhindert hätte (Initiierung contra Minderheit). »Ergebnis contra Minderheit« bedeutet im Umkehrschluss, dass ein Entwurf angenommen wurde, der dem Minderheiteninteresse entgegenstand (Initiierung contra Minderheit), oder ein Entwurf scheiterte, der die Stellung der Minderheit verbessert hätte (Initiierung pro Minderheit).

Tabelle 1: Ergebnisse direktdemokratischer Abstimmungen mit Minderheitenbezug

	insgesamt	Entwurf / Initiierung	
		Pro Minderheit	Contra Minderheit
Ergebnis pro Minderheit	17	4	13
Ergebnis contra Minderheit	22	13	9
insgesamt	39	17	22

Die Ergebnisse beinhalten Mehrheitsentscheide unter Berücksichtigung eventueller Quoren.

Zwei Beispiele zur Veranschaulichung der Tabelle sind Abstimmungen zu den Rechten gleichgeschlechtlicher Paare in der Schweiz und in Kroatien. Im Jahr 2005 wurde in der Schweiz ein Referendum gegen das vom Parlament verabschiedete Gesetz zur Einführung einer eingetragenen Lebenspartnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare initiiert. In der darauffolgenden Volksabstimmung erhielt das Gesetz jedoch die erforderliche Mehrheit, es trat also in Kraft. Dieser Fall wurde hier als »Ergebnis pro Minderheit« bei einer »Initiierung contra Minderheit« einsortiert. Ein »Ergebnis contra Minderheit« war hingegen eine erfolgreiche Verfassungsinitiative in Kroatien 2013, die der Verfassung einen Artikel hinzufügte, der die Ehe als lebenslange Verbindung von Mann und Frau definiert. Da sich die Volksinitiative gegen eine Ehe für gleichgeschlechtliche Paare richtete, wurde diese Abstimmung als »Initiierung contra Minderheit« gewertet.

Tabelle 1 zeigt, dass die Ergebnisse bei mehr als der Hälfte der Abstimmungen negativ für die Minderheiten ausfielen. Von den 22 Vorlagen, die gegen die Interessen der betroffenen Minderheit formuliert waren, waren neun Vorhaben erfolgreich, erhielten also die erforderliche Mehrheit der Stimmen und erfüllten ein gegebenenfalls existierendes Quorum. Das bedeutet im Umkehrschluss zwar, dass etwas mehr als die Hälfte dieser für Minderheiten negativen Entwürfe scheiterte. Allerdings wurden auch von den 17 Abstimmungen, die die Ausweitung von Minderheitenrechten vorsahen, nur vier angenommen. Diese geringere Erfolgsbilanz im Vergleich zu für Minderheiten negativen Vorhaben deutet darauf hin, dass es einige Minderheiteninteressen in Volksabstimmungen tendenziell schwer haben. Nicht nur richteten sich die meisten Abstimmungsvorlagen im Untersuchungszeitraum gegen sie – diese konnten sich auch öfter durchsetzen als Vorlagen, die eine Stärkung der Minderheitenrechte vorsahen.

Tabelle 2: Direktdemokratische Abstimmungen mit Minderheitenbezug nach Themen

Thema	Anzahl	Ergebnis pro Minderheit		Ergebnis contra Minderheit	
		Anzahl	Länder	Anzahl	Länder
Gleichgeschlechtliche Partnerschaften	9	5	Irland, Slowakei ¹ , Schweiz	4	Kroatien, Liechtenstein, Slowenien
Rechte von Ausländer/innen	23	9	Lettland, Liechtenstein, Litauen ² , Schweiz	14	Irland, Luxemburg, Slowenien, Schweiz ³
Diskriminierungsverbot	3	2	Schweiz	1	Liechtenstein ⁴
Sonstiges ⁵	4	1	Schweiz	3	Lettland, Schweiz

- 1 Zwei für die Rechte gleichgeschlechtlicher Partnerschaften negative Entwürfe erhielten zwar die Mehrheit an der Stimmurne, scheiterten aber am Beteiligungsquorum in der Slowakei.
- 2 Ein für die Rechte von Ausländer/innen negativer Entwurf erhielt zwar die Mehrheit an der Stimmurne, scheiterte aber am Zustimmungsquorum in Litauen.
- 3 Ein für die Rechte von Ausländer/innen positiver Entwurf erhielt zwar die Mehrheit an der Stimmurne, scheiterte aber am Ständequorum in der Schweiz.
- 4 Eine Verfassungsinitiative zu einem allgemeinen Diskriminierungsverbot wurde in Liechtenstein 1992 abgelehnt – ein Argument der Gegner der Initiative war allerdings, dass Diskriminierung aufgrund von Rasse, Religion, politischer Überzeugung oder weltanschaulicher Ausrichtung bereits durch die Europäische Menschenrechtskonvention abgedeckt sei, der Liechtenstein 1982 beitrug. Außerdem hatte der Landtag bereits kurz vor der Abstimmung einen Gleichheitsartikel in der Verfassung verankert (Liechtensteiner Volksblatt, 114. Jahrgang, Nr. 252, 9.11.1992).
- 5 Diese Abstimmungen betrafen Musliminnen und Muslime, Menschen mit Behinderungen, russischsprachige oder rätoromanische Minderheiten.

Die Interessen welcher Minderheiten waren im Untersuchungszeitraum besonders oft Gegenstand von Volksabstimmungen und wurden bestimmte Gruppen in diesen Entscheiden eventuell eher benachteiligt als andere? Tabelle 2 unterscheidet die 39 Fälle nach Themen.

Thematisch standen zwischen 1990 und 2015 vor allem Rechte gleichgeschlechtlicher Partner/innen und jener Menschen im Fokus, die keine Staatsbürger/innen der jeweiligen Länder waren. Die zweite Gruppe ist theoretisch der Gefahr einer Diskriminierung in Volksabstimmungen besonders ausgesetzt, da sie auf der hier untersuchten nationalen Ebene nicht stimmberechtigt ist. Aus den Abstimmungsergebnissen lässt sich jedoch kein generelles Bild zeichnen – vielmehr deuten diese darauf hin, dass der nationale Kontext eine große Rolle dafür spielt, ob und welche Minderheiten benachteiligt werden: Die Akzeptanz von bestimmten Minderheiten variiert genauso wie die jeweiligen Regelungen, über welche Themen überhaupt in Volksentscheiden abgestimmt werden kann und welche Quoren (2) in diesen Abstimmungen erfüllt werden müssen. Auch gibt es je nach Land verschiedene Regelungen dazu, ob eine Vorlage oder ein Abstimmungsergebnis juristisch daraufhin überprüft wird, ob es im Einklang mit der Verfassung steht. Teil 2 dieses Kapitels stellt ausführlich die Faktoren vor, die für den Minderheitenschutz eine zentrale Rolle spielen.

Dieser erste und sehr grobe Überblick über die Bilanz direkter Demokratie in punkto Minderheiten in Europa zeigt, dass Minderheiteninteressen zwar nicht so oft benachteiligt wurden, wie vielleicht aufgrund prominenter Einzelfälle zunächst angenommen. Dennoch wurde insbesondere der Ausbau der Rechte dieser Gruppen durch direktdemokratische Verfahren behindert, wenn Kontextfaktoren wie niedrige Quoren und eine fehlende Verfassungskontrolle dies zuließen.

Ausbau direktdemokratischer Verfahren: Welche Kontextfaktoren spielen für den Minderheitenschutz eine Rolle?

Beim Ausbau direkter Demokratie in Deutschland muss sichergestellt werden, dass dies nicht zu Lasten von Minderheiten geschieht. Es gibt Kontextfaktoren, die für die Auswirkungen direktdemokratischer Verfahren auf Minderheiten eine Rolle spielen und bei der Frage nach dem Ausbau direkter Demokratie zu beachten sind.

Der Integrationsgrad von Minderheiten

Wie gut eine Minderheit in die Gesellschaft integriert ist, scheint ein erster wichtiger Kontextfaktor zu sein. Studien weisen darauf hin, dass die Auswirkungen direktdemokratischer Entscheidungen davon abhängen, welche Minderheit betroffen ist. Vatter (2007) stellt bei der Analyse der Ergebnisse direktdemokratischer Entscheidungen in der Schweiz fest, dass weniger integrierte Gruppen (Ausländer/innen, Anhänger/innen seltener Ideologien) vermehrt diskriminiert werden im Vergleich zu gut integrierten Minderheiten. Eine umfangreiche Analyse minderheitenbezogener Referenden in der Schweiz durch Vatter und Danaci (2010) bestätigt diese Aussage: Ausländer/innen wurden nach der Studie am meisten diskriminiert, gefolgt von Sprachminderheiten, Militärdienstverweigerern, Frauen und Muslim/innen. Im Gegensatz dazu wurden Christ/innen, Jüd/innen oder

Behinderte nie benachteiligt. Wolfgang Merkel (2011; 2015) betont in diesem Zusammenhang ebenfalls die Gefahren direkter Demokratie für Immigrant/innen. Er bezieht sich dabei vor allem auf die Schweizer Referenden zum Minarettverbot und zur einfacheren Abschiebung von Asylsuchenden. Der diskriminierende Effekt für Muslim/innen zeigt sich auch in Christmann und Danacis (2012) Analyse der Ausweitung der Rechte religiöser Minderheiten in der Schweiz zwischen 1963 und 2007.

Sie vergleichen die Ergebnisse Schweizer Volksabstimmungen mit parlamentarischen Debatten zur Anerkennung religiöser Gemeinschaften: Wenn im Abstimmungskampf gegen Muslim/innen mobilisiert wurde, wurden alle direktdemokratischen Gesetzesentwürfe, die deren Rechte erweitert hätten, abgelehnt. Weitere Studien zeigen, dass französischsprachige Schweizer/innen oft von deutschsprachigen Schweizer/innen in kontroversen Referenden überstimmt werden. In der Schweiz verringerten Abstimmungen zu Einbürgerungsregelungen bis zum Jahr 2003 die Wahrscheinlichkeit, dass Einbürgerungsanträgen stattgegeben wurde (Helbling und Kriesi, 2004; Schmidt, 2010a). (3)

Auch für die USA lassen sich entsprechende Tendenzen feststellen. Haider-Markel (2007) findet beispielsweise, dass die Rechte Homosexueller in Parlamentsentscheiden eher geschützt werden als in direktdemokratischen Entscheidungen. Moore und Ravishankar (2012) untersuchen direkte Demokratie in Kalifornien und berichten von einer signifikanten Benachteiligung von Afroamerikaner/innen, Lateinamerikaner/innen und Amerikaner/innen mit asiatischer Herkunft im Vergleich zu weißen Bürger/innen. Auch Lewis (2013) kommt zu dem Ergebnis, dass US-Bundesstaaten mit direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, Gesetze zu verabschieden, die sich gegen bestimmte – wenig integrierte – Minderheiten richten.

Diese Ergebnisse werden in der Literatur oftmals mit der Theorie sozialer Identität erklärt, welche auf der Unterscheidung zwischen In- und Out-Groups basiert. Dabei wird in sozialer Interaktion von einer systematischen Aufwertung der eigenen In-Group und einer systematischen Abwertung der Out-Group ausgegangen. Übertragen auf das Wahlverhalten in Volksabstimmungen heißt das: Wenn eine Minderheit als Out-Group angesehen wird, sie also schlecht oder kaum in die Gesellschaft integriert ist und von der Mehrheit der Bevölkerung auch nicht als legitimer Teil der Gesellschaft angesehen wird, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass es durch direktdemokratische Verfahren zu einer – mehr oder weniger direkten – Diskriminierung dieser Minderheit kommt. Dies erklärt auch die Ergebnisse der genannten Studie, die z.B. einen signifikant besseren Schutz von christlichen und gut integrierten Sprachminderheiten feststellt im Vergleich zu Ausländer/innen und Frauen in der Schweiz. (4)

Es ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass der Grad der Integration einer Minderheit in die Gesellschaft einen maßgeblichen Einfluss darauf hat, ob direktdemokratische Entscheidungen eher für oder gegen die Interessen dieser Minderheit ausfallen. Diese Erkenntnis sollte bei einem potentiellen Ausbau direktdemokratischer Verfahren in Deutschland nicht unberücksichtigt bleiben.

Das Toleranzniveau

Die vorherrschende Toleranz innerhalb der Bevölkerung bildet den zweiten Kontextfaktor, der in der Forschung immer wieder thematisiert wird. Die Auswirkungen direktdemokratischer Verfahren auf Minderheiten sind davon abhängig, wie tolerant die Bürger/innen generell eingestellt sind. Zeigen sie mehrheitlich ein hohes Toleranzniveau, kommt es in Volksabstimmungen auch zu minderheitenfreundlichen Entscheidungen. Ist die Mehrheit der Bevölkerung allerdings eher intolerant gegenüber Minderheiten eingestellt, steigt die Gefahr der Diskriminierung in Volksentscheiden.

Die positiven oder negativen Wirkungen direkter Demokratie auf die Minderheitenrechte hängen – verglichen mit rein repräsentativen Systemen – stärker davon ab, wie liberal oder konservativ die öffentliche Meinung in der Wählerschaft ist. Bei direktdemokratischen Entscheidungen kommen eher die Präferenzen der Mehrheit der Bürger/innen zum Tragen als bei parlamentarischen Beschlüssen (Milic et al., 2014). Dies wird auch durch andere Studien bestätigt (z.B. Gerber und Hug, 2002). Die Autor/innen schließen daraus, dass direkte Demokratie nicht per se schlecht für Minderheiten ist. Allerdings spielt die Einstellung der Bevölkerungsmehrheit eine große Rolle. In liberalen Staaten führt dies zu mehr Minderheitenschutz, während Minderheitenrechte in konservativeren Staaten mit direkter Demokratie gefährdet sind (Gerber und Hug, 2002; siehe auch Lewis, 2013). Die Ergebnisse der einzigen länderübergreifenden Studie zu diesem Thema (einem Vergleich von Minderheiten- und Bürgerrechten in 52 Demokratien zwischen 2005 und 2008) weisen in eine ähnliche Richtung: Direkte Demokratie gefährdet oder schützt Minderheitenrechte nicht generell; sie erhöht aber den Einfluss der Präferenzen der Mehrheit der Bürger/innen im Hinblick auf die sozialen Rechte von Frauen und die Versammlungsfreiheit (Bochsler und Hug, 2015).

Beim Ausbau direktdemokratischer Verfahren ist zu bedenken, dass der Schutz von Minderheiten davon abhängen kann, wie die Mehrheit der Bevölkerung zu dieser Thematik eingestellt ist. Eine (mehrheitlich) hohe Toleranz gegenüber Minderheiten ist eine gute Grundlage für eine Stärkung der direkten Demokratie.

Soziale Ungleichheit in der Abstimmungsbeteiligung

Ein weiterer entscheidender Faktor für die Auswirkungen direkter Demokratie auf Minderheiten ist die Abstimmungsbeteiligung. Dabei geht es nicht nur um die Frage, wie viele Bürger/innen abstimmen, sondern insbesondere auch, wer abstimmt. Ein prominentes Beispiel dafür ist die Abstimmung zur Hamburger Schulreform im Jahr 2010. Die sozial selektive Abstimmungsbeteiligung – gut situierte Bürger/innen aus der Ober- und Mittelschicht beteiligten sich überproportional – verhinderte eine Schulreform, welche die Chancengleichheit für Kinder aus Familien mit niedrigerem sozioökonomischem Status gefördert hätte (vgl. Schäfer und Schoen 2013). Dieses Beispiel zeigt, dass eine sozial selektive Abstimmungsbeteiligung maßgeblich Einfluss darauf nehmen kann, wie eine direktdemokratische Entscheidung ausfällt und ob es – wie im skizzierten Beispiel – zu einer zumindest indirekten Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen und Minderheiten kommt.

Der Blick auf die Abstimmungsbeteiligung bei direktdemokratischen Abstimmungen im Allgemeinen ergibt ein relativ klares Bild: In nahezu allen Ländern Europas liegt die Beteiligung bei Volksentscheiden deutlich unter der bei nationalen Parlamentswahlen. Zudem stimmen in erster Linie die gut gebildeten Bürger/innen aus der Mittel- und Oberschicht ab (vgl. Merkel und Ritzi 2017: 24–30). Verschiedene Autor/innen kommen zu dem Schluss, dass »das Abstimmungsvolk bei Referenden [...] noch deutlich weniger die soziale Wirklichkeit [widerspiegelt], als dies bei allgemeinen Wahlen der Fall ist« (Merkel und Ritzi 2017: 28; vgl. auch Weßels 2015). Dieser Befund allein birgt zwar noch keine direkte Gefahr für Minderheiten im Allgemeinen. Dennoch kann es durch ungleiche Abstimmungsbeteiligung – siehe Hamburger Schulentscheid – zu Ergebnissen kommen, welche soziale Randgruppen systematisch benachteiligen und besonders für sozioökonomisch schlechter gestellte Minderheiten von Nachteil sind.

Die geringe und ungleiche Beteiligung in Volksabstimmungen ist ein konstanter Befund in der politikwissenschaftlichen Forschung zu direkter Demokratie. Dies sollte beim potentiellen Ausbau direktdemokratischer Verfahren bedacht werden. In Deutschland ist die Teilnahme an direktdemokratischen Abstimmungen an die Staatsbürgerschaft gekoppelt, sodass nur Staatsbürger/innen an entsprechenden Abstimmungen teilnehmen können. Dies kann sich auf die Minderheitenrechte – zum Beispiel von Migrant/innen – auswirken. In den deutschen Bundesländern dürfen Staatsangehörige anderer Staaten auf Länderebene in der Regel Volksinitiativen unterstützen, sind aber von direktdemokratischen Verfahren mit Entscheidungscharakter (wie z.B. Volksentscheiden) ausgeschlossen (vgl. Deutscher Bundestag 2016).

Die Verfassungskontrolle

Für den Schutz von Minderheiten in direktdemokratischen Verfahren ist es zudem von großer Bedeutung, ob Volksentscheide einer Verfassungskontrolle unterworfen sind. Ein Beispiel hierfür ist der »Minarettentscheid« aus dem Jahr 2009, in welchem die Schweizer/innen mit knapper Mehrheit ein Bauverbot für den Neubau von Minaretten auf den Weg brachten. Eine solche Entscheidung war nur möglich, weil es in der Schweiz kein Verfassungsgericht gibt, das direktdemokratische Entscheidungen auf Verfassungslegitimität kontrolliert. Anders verhält es sich beispielsweise in Deutschland: Hierzulande können Gesetzesinitiativen, deren Inhalte gegen Verfassungsnormen verstoßen, gar nicht erst zur Abstimmung gebracht werden. Dadurch kann eine direkte, explizite Diskriminierung von Minderheiten durch Volksentscheide weitgehend ausgeschlossen werden.

Dies ist in Ländern wie der Schweiz anders – hier gibt es keine Verfassungskontrolle direktdemokratischer Gesetzesinitiativen. Für den Minderheitenschutz ist es wichtig, dass Gesetzesinitiativen im Vorhinein auf ihre Verfassungsvereinbarkeit geprüft werden, sodass direkt diskriminierende Entwürfe gar nicht erst zur Abstimmung gebracht werden können.

Verfahrensausgestaltung und Quoren

Auch die Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren selbst kann für Minderheiten wichtig sein. So können direktdemokratische Verfahren, die »von unten«, also durch eine Teilmenge der wahlberechtigten Bevölkerung, ausgelöst werden, durchaus einen fördernden Effekt auf Minderheiteninteressen haben. Entscheidend ist dabei zunächst die Zahl der Unterschriften, die notwendig sind, um ein solches Verfahren auf den Weg zu bringen. In Deutschland variiert diese Zahl je nach Bundesland; sie schwankt zwischen knapp 4 Prozent der Wahlberechtigten (in Brandenburg und Schleswig-Holstein) und über dreizehn Prozent in Sachsen. Merkel und Ritzi (2017: 19) argumentieren, dass eine geringe Anzahl an Unterschriften (niedriges Auslösungsquorum) ein Minderheitenprivileg darstellt. Verhältnismäßig kleine gesellschaftliche Gruppen können direktdemokratische Verfahren anstoßen und damit ihre politischen Themen auf die gesellschaftliche Agenda setzen. Eine solche direktdemokratische Ausgestaltung mit niedrigen Auslösungsquoten ist demnach aus der Perspektive von Minderheiteninteressen wünschenswert – allerdings sollte auch beachtet werden, dass ein solches Minderheitenprivileg »gegenüber einem starken repräsentativen Mandat für parlamentarische Mehrheiten [stets] demokratietheoretisch [...] zu legitimieren ist« (Merkel und Ritzi 2017: 19).

Im Hinblick auf den Minderheitenschutz spielen zudem Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren bei den eigentlichen Abstimmungen eine wichtige Rolle. Ein Beteiligungsquorum bedeutet, dass eine bestimmte Mindestanzahl von Wahlberechtigten an einer Volksabstimmung teilnehmen muss, damit die Abstimmung gültig ist. Ein Zustimmungsquorum bezeichnet den notwendigen Anteil von Ja-Stimmen an der Gesamtheit aller Stimmberechtigten, der erreicht sein muss, damit eine Abstimmung gültig ist.

Hier könnte argumentiert werden, dass ein niedriges Zustimmungsquorum wünschenswert ist, da es Minderheiten die Möglichkeit gäbe, ihre politischen Themen leichter erfolgreich durchzusetzen. Eine solche Argumentation ist allerdings problematisch. Tatsächlich würde in diesem Fall die Gefahr bestehen, dass eine kleine Teilmenge von Bürger/innen Gesetze via direktdemokratischer Verfahren verabschiedet, die dann für die Gesamtheit der Bevölkerung gelten. In anderen Worten: Gut mobilisierbare Minderheiten hätten in einem solchen Fall die Möglichkeit, Mehrheiten zu majorisieren (vgl. Merkel und Ritzi 2017: 22). Dies ist nicht nur aus legitimationstheoretischer Sicht problematisch, sondern insbesondere auch dann, wenn man bedenkt, dass es vor allem gut situierte Mittel- und Oberschichtsbürger/innen sind, die sich an direktdemokratischen Abstimmungen beteiligen (siehe 2.3). Es ist in einem solchen Szenario also gut denkbar, dass nicht schutzbedürftige Minderheiten (5) die Nutznießer/innen direkter Demokratie sind, sondern vielmehr gut situierte, privilegierte und organisierfähige Minderheiten, die der Bevölkerung ihre politische Agenda durch direktdemokratische Verfahren aufzwingen, ohne dass dies demokratietheoretisch legitimiert werden kann. Dies kann weder im Sinne der Bevölkerungsmehrheit noch im Sinne von schutzbedürftigen Minderheiten sein.

Fazit

Im Fokus dieses Kapitels stand die Frage, wie sich direktdemokratische Verfahren auf Minderheiten auswirken. Ein Blick auf den Forschungsstand zu Ländern wie den USA oder der Schweiz offenbart, dass direkter Demokratie ein insgesamt eher schlechtes Zeugnis ausgestellt wird, wenn es um Minderheitenschutz geht. Allerdings beziehen sich die entsprechenden Studien ausschließlich auf die beiden genannten Länder, operieren in sehr spezifischen, gesellschaftspolitischen Kontexten und lassen daher auch kaum Raum für verallgemeinerbare Schlussfolgerungen. Direkte Demokratie kann also nicht per se als »minderheitenfeindlich« gelten.

Vielmehr zeigt ein genauer Blick, dass es verschiedene Kontextfaktoren gibt, welche die Auswirkungen der direkten Demokratie auf den Minderheitenschutz maßgeblich beeinflussen. Dies lässt sich auch im Hinblick auf nationale Abstimmungen in europäischen Demokratien festhalten, in denen Minderheiteninteressen tendenziell eher benachteiligt wurden. Allerdings lassen sich hier große Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern beobachten. Zentrale Kontextfaktoren, welche es im Hinblick auf den Minderheitenschutz zu beachten gilt, sind der Integrationsgrad von Minderheiten, das Toleranzniveau der Bevölkerung, die Abstimmungsbeteiligung, die Verfassungskontrolle und die Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren. Auf einige dieser Kontextfaktoren, wie z.B. den Integrationsgrad von Minderheiten oder das gesellschaftliche Toleranzniveau, haben politische Entscheidungsträger keinen direkten, unmittelbaren Einfluss. Dennoch können für einen potentiellen Ausbau direktdemokratischer Verfahren in Deutschland einige Punkte genannt werden, die dazu beitragen, den Schutz von Minderheiten zu erhöhen. Dazu gehören:

- Eine verfassungsmäßige Verankerung: Abstimmungsvorlagen sollten vorab darauf geprüft werden, ob sie im Einklang mit dem Grundgesetz stehen.
- Beteiligungs- und/oder Zustimmungsquoren: Damit ein Volksentscheid in Kraft tritt, ist nicht nur die Beteiligung einer Mehrheit der Wahlberechtigten erforderlich, sondern auch die Zustimmung größerer Teile der Bürger/innen insgesamt.
- Zusammenlegung mit Wahlen: Durch gleichzeitig stattfindende kommunale, Landtags- oder Bundestagswahlen kann die Beteiligung bei Abstimmungen erhöht werden. Dies verringert potentiell eine sozial selektive Abstimmungsbeteiligung.

Wenn diese Punkte berücksichtigt werden, besteht die realistische Chance, durch direkte Demokratie einen partizipativen Mehrwert zu erzielen, der auch die Einflusschancen für Minderheiten stärkt. Gleichzeitig wird die Gefahr eingeschränkt, dass insbesondere Gruppen, die von einem Großteil der Stimmberechtigten als Out-Group wahrgenommen werden, benachteiligt werden.

Auf die Frage, wie sich direkte Demokratie auf Minderheiten auswirkt, kann es keine allgemeingültige Antwort geben. Sehr wohl besteht aber die Möglichkeit, sich die relevanten Kontextfaktoren bewusst zu machen und Schritte einzuleiten, um die Wahrscheinlichkeit einer direkten oder indirekten Diskriminierung von

Minderheiten in direktdemokratische Verfahren zu verringern. Dies sollte bei der Diskussion um die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene beachtet werden.

Anmerkungen

Dieser Beitrag wurde im Rahmen des Forschungsprojekts »Ungleichheit und direkte Demokratie in Europa« verfasst. Wir bedanken uns bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für die großzügige Förderung dieses Projekts.

- (1) Quelle: Auswertungen auf Grundlage von Datenbanken direktdemokratischer Abstimmungen (www.sudd.ch, c2d.ch/).
- (2) Ein Quorum bezeichnet die notwendige Zahl an Stimmen, die erreicht sein muss, damit eine Abstimmung gültig ist. Ein Quorum bezeichnet die notwendige Zahl an Stimmen, die erreicht sein muss, damit eine Abstimmung gültig ist.
- (3) Im zweiten Fall wird der Konflikt zwischen zwei Normen offensichtlich: dem Schutz der Interessen von Ausländer/innen als einer Minderheit auf der einen Seite, und der Norm von Bürgerschaft auf der anderen Seite, die naturgemäß Kriterien des Ausschlusses benötigt, wenn man nicht jede/n einbürgern möchte, der/die in einem Land lebt.
- (4) Frauen hatten in der Schweiz bis zum Jahr 1971 kein Wahlrecht und werden daher in der Studie als diskriminierte »Minderheit« betrachtet.
- (5) Lewis (2013) Konzept basiert auf der Idee von schutzbedürftigen Minderheiten und schließt damit privilegierte und gesellschaftlich übermäßig einflussreiche Minderheiten, die keine Diskriminierung erfahren, aus (vgl. S. 2).

Literatur

Bochsler, D./ Hug, S., 2015. How minorities fare under referendums: A cross-national study. *Elect. Stud.* Elsevier 38, S. 206–216.

Christmann, Anna/ Danaci, Deniz (2012): Direct Democracy and Minority Rights: Direct and Indirect Effects on Religious Minorities in Switzerland. *Polit. Relig.* 5, S. 133–160.

Deutscher Bundestag. 2016. Ausarbeitung: Teilnahme von Ausländern an Volksabstimmungen.

<https://www.bundestag.de/blob/420490/b860b35378b9b59f2ddf9e0809b54e72/wd-3-258-14-pdf-data.pdf>

(zuletzt aufgerufen am 10.01.2019).

- Gerber, E.R., Hug, S., 2002. Minority Rights and Direct Legislation: Theory, Methods, and Evidence.
- Haider-Markel, D.P., Querze, A., Lindaman, K., 2007. Lose, Win or Draw?: A Reexamination of Direct Democracy and Minority Rights. *Polit. Res. Q.* 60, S. 304–314.
- Helbling, M., Kriesi, H., 2004. Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. *Swiss Polit. Sci. Rev.* 10, S. 33–58.
- Lewis, D.C., 2013. *Direct Democracy and Minority Rights. A Critical Assessment of the Tyranny of the Majority in the American States.* Routledge, New York.
- Merkel, Wolfgang, (2011): *Volksabstimmungen: Illusion Und Realität.* *Aus Politik Und Zeitgeschichte* 61 (44–45), S. 47–55.
- Merkel, Wolfgang/ Ritzli, Claudia (2017): *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden, Springer VS.
- Milic, T./ Rousselot, B./ Vatter, A., (2014): *Handbuch der Abstimmungsforschung.* Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Moore, R.T., Ravishankar, N., 2012. Who loses in direct democracy? *Soc. Sci. Res.* 41, S. 646–656.
- Schäfer, A., Schoen, H., 2013. Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. *Leviathan* 41, S. 94–120.
- Schmidt, M.G., 2010. *Demokratietheorien. Eine Einführung,* 5. ed. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Vatter, Adrian (2007): *Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen.*, in: Freitag, M., Wagschal, U. (Eds.), *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen Und Wirkungen Im Internationalen Vergleich.* LIT Verlag, Berlin, S. 71–113.
- Vatter, Adrian/ Danaci, Deniz (2010): *Mehrheitstyrannie durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz.* *Polit. Vierteljahresschr.* 51, S. 205–222.
- Weßels, B., 2015. *Politische Ungleichheit beim Wählen.*, in: Merkel, W. (Eds.), *Demokratie und Krise: Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie.* Wiesbaden, Springer VS, S. 67–94.

Hinweis

Der Beitrag ist zuerst erschienen in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Direkte Demokratie. Chancen, Risiken, Herausforderungen. Bonn 2020, S. 172 - 186, ISBN 978-3-941143-40-1, zu beziehen über den Buchhandel oder unter www.mitarbeit.de.

Autorinnen und Autoren

Brigitte Geißel, Prof Dr., ist Professorin für Politikwissenschaft und politische Soziologie (W3), Leiterin der Forschungsstelle ›Demokratische Innovationen‹, Goethe Universität Frankfurt (Main).

Anna Krämling ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im DFG-Projekt »Ungleichheit und direkte Demokratie« an der Forschungsstelle ›Demokratische Innovationen‹, Goethe Universität Frankfurt (Main).

Lars Paulus, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Projekt »Ungleichheit und direkte Demokratie« an der Forschungsstelle ›Demokratische Innovationen‹, Goethe Universität Frankfurt (Main).

Redaktion

Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de