

Mehrheitstyrannie durch Volksentscheide?

Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz

Adrian Vatter · Deniz Danaci

Zusammenfassung: Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob Minderheitenrechte durch direktdemokratische Entscheide eher geschützt oder diskriminiert werden und welche Faktoren entscheidend für die Schutz- oder Diskriminierungswirkungen bei Volksabstimmungen sind. Die empirischen Befunde weisen darauf hin, dass direkte Demokratie nicht *per se* ein mehrheitsdemokratisches Schwert mit scharfer Klinge oder umgekehrt ein effektives Schutzschild für Minderheiten darstellt, sondern ihre Wirkung stark vom gesellschaftlichen Integrationsgrad der betroffenen Minderheit und ihrer Wahrnehmung als Fremdgruppe abhängt.

Schlüsselwörter: Direkte Demokratie · Minderheitenrechte · Volksentscheide · In-Out-Gruppen

Majority tyranny due to popular votes? The tension between direct democracy and minority protection

Abstract: The article presents an examination of the question of whether minorities' rights are somewhat protected or discriminated against by direct democratic decisions. It also delivers an investigation into the decisive factors which have a discriminatory or protective effect in the popular vote. Empirical analyses revealed that direct democracy cannot *per se* be considered a majority sword with a sharp blade or, conversely, a protective shield for minorities. Rather, the impact of direct democratic devices strongly depends on the degree of integration of the affected minority and the perception as a foreign group.

Keywords: Direct democracy · Minority rights · Popular votes · In-Out-Groups

Online publiziert: 03.06.2010
© VS-Verlag 2010

Dieser Beitrag ist im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützten Forschungsprojekts „Direkte Demokratie und religiöse Minderheiten“ innerhalb des Nationalen Forschungsprogramms 58 entstanden.

Prof. Dr. A. Vatter (✉) · lic. phil. D. Danaci
Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Lerchenweg 36,
CH-3000 Bern 9, Schweiz
E-Mail: adrian.vatter@ipw.unibe.ch

lic. phil. D. Danaci
E-Mail: danaci@ipw.unibe.ch

1 Einleitung

Ist der umstrittene Volksentscheid zum Bauverbot von Minaretten in der Schweiz der definitive Beweis dafür, dass die plebiszitäre Demokratie schädlich ist, Minderheiten diskriminiert und die Grundrechte gefährdet? Oder stellt die unmittelbare Beteiligung des Volkes – ungeachtet einzelner Entscheide – die höchstentwickelte Form der Demokratie dar, die zu einer kollektiven Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger für das Gemeinwesen und seiner schwächsten Glieder führt? Bis heute konkurrieren unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der demokratiethoretisch und gesellschaftspolitisch bedeutsamen Frage, in welchem Maße Minderheitenrechte in einem direktdemokratischen System verletzt oder geschützt werden. Während die Befürworter darauf hinweisen, dass Referenden und Volksinitiativen „the most democratic means of enacting legislation“ (Hajnal et al. 2002, S. 154) darstellen, die Bürgerpräferenzen unverfälscht wiedergeben (Gerber 1996; Gerber u. Hug 2001) sowie Minderheiten und Außenseitern ein Sprachrohr bieten (Höglinger 2008; Kirchgässner 2010; Linder 2005, S. 263), kritisieren die Skeptiker, dass die direktdemokratische Gesetzgebung eine Tyrannei der Mehrheit begünstige. „Die Direktdemokratie ist ein scharfes mehrheitsdemokratisches Schwert – und allein deshalb für die Minderheit potenziell brandgefährlich“ (Schmidt 2000, S. 363). Der majoritäre *The-winner-takes-it-all*-Charakter der direkten Demokratie, bei der letztlich immer eine Mehrheit der Stimmenden entscheidet, führe dazu, dass sowohl größere als auch kleinere Minderheiten durch den Mehrheitsentscheid zwangsläufig benachteiligt würden (Butler u. Ranney 1978; Gamble 1997). Schon die Autoren der *Federalist Papers* befürchteten, dass direktdemokratische Bürgerentscheide einer Tyrannei der Mehrheit den Weg ebnen würden, da bei Volkabstimmungen die diskursiven, deliberativen und kompromissfördernden Mechanismen parlamentarischer Entscheidungsprozesse wegfallen, die sich in der Tendenz positiv auf die Anliegen von Minderheiten auswirken (Madison 1788/1961, S. 77). Die schärfsten Kritiker gehen noch einen Schritt weiter und sehen direktdemokratische Instrumente sogar als „democracy’s barrier to racial equality“ (Bell 1978, S. 1).

Obwohl das demokratiethoretische Problem, ob und inwieweit das Volk an politischen Sachentscheidungen partizipieren soll, aktueller denn je ist, erweisen sich die empirischen Befunde zur Wirkungs- und Funktionsweise von Referenden und Volksinitiativen als eher bescheiden (Grotz 2009, S. 287). Insbesondere fehlt bis heute eine systematische Analyse der Wirkungen der direkten Demokratie auf den Schutz von Minderheiten. Diese Lücke will der vorliegende Beitrag schließen, indem er die bisher stark normativ geprägte Debatte durch empirisch abgestützte Erkenntnisse zu diesem Spannungsverhältnis anreichern möchte. Dabei wird folgendermaßen vorgegangen: In einem ersten Schritt wird auf der Basis empirischer Studien zu halb-direkten Demokratien wie der Schweiz und den US-Bundesstaaten – wo weltweit der größte Teil aller Volksabstimmungen stattgefunden hat – ein Vergleich minderheitenrelevanter Entscheide zwischen der parlamentarischen und der direktdemokratischen Arena gezogen. Auf diese Weise lassen sich zunächst die *direkten* Effekte der direkten Demokratie auf Minderheitenrechte ermitteln. In einem zweiten Schritt folgt eine Diskussion der bestehenden Forschung zu den *indirekten* Effekten der Volksrechte auf den Minderheitenschutz in den US-Bundesstaaten

(Initiativ- vs. Nicht-Initiativstaaten) und im Rahmen internationaler Vergleiche.¹ Drittens sollen diejenigen Einflussfaktoren zum Stimmverhalten bei Sachentscheidungen am Beispiel der Schweizer Praxis herausgearbeitet werden, die entscheidend für den Schutz bzw. die Diskriminierung von Minderheiten bei Volksentscheiden sind. Abschließend werden die Befunde im Lichte der aktuellen deutschen Debatte diskutiert.

Der im Folgenden verwendete Minderheitenbegriff stützt sich auf die Definition von Tschannen (1995, S. 231), wonach es sich dabei um Gruppen handelt, „die wegen unverlierbarer oder über längere Zeit konstanter Eigenschaften keine Chance haben, mit diesen Eigenschaften zur Mehrheit aufzusteigen“. Dieses Begriffsverständnis findet sich auch in den Definitionen der EMRK und des UNO-Pakts II (Art. 2 und Art. 26) wieder, die die Diskriminierung von Menschen aufgrund der Merkmale Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, nationale Herkunft und Geburt verbietet. Damit werden im Folgenden jene Gruppen von Menschen als Minderheiten betrachtet, welche aufgrund eines unveräußerlichen oder nur schwer zu verändernden Merkmals Gefahr laufen, diskriminiert zu werden.

2 Forschungsstand und Kontroversen

Obwohl direktdemokratische Entscheidungen in neuester Zeit auch außerhalb der Schweiz stark an Bedeutung gewonnen haben (Freitag et al. 2003; Freitag u. Wagschal 2007; Grotz 2009; Lupia u. Matsusaka 2004; Magin et al. 2008; Matsusaka 2005; Wagschal 2007), liegen bis heute nur bruchstückhafte und widersprüchliche Erkenntnisse über ihre Konsequenzen für Minderheiten vor. In den USA überzog bis in die 1990er Jahre die Ansicht, dass die direkte Demokratie einen tendenziell negativen Einfluss auf den Minderheitenschutz ausüben würde (Butler u. Ranney 1978, 1994; Cronin 1989; Magleby 1994). Eine erste, empirisch breit angelegte Studie für die staatliche und die lokale Ebene in den USA legte Barbara Gamble (1997) vor, die anhand der Auswertung von 74 Volksabstimmungen zwischen 1959 und 1993 über die Rechte verschiedener Minderheiten (u. a. nach Rasse, Ethnie, Sprache und sexueller Orientierung) zu dem Schluss kommt, dass in mehr als drei Viertel der Fälle die direktdemokratische Einflussnahme der Stimmbürgerschaft von der numerischen Mehrheit als Machtmittel genutzt wird, um Bürgerrechte von Minderheiten zu beschneiden. Auch die Studien von Haider-Markel u. Meier (1996) sowie Tolbert u. Hero (1996, 2001) kamen zu ähnlich kritischen Einschätzungen in Bezug auf die Konsequenzen von Volksentscheiden für ethnische, sexuelle und sprachliche Minderheiten. Diese Befunde wurden jedoch von Donovan u. Bowler (1998) in Frage gestellt. Anhand der Analyse von 90 Volksabstimmungen zwischen 1972 und 1996 zu den Rechten von Homosexuellen in den US-Bundesstaaten verneinen sie, dass die Verletzung von Minoritätenrechten eine unmittelbare Folge der direkten Demokratie sei. Vielmehr weisen sie darauf hin, dass die Bevölkerungsstruktur einen entscheidenden Einfluss darauf hat, ob eine Volksmehrheit geschlossen eine Minderheit unterdrückt. In einer Replikationsstudie von Haider-Markel et al. (2007), die insgesamt 143 US-amerika-

¹ Von *indirekten* Effekten ist dann die Rede, wenn ein Parlament anders entscheidet, als es entscheiden würde, wenn keine direktdemokratischen Instrumente bestünden.

nische Volksentscheide zwischen 1972 und 2005 zu den Rechten Homosexueller umfasst und die zusätzliche Kontrollvariablen einbezieht, wird den Ergebnissen von Donovan u. Bowler (1998) allerdings insofern widersprochen, als kein Einfluss dieser Variablen auf die Akzeptanz von Minderheitenanliegen nachgewiesen werden kann. Die Autoren kommen zu dem Schluss, „[that] minorities are more likely to lose than win in these contests“ (Haider-Markel et al. 2007, S. 305). In einer weiteren Studie zeigen Hajnal et al. (2002) anhand von Individualdaten zu einer Reihe von Volksabstimmungen in Kalifornien zwischen 1978 und 2000, dass ethnische Minderheiten und sozial schlechter gestellte Personen durch direktdemokratische Entscheide nicht generell benachteiligt werden, hingegen *Latinos* (Hispanoamerikaner) eindeutig schlechter abschneiden als andere ethnische Gruppen (Afroamerikaner, Asiaten).

Für den Fall der halbdirekten Konsensusdemokratie der Schweiz wird einerseits auf die hohe Integrationswirkung der direkten Demokratie für politische Minderheiten hingewiesen, was in den parteipolitisch breit abgestützten Konkordanzregierungen auf den verschiedenen Staatsebenen zum Ausdruck kommt (Freitag u. Vatter 2000; Linder 2005; Vatter 2002, 2008; Vatter u. Freitag 2007). Andererseits weist die im internationalen Vergleich sehr späte Einführung des Frauenwahlrechts² sowie die im internationalen Vergleich eher restriktive Ausländerpolitik auf offensichtliche Verzögerungseffekte der Volksrechte hin, was den Schutz der Grundrechte einzelner gesellschaftlicher Gruppen anbetrifft. Ebenso lassen sich die Befunde von Helbling u. Kriesi (2004) deuten, denen zufolge die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen ausländischer Staatsangehöriger in größeren Gemeinden mit direktdemokratischen Entscheidungen wahrscheinlicher ist als in Gemeinden mit stärker repräsentativdemokratischen. Auch Bolliger (2004) und Helbling (2008) kommen in ihren Untersuchungen über die kommunale Einbürgerungspolitik für Ausländer zu dem Schluss, dass Gemeinden mit direktdemokratischen Entscheidungsverfahren eine niedrigere Einbürgerungsziffer aufweisen als diejenigen mit repräsentativdemokratischen Prozessen. Gleichzeitig stellt Bolliger (2007) in seiner Studie zur Frage, wie oft die Sprachminderheiten der französischen und italienischen Schweiz in den 525 gesamtschweizerischen Volksabstimmungen zwischen 1874 und 2005 sowie bei 491 Parlamentsabstimmungen zu den Siegern gehört haben, der direkten Demokratie ein gutes Zeugnis aus: In deutlich weniger als zehn Prozent aller Urnengänge werden die schweizerischen Sprachminderheiten minorisiert. „Die Sprachminderheiten sehen zwar ihre Interessen durch die direkte Demokratie gelegentlich verletzt, die direkte Demokratie hat sie aber deutlich häufiger als Staatsbürger vor Entscheidungen des Parlaments geschützt, die ihnen mehrheitlich nicht behagt haben“ (Bolliger 2007, S. 442).

Aus einer theoretischen Warte weisen insbesondere spieltheoretische Beiträge darauf hin, dass ein Zuwachs an direktdemokratischen Instrumenten aufgrund ihrer direkten und indirekten Effekte zu einer Annäherung der politischen Outputs an die Präferenzen des Medianwählers führt (Bochsler u. Hug 2009; Gerber 1996, 1999; Gerber u. Hug 2001; Hug 2004; Matsusaka 2004, 2005). Dabei interessiert vor allem die Frage, ob der Medianbürger bei Minderheitenfragen anders stimmt als die Mehrheit des Parlaments (Bolliger

2 Auf Bundesebene wurde das Frauenstimm- und -wahlrecht erst 1971 durch eine Volksabstimmung angenommen und noch 1990 lehnte die Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden zum dritten Mal in Folge das kantonale Frauenstimm- und -wahlrecht ab.

2007, S. 424). In der Tat lassen sich verschiedene Gründe anführen, die für einen vergleichsweise schwächeren Minderheitenschutz in der direkten Demokratie sprechen: Erstens bestehen in der repräsentativen Arena im Gegensatz zu direktdemokratischen Foren diskursive und deliberative Filter in Form von Kommissionsitzungen und Expertenhearings (Butler u. Ranney 1978; Linder 2005). Dadurch werden die Argumente der Minderheit nicht nur stärker zur Kenntnis genommen, auch lernt man die Protagonisten der betroffenen Minderheiten persönlich kennen und möglicherweise auch schätzen. Die diskursiven Filter sind dabei als Verhandlungs- und Kompromissbildungsstrukturen zu verstehen, welche eine gewisse sachliche Nüchternheit fördern. Im Gegensatz dazu neigt die direktdemokratische Gesetzgebung gemäß Billerbeck (1989, S. 117) zur dogmatisch gefärbten Kompromisslosigkeit: „Zum einen kommt sie nicht selten nach Versagen der parlamentarischen Kompromissbildungsmaschine in Gang, und zum zweiten treiben sie mitunter starke moralische und ideologische Motive, die von ihrer Natur her keine Kompromisse dulden.“ Zweitens führt die Nutzung direktdemokratischer Instrumente nicht nur zur Eruiierung des Volkswillens, sondern verändert ihn auch, indem die Polarisierung durch die Politisierung von Sachfragen gesteigert wird, wie sich an rassistisch gefärbten Volksinitiativen in Kalifornien zeigt (Billerbeck 1989; Gamble 1997). Drittens bietet das Parlament unter gewissen Umständen die Möglichkeit des Stimmentausches („logrolling“), indem der einzelne Parlamentarier einem Anliegen zustimmt, das ihm weniger wichtig scheint, obwohl er dagegen ist, um sich dadurch die Stimmen der Protagonisten zu einem späteren Zeitpunkt zu sichern, wenn über einen Gegenstand abgestimmt wird, der ihm selbst wichtig erscheint. Diese Möglichkeiten der *Tit-for-tat*-Kooperation (Axelrod 2005) bestehen in der direkten Demokratie nicht. Viertens ist deshalb auch zu erwarten, dass sich die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eher rational-eigennützig im Sinne von Downs (1957) verhält, indem sie bei einer einzelnen Sachabstimmung im Zweifelsfall ihre eigenen Interessen denjenigen zur Besserstellung von kulturellen und sozialen Minderheiten voranstellt, um damit eine relative Verschlechterung ihrer eigenen Position zu verhindern. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn es bei Volksentscheiden um den Ausbau von Minderheitenrechten geht, die unter Umständen zusätzlich mit Kostenfolgen für die Allgemeinheit verknüpft sind, die die Mehrheit tragen müsste (Buri u. Schneider 1993; Vatter u. Nabholz 1995; Milic 2008). Fünftens existiert in der repräsentativen Arena ein gewisser Begründungs- und Rechtfertigungsdruck, da die Stimmabgabe im Parlament, anders als bei Volksabstimmungen, nicht anonym ist. Geht man davon aus, dass die Diskriminierung von Minderheiten ethisch problematisch und damit besonders begründungsbedürftig ist, führt dieser Druck zur Vermeidung von Rechtfertigungsversuchen, indem man diskriminierendes Verhalten im vornherein vermeidet. Sechstens wird argumentiert, dass das durchschnittliche Bildungsniveau von Parlamentariern über dem der Bevölkerung liegt. Davon ausgehend, dass mit zunehmendem Bildungsgrad die Toleranz gegenüber Andersdenkenden steigt (Weldon 2006), ist zu erwarten, dass der durchschnittlich höhere Bildungsgrad der Parlamentarier zu einer – im Vergleich zum Stimmvolk – liberaleren Einstellung von Parlamentariern gegenüber Minderheiten führt.

3 Neue empirische Befunde

3.1 Direkte Effekte der direkten Demokratie auf den Minderheitenschutz

Die bisher einzige publizierte Studie in Bezug auf den direkten Schutz verschiedener Minderheitengruppen auf der Basis von Schweizer Volksentscheiden wurde von Frey u. Goette (1998) vorgelegt. Anhand von insgesamt 64 eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen zwischen 1970 und 1996 kommen die Autoren zum Ergebnis, dass in zwei Dritteln der Fälle Minderheitenrechte nicht unterdrückt, sondern durch die Bevölkerungsmehrheit vielmehr geschützt wurden. Allerdings weist die Studie von Frey u. Goette (1998) offensichtliche Schwachstellen auf. So wurden nicht alle, sondern nur eine nicht weiter begründete Auswahl von 20 Bundesabstimmungen berücksichtigt, und die Analyse der weiteren föderalen Stufen beschränkt sich einzig auf Volksentscheide aus dem Kanton und der Stadt Zürich. Auch wurde nur zwischen drei Minderheitengruppen (Ausländer, religiöse Minderheit, Verschiedene) unterschieden. Schließlich handelt es sich um einen relativ kurzen Untersuchungszeitraum, der mittlerweile rund 15 Jahre zurückliegt. Aufgrund der Schwächen der Frey/Goette-Studie haben wir im Rahmen des in der Schweiz laufenden Nationalen Forschungsprogramms NFP 58 eine aktuelle Bestandsaufnahme und Analyse von allen minderheitenrelevanten Volksabstimmungen auf den verschiedenen föderalen Stufen in der Schweiz (Bund, Kantone) für den doppelt so langen Zeitraum von 1960 und 2007 durchgeführt. Anknüpfend an die theoretischen Ausführungen wird zunächst ein direkter Vergleich der minderheitenrelevanten Entscheide zwischen der repräsentativen und der direktdemokratischen Arena erstellt. In Tab. 1 sind alle 193 minderheitenrelevanten Volksentscheide der Schweiz (Bund und Kantone) seit den 1960er Jahren danach aufgeführt, ob sie den parlamentarischen Entscheid verändert haben, und wenn ja, ob diese zu Gunsten (positiv) oder zu Ungunsten (negativ) der Minderheiten ausgefallen sind. Insgesamt traten Veränderungen in 44 von

Tab. 1: Direkte Effekte der direkten Demokratie auf den Minderheitenschutz in der Schweiz (1960–2007)

	Effekte	Alle		Kantone		Bund	
A) Alle Vorlagen	Negativ	41	(21,2%)	33	(22,5%)	8	(17,4%)
	Keine	149	(77,2%)	11	(75,5%)	38	(82,6%)
	Positiv	3	(1,6%)	3	(2%)		
	Total	193	(100%)	147	(100%)	46	(100%)
B) Ausbauvorlagen	Negativ	39	(23,8%)	32	(23,5%)	7	(25%)
	Keine	123	(75%)	102	(75%)	21	(75%)
	Positiv	2	(1,2%)	2	(1,5%)		
	Total	164	(100%)	136	(100%)	28	(100%)
C) Abbauvorlagen	Negativ	2	(6,9%)	1	(9,1%)	1	(5,6%)
	Keine	26	(89,7%)	9	(81,8%)	17	(94,4%)
	Positiv	1	(3,4%)	1	(9,1%)		
	Total	29	(100%)	11	(100%)	18	(100%)

Angegeben sind jeweils die Anzahl der Abstimmungen sowie deren Anteil an allen Vorlagen pro Abschnitt (A, B und C)

insgesamt 193 Fällen auf, während in rund drei Vierteln der Fälle ($n=149$; 77,2%) das Resultat der Volksabstimmung im Sinne der parlamentarischen Mehrheit ausfiel. In 41 Fällen (21,2%) gereichten die Volksentscheide zum Nachteil der betroffenen Minderheiten, d. h. minderheitenfreundliche Referenden wurden abgelehnt oder minderheitenfeindliche Volksinitiativen wurden angenommen. Lediglich drei Volksabstimmungen (1,6%) hatten eine schützende Wirkung. Damit wird deutlich, dass die direkten Effekte der direkten Demokratie in der Schweiz in der Tendenz eher minderheitenfeindlich ausfallen, was im Gegensatz zu den Folgerungen von Frey u. Goette (1998) steht.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass ein qualitativer Unterschied zwischen der Ablehnung eines Ausbaus und der Annahme eines Abbaus der Minderheitenrechte besteht, da die zweite Variante in der Regel stärker diskriminierend wirkt als die erste. Abschnitt B in Tab. 1 zeigt die Verteilung aller Ausbauvorlagen, wobei man beim Vergleich dieser Prozentwerte mit jenen aus Abschn. A erkennt, dass die Verhältnisse der Effekte in etwa gleich stark sind. Im Gegensatz dazu sind Abbauvorlagen kaum von direkten Effekten der direkten Demokratie betroffen (Abschn. C). Damit weisen unsere Ergebnisse darauf hin, dass nur dann *negative direkte Effekte der direkten Demokratie* auftreten, wenn die Vorlagen den *Ausbau der Minderheitenrechte* vorsehen. Bei einem Abbau schützt die direktdemokratische Arena die Minderheiten etwa im selben Maße wie repräsentativ-demokratische Prozesse.

Tabelle 2 gliedert die Abstimmungen nach den einzelnen Minderheitengruppen sowie nach Aus- und Abbauvorlagen. Ein Blick auf die Ausbauvorlagen zeigt, dass der Anteil jener Abstimmungen mit negativen Effekten zwischen 0% (Behinderte, Homosexuelle, Restkategorie) und 42% liegt (Ausländer). Im Vergleich mit der parlamentarischen Arena bewirken direktdemokratische Prozesse somit keine Schlechterstellung der Homosexuellen und Behinderten in der Schweiz. Anders verhält es sich mit den Ausländern: Der Anteil an diskriminierenden Effekten, welche allesamt auf abgelehnten Referenden beruhen, ist mit 42% am höchsten von allen untersuchten Minderheiten. Die sprachlichen Minderheiten, Militärdienstverweigerer, Frauen sowie die religiösen Minderheiten liegen im Mittelfeld. Ein Blick auf die 16 kantonalen Vorlagen zu den religiösen Minoritäten, welche allesamt den Ausbau ihrer Rechte vorsahen, zeigt dabei, dass in den vier Fällen mit negativen Effekten – und nur in diesen Fällen – rechtspopulistische Parteien die Vorlagen zur Ablehnung empfohlen haben, indem sie während der Abstimmungskampagne argumentierten, es würden die Rechte der Muslime ausgebaut. Gleichzeitig wurden alle übrigen zwölf Abstimmungsvorlagen zur Anerkennung christlicher oder jüdischer Minderheiten vom Stimmvolk gutgeheißen. Die überraschende Annahme der Minarettverbots-Initiative auf Bundesebene im November 2009 (Hirter u. Vatter 2010), die Verwerfung aller Vorlagen zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung der muslimischen Minderheit in den Kantonen sowie der vergleichsweise hohe Anteil an negativen Volksentscheiden zu Ausländerrechten machen deutlich, dass das Stimmvolk besonders dann zum Nachteil einer Minderheit entscheidet, wenn diese in der öffentlichen Wahrnehmung als schlecht integriert gilt und fremde Wertevorstellungen vertritt. Als nicht-christliche Minderheit und Ausländer³ sind Muslime davon gleich in doppeltem Maße betroffen.

3 Rund 90% der Muslime in der Schweiz sind Ausländer.

Tab. 2: Volksabstimmungen nach Minderheiten in der Schweiz (1960–2007)

	Effekte	Ausbauvorlagen		Abbauvorlagen	
		Anzahl Abstimmungen	%	Anzahl Abstimmungen	%
Ausländer	Negativ	21	42	1	5
	Keine	28	56	19	95
	Positiv	1	2		
	Total	50	100	20	100
Religiöse Minderheiten	Negativ	4	25		
	Keine	12	75		
	Positiv	0			
	Total	16	100		
Frauen	Negativ	12	20		
	Keine	47	78,3	1	100
	Positiv	1	1,7		
	Total	60	100	1	100
Sprachliche Minderheiten	Negativ	1	20		
	Keine	4	80	4	100
	Positiv				
	Total	5	100	4	100
Militärdienstverweigerer	Negativ	1	20		
	Keine	4	80		
	Positiv				
	Total	5	100		
Behinderte	Negativ				
	Keine	20	100	2	66,7
	Positiv			1	33,3
	Total	20	100	3	100
Homosexuelle	Negativ				
	Keine	6	100		
	Positiv				
	Total	6	100		
Restkategorie	Negativ			1	100
	Keine	2	100		
	Positiv				
	Total	2	100	1	100

Angegeben sind jeweils die Anzahl der Abstimmungen sowie deren Anteil an allen Vorlagen pro Kategorie

Theoretisch lassen sich diese Befunde in die konzeptionelle Unterscheidung zwischen Ingroup und Outgroup der „Social-identity“-Perspektive einbetten (Tajfel 1982; Weldon 2006, S. 332–334). Unter Ingroups werden dabei die ‚eigenen‘ sozialen Gruppen verstanden, denen man sich aus verschiedenen Gründen (Sozialisierung, gemeinsame Werte etc.) zugehörig fühlt, während Outgroups Fremdgruppen darstellen, denen man nicht angehört

und die andere Wertevorstellungen teilen. Während die Identifikation mit der eigenen Gruppe die Akzeptanz der Mitglieder der Ingroup sowie das eigene Selbstwertgefühl erhöht, stören Fremdgruppen die interne Konformität, was bei der breiten Bevölkerung ein Gefühl der Bedrohung auslöst (Gibson u. Gouws 2000, S. 280). Ausländer, die einer nicht-christlichen Kultur angehören, gelten in der Schweiz als Paradebeispiel einer in der Wahrnehmung der Bevölkerungsmehrheit schlecht integrierten Fremdgruppe.

3.2 Indirekte Effekte der direkten Demokratie auf den Minderheitenschutz

Um die Wirkungen der direkten Demokratie auf den Minderheitenschutz in seiner gesamten Breite abzuschätzen, gilt es nicht nur die direkten, sondern auch die *indirekten Effekte* der Volksrechte zu erfassen. Verschiedene Studien versuchen die Unterschiede in den Policy-Outputs und -Outcomes mit dem Vorhandensein bzw. der Abwesenheit direktdemokratischer Elemente zu erklären (Camobreco 1996; Lascher et al. 1996; Matsusaka 2004). So zeigte Hug (2004), dass sich die US-Gliedstaaten in Bezug auf die Existenz der Todesstrafe unterscheiden, wobei der entsprechende Policy-Output jeweils näher bei den Präferenzen des Medianwählers lag, wenn es in einem US-Bundestaat das Recht auf Volksinitiative gab, als wenn diese Möglichkeit fehlte. Der Befund ist einerseits darauf zurückzuführen, dass im Rahmen von Volksinitiativen über die Todesstrafe abgestimmt wurde, bei der sich der Medianwähler durchgesetzt hat, andererseits aber auch darauf, dass sich die Parlamente in Initiativ-Staaten eher gezwungen sahen, im Sinne des Medianwählers zu entscheiden, um nicht in einer Volksabstimmung desavouiert zu werden. Diese eingangs erläuterte spieltheoretisch erwartete „Damoklesschwert“-Wirkung der Volksrechte auf Parlamentsentscheide beim Ausbau religiöser Minderheitenrechte konnte Christmann (2010) neuerdings auch im Kontext der Schweizer Kantone nachweisen. Gerber (1996) bestätigte die Relevanz des Medianwähler-Theorems zudem anhand der Frage, ob die US-Gliedstaaten die Zustimmung der Eltern fordern, wenn eine Minderjährige ihr ungeborenes Kind abtreiben will. Weitere Erkenntnisse liefern schließlich Gerber u. Hug (2001), die für die 1990er-Jahre die Wirkung der direkten Demokratie auf die Minderheitengesetzgebung in den 50 US-Bundesstaaten untersucht haben. Sie kommen ebenfalls zu dem Schluss, dass der Effekt der direkten Demokratie stark von den jeweiligen Präferenzen des Medianbürgers abhängt und je nachdem zu Gunsten oder zu Ungunsten der Minderheiten wirkt. Während in konservativen Bundesstaaten die Volksrechte den Schutz von Minderheiten erschwert haben, führen sie umgekehrt in liberalen Bundesstaaten gerade zum besseren Schutz von Minoritäten. Die international vergleichende Untersuchung von Bochsler und Hug (2009) zu den Wirkungen direktdemokratischer Institutionen in Bezug auf die Diskriminierung von Minderheiten und Bürgerrechten anhand von World-Value-Survey-Daten aus 54 Demokratien weist ebenfalls auf einen generell restriktiven Effekt der Volksrechte hin, solange nicht die jeweiligen Wählerpräferenzen berücksichtigt werden. Unter Einbezug der Medianposition zeigt sich schließlich einmal mehr, dass die Bürgerpräferenzen einen (allerdings nicht signifikanten) Effekt auf den Ausbaugrad der Bürger- und Minderheitenrechte in einem Land ausüben.

3.3 Erklärungsfaktoren für das Stimmverhalten bei minderheitenrelevanten Volksentscheiden

Neben dem direkten Vergleich zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Outcomes stellt sich schließlich die Frage, welche Faktoren bei Volksentscheiden eher begünstigend bzw. diskriminierend auf den Schutz von Minderheitenanliegen wirken. Obschon sich bis heute nur wenige Studien mit den Einflussfaktoren auf die Akzeptanz von Minderheitenrechten bei Volksentscheiden befasst haben, geht diese Debatte bis auf die *Federalist Papers* zurück, deren Autoren in diesem Zusammenhang vor allem auf die Bedeutung der Größe einer Gebietskörperschaft hingewiesen haben. Die Gründungsväter der US-amerikanischen Verfassung waren davon überzeugt, dass die Bevölkerungsgröße einer politischen Gebietskörperschaft einen entscheidenden positiven Einfluss auf den Schutz von Grundrechten für Minderheiten ausüben würde. So warnte insbesondere Madison (1788/1961, S. 83) in Bezug auf kleine Gebietseinheiten: „[...] more frequently will a majority be found of the same party“ und „more easily will they concert and execute their plans of oppression“. Er sah die Gewährleistung des Schutzes von Minderheiten vor allem in der Ausdehnung des Territoriums. Diese theoretische Annahme impliziert, dass große Gebietskörperschaften gesellschaftlich bzw. politisch heterogener seien als kleine (Donovan u. Bowler 1998, S. 1021). In einer Gesellschaft mit einer großen homogenen Mehrheit besteht damit die Gefahr, dass eine kleine Minderheit permanent überstimmt wird, da sie selbst kaum eine Chance hat, sich durchzusetzen. In einem ausgesprochen heterogenen System gibt es hingegen viele sozio-strukturelle Gruppen, die für sich alleine betrachtet über keine Mehrheit verfügen, hingegen durch Koalitionen mit anderen Minoritäten ihre Interessen verteidigen können. Das permanente Überstimmen einer Minderheit wird in diesem Kontext unwahrscheinlich. Insgesamt führt das dazu, dass die Chance auf Minderheitenschutz in einer heterogenen Gesellschaft größer ist als in einer homogenen.

Madisons theoretisches Argument wurde in der jüngeren politikwissenschaftlichen Forschung von Donovan u. Bowler (1998) in ihrer Analyse zur Akzeptanz von homosexuellen Minderheitenrechten bei Volksabstimmungen in den US-Bundesstaaten überprüft. Der empirische Test bestätigte, dass Minderheitenanliegen in bevölkerungsreicheren Gebietseinheiten weniger einer Tyrannei der Mehrheit unterliegen, weil aufgrund der (angenommenen) heterogenen gesellschaftlichen Interessenlagen die Bildung einer homogenen Bevölkerungsmehrheit ohne vorhergehende Kompromissuche schwieriger zu erreichen sei als in kleinen Körperschaften. Allerdings widersprechen ihre empirischen Befunde denjenigen der Replikationsstudie von Haider-Markel et al. (2007). Während Donovan u. Bowler (1998) in Übereinstimmung mit den *Federalists* zu dem Schluss kommen, dass mit zunehmender Einwohnerzahl die Minderheit an der Urne signifikant besser geschützt wird, hält die Replikationsstudie von Haider-Markel et al. (2007, S. 310) fest: „The jurisdiction size variable is not statistically significant in any of the models, nor does it approach statistical significance.“

Die Annahme von Madison und die darauf aufbauenden Überlegungen von Donovan und Bowler (1998) und Haider-Markel et al. (2007) zur Relevanz der Bevölkerungsgröße gilt es allerdings auch noch in einer modifizierten Form zu testen. Dies deshalb, weil die *Federalists* im Kern nicht von einem unmittelbaren Einfluss der Bevölkerungsgröße einer

Gebietskörperschaft auf die minderheitenrelevanten Volksentscheide ausgegangen sind, sondern vielmehr einen bedeutsamen Effekt des Heterogenitätsgrads einer Gesellschaft auf den Minderheitenschutz unterstellt haben. Es ist jedoch nicht zwingend, dass bevölkerungsstarke Gebietseinheiten gleichzeitig auch über eine kulturell, ethnisch und sozial besonders heterogene Bevölkerungsstruktur und umgekehrt kleine Körperschaften über homogene Gesellschaften mit gleichgerichteten Interessen verfügen. In der Tat machen international vergleichende Studien deutlich, dass der Grad sozio-struktureller und kultureller Heterogenität eines Landes nur schwach mit der Bevölkerungsgröße korreliert (Lijphart 1999, S. 61). Um zu einer klärenden Aussage über den empirischen Gehalt der Madison-These zu kommen, sollten deshalb zusätzliche Thesen zur sozialen Heterogenität überprüft werden. Im Sinne der Cleavage-Theorie von Lipset u. Rokkan (1967) kann soziale Heterogenität dabei als das Resultat gesellschaftlicher Teilungen betrachtet werden, die üblicherweise über die Anzahl und relative Größe sozio-struktureller und kultureller Gruppen gemessen wird (Neto u. Cox 1997; Nicholson-Crotty 2006; Ordeshook u. Shvetsova 1994; Tolbert u. Hero 1996).

Die folgende empirische Überprüfung zum Einfluss verschiedener Kontextfaktoren auf den Minderheitenschutz bei Volksentscheiden in der Schweiz (1960–2007) auf der Basis logistischer Regressionen zeigt, dass weder die Einwohnerzahl und die Bevölkerungsdichte noch verschiedene soziale Heterogenitätsindikatoren einen signifikanten Einfluss auf den Minderheitenschutz in der Schweiz ausüben.⁴ Bedeutungslos sind auch der Bildungsgrad, die Arbeitslosenrate sowie die Unterscheidung zwischen selbst-regulativen, distributiven und redistributiven Vorlagen im Sinne der Kostenfolge-Hypothese (Tab. 3).

Hingegen erweisen sich andere Faktoren als einflussreich. Was die einzelnen Minderheitengruppen betrifft, so werden christliche und sprachliche Minderheiten sowie Behinderte bei Volksentscheiden in der Schweiz signifikant besser geschützt als Ausländer und Frauen. Sieht eine Vorlage statt des Abbaus den Ausbau von Minderheitenrechten vor, verfügt sie nicht über die Form des obligatorischen, sondern des fakultativen Referendums bzw. der Volksinitiative, und besteht noch keine entsprechende Regelung auf Bundesebene (im Sinne einer „Eisbrecherfunktion“), nimmt die Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung der Stimmbevölkerung signifikant ab.⁵

4 Dabei wurde in den logistischen Regressionsschätzungen daraufhin korrigiert, dass die Abstimmungsvorlagen aus denselben Kantonen sowie alle eidgenössischen Abstimmungen nicht in gleichem Maße unabhängig voneinander sind wie Abstimmungen aus unterschiedlichen Gebietskörperschaften (d. h. Kantonen), weshalb Standardfehler berechnet wurden, die gegenüber räumlichen Clustern robust sind. Modell 1 in Tab. 3 bezieht sich auf alle Abstimmungsvorlagen, welche Ausländer, Frauen, Behinderte, sprachliche oder religiöse Minderheiten zum Gegenstand hatten, wobei die religiösen Minderheiten als Referenzkategorie dienen.

5 Bei Berücksichtigung ausschließlich kantonaler Abstimmungen (Modell 2) lassen sich zwei leichte Abweichungen im Vergleich zu Modell 1 feststellen, wobei die Resultate der beiden Schätzungen weitgehend übereinstimmen und die hohe Robustheit der Befunde unterstreichen. So sind in Modell 2 einzig die Unterschiede zwischen den Frauen und den religiösen Minderheiten sowie zwischen Aus- und Abbauvorlagen knapp nicht mehr signifikant.

Tab. 3: Logistische Regressionen: Determinanten des Minderheitenschutzes bei Volksabstimmungen in der Schweiz (1960–2007)

	Modell 1 (alle Abst.)		Modell 2 (Kantonale Abst.)	
	Koeffizienten	Robust s. e.	Koeffizienten	Robust s. e.
Ausländer	-1,684**	0,746	-1,192*	0,614
Frauen	-1,382**	0,590	-1,124	0,709
Behinderte	-0,444	1,241	0,797	0,990
Sprachl. Minderheiten (Referenz: relig. Mind.)	0,692	1,066	1,004	1,312
Anzahl Einwohner (log)	0,115	0,170	0,245	0,172
Bevölkerungsdichte	0,000	0,000	0,000	0,000
Wirtsch. Heterogenität I	-1,582	3,030	-2,823	3,702
Wirtsch. Heterogenität II	2,367	1,712	2,416	1,787
Sprachl. Heterogenität	-0,097	0,200	-0,026	0,315
Religiöse Heterogenität	0,613	0,557	0,484	0,556
Bildungsgrad	6,079	17,477	7,904	21,106
Ausbauvorlage	-1,699****	0,507	-1,672	1,107
redistributive Vorlage	-0,336	0,563	-0,559	0,553
Bundesregelung	0,960*	0,514	0,943**	0,478
Fakultat. Referendum	-2,098***	0,799	-1,336*	0,764
Initiative (Referenz: obl. Referend.)	-1,719****	0,392	-2,106****	0,587
Arbeitslosigkeit (in %)	-0,051	0,161	0,004	0,203
Konstante	-3,001	5,325	-4,451	5,197
N		179		142
Mc Fadden's Pseudo R ²		0,25		0,26

Die Standardfehler sind robust gegenüber regionalen Clustern. Wirtschaftliche Heterogenität I gibt die Größe des Dienstleistungssektors wieder. Die wirtschaftliche Heterogenität II ist die „effektive“ Anzahl der Wirtschaftssektoren gemessen anhand der Formel von Laakso und Taagepera (1979). Als redistributiv gelten dabei diejenigen Vorlagen, die eine permanente finanzielle Umverteilung zu Gunsten der betroffenen Minderheit zur Folge haben

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$, **** $p < 0,001$

4 Schlussfolgerungen

Erlaubt die unmittelbare Gesetzgebung durch das Volk eine Tyrannei der Mehrheit, vor der bereits James Madison und Alexis de Tocqueville in ihren Schriften gewarnt haben, oder bildet der Rousseausche *Volonté générale* den Garant für den Schutz aller Gesellschaftsmitglieder, also auch von Minderheiten? Die sich auf empirische Fakten stützende Antwort zu dieser klassischen Kontroverse fällt differenzierter aus, als manche Kritiker erwarten dürften. Zwar machen die präsentierten Befunde zur Schweiz und den US-Bundesstaaten zunächst deutlich, dass die direkten Effekte der Volksrechte tendenziell minderheitenkritisch ausfallen. Allerdings treten primär nur dann *negative direkte Effekte der direkten Demokratie* ein, wenn ein *Ausbau der Minderheitenrechte* vorgesehen ist. Bei

einem Abbau schützt die direktdemokratische Arena die Minderheiten etwa im selben Maße wie die repräsentativdemokratische. Darüber hinaus zeigt sich, dass die plebiszitäre Mitsprache keine Schlechterstellung von sprachlichen und konfessionellen Minderheiten bewirkt, während sich offensichtlich diskriminierende Effekte ergeben, sobald es um die rechtliche Besserstellung von Ausländern und Muslimen geht. Schließlich spielen auch die politischen Präferenzen des Medianbürgers eine wichtige Rolle. So erweisen sich direktdemokratische Mehrheitsentscheide der Schweizer Bürgerinnen und Bürger als insgesamt minderheitenfreundlicher als die Volksentscheide in den US-Bundesstaaten, wobei gleichzeitig auch beträchtliche Differenzen innerhalb der USA bestehen (Frey u. Goette 1998; Gamble 1997; Haider-Markel et al. 2007; Matsusaka 2004). Während in konservativen US-Bundesstaaten die Volksrechte den Schutz von Minderheiten erschwert haben, gewährleistet umgekehrt eine ausgebaut direkte Demokratie in liberalen US-Bundesstaaten gerade einen besseren Schutz von Minoritäten.

Welche Folgerungen lassen sich aus den vorliegenden empirischen Befunden für die laufende Debatte in Deutschland zur Einführung plebiszitärer Mitwirkungsrechte ziehen, wie sie von verschiedener Seite seit längerem gefordert wird? Zunächst einmal gilt: Deutschland ist weitaus besser als die Schweiz und viele andere Demokratien gegen die Gefahr der Mehrheitstyrannie durch direktdemokratische Elemente gerüstet. Die unantastbaren Grundrechte im Grundgesetz,⁶ die Grundrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die Europäische Menschenrechtskonvention und verbindliche UN-Abkommen sind hohe Hürden, an denen in Deutschland kein Volksentscheid vorbei kommt. Zudem besteht in Deutschland – im Gegensatz zur Schweiz – ein starkes Verfassungsgericht und damit ein mächtiges Korrektiv zur plebiszitären (und repräsentativen) Demokratie. Es sind damit gerade die grundlegend unterschiedlichen Verfassungskonzeptionen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland, die das hier im Zentrum stehende demokratietheoretische Spannungsverhältnis zwischen der Sicherung der individuellen Freiheit (im Zweifelsfall gegen den Willen der Volksmehrheit) einerseits und der Realisierung des unverfälschten Volkswillens andererseits in geradezu paradigmatischer Weise zum Ausdruck bringen. Während die helvetische Demokratie im Kern auf das Konzept der Volkssouveränität im Sinne von Rousseau zurückgeht und mit dem fakultativen Gesetzesreferendum dessen Forderung, dass jedes Gesetz der Bestätigung durch das Volk bedürfe, in pragmatischer Weise umsetzt, folgt die BRD einem konstitutionellen Republikanismus, wie er etwa in den *Federalist Papers* propagiert wurde (Abromeit 1995). In der verfassungszentrierten und stark repräsentativ geprägten politischen Kultur Deutschlands, in der das Volk nur im Rahmen der Verfassungsordnung legitim handeln kann, ist die Volksgesetzgebung damit nicht stärker legitimiert als die parlamentarische Normgebung, sondern lediglich ein anderes (ergänzendes) Verfahren, das ebenso einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung untersteht wie ein Parlamentsgesetz (Kranenpohl 2003, 2006). Allerdings bleibt das Problem, dass bei grundlegenden Richtungsentscheidungen durch Volksentscheide, denen durch das direktdemokratische Verfahren eine höherwertige Legitimität zugeschrieben wird, das Verfassungsgericht einen entsprechenden Volksentscheid nicht einfach kassieren kann, ohne seine eigene Legitimation zu untergraben

6 Von besonderer Relevanz sind dabei die Garantie der Menschenwürde des Artikels 1 GG sowie der allgemeine Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot des Artikels 3 GG.

(Decker 2006). Gerade die jüngsten Schweizer Erfahrungen zeigen, dass dieses Dilemma vor allem dann in Erscheinung tritt, wenn eine verfassungsrichterliche *Ex-ante*-Kontrolle fehlt und eine richterliche Prüfung erst nach erfolgtem Volksentscheid ins Auge gefasst wird. Eine nachträgliche Aufhebung eines Volksentscheids durch die Gerichte hat allerdings schwerwiegende negative Konsequenzen zur Folge, wie die US-amerikanische Praxis zeigt, die mit Ausnahme von Florida nur eine formale Vorprüfung von Volksinitiativen kennt. Es ist offensichtlich, dass direktdemokratische Verfahren nur dann glaubwürdig bleiben, Legitimität schaffen, politische Blockaden lösen und die Frustration der Bürger verhindern, wenn eine adäquate Übereinstimmung zwischen politischem Engagement der Bürger und der erwarteten Umsetzung der getroffenen Entscheide besteht (Linder u. Vatter 1996). Über die Wirkung eines Volksentscheids sollte deshalb spätestens zu Beginn des Abstimmungsverfahrens Erwartungssicherheit bestehen, und bei begründeten Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit eines vom Volk eingereichten Begehrens ist schon im Voraus eine Entscheidung aus Karlsruhe einzuholen. Die bestehende deutsche Praxis auf Länder- und Kommunalebene, Volks- und Bürgerbegehren einer scharfen formalen und materiellen Vorabkontrolle durch Verfassungsgerichte zu unterziehen, ist deshalb genau das richtige Rezept, um eine plebiszitäre Mehrheitstyannei im Keim zu ersticken. Folgerichtig wurden die beiden einzigen minderheitenfeindlichen Volksbegehren auf Landesebene durch das zuständige Verfassungsgericht schon frühzeitig gestoppt⁷ und ebenso wurden bei den stattgefundenen Volksentscheiden auf Landesebene zwischen 1946 und Ende 2008 (Eder 2010; Magin et al. 2008) in keinem einzigen Fall Minderheitenrechte auch nur ansatzweise eingeschränkt, hingegen durchaus in einzelnen Fällen der Schutz einzelner Minderheiten gestärkt.⁸ Eine Auswertung von über 1700 Bürger- und Ratsbegehren auf kommunaler Ebene in Bayern in den letzten 15 Jahren kommt im Übrigen zu dem Schluss, dass weniger als 1% aller Bürgerverfahren minderheitenrelevant war und noch seltener (0,4%) ein Bürgerentscheid zu einem minderheitenrelevanten Thema gefällt wurde (Rose 2009).

Allerdings erweist sich die deutsche Praxis von Beteiligungs- bzw. Zustimmungsqouren bei Volksentscheiden unter dem Gesichtspunkt des Minderheitenschutzes als kontraproduktiv. So verschaffen verschärfte Beteiligungserfordernisse im Sinne der Teilnahme und Zustimmung einer Mindestzahl von Abstimmungsberechtigten für die Gültigkeit von Volksentscheiden nicht nur starke Anreize zum Boykott und zur systematischen Bevorteilung der Initiativgegner, da die Nicht-Teilnehmenden faktisch als Nein-Stimmende gezählt werden, sondern begünstigen im Ergebnis auch eher minderheitenfeindliche Volksentscheide, wie die Schweizer Erfahrungen zeigen. So weist Lutz (2007) anhand der Auswertung aller eidgenössischen Volksentscheide zwischen 1981 und 1999 nach, dass eine hohe Stimmbeteiligung systematisch zu einer überproportionalen Mobilisierung von Bürgern mit rechtskonservativen Einstellungen führt, was sich regelmäßig zu Ungunsten von Minderheitenanliegen auswirkt. Das starke Bemühen der deutschen Ver-

7 Es handelte sich dabei um zwei „Bürgerinitiativen Ausländerstopp“ Ende der 1970er-Jahre.

8 So wurde 1998 in Bayern die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen und in Mecklenburg-Vorpommern führte 2007 ein erfolgreiches Volksbegehren dazu, dass eine Klausel gegen rechts-extremistische Aktivitäten per Parlamentsbeschluss eingefügt wurde.

fassungsgeber und -gerichte, die mehrheitsdemokratische Qualität von Volksentscheiden durch möglichst hohe Beteiligungsquoten abzusichern, ist zwar gut gemeint, bewirkt aber in der plebiszitären Praxis das Gegenteil.

Mit Blick auf den Minderheitenschutz scheint es auf der Grundlage der Schweizer Erfahrungen sinnvoller, 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, bei der die unterschiedliche Wahrnehmung der Bevölkerung von einzelnen Minderheiten als Fremdgruppe im Mittelpunkt steht, als besonders bedeutsam herausgestellt. Während Volksentscheide über die Rechte von Outgroups wie Ausländer und Muslime besonders oft minderheitenfeindlich ausgefallen sind, zeigte sich die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung tolerant, wenn es um die Rechte von kulturell integrierten Ingroups wie die eigenen Sprach- und Konfessionsminderheiten geht. In eine ähnliche Richtung weisen auch die wenigen kommunalen Bürgerbegehren in Bayern und in anderen Bundesländern, die Minderheiten betreffen. So liegt in Bayern die höchste materielle Erfolgsquote bei denjenigen kommunalen Bürgerbegehren zu Minderheiten, die sich gegen Moscheebauten und den Bau von Aussiedlerunterkünften gewandt haben,⁹ während Ingroup-Minderheiten durch Bürgerbegehren kaum tangiert wurden (Rose 2009). 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.

Als vorläufige Erkenntnis lässt sich festhalten, dass direkte Demokratie nicht *per se* ein mehrheitsdemokratisches Schwert mit scharfer Klinge oder umgekehrt ein effektives Schutzschild für Minderheiten darstellt, sondern deren Wirkung stark von den politischen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger, vom gesellschaftlichen Integrationsgrad der betroffenen Minderheit und ihrer Wahrnehmung als Fremdgruppe sowie der Ausbautintensität ihrer Rechte abhängt. In Anlehnung an Tocquevilles kritische Würdigung der amerikanischen Demokratie (1835/1976) kann deshalb gefolgert werden, dass die direkte Demokratie zwar durchaus das Potenzial einer Mehrheitstyrannie in sich trägt. Wird sie aber in umsichtiger Weise in den Rahmen verfassungsinstitutioneller Sicherungen und eine gefestigte demokratische Kultur eingebettet, dann ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass ‚tyrannische‘ Volksentscheide die Ausnahme bleiben, hingegen die vielfältigen Vorteile und Stärken direktdemokratischer Verfahren zum Tragen kommen.

Literatur

- Abromeit, Heidrun. 1995. Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität. *Politische Vierteljahresschrift* 36:49–66.
- Axelrod, Robert. 2005. *Die Evolution der Kooperation*. München: Oldenbourg.
- Bell, Derrick A. 1978. The referendum. Democracy's barrier to racial equality. *Washington Law Review* 54:1–28.
- Billerbeck, Rudolf. 1989. *Plebiszitäre Demokratien in der Praxis. Zum Beispiel Kalifornien*. Berlin: Edition Sigma.

9 Wobei es in keinem Fall zu einem Bürgerentscheid gekommen ist.

- Bochsler, Daniel, und Simon Hug. 2009. *How minorities fare under referendums. A cross-national study*. Paper presented at the ECPR General Conference, Potsdam, September 10–12, 2009.
- Bolliger, Christian. 2004. Spielt es eine Rolle, wer entscheidet? Einbürgerungen in Gemeinden mit Parlaments- und Volksentscheid im Vergleich. In *Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden*, Hrsg. Pascale Steiner und Hans-Rudolf Wicker, 43–60. Zürich: Seismo.
- Bolliger, Christian. 2007. Minderheiten in der direkten Demokratie: Die Medaille hat auch eine Vorderseite. In *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschal, 419–446. Berlin: Lit.
- Buri, Christoph, und Gerald Schneider. 1993. Gründe und Scheingründe für das Schweizer Abstimmungsverhalten. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 19:389–417.
- Butler, David, und Austin Ranney. 1978. *Referendums: A comparative study of practice and theory*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Butler, David, und Austin Ranney. Hrsg. 1994. *Referendums around the world. The growing use of direct democracy*. London: MacMillan.
- Camobreco, John F. 1996. Preferences, fiscal policies, and the initiative process. *Journal of Politics* 60:819–829.
- Christmann, Anna. 2010. Damoklesschwert Referendum? Die indirekte Wirkung ausgebauter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten. *Swiss Political Science Review* 16:1–41.
- Cronin, Thomas. 1989. *Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press.
- Decker, Frank. 2006. Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10:3–10.
- Donovan, Todd, und Shaun Bowler. 1998. Direct democracy and minority rights: An extension. *American Journal of Political Science* 42:1020–1024.
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row.
- Eder, Christina. 2010. Ein Schlüssel zum Erfolg? Gibt es ein Patentrezept für Volksentscheide in den deutschen Bundesländern? *Politische Vierteljahresschrift* 51:43–67.
- Freitag, Markus, und Uwe Wagschal. Hrsg. 2007. *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit.
- Freitag, Markus, Christoph Müller, und Adrian Vatter. 2003. Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. *Politische Vierteljahresschrift* 44:348–369.
- Freitag, Markus, und Adrian Vatter. 2000. Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 136:579–606.
- Frey, Bruno S., und Lorenz Goette. 1998. Does the popular vote destroy civil rights? *American Journal of Political Science* 42:1343–1348.
- Gamble, Barbara S. 1997. Putting civil rights to a popular vote. *American Journal of Political Science* 41:245–269.
- Gerber, Elisabeth. 1996. Legislative response to the threat of popular initiatives. *American Journal of Political Science* 40:99–128.
- Gerber, Elisabeth. 1999. *The populist paradox: Interest group influence and the promise of direct legislation*. Princeton: Princeton University Press.
- Gerber, Elisabeth, und Simon Hug. 2001. *Minority rights and direct legislation: Theory, methods, and evidence*. Working Paper. University of California at San Diego: Department of Political Science.
- Gibson, James L., und Amanda Gouws. 2000. Social identities and political intolerance: Linkages within the South African mass public. *American Journal of Political Science* 44:278–292.
- Grotz, Florian. 2009. Direkte Demokratie in Europa: Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung. *Politische Vierteljahresschrift* 50:286–305.

- Haider-Markel, Donald P., und Kenneth J. Meier. 1996. The politics of gay and lesbian rights: Expanding the scope of conflict. *Journal of Politics* 58:332–349.
- Haider-Markel, Alana Querze, und Kara Lindaman. 2007. Lose, win, or draw? A reexamination of direct democracy and minority rights. *Political Research Quarterly* 60:304–314.
- Hajnal, Zoltan L., Elisabeth R. Gerber, und Hugh Louch. 2002. Minorities and direct legislation: Evidence from California ballot proposition elections. *Journal of Politics* 64:154–177.
- Helbling, Marc. 2008. *Practising citizenship and heterogenous nationhood. Naturalisations in Swiss municipalities*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Helbling, Marc, und Hanspeter Kriesi. 2004. Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. *Swiss Political Science Review* 10:33–58.
- Hirter, Hans, und Adrian Vatter. 2010. *VOX-Analyse zur Minarettverbots-Initiative vom 29. November 2009*. Universität Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Höglinger, Dominic. 2008. Verschafft die direkte Demokratie den Benachteiligten mehr Gehör? *Swiss Political Science Review* 14:207–243.
- Hug, Simon. 2004. Occurrence and policy consequences of referendums. *Journal of Theoretical Politics* 16:321–356.
- Kirchgässner, Gebhard. 2010. Direkte Demokratie und Menschenrechte. In *Jahrbuch für direkte Demokratie*, Hrsg. Lars Feld et al., 123–145. Baden-Baden: Nomos.
- Kranenpohl, Uwe. 2003. Verkürzen Verfassungsrichter Volksrechte? Verfassungspolitische Probleme der Volksgesetzgebung. *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 1:37–46.
- Kranenpohl, Uwe. 2006. Bewältigung des Reformstaus durch direkte Demokratie? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10:32–38.
- Laakso, Markku, und Rein Taagepera. 1979. ‚Effective‘ number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12:112–145.
- Lascher, Edward L., Michael Hagen, und Steven Rochlin. 1996. Gun behind the door – ballot initiatives, state policies and public opinion. *Journal of Politics* 58:760–775.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linder, Wolf. 2005. *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf, und Adrian Vatter. 1996. Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In *Planung und Kommunikation*, Hrsg. Klaus Selle, 180–190. Wiesbaden: Bauverlag.
- Lipset, Seymour M., und Stein Rokkan. 1967. Cleavage structures, party systems, and voter alignments. An introduction. In *Party systems and voter alignments: Cross-national perspective*, Hrsg. Seymour M. Lipset und Stein Rokkan, 1–64. New York: Free Press.
- Lupia, Arthur, und John G. Matsusaka. 2004. Direct democracy: New approaches to old questions. *Annual Review of Political Science* 7:463–482.
- Lutz, Georg. 2007. Low turnout in direct democracy. *Electoral Studies* 26:624–632.
- Madison, James. [1788] 1961. *The federalist papers*. New York: The American New Library of World Literature.
- Magin, Raphael, Christina Eder, und Adrian Vatter. 2008. Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster. In *Die Politik der Bundesländer. Staatsstätigkeit im Vergleich*, Hrsg. Achim Hildebrandt und Frieder Wolf, 345–361. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Magleby, David B. 1994. Direct legislation in the American states. In *Referendums around the world. The growing use of direct democracy*, Hrsg. David Butler und Austin Ranney, 218–257. London: MacMillan.
- Matsusaka, John G. 2004. *For the many or the few. The initiative, public policy, and American democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Matsusaka, John G. 2005. The eclipse of legislatures: Direct democracy in the 21st century. *Public Choice* 124:157–177.

- Milic, Thomas. 2008. *Ideologie und Stimmverhalten*. Chur: Rüegger.
- Neto, Octavio A., und Gary W. Cox. 1997. Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science* 41:149–174.
- Nicholson-Crotty, Sean. 2006. Reassessing Madison's diversity hypothesis: The case of same-sex marriage. *Journal of Politics* 68:922–930.
- Ordeshook, Peter C., und Olga V. Shvetsova. 1994. Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties. *American Journal of Political Science* 38:100–123.
- Rose, Rafael. 2009. *Direkte Demokratie und Interessen von Minderheiten in Bayern*. Unveröffentlichte Diplomarbeit: Universität München.
- Schmidt, Manfred G. 2000. *Demokratietheorien*. Opladen: Leske + Budrich.
- Tajfel, Henri. 1982. *Social identity and intergroup relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tolbert, Caroline J., und Rodney E. Hero. 1996. Race/ethnicity and direct democracy: An analysis of California's illegal immigration initiative. *Journal of Politics* 58:806–818.
- Tolbert, Caroline J., und Rodney E. Hero. 2001. Dealing with diversity: Racial/ethnic context and social policy change. *Political Research Quarterly* 54:571–604.
- Tocqueville de, Alexis. [1835] 1976. *Über die Demokratie in Amerika*. München: dtv.
- Tschannen, Pierre. 1995. *Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Vatter, Adrian. 2002. *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in der Schweiz*. Opladen: Leske + Budrich.
- Vatter, Adrian. 2008. Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensusdemokratie im Wandel. *Swiss Political Science Review* 14:1–47.
- Vatter, Adrian, und Markus Freitag. 2007. The contradictory effects of consensus democracy on the size of government. *British Journal of Political Science* 37:359–371.
- Vatter, Adrian, und Ruth Nabholz. 1995. Der Stimmbürger als Homo Oeconomicus? Ein empirischer Theorientest des Stimmbürgerverhaltens bei Fiskalvorlagen. *Politische Vierteljahresschrift* 36:484–501.
- Weldon, Steven. 2006. The institutional context of tolerance for ethnic minorities: A comparative, multilevel analysis of Western Europe. *American Journal of Political Science* 50:331–349.
- Wagschal, Uwe. 2007. Direktdemokratie und europäische Integration. In *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschal, 41–69. Münster: Lit.