

# Direkte Demokratie im Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und Volksrecht

*Umgang mit grundrechtsproblematischen Volksinitiativen in  
der Schweiz und Kalifornien*

Anna Christmann

Universität Zürich, Zentrum für Demokratie, Aarau

# Ablauf

- I. Direkte Demokratie im Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und Volksrecht
  1. Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat
  2. Rechtliche Prüfverfahren von Volksinitiativen in der Schweiz und Kalifornien
  3. Rechtliche Prüfverfahren in der Praxis
  4. Fazit

Spenden mit dem Vermerk «Religionsfreiheit» nimmt die Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz dankend entgegen: Postkonto 85-515412-1. [www.minarettverbot-nein.ch](http://www.minarettverbot-nein.ch)



Der Himmel über der Schweiz ist gross genug.

Nein zur Intoleranz. Nein zur Minarettverbots-Initiative.



Ivan S., **Vergewaltiger**  
**bald Schweizer?**



**f NEIN**  
chaffungsinitiative **JA**

Überparteiliches Komitee Gegenwurf NEIN PC 60-167674-9

# Ausgangspunkt

Politik und Demokratie in den kleineren Ländern Europas  
Politics and Governance in the Smaller European Democracies

| 2

Anna Christmann

## Die Grenzen direkter Demokratie

Volksentscheide im Spannungsverhältnis von  
Demokratie und Rechtsstaat



Nomos

## Motivation

Direkte Demokratie führt immer wieder zu grundrechtsproblematischen Politikergebnissen

*(was gerade auch in Deutschland besonders sensibel wahrgenommen wird).*

## Forschungsfragen

Welche Möglichkeiten gibt es, mit diesem Phänomen umzugehen?

Handelt es sich um ein Grundsatzargument gegen direkte Demokratie?

# Ablauf

## I. Direkte Demokratie im Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und Volksrecht

1. Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat
2. Rechtliche Prüfverfahren von Volksinitiativen in der Schweiz und Kalifornien
3. Rechtliche Prüfverfahren in der Praxis
4. Fazit

## II. Ausblick Forschungsprojekt

1. Indirekte Effekte direkter Demokratie in den deutschen Bundesländern

# Demokratie und Rechtsstaat

Demokratie und Rechtsstaat stehen in jeder liberalen Demokratie in einem Spannungsverhältnis:

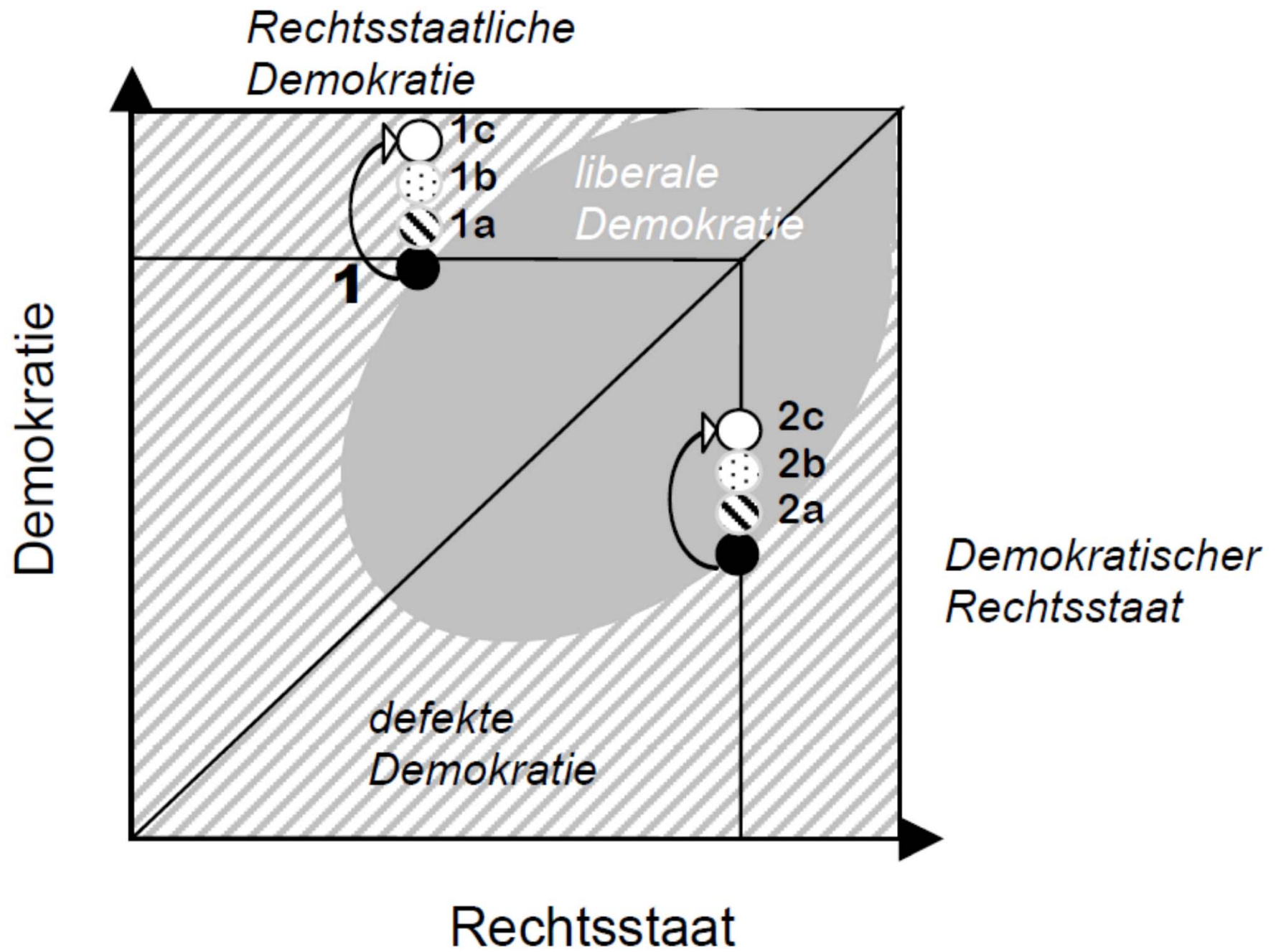
*“The solution to the problems of democracy cannot simply be more democracy, because liberal democracy is in tension with itself”.*

*Plattner (2010: 84)*

# Direkte Demokratie und Rechtsstaat

- Wenig Theorien zu direkter Demokratie und Rechtsstaat
- Einführung direkter Demokratie löst die Spannung zwischen Demokratie und Rechtsstaat nicht aus, aber verdeutlicht sie
- Kann einem Volksentscheid ein juristischer Entscheid gegenüberstehen?







# Direktdemokratische Instrumente

<b>Instrument</b>	<b>Zuwachs an demokratischem Prinzip</b>	<b>Erläuterung</b>
Fakultatives Referendum (FR)	Gering	Entscheidung über Regierungsvorlage Kosten der Unterschriftensammlung
Obligatorisches Referendum (OR)	Mittel	Entscheidung über Regierungsvorlage
<b>Initiative (I)</b>	<b>Gross</b>	<b>Entscheidung über Oppositionsvorlage</b>

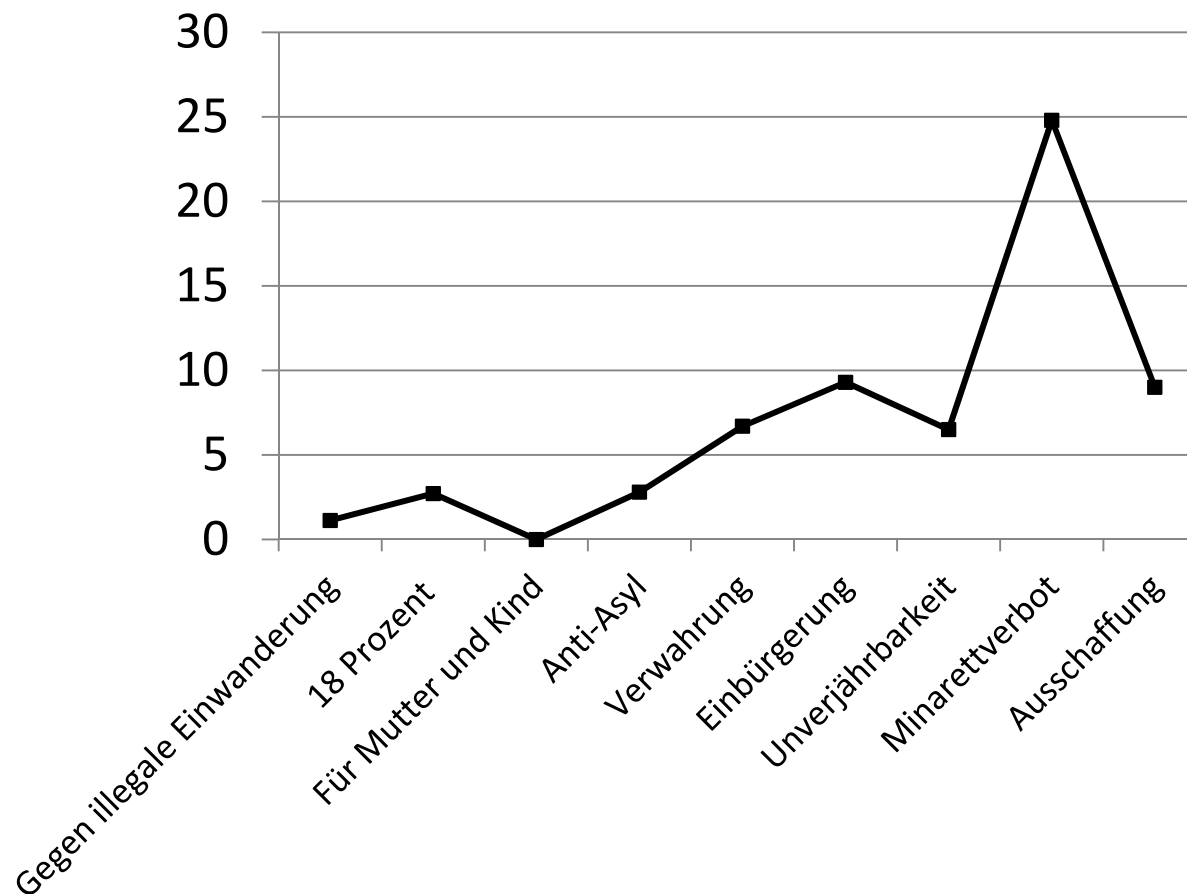
# Grundrechtsproblematische Volksinitiativen zwischen 1990 und 2010

---

		Kalifornien	Schweiz
(A)	Initiativen gesamt	137	76
(B)	Angenommene Initiativen gesamt	46 34% von A	7 9% von A
(C)	Grundrechtsproblematische Initiativen	14 10% von A	10 13% von A
(D)	<b>Angenommene grundrechtsproblematische Initiativen</b>	<b>10 71% von C</b>	<b>4 40% von C</b>

---

# Berücksichtigen die Stimmbürger Grundrechte?



Anteil teilnehmender Stimmbürger, die ein rechtliches Stimmotiv nannten. In Prozent, nach Jahr der Vorlage. Eigene Darstellung, Daten: VOX-Analysen

# Zwischenfazit

- Gleichgewichtstheorie der Demokratie: direkte Demokratie kann zum Ungleichgewicht beitragen, wenn Rechtsstaat schwach ist
  - Insbesondere grundrechtsproblematische Volksinitiativen können liberale Demokratie aus dem Gleichgewicht bringen
  - In der Schweiz und in Kalifornien treten diese immer wieder auf und werden auch regelmässig vom Stimmbürger angenommen, der nur selten Grundrechtsaspekte berücksichtigt
- **Wie gehen die Staaten mit diesem Phänomen um?**
- **Was können andere Staaten von dieser Herausforderung für die Ausgestaltung direkter Demokratie lernen?**

# Ablauf

- I. **Direkte Demokratie im Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und Volksrecht**
  1. Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat
  2. Rechtliche Prüfverfahren von Volksinitiativen in der Schweiz und Kalifornien
  3. Rechtliche Prüfverfahren in der Praxis
  4. Fazit

# Schweiz: Zwingendes Völkerrecht als Grenze

- **Art. 139 Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung**

<sup>3</sup> Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder **zwingende Bestimmungen des Völkerrechts**, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.

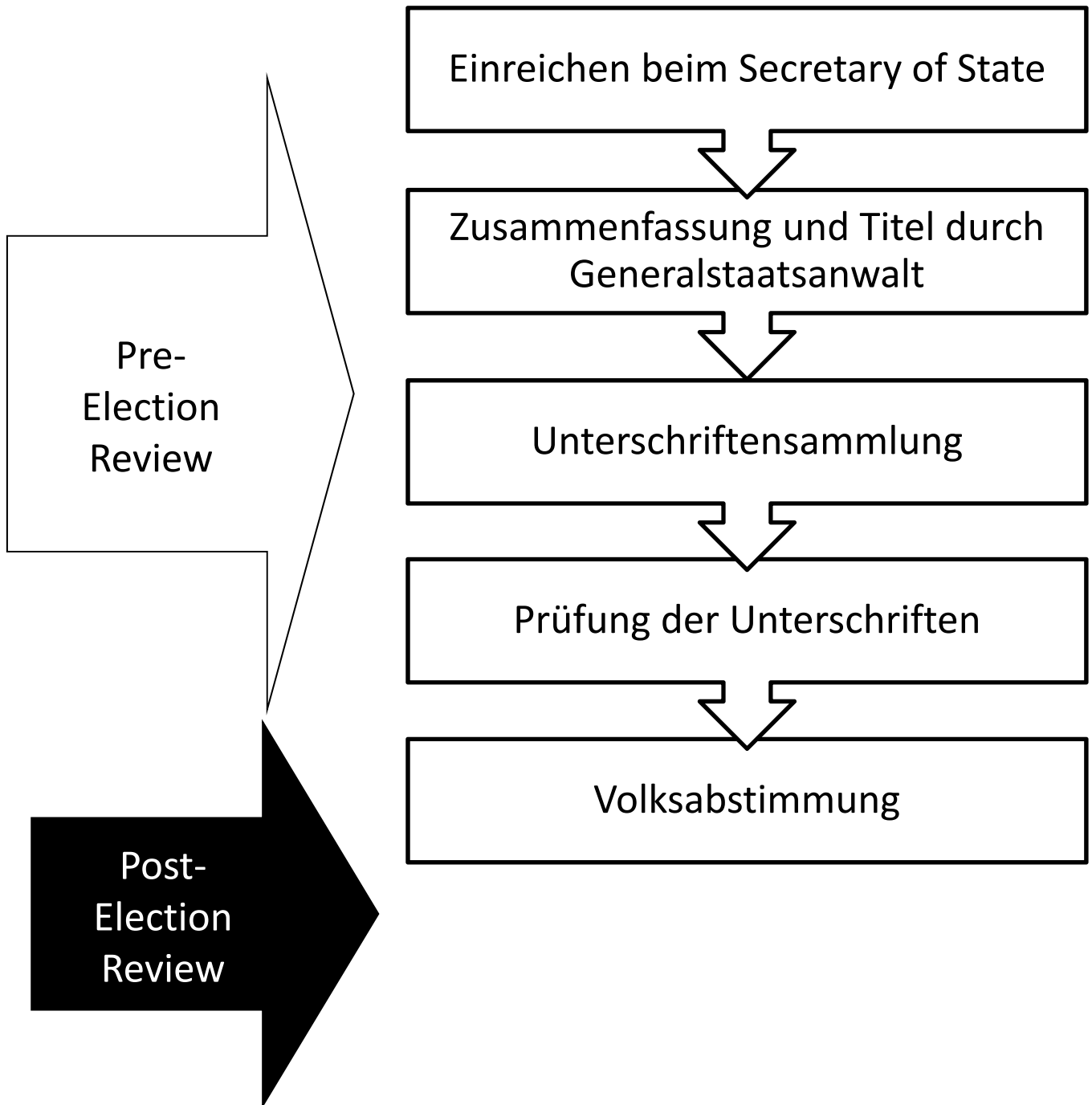
# Ablauf von Volksinitiativen in der Schweiz





# Kalifornien: übergeordnetes Recht als Grenze

- Kalifornien kennt auch Gesetzesinitiative: daher kann kalifornische Verfassung selbst Grenze sein
- Verfassungsgerichtsbarkeit macht die juristische Prüfung jeder Initiative möglich
- Bundesrecht als Grenze
- Grundsätzlich: gleicher Umgang mit Volksinitiativen wie mit Recht, das aus dem repräsentativen Prozess hervorgegangen ist



# Zwischenfazit

- Schweiz:
  - Prüfung vor der Abstimmung durch das Parlament.
  - Grenze für Volksinitiativen ist zwingendes Völkerrecht
- Kalifornien:
  - Gerichte können jederzeit angerufen werden, Entscheide über Grundrechte in der Regel nach der Annahme einer Initiative
  - Grenze: jede Art von übergeordnetem Recht

# Diskussionen in der Schweiz und Kalifornien

- **Schweiz:** Kann das Parlament als politisches Organ einen juristischen Entscheid fällen?
- **Kalifornien:** Sind Richter ausreichend legitimiert, entscheiden sie nicht auch nach eigenen Präferenzen?
- **Zeitpunkt der Ungültigkeitsentscheidung:** Vorher weniger problematisch als nachher?

# Ablauf

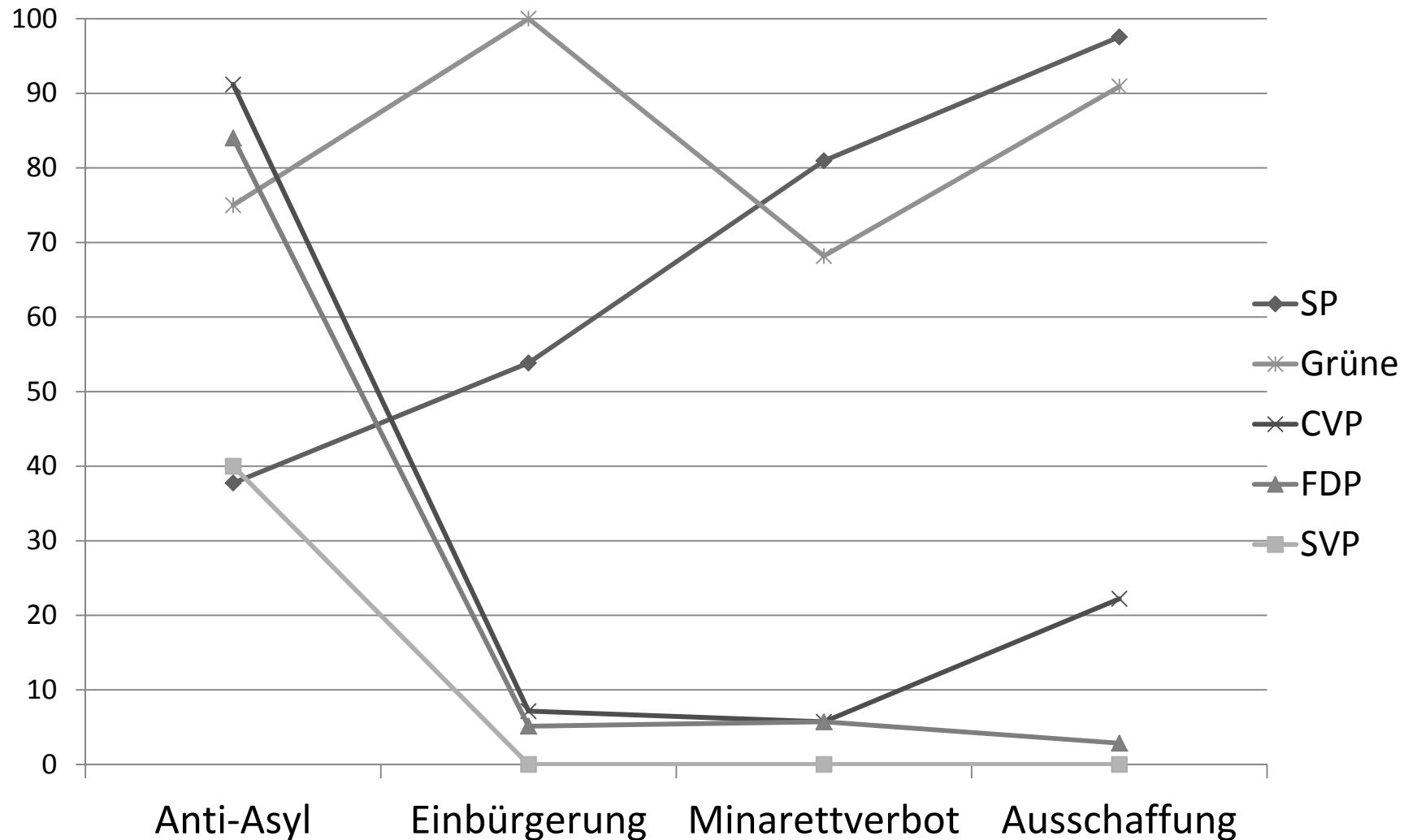
## I. Direkte Demokratie im Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und Volksrecht

1. Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat
2. Rechtliche Prüfverfahren von Volksinitiativen in der Schweiz und Kalifornien
3. Rechtliche Prüfverfahren in der Praxis
4. Fazit

# Initiativen in der Schweiz

Jahr	Ja Stimmen	Thema	Beschreibung
1996	Nicht Abgestimmt	Asyl	Illegale Asylsuchende sollen zurückgewiesen werden (ungeachtet des Non-Refoulement Gebots.)
1996	46.3	Asyl	Illegale Asylsuchende sollen zurückgewiesen werden (Non-Refoulement Gebot beachtend)
2000	36.2	Ausländer	Begrenzt den Anteil an Ausländer auf 18%.
2002	18.2	Abtreibung	Generelles Abtreibungsverbot
2002	49.9	Asyl	Reduziert Sozialhilfe für Asylsuchende,.
2004	56.2	Sicherheit	Lebenslange Sicherheitsverwahrung von Sexualstraftätern
2008	36.2	Ausländer	Gemeinden sollen eigenständig und endgültig über Einbürgerungen entscheiden.
2008	51.9	Sicherheit	Pornographie Verbrechen gegen Kinder verjähren nicht.
2009	57.5	Religion	Der Bau von Minaretten wird verboten.
2010	52.9	Ausländer	Umgehende Ausschaffung von straffälligen Ausländern

# Parlamentsentscheide über Gültigkeit von Volksinitiativen



Anteil der Fraktion, der für die Ungültigkeit der jeweiligen Volksinitiative stimmte, in Prozent. Eigene Darstellung.



# Die Diskrepanz der Mitte Parteien

*„Ja, auf jeden Fall. Weil der Standardspruch der SVP ist natürlich: das Volk hat immer Recht. Und da würden wir ja sagen, nein sie haben nicht immer Recht. Also mit so etwas möchte ich jetzt nicht Munition liefern.“(CVP4)*

*„Es war keine grosse Diskussion, man hatte eine Riesenangst, dass wenn man eine Initiative für ungültig erklärt, dass dann der, der davon betroffen ist, politischen Profit daraus zieht.“ (FDP3)*

Quelle: Eigene Interviews mit National- und Ständeräten in der Frühjahrssession 2010.

# Judicial Review in Kalifornien

- 2/3 der angenommenen Initiativen werden in der Regel von Gericht angefochten.
- Ein Drittel wird teilweise oder vollständig ungültig erklärt.

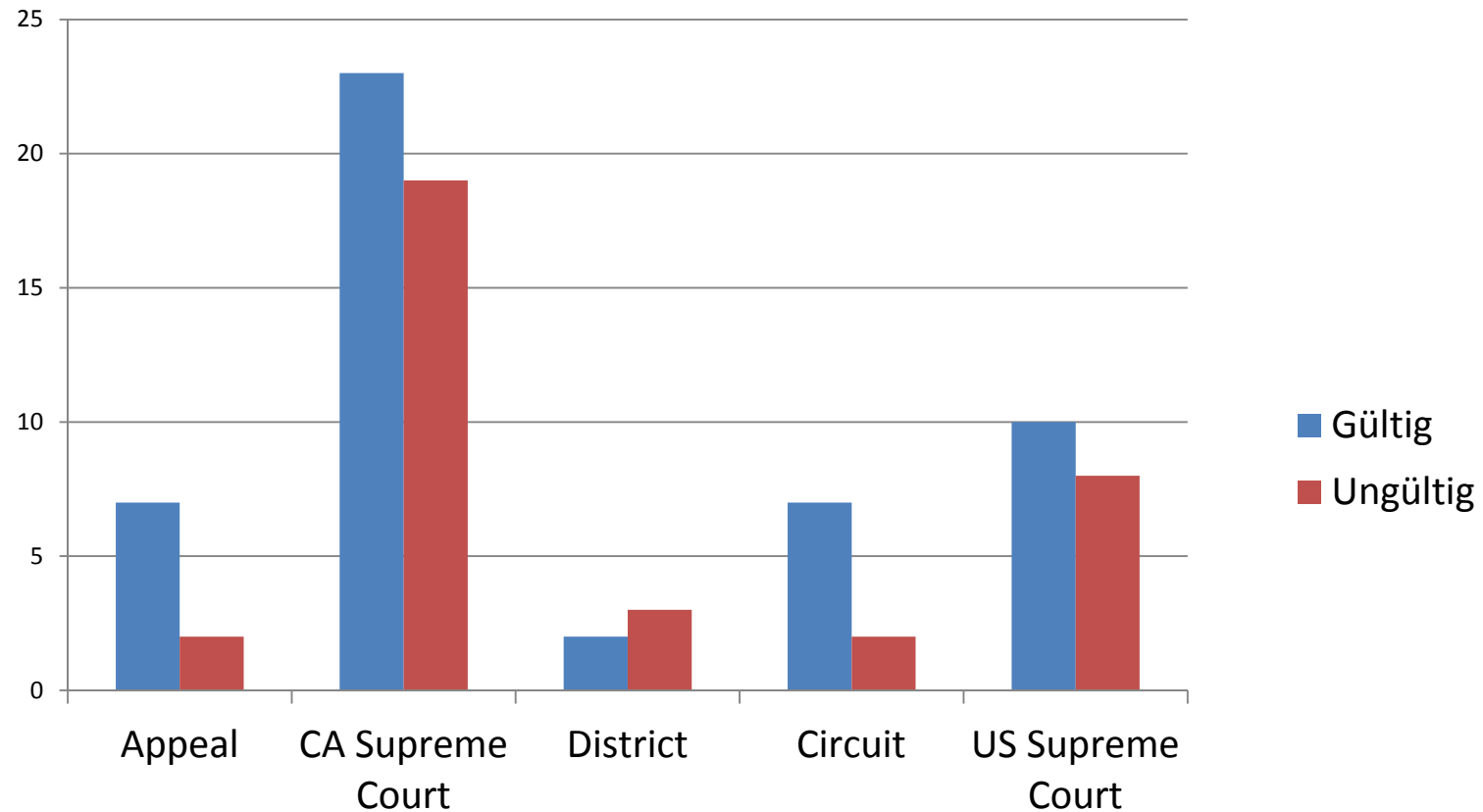
# Initiativen in Kalifornien

Jahr	Vorlage	Verfassung/ Gesetz	Ja Stimmen	Thema	Beschreibung
1990	Prop. 115	V	57%	Sicherheit	Beschränkt die Rechte von Angeklagten auf das in der Bundesverfassung vorgegebene notwendige Minimum, Einführung zusätzlicher Strafen
	Prop. 184	Ges.	72%	Sicherheit	Verschärfung des „Three Strikes Law“
1994	Prop. 187	Ges.	59%	Ausländer	Illegale Einwanderer werden von Sozialleistungen, Gesundheitsvorsorge und öffentlichen Schulen ausgeschlossen.
1996	Prop. 209	V	55%	Ethnische Minderheiten	Verbot jeglicher Bevorzugung aufgrund von Rasse oder Ethnie. Verunmöglichung von <i>Affirmative Action</i> Programmen.
1998	Prop. 227	Ges.	61%	Ausländer/ Ethnische Minderheiten	Abschaffung zweisprachigen Schulunterrichts, Unterricht muss in Englisch erfolgen
2000	Prop. 21	Ges.	62%	Sicherheit	Führt unter anderem Todesstrafe für Mord im Gang-Milieu ein, ermächtigt Staatsanwälte Jugendliche als voll straffähig einzuschätzen.
2000	Prop. 22	Ges.	61%	Gleich-geschlechtliche Ehe	Definiert die Ehe in Kalifornien als Beziehung zwischen einem Mann und einer Frau.
2003	Prop. 54	V	36%	Ethnische Minderheiten	Verbot der Klassifizierung nach Rasse, Ethnie oder nationaler Herkunft.
2004	Prop. 69	Ges.	62%	Sicherheit	Erweiterung einer DNA-Datenbank für Verurteilte und Festgenommene, sowie Erhöhung von Geldstrafen zur Finanzierung der Datenbank
2005	Prop. 73	V	47%	Abtreibung	Macht elterliche Zustimmung notwendig bevor Minderjährige eine Abtreibung haben können.
2006	Prop. 83	Ges.	70%	Sicherheit	Erhöht Strafen für Sexualstraftäter, führt Register für Schwerverbrecher ein.
2006	Prop. 85	V	46%	Abtreibung	Macht elterliche Zustimmung und 48 Stunden Wartezeit notwendig bevor Minderjährige eine Abtreibung haben können.
2008	Prop. 4	V	48.0%	Abtreibung	Macht elterliche Zustimmung und 48 Stunden Wartezeit oder eine richterliche Zustimmung notwendig bevor Minderjährige eine Abtreibung haben können.
2008	Prop. 8	V	52.2%	Gleich-geschlechtliche Ehe	Definiert in der Verfassung die Ehe in Kalifornien als Beziehung zwischen einem Mann und einer Frau.

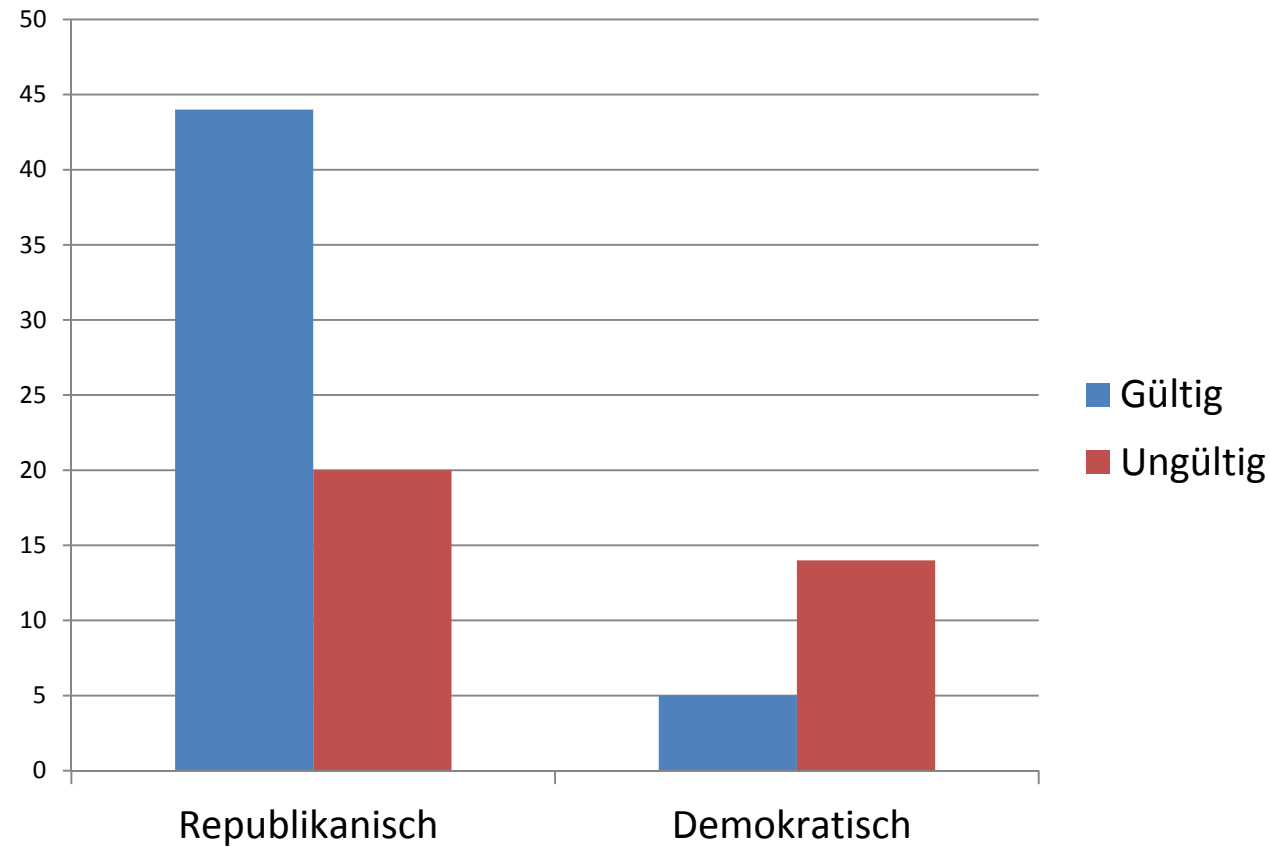
# Gerichtssystem in Kalifornien

- Im Zusammenhang mit Volksinitiativen zwei Punkte wesentlich:
  - Volksinitiativen sind vor staatlichen und vor Bundesgerichten anfechtbar. Bundesrichter sind auf Lebenszeit ernannt, staatliche Richter müssen vom Wähler wieder bestätigt werden
  - Richter werden entweder von einem republikanischen oder demokratischen Gouverneur oder Präsidenten ernannt, gelten daher oft als politisch orientiert.

# Gerichtentscheide über angenommene Volksinitiativen in Kalifornien



# Gerichtsentseide über angenommene Volksinitiativen in Kalifornien



# Zwischenfazit

- Gültigkeitsentscheide in der Schweiz eindeutig **politisch**
- Gerichtsentscheide in Kalifornien nicht frei von politischen Einflüssen, aber politische Interessen stehen nicht an erster Stelle
- Richter berücksichtigen Tatsache, dass Gesetz aus einer Volksinitiative stammt und versuchen den **voters' intent** herauszufinden



# Ablauf

- I. **Direkte Demokratie im Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und Volksrecht**
  1. Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat
  2. Rechtliche Prüfverfahren von Volksinitiativen in der Schweiz und Kalifornien
  3. Rechtliche Prüfverfahren in der Praxis
  4. **Fazit**

# Fazit I

- In Kalifornien (und anderen US-Bundesstaaten) führt ein starker Rechtsstaat zum Ausgleich der direkten Demokratie
- Miller kommt zum Schluss, dass die richterliche Kontrolle effektiv gewirkt hat:  
*„the growth of the initiative power – and its potential threat of majority tyranny – have been met by the rise of a rights-enforcing judicial power“ (Miller 2009: 155).*

# Fazit II

- In der Schweiz existiert keine rechtliche, sondern nur eine politische Prüfung von Volksinitiativen
- Man scheut eine Stärkung des Rechtsstaats
- Mit Nay kann aber argumentiert werden, dass nur Reformen einen „*dringend notwendigen und angemessenen Ausgleich zwischen dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip*“ (Nay 2009: 176) bringen können.

# Fazit III

- Grundsatzargument gegen direkte Demokratie?
  - Ein starker Rechtsstaat kann Gefährdung von Minderheitenrechten auffangen
  - Gerade Deutschland ist durch ein starkes Verfassungsgericht vor einer Tyrannei der Mehrheit geschützt
  - Direkte Demokratie steht niemals für sich allein, sondern fügt sich immer in ein bestehendes politisches System ein
  - Weder Verherrlichung noch Verdammung direkter Demokratie sind zielführend.

# Fazit IV

- Die Problematik von grundrechtseinschränkenden Volksinitiativen zeigt auf, wie direkte **Demokratie rechtlich eingebettet** werden kann (muss)
- Übertragbar auf andere Bereiche: Durch **klare Verfahren können** positive Aspekte direkter Demokratie genutzt, und negative Wirkungen aufgefangen werden
- **Transparenz und Verlässlichkeit** entscheidend, dann wird auch von Stimmbürgern eine rechtliche Einbettung, die im Einzelfall eine Beschränkung direkter Demokratie bedeuten kann, akzeptiert
  - Sogar in der Schweiz gaben 2009 über **70% der Stimmbürger** an, eine rechtliche Prüfung von Volksinitiativen grundsätzlich zu akzeptieren