

# **Positionspapier Nr. 2**

## **Gefährden Volksentscheide Minderheiten?**

25.06.14

Dr. Paul Tiefenbach

[paul.tiefenbach@mehr-demokratie.de](mailto:paul.tiefenbach@mehr-demokratie.de)

**Inhaltsverzeichnis**

**1. Die Erfahrungen in den USA..... 3**

**2. Die Erfahrungen in der Schweiz..... 4**

**3. Die Erfahrungen in Deutschland..... 6**

**4. Schlussfolgerungen..... 7**

    4.1 Die frühzeitige Einbeziehung des Parlaments  
        in die Debatte um ein Volksbegehren..... 7

    4.2 Eine tolerante Gesellschaft..... 8

    4.3 Rechtsstaat und Verfassungsgerichtsbarkeit..... 9

**Literatur..... 10**

Das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaat ist eine häufig diskutierte Frage in den Wissenschaften, aber auch in der politischen Praxis spielt es eine große Rolle, wenn man an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zu den fundamentalen Bürger- und Menschenrechten denkt. Diese Beziehung spiegelt sich auch in direktdemokratischen Entscheidungen wider. Als Beispiel sei die Abstimmung über das Verbot von Minarettbauten in der Schweiz genannt. Führen direktdemokratische Verfahren zur Benachteiligung ethnischer, kultureller, religiöser oder sexueller Minderheiten? Dieses Papier stellt dazu einige empirische Studien vor.

## **1. Die Erfahrungen in den USA**

Die Zahl der Abstimmungen, die sich ausdrücklich mit Minderheitenrechten befassen, ist insgesamt gering. In den USA sind es circa fünf Prozent aller Volksentscheide.

Barbara Gamble hat 1997 in einem Artikel für das American Journal of Political Science die Ergebnisse von Volks- und Bürgerentscheiden zwischen 1959 und 1993 in verschiedenen Bundesstaaten der USA ausgewertet. Sie fand insgesamt 74 Entscheide, bei denen Minderheitenrechte tangiert wurden. Gambles Ergebnisse klingen in der Tat beunruhigend. Von den 74 Initiativen hatten alle bis auf sechs (somit 92 Prozent) das Ziel, Minderheitenrechte einzuschränken. Von diesen sechs war nur eine einzige erfolgreich. Die meisten Entscheide, nämlich 78 Prozent, hatten einen für Minderheiten nachteiligen Ausgang. Inhaltlich ging es meistens um die Rechte von Homosexuellen. Zum Beispiel wurde in San Francisco per Volksentscheid die Absicht vereitelt, unverheiratet zusammenlebenden städtischen Angestellten ehetyypische Vergünstigungen zukommen zu lassen. Lediglich sehr weitgehende Vorschläge (wie ein Berufsverbot für homosexuelle Lehrer) fielen durch. Beschlossen wurden auch Zwangstests auf eine HIV-Infektion 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.“

Hermann K. Heußner kommt in einer 2012 erschienenen Auswertung aller Volksinitiativen in den USA zu ähnlichen Zahlen. Er zählt im Zeitraum 1950 bis 2009 insgesamt 53 Volksinitiativen in den USA, die Rechte von Ausländer/innen, Homosexuellen oder AIDS-Kranken einschränken wollten. Von diesen wurden fast drei Viertel gewonnen. Zum Vergleich: die durchschnittliche Erfolgsrate für Volksinitiativen in den USA beträgt 41 Prozent. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Initiative Erfolg hat, ist also fast doppelt so hoch, wenn sie sich gegen Minderheiten wendet. Zum Beispiel gab es in Arkansas, Kalifornien, Colorado und Washington Volksinitiativen gegen Schulintegration. Sie wandten sich gegen Pläne der jeweiligen Landesregierung, durch den Einsatz von Schulbussen Kindern aus verschiedenen Stadtteilen und unterschiedlichen sozialen und ethnischen Schichten den Besuch der gleichen

Schule zur ermöglichen. Alle diese Initiativen wurden mit deutlichen Mehrheiten angenommen, teilweise aber hinterher von den Gerichten als diskriminierend wieder aufgehoben. Zwölfmal wurde in den USA darüber abgestimmt, ob neben dem Englischen noch eine andere Sprache zugelassen werden solle, zum Beispiel für muttersprachlichen Schulunterricht lateinamerikanischer Einwandererkinder. Zehnmal waren die Bürger/innen dagegen. In Kalifornien wurde 1984 sogar die Ausgabe von Wahlinformationen und Stimmzetteln auf Spanisch abgelehnt.

Ähnlich negativ sind die Erfahrungen mit Volksentscheiden über die Zulassung der gleichgeschlechtlichen Ehe. Wenn diese in verschiedenen Bundesstaaten der USA erlaubt wurde, geschah das auf Grund von Parlaments- oder Gerichtsbeschlüssen. Die Wähler/innen lehnten sie in 30 von 31 Volksentscheiden ab. Im November 2012 gab es allerdings eine Veränderung: In drei Bundesstaaten (Maine, Maryland und Washington) ließen die Wähler/innen Parlamentsbeschlüsse passieren, die die gleichgeschlechtlich Ehe legalisierten und stimmten ihnen in Referenden zu.

## **2. Die Erfahrungen in der Schweiz**

Auch die Ergebnisse von Volksentscheiden in der Schweiz sind für Minderheiten meist nachteilig. Die Verfasser einer Studie, die alle minderheitenrelevanten Volksentscheide in Bund und Kantonen seit den 60er Jahren auswertet, kommen zu dem Schluss, dass „die direkten Effekte der direkten Demokratie tendenziell minderheitenfeindlich sind.“<sup>1</sup> Im Zentrum dieser Studie standen 193 parlamentarische Entscheidungen zu Minderheitenrechten, die nachträglich im Referendum bestätigt werden mussten. In drei Vierteln aller Fälle stimmten die Bürger/innen mit dem Votum der Abgeordneten überein. Dort jedoch, wo sie einen Parlamentsbeschluss im Referendum ablehnten, geschah das fast immer zum Nachteil einer Minderheit. Homosexuelle waren davon nicht betroffen: Alle Parlamentsbeschlüsse zum Ausbau von Homosexuellenrechten wurden vom Volk gutgeheißen. Anders war die Lage dagegen bei Ausländer/innen. Hier wurden 42 Prozent aller Beschlüsse des Parlaments, die ihnen mehr Rechte zubilligen sollten, im Volksentscheid zurückgewiesen. Parlamentsbeschlüsse zur Einschränkung von Ausländerrechten fanden die Stimmbürger/innen dagegen in 95 Prozent aller Fälle richtig.

Die Erfahrungen mit Einbürgerungsverfahren zeigen, dass die Schweizer Bürger/innen weniger zur Einbürgerung von Ausländer/innen bereit sind als gewählte Repräsentant/innen. Gut belegen lässt sich dies durch die unterschiedlich gehandhabte Einbürgerungspraxis bis ins Jahr 2003. Bis dahin konnten in vielen Gemeinden die Einwohner/innen über jedes einzelne Einbürgerungsgesuch abstimmen. In anderen Gemeinden wurde über Einbürgerungsgesuche direkt vom Gemeinderat beziehungsweise von der Verwaltung entschieden. Man hat hier also einen direkten Vergleich: Wie handhaben Politiker/innen und Verwaltung die Einbürgerungen, wie die Bevölkerung selbst? Das Ergebnis einer Untersuchung von 207 Schweizer Gemeinden ist

---

1 Vatter 2011, S. 227.

eindeutig: Die Ablehnungsquote liegt bei drei Prozent, wenn der Gemeinderat oder die Gemeindeverwaltung entschieden haben. 97 Prozent der Antragsteller/innen wurden demnach eingebürgert, wenn sie die rechtlichen Voraussetzungen erfüllten. In Fällen, in denen eine Bürgerversammlung entschied, wurden acht Prozent abgelehnt. Bei einer Urnenabstimmung hatten die Einbürgerungswilligen noch geringere Chancen. In der Anonymität der Wahlkabine stimmten die Schweizer/innen in mehr als 30 Prozent der Fälle gegen die Einbürgerung. Inzwischen wurde vom Schweizer Bundesgericht die Einbürgerung per Bürgerentscheid oder Bürgerversammlung verboten.

Ein anderes Thema ist die Anerkennung von Religionsgemeinschaften. In Österreich sind zwölf Religionsgemeinschaften gesetzlich anerkannt, unter diesen die buddhistische, die israelitische und die islamische Glaubensgemeinschaft sowie drei orientalisch-orthodoxe Kirchen. In der Schweiz dauerte es bis zum Jahr 2002, bis zumindest die beiden großen christlichen Kirchen in allen Kantonen gesetzlich als Religionsgemeinschaften anerkannt waren. Inzwischen sind auch die jüdischen Gemeinden als Religionsgemeinschaften anerkannt, aber nur in sechs der 26 Kantone. In keinem Kanton ist eine weitere, nicht-christliche Religionsgemeinschaft staatlich anerkannt. Auch diese im europäischen Vergleich sehr restriktive Anerkennungspraxis hat mit der direkten Demokratie zu tun. Denn über die Anerkennungsregeln für Religionsgemeinschaften entscheidet das Kantonsparlament. Die Bevölkerung hat das Recht, dagegen ein Referendum anzurufen. Zwar wurde nur drei Mal an der Urne eine vom Parlament beschlossene Liberalisierung der Anerkennungsregeln aufgehoben, eine Analyse der einschlägigen Debatten in dreizehn Kantonsparlamenten zeigt aber deutlich, dass das „Damoklesschwert Referendum“ von vornherein verhinderte, dass die Abgeordneten liberale Anerkennungsregeln beschlossen: „Die Gefahr der Ablehnung durch das Volk schien zu groß“<sup>2</sup>

Allerdings ist auch in der Schweiz die Zahl Minderheiten diskriminierender Volksentscheide nicht sehr groß. Es gab beginnend mit dem Jahr 1866 bis Ende 2013 insgesamt 577 Abstimmungen auf Bundesebene. Nur sieben davon befassten sich mit den Rechten religiöser Minderheiten, weitere 37 mit Ausländer/innen und Flüchtlingen. Ferner gab es eine Volksabstimmung, bei der es um die Anerkennung homosexueller Lebensgemeinschaften ging. Insgesamt gab es also 45 bundesweite Abstimmungen zu Minderheiten in der Schweiz, was einem Anteil von knapp acht Prozent entspricht. Von diesen gingen jedoch keineswegs alle zum Nachteil der Minderheiten aus. Das Bundesgesetz, das eingetragene Partnerschaften homosexueller Paare ermöglichte, wurde zum Beispiel vom Volk gebilligt. Oben ist eine Untersuchung erwähnt, nach der 42 Prozent aller von Kantonsparlamenten und Bundesversammlung beschlossenen Verbesserungen für Ausländer/innen im Referendum zurückgewiesen wurden. Immerhin bedeutet das im Umkehrschluss, dass die Bevölkerung in der Mehrheit der Fälle ausländerfreundlichen Reformen aktiv zugestimmt hat.

Die meisten der oben erwähnten 45 Abstimmungen zu Minderheitenrechten waren Referenden. Die Bevölkerung stimmte also über einen Beschluss des Parlaments ab. Dass die Bevölkerung von sich aus aber die Initiative ergreift, um den Status Quo für Minderheiten zu verschlechtern,

2 Christmann, Anna: Direkte Demokratie als Damoklesschwert? Die indirekte Wirkung der Volksrechte auf die Anerkennung für Religionsgemeinschaften. In: Vatter 2011, a.a.O.

passiert nur sehr selten. In fast 150 Jahren, nämlich von 1866 bis Frühjahr 2014, gab es nicht mehr als 20 bundesweite Volksinitiativen in der Schweiz, die sich gegen Minderheiten richteten. Von diesen wurden gerade mal vier angenommen:

- 1893 eine Initiative, die das im Judentum und im Islam geforderte „Schächten“ verbot
- 2009 die Volksinitiative gegen den Bau von Minaretten
- 2010 die „Volksinitiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer“
- 2014 die Initiative gegen "Masseneinwanderung"

Die anderen Initiativen wurden abgelehnt. Abgelehnt wurde zum Beispiel im Jahr 2002 eine Initiative der größten Schweizer Partei, der SVP, die verlangte, aus „sicheren Drittstaaten“ eingereiste Asylsuchende nicht mehr anzuerkennen sowie die Sozialleistungen für Asylsuchende einzuschränken. Die Schweizer Bevölkerung fand das zu hart und stimmte dagegen. Ebenfalls erfolglos blieb die SVP-Initiative „Für eine Regelung der Zuwanderung“ im Jahr 2000. Sie verlangte eine Begrenzung des Ausländeranteils auf maximal 18 Prozent der Bevölkerung. Zum Vergleich: In Deutschland ist er knapp halb so hoch. Es stimmten jedoch nur 36 Prozent für die Initiative. 2005 stimmten die Bürger/innen in einem fakultativen Referendum der Assoziierung an das Schengen-Abkommen zu und öffneten damit die Türen für Menschen aus den Staaten der Europäischen Union. Inzwischen (2014) sind 24 Prozent aller Einwohner/innen der Schweiz Ausländer/innen. Das sind vier Mal so viele wie im Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten, der 6,4 Prozent beträgt.

### **3. Die Erfahrungen in Deutschland**

Im Grundgesetz heißt es in Artikel 3: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ Volksbegehren, die sich gegen Artikel 3 GG richten, wären unzulässig. Bisher hat sich dieses Problem aber gar nicht gestellt. Bis zum März 2014 gab es in den deutschen Bundesländern kein einziges Volksbegehren, das sich mit den durch das Grundgesetz geschützten Minderheiten befasste.

Weitaus höher ist die Zahl der kommunalen Begehren und Entscheide. Die von den Universitäten Wuppertal und Marburg betriebene Datenbank der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide listet 7.200 Bürgerbegehren in Deutschland auf. Melisa Berktaş hat die Datenbank auf minderheitenfeindliche Begehren ausgewertet. Natürlich haben Bürgerbegehren nur einen sehr begrenzten Themenumfang. Zum Beispiel können Homosexuellenrechte kaum Thema eines Bürgerentscheids werden. Dafür kann der Bau einer Einrichtung für Drogenabhängige oder eines Gefängnisses Gegenstand von Bürgerentscheiden sein. Der Minderheitenbegriff muss daher weiter gefasst werden als im Grundgesetz. Minderheiten können sich durch objektive Kriterien wie Staatsangehörigkeit oder Religion unterscheiden, aber auch durch ein zeitweiliges oder erworbenes besonderes Merkmal, das von der Mehrheit als

störend oder bedrohlich empfunden wird. Beispiele sind Alte, Obdachlose oder Drogenabhängige. Eine solche soziale Minderheit ist „eine Minderheit, die sich durch kulturelle und/oder psychische Merkmale vom Rest der Gesellschaft unterscheidet und so von der sozial dominierenden Gruppe als minderwertig angesehen und auch so behandelt wird. [...] Der Begriff wird praktisch auf alle Gruppen angewandt, die zahlenmäßig weniger als die Hälfte einer gegebenen Bevölkerung ausmachen, deren Erscheinen und Auftreten von den vorherrschenden Sitten und Verhaltensweisen abweicht und die weniger Einfluss haben als die restliche Bevölkerung.“<sup>3</sup>

Für die Auswertung der Bürgerbegehrensdatenbank hieß das, auch Intoleranz gegenüber Alter, sozialem Status, psychischen Erkrankungen, Suchterkrankungen und wegen begangener Straftaten einzubeziehen. Selbst bei diesem weiten Begriff von Minderheit fanden sich nur 34 Fälle von Bürgerbegehren, die auf Ausgrenzung abzielten. Von diesen 34 Bürgerbegehren richteten sich 17 gegen Muslime. Beispiele sind Bürgerbegehren gegen den Bau einer Moschee oder für ein Burkaverbot in städtischen Gebäuden. Weitere Themen sind der Bau von Unterkünften für Asylsuchende, von Drogenhilfeeinrichtungen oder forensischen Kliniken. 34 Begehren von 7200 entspricht einem Anteil von knapp 0,5 Prozent. Das ist sehr wenig. Etliche Begehren waren auch von vornherein unzulässig. Letztlich führten nur drei zu einem im Sinne der Initiator/innen erfolgreichen Beschluss, also gemessen an der Gesamtzahl der Bürgerbegehren in Deutschland eine verschwindend geringe Zahl. Die drei angenommenen Begehren richteten sich in zwei Fällen gegen den Bau von Einrichtungen für Strafgefangene, im anderen Fall gegen den Bau einer Drogenhilfeeinrichtung. Vier weitere Begehren waren in ihrer Intention nicht diskriminierend, sondern positiv für Minderheiten. Von diesen waren zwei erfolgreich.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Die direkte Demokratie erweist sich in den USA und in der Schweiz häufig als Problem, wenn die Parlamente Verbesserungen für Minderheiten schaffen wollen, zum Beispiel eine Religionsgemeinschaft anerkennen. Sie verhindert oder verlangsamt den Ausbau von Minderheitenrechten und bremst Verbesserungen. Volks- oder Bürgerbegehren „von unten“, die Minderheitenrechte einschränken wollen, sind sehr selten. Meist richten sie sich gegen Verbesserungen und fordern nur selten, dass sich die Situation einer Minderheit verschlechtere. Dennoch ist es natürlich wichtig, mögliche negative Effekte der direkten Demokratie auf Minderheitenrechte zu minimieren. Das kann auf drei Ebenen geschehen: durch Einbeziehung des Parlaments, durch eine tolerante Gesellschaft und durch die Justiz.

##### **4.1 Die frühzeitige Einbeziehung des Parlaments in die Debatte um ein Volksbegehren**

Wir haben gesehen, dass die Parlamente in der Schweiz und in den USA häufig minderheitenfreundlicher abstimmen als die Bürger/innen. Barbara Gamble führt dies auf die Debatten im Parlament zurück: „Anhörungen, Koalitionen, öffentlich wahrgenommene

<sup>3</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Minderheit>, Zugriff am 19.3.14

Abstimmungen und die Notwendigkeit, das Abstimmungsverhalten zu erklären, tragen dazu bei, das Verhalten der Repräsentanten zu lenken. Keines dieser Filtersysteme existiert, wenn die Öffentlichkeit direkt wählt...“ Für eine Gesetzgebung zum Volksentscheid in Deutschland lässt sich daraus folgendes ableiten: Die in Deutschland dreistufig gestaltete Volksgesetzgebung sollte bereits nach der ersten Stufe eine Debatte im Parlament oder in einem Parlamentsausschuss vorsehen und eine weitere Debatte nach erfolgreichem Volksbegehren. Die Initiator/innen des Volksentscheids sollten in die Debatte einbezogen werden. Ihnen sollte sowohl nach der ersten als auch nach der zweiten Stufe des Verfahrens die Möglichkeit eingeräumt werden, ihren Gesetzentwurf zu verändern, damit sie auf die in der Debatte vorgetragenen Argumente reagieren können. Das Parlament sollte die Möglichkeit haben, beim Volksentscheid einen Gegentwurf alternativ zur Abstimmung zu stellen. Der Gesetzentwurf von Mehr Demokratie für die Einführung des bundesweiten Volksentscheids sieht dies so vor.

#### **4.2 Eine tolerante Gesellschaft**

Die Ergebnisse der Schweizer Untersuchung zeigen klar, dass die negativen Effekte bei schlecht integrierten Gruppen besonders hoch ausfallen. Die Bereitschaft, minderheitenfeindliche Volksentscheide zu unterstützen, hängt entscheidend davon ab, wie weit die betroffene Gruppe allgemein akzeptiert und damit toleriert ist. Volksinitiativen gegen Homosexuelle, Juden oder Behinderte sind in der Schweiz verpönt. Auch nationale Sprachminderheiten (7,6 Prozent sprechen italienisch, 0,6 Prozent rätoromanisch, beide Sprachen sind dem Deutschen gleichgestellt) sind gut integriert und werden durch Volksentscheide nicht benachteiligt. Flüchtlinge und Muslime dagegen genießen nicht die gleiche Akzeptanz. Statt für Akzeptanz auch dieser Gruppen zu werben, werden Vorurteile innerhalb der Mehrheitsgesellschaft häufig instrumentalisiert. Kampagnen gegen Ausländer/innen in der Schweiz werden meist von der rechtspopulistischen Schweizer Volkspartei lanciert. Referenden oder Initiativen gegen die gleichgeschlechtliche Ehe in den USA gehen in der Regel auf Politiker/innen der republikanischen Partei zurück. Dies zeigt, wie wichtig ein politischer Konsens wäre, dass Vorbehalte der Bevölkerungsmehrheit gegen ethnische oder religiöse Minderheiten, gegen Homosexualität, aber auch gegen „neue Minderheiten“ wie zum Beispiel Hartz-IV-Abhängige, Raucher/innen oder Burkaträgerinnen nicht zu instrumentalisieren sind. Das würde Minderheiten diskriminierenden Volksentscheiden den Nährboden entziehen.

Auch sollten die Fristen bis zur Abhaltung des Volksentscheids großzügig bemessen sein, um Zeit für eine breite politische Debatte zu geben, in der sich auch die toleranten gesellschaftlichen Kräfte zu Wort melden können. Der Gesetzentwurf von Mehr Demokratie zur Einführung des bundesweiten Volksentscheids sieht daher vor, dass die Initiatoren nach Durchlaufen der ersten Phase 18 Monate Zeit haben, in denen sie die Zulassung des Volksbegehrens verlangen können. Ist das Volksbegehren erfolgreich, berät der Bundestag darüber. Der Volksentscheid findet dann frühestens sechs Monate nach der Beratung im Bundestag statt. Dies gibt erneut Zeit für eine gründliche Diskussion der Vor- und Nachteile.



### **4.3 Rechtsstaat und Verfassungsgerichtsbarkeit**

Es gibt bei Mehrheitsentscheiden keinen Mechanismus, der für eine angemessene Berücksichtigung der Minderheit in einem Kompromiss sorgen würde. Auf dieses Problem hatte bereits im 19. Jahrhundert Alexis de Tocqueville hingewiesen und den Begriff der „Tyrannei der Mehrheit“ geprägt. Der Schutz der Minderheiten konnte nach seinem Verständnis nur durch eine Instanz gesichert werden, die der Demokratie übergeordnet ist: durch die Justiz. Dieser Auffassung entsprechend können alle demokratisch beschlossenen Gesetze durch das Bundesverfassungsgericht oder die Staatsgerichtshöfe der Bundesländer wieder aufgehoben werden, wenn sie die Bestimmungen der Verfassung gegen Diskriminierung verletzen. Die Verfassung selbst kann nur mit besonders hohen Mehrheiten geändert werden, Teile des Grundgesetzes können gar nicht geändert werden, sondern unterliegen der sogenannten Ewigkeitsklausel. All dies gilt auch für Volksentscheide. Nach den Vorstellungen von Mehr Demokratie sollen Verfassungsänderungen per Volksentscheid nur mit einem „Erschwerniszuschlag“ möglich sein.

Neben den Verfassungen schützen auch europäische und internationale Vereinbarungen die Rechte von Minderheiten. In der europäischen „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ wird zum Beispiel die Diskriminierung „insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status“ untersagt.

In den deutschen Bundesländern müssen daher die Staatsgerichtshöfe auf Antrag der Landesregierung oder des Landtags die Zulässigkeit eines Volksbegehrens überprüfen und seine Abhaltung gegebenenfalls verhindern. In der Schweiz ist das erheblich schwieriger. Das Schweizer Bundesparlament kann, abgesehen von formalen Gründen, nur dann eine Volksinitiative für ungültig erklären, wenn sie zwingendem Völkerrecht widerspricht. Selbst die europäische Menschenrechtskonvention zählt nach schweizerischem Rechtsverständnis nicht dazu. In den USA können die Gerichte erst das Ergebnis eines Volksentscheids auf juristische Zulässigkeit überprüfen. Das führt nicht selten zur nachträglichen Aufhebung eines Volksentscheides. Die deutsche Regelung, wonach die Fragestellung am Anfang des Volksentscheidsprozesses geprüft wird (präventive Normenkontrolle), hat den Vorteil, dass so eine eventuell Minderheiten diskriminierende Kampagne schon im Vorfeld verhindert wird. Es ist sehr fraglich, ob eine Initiative zum Verbot von Minaretten in Deutschland überhaupt zugelassen würde.

Der Gesetzentwurf von Mehr Demokratie zur Einführung des bundesweiten Volksentscheids sieht eine solche präventive Normenkontrolle vor. Sofern die Bundesregierung oder ein Drittel der Bundestagsabgeordneten Zweifel an der Zulässigkeit des Volksbegehrens haben, können sie eine Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht verlangen. Wenn das Bundesverfassungsgericht das Volksbegehren ganz oder teilweise für unzulässig hält, kann es nicht stattfinden. Es sei denn, die Initiator/innen nehmen entsprechend den Vorgaben des Verfassungsgerichts Änderungen vor.

## Literatur

- Billerbeck, Rudolf*: Plebiszitäre Demokratie in der Praxis. Berlin 1989
- Berkas, Melisa*: Minderheitendiskriminierung bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.  
Ausarbeitung für den Verein Mehr Demokratie e.V. Bremen 2014
- Cronin, Thomas E.*: Direct Democracy. Cambridge, London 1989
- Datenbank für lokale Direkte Demokratie in Deutschland:  
[www.datenbank-buergerbegehren.info](http://www.datenbank-buergerbegehren.info)
- Donovan, T./Bowler, S.*: Direct Democracy and Minority Rights. An Extension. In: American Journal of Political science 42/1998, S. 1020-1024
- Frey, B.S./Goette, L.*: Does the Popular Vote Destroy Civil Rights? In: 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, 41/1997, S. 245-269
- Hajnal, Soltan/Louch, Hugh*: Are there Winners and Losers? Race, Ethnicity, and California's initiative process. [www.ppic.org/publications/PPIC152/ppic152.full.pdf](http://www.ppic.org/publications/PPIC152/ppic152.full.pdf)
- Marxer, Wilfried*: Direct Democracy and Minorities. Wiesbaden 2012
- Heußner, Hermann K.*: Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Köln u.a. 1995
- Heußner, H./Jung, O. (Hg.)*: Mehr direkte Demokratie wagen. München 2009
- Mehr Demokratie e.V.*: Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf Bundesebene.  
[www.volksentscheid.de/fileadmin/pdf/MD-Gesetzentwurf\\_Volksentscheid.pdf](http://www.volksentscheid.de/fileadmin/pdf/MD-Gesetzentwurf_Volksentscheid.pdf)
- Mehr Demokratie e.V.*: Volksbegehren in den deutschen Bundesländern.  
[www.mehr-demokratie.de/volksbegehren-deutschland00.html](http://www.mehr-demokratie.de/volksbegehren-deutschland00.html)
- Möckli, Silvano*: Direkte Demokratie. Bern, Stuttgart, Wien 1994
- Vatter, Adrian/Danaci, Deniz*: Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz. In: Politische Vierteljahresschrift 6/2010, S. 205-222
- Vatter, Adrian (Hg.)*: Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie. Zürich 2011