Herausgegeben von
Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber
Klaus Poier | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2018

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY – http://www.nomos-elibrary.de/agb

Herausgegeben von

Prof. Dr. Nadja Braun Binder, MBA, Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Basel *(Schriftleitung)*

Prof. Dr. Lars P. Feld, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Walter Eucken Instituts

Prof. Dr. Peter M. Huber, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie, Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Klaus Poier, ao. Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl-Franzens-Universität Graz

Prof. Dr. Fabian Wittreck, Professur für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber
Klaus Poier | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2018

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6348-1 (Print)
ISBN 978-3-7489-0455-7 (ePDF)

1. Auflage 2019
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorwort

Das Jahrbuch für direkte Demokratie 2018 und damit der achte Band liegt vor. In bewährter Reihenfolge erwarten die Leserin und den Leser Abhandlungen, Dokumentation, Landesberichte, ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie sowie drei Rezensionen.

Die erste Abhandlung stammt aus der Feder von *Arne Pautsch* und untersucht – ausgehend von der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016 – die grundlegende Frage nach dem Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. *Monika Waldis/Béatrice Ziegler* befassen sich in der zweiten Abhandlung mit der Rolle der politischen Bildung mit Blick auf Wissen, Interesse, Partizipationsbereitschaft sowie Informations- und Meinungsbildungsaktivitäten der Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz. *Reiner Eichenberger/Mark Schelker* untersuchen sodann die Rolle der unabhängigen, volksgewählten kommunalen Rechnungsprüfungs- oder Geschäftsprüfungskommissionen als Informationsorgane in der Schweizer direkten Demokratie. Der vierte Beitrag, verfasst von *Bruno Kaufmann*, befasst sich mit Entstehung und Zukunft des Globalen Forums für direkte Demokratie und bietet zugleich anschauliche Hintergrundinformationen zur Entwicklung der Europäischen Bürgerinitiative.

Die Dokumentation umfasst einerseits Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene in Deutschland im Jahr 2018 sowie andererseits ausgewählte Volksabstimmungen in sechs Staaten. Im dritten Teil (Landesberichte) führen *Axel Tschentscher/Andreas Gutmann/Lars Ruchti* ihre Berichterstattung zur Schweiz für das Jahr 2018 weiter; dasselbe macht *Klaus Poier* für die Entwicklungen in Österreich. Mit dem Beitrag von *Gavin Barrett* ist es gelungen, einen umfassenden Überblick über die Entwicklung und Praxis der Referenden in Irland sowie eine vertiefte Analyse ausgewählter Fragestellungen in das Jahrbuch aufzunehmen. *Hermann K. Heußner* greift die Berichterstattung zur Praxis in den USA wieder auf und deckt – anknüpfend an seinen Beitrag im Jahrbuch für direkte Demokratie 2012 – den Zeitraum 2012 bis 2018 ab. *Arne Pautsch* befasst sich im Landesbericht Deutschland mit der „qualifizierten Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Herausgeber danken dem Vorstand von Mehr Demokratie e.V. sowie dem Nomos Verlag für ihre stete Unterstützung. Besondere Erwähnung verdient Herr Frank Rehmet, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e.V., der stets zügig und äußerst gewissenhaft das Layout erstellt und die formalen Aspekte des Jahrbuchs betreut hat. Zu danken haben wir ferner Frau Barbara Schaub, Studentin in Assistenzfunktion an der juristischen Fakultät der Universität Basel, sowie Frau Anna Vegh ehemalige wissenschaftliche Assistentin am Zentrum für Demokratie Aarau.

Die Herausgeber

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

1. Abhandlungen

Arne Pautsch
Verfassungsändernde Volksgesetzgebung und ihre Bindung an die „identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung“ – Neues zum Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016? 13

Monika Waldis/Béatrice Ziegler
Politische Bildung in der halbdirekten Demokratie der Schweiz 42

Reiner Eichenberger/Mark Schelker
Informierte Bürger – gesunde Finanzen: Die fruchtbare Rolle volksgewählter Informationsorgane 67

Bruno Kaufmann
Das Globale Forum der Modernen Direkten Demokratie. Zur Vorgeschichte, Entwicklung und Zukunft der Weltkonferenz der Volksrechte 95

2. Dokumentation

Frank Rehmet
Dokumentation International (Auswahl) 121

Frank Rehmet
Dokumentation Deutschland 128

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Landesberichte

a) Internationale Ebene

Axel Tschentscher/Andreas Gutmann/Lars Ruchti
Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2018 135

Klaus Poier
Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2018 165

Gavin Barrett
Einsatz und Durchführung von Referenden in Irland – Eine Analyse 174

Hermann K. Heußner
Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten 2012 bis 2018 –
Ein kurzer Überblick 229

b) Deutschland

Arne Pautsch
Die vorerst nicht umgesetzte „qualifizierte Volksbefragung" in
Mecklenburg-Vorpommern – „Plebiszit von oben" im Wartestand?
Landesbericht Deutschland 2018 246

4. Rechtsprechung

Fabian Wittreck
Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2018 271

5. Rezensionen

Hermann K. Heußner
Goran Seferovic: Volksinitiative zwischen Recht und Politik 317

Laurent Bernhard
Daniel Graf, Maximilian Stern: Agenda für eine digitale Demokratie 325

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Corsin Bisaz
Silvano Moeckli: So funktioniert direkte Demokratie 328

6. Neue Literatur

Nadja Braun Binder/Barbara Schaub
Neue Literatur (2018) 335

Die Herausgeber 347

Über die Autorinnen und Autoren 349

Sachverzeichnis 351

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

1.

Abhandlungen

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Verfassungsändernde Volksgesetzgebung und ihre Bindung an die „identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung“ – Neues zum Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016?

Arne Pautsch

Abstract

In welchem wertmäßigen Verhältnis stehen repräsentative und direkte Demokratie im parlamentarischen Regierungssystem zueinander? Diese Frage nach dem Rangverhältnis betrifft vor allem den Verfassungsraum der Länder, in denen neben der parlamentarischen Gesetzgebung die Volksgesetzgebung – auch in Gestalt vollplebiszitärer Verfassungsänderungen – eingeführt ist. Obschon die Judikatur der Landesverfassungsgerichte überwiegend eine restriktive Haltung gegenüber der direkten Demokratie zeigt, hat sich zunehmend die These von der Gleichrangigkeit beider Formen demokratischer Legitimation durchgesetzt. Die hier im Mittelpunkt stehende Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts aus dem Jahre 2016 stellt dies mit Blick auf die verfassungsändernde Volksgesetzgebung wieder infrage.

A. Einführung

Das Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland gilt nach geläufiger Auffassung als schwierig. Der gerade in der Staatsrechtslehre von

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Anbeginn stets besonders herausgestellte „prononciert antiplebiszitäre Charakter“[1] des Grundgesetzes gleicht einem Mantra, das die Staatspraxis bis in die Gegenwart hinein zu prägen scheint. Auch wenn unter den Vertretern, die der Anreicherung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Elemente zuneigen, weitgehend Einigkeit besteht, dass direkte Demokratie stets nur Ergänzung – nicht aber gar Ersetzung oder Überlagerung der parlamentarischen Demokratie – bedeuten kann,[2] hält sich im Allgemeinen die These, dass nach dem geltenden Verfassungsrecht der repräsentativen Demokratie der Vorrang gebühre, da das Grundgesetz nur das auf Wahlen zurückgehende parlamentarische System – etwa in Art. 38 GG und sodann vor allem in den Art. 76 ff. GG – näher ausgestaltet hat und damit zugleich mindestens den Vorrang der repräsentativen Demokratie habe festlegen wollen.[3] Dieses Verständnis mutet vor dem Hintergrund dessen, dass ebenjenes Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 neben Wahlen auch Abstimmungen als Modus staatlicher Legitimationsvermittlung durch das

1 So in der (früheren) staatsrechtlichen Literatur vor allem *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. 1, 2. Aufl., München 1984, S. 608; *P. Krause*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, Heidelberg 1987, § 38 Rn. 1 f.; in diese Richtung wohl auch *E.-W. Böckenförde*, in: ders. (Hrsg.), Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt a.M. 1991, S. 289 (388) f., wonach Demokratie als Staatsform Repräsentation *als konstituierendes Element* mit einzubeziehen habe. Differenzierter demgegenüber etwa *B.-O. Bryde*, in: I. von Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl., München 2012, Art. 79 Rn. 41; *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015, Art. 79 Abs. 3 Rn. 40; *K.-E. Hain*, in: H. von Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg,), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., München 2018, Art. 79 Rn. 81; sehr weitgehend und konträr zum „antiplebiszitären Charakter“ des Grundgesetzes *H. Meyer*, Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, JZ 2012, S. 538 (542 f.), der gar eine Verpflichtung zur Einführung plebiszitärer Elemente sieht; früher so bereits *A. Bleckmann*, Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, JZ 1978, S. 217 ff.; *W. Maihofer*, Abschließende Äußerung, in: E. Benda/ders./H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin u.a. 1983, S. 1409 ff.

2 Vgl. auch *V. Mehde*, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Stand: 86. EL Januar, München 2019, Art. 28 Rn. 65 f.; *P. Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, Baden-Baden 2009, Rn. 656; *S. Storr*, Verfassungsgebung in den Ländern - zur Verfassungsgebung unter den Rahmenbedingungen des Grundgesetzes, Stuttgart 1995, S. 258; aus der Rechtsprechung siehe etwa den Staatsgerichtshof Bremen, vgl. BremStGH, Urteil v. 14.02.2000, NVwZ-RR 2001, S. 1 (2).

3 Vgl. insoweit wiederum *K. Stern*, Staatsrecht (Fn. 1), S. 608; *P. Krause*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten (Fn. 1), § 38 Rn. 1 f.; dazu aus der staatsrechtlichen Literatur auch *V. Mehde* (Fn. 2), Art. 28 Rn. 65 f.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Volk im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich vorsieht – und zwar ohne eine qualitative Entscheidung über die Wertigkeit der einen oder anderen Form zu treffen –, nicht etwa nur anachronistisch an, sondern zeigt auf, dass das Grundgesetz von Anfang an darauf angelegt war, auch direktdemokratische Beteiligung – als unmittelbare Beteiligung des Volkes an Sachfragen – am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess hat zulassen wollen. Insoweit besteht daher kein Zweifel, dass – ausgehend von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG – gerade kein (wie auch immer gearteter) allgemeiner Vorrang des repräsentativen Elements aus dem Grundgesetz herausgelesen (oder wohl besser in das Grundgesetz hineingelesen) werden kann. Zudem verwundert das Festhalten an dem Vorrangargument vor dem Hintergrund dessen, dass alle Landesverfassungen über eine ausgebaute direkte Demokratie – nämlich vor allem in Gestalt einer zwei- bzw. dreistufigen Volksgesetzgebung – verfügen, in besonderem Maße. Wie zu zeigen sein wird, sind es gerade die Landesverfassungsgerichte, die in ihrer Rechtsprechung dieses Argument noch gefestigt haben – nicht selten übrigens unter Rückgriff auf die Homogenitätsbestimmung des Art. 28 Abs. 1 GG, aus der sich der von den Ländern zu beachtende Vorrang der repräsentativen Demokratie als zwingende Vorgabe des Grundgesetzes für das Landesverfassungsrecht ergeben soll.

Von daher verwundert es nicht, dass sowohl im rechtswissenschaftlichen Schrifttum als auch in der Verfassungsrechtsprechung (der Länder) das Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie im Zusammenhang mit der demokratischen Legitimationsvermittlung immer wieder Gegenstand der Auseinandersetzung gewesen ist.[4] Vor dem Hintergrund der zumeist als wenig vorbildlich erachteten Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Zeit, die freilich zwischenzeitlich als widerlegt gelten können,[5] und der Zurückhaltung bzw. Abstinenz des Grundgesetzes gegenüber der direkten Demokratie, hat sich hartnäckig die These halten können, sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassungen seien im Kern auf einen Vorrang der repräsentativen Demokratie ausgerichtet, der parlamentarischen Gesetzgebung gebühre mithin die Prävalenz (sog. Prävalenzthese, siehe näher unten B. II. 1).[6] In ihr steckt bereits eine

4 Umfassend etwa *H. Dreier/F. Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010, S. 11 ff.

5 Eingehend dazu *R. Schiffers*, Schlechte Weimarer Erfahrungen?, in: H. K. Heußner/O. Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen – Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, 2. Aufl., München 2009, S. 71 ff.

6 Vgl. etwa *V. Mehde* (Fn. 2), Art. 28 Rn. 65 f.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

maßgebliche Aussage zum Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie und damit für die hier angesichts neuerer Verfassungsrechtsprechung abermals aufgegriffene Frage, ob und inwieweit der Volksgesetzgebung – zumal der verfassungsändernden – auch insoweit Grenzen gesetzt sind, als sie die unterstellte Vorrangstellung der repräsentativen Demokratie im Sinne ihrer Prävalenz zu unterlaufen droht. Dem wird vor allem deshalb nachzugehen sein, weil nicht zuletzt das Hamburgische Verfassungsgericht in der hier referenzierten Entscheidung vom 13. Oktober 2016 die These von der Prävalenz der repräsentativen Demokratie wieder in den Vordergrund gestellt hat und die zwischenzeitlich entfaltete Gleichrangigkeitsthese (siehe unten B. II. 2) jedenfalls für den Verfassungsraum der Freien und Hansestadt Hamburg gleichsam „ausgehebelt" hat. Wie zu zeigen sein wird, verbleibt aber bei Zugrundelegung eines solchen – verfassungsrechtlich zwingenden – Vorrangs der repräsentativen Demokratie kaum mehr ein Spielraum für die verfassungsändernde Volksgesetzgebung, da angesichts der Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung jeder Initiative aus dem Volk entgegengehalten werden kann, dass sie dem Vorrang des parlamentarischen Gesetzgebers zuwiderlaufe. Eine mittels Volksgesetzgebung angestrebte Verfassungsänderung würde dann unweigerlich „verfassungswidriges Verfassungsrecht" darstellen und könnte keinen Bestand haben.[7]

B. Das Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie vor der Entscheidung des HVerfG vom 13. Oktober 2016

I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, die für das Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie – d.h. parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung – vor allem für verfassungsändernde Gesetze

7 Dass dies auch im Länderrechtsvergleich nicht der Verfassungsrealität in einigen anderen Bundesländern entspricht, hat *F. Wittreck*, Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2014-2016, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 225 (298 ff.), in seiner Besprechung des Urteils des HVerfG herausgearbeitet. Jedenfalls die Landesverfassungen in Bayern, Hessen und Sachsen lassen nämlich prima facie die bloße Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Grundsatz ausreichen, vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayVerf.; Art. 124 Abs. 3 Satz 2 HessVerf.; Art. 72 Abs. 4 Satz 2 SächsVerf.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

gelten, sind zuvörderst dem Landesverfassungsrecht zu entnehmen und haben ihre Prägung durch die Landesverfassungsgerichte erfahren. Darüber hinaus ergeben sich über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG Vorgaben auch aus dem Bundesverfassungsrecht.

1. Landesverfassungsrecht

Die Eigenstaatlichkeit der Länder bedingt es, dass es eigene Landesverfassungen und dementsprechend eigenständiges Landesverfassungsrecht gibt. Die Länder sind gerade aus eigenem Recht in die Lage versetzt, sich Verfassungen zu geben und diese auch entsprechend auszugestalten.[8] Gerade der Bereich der direkten Demokratie kann als Ausweis dafür gelten, dass die gliedstaatliche Eigenständigkeit gegenüber den bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes besonders hervortritt.[9] Daraus ergibt sich aber auch und vor allem, dass die Maßstäbe dafür, was sich als Gegenstand der (verfassungsändernden) Volksgesetzgebung im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen bewegt, grundsätzlich allein aus dem Landesverfassungsrecht herzuleiten sind.

Dieser Befund zeitigt indes Konsequenzen: dort, wo es an einer geschriebenen Ewigkeitsgarantie in der Landesverfassung fehlt, dürfte es jedenfalls schwerfallen, aus dem Inbegriff der jeweiligen Landesverfassung Argumente zugunsten eines Vorrangs der repräsentativen Demokratie herzuleiten. Denn eine solche Herleitung würde wohl ohnehin – also auch in den Ländern mit geschriebener Ewigkeitsgarantie – daran scheitern müssen, dass bereits mit der Zulassung von Volksrechten als eigenständigem Strang direktdemokratischer Legitimationsvermittlung eine verfassunggeberische Grundentscheidung zugunsten der direkten Demokratie in der jeweiligen Landesverfassung selbst erfolgt ist, welche vielmehr die Annahme der

8 *H.-P. Schneider*, Verfassungsrecht der Länder – Relikt oder Rezept?, DÖV 1987, S. 740 (750 f.).

9 So identifiziert *Schneider*, Verfassungsrecht (Fn. 8), S. 753 ff., neben der Kulturstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit vor allem auch die „Volksstaatlichkeit" – d.h. die Verwirklichung der direkten Demokratie in den Landesverfassungen – als Gegenstand landesverfassungsrechtlicher Regelungen mit „Modellcharakter".

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Gleichrangigkeit mit der repräsentativen Demokratie nahelegt als das Gegenteil.[10] Im Ergebnis bleibt daher festzuhalten, dass das sich aus der jeweiligen Landesverfassung ergebende Landesverfassungsrecht den Rahmen setzt, aus dem unter anderem auch die zur Beurteilung der Zulässigkeit direktdemokratischer Verfahren bestimmte Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder zu judizieren hat.

2. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben des Grundgesetzes

Mögliche Vorgaben aus dem Grundgesetz, die Einfluss auf die Ausgestaltung der Landesverfassungen und damit auch auf die Volksgesetzgebung haben, sind limitiert. Dies liegt darin begründet, dass die Länder einen eigenständigen Verfassungsraum bilden und die Landesverfassung – wie soeben gezeigt – den Bewertungsmaßstab für das jeweilige Landesverfassungsgericht bildet. Das Bundesverfassungsrecht des Grundgesetzes strahlt nur insoweit – mit verbindlicher Wirkung für die Länder – auf die Ebene des Landesverfassungsrechts ein, als das Grundgesetz dies ausdrücklich vorsieht. Insoweit sind Bundes- und Landesverfassung als Teil einer gemeinsamen Rechtsordnung zu verstehen.[11] Zu den insoweit bindenden Grundsätzen für den Landesverfassungsgeber zählen vor allem die von der Homogenitätsbestimmung des Art. 28 Abs. 1 GG umfassten Prinzipien.[12] Daher bildet unter anderem auch das Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 2 GG) den Maßstab für das Landesverfassungsrecht. Dies gilt für das Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie freilich – wie im Übrigen auch – nur insoweit, als das vom Grundgesetz geforderte „gewisse Maß an Homogenität“[13] (nicht: Uniformität oder Konformität)

10 So auch zutreffend *F. Wittreck*, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit – Eine kritische Übersicht zur deutschen Verfassungsrechtsprechung in Fragen der unmittelbaren Demokratie von 2000 bis 2002, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 53, Tübingen 2005, S. 111 (164).

11 *T. Groß*, Hat das Hamburgische Verfassungsgericht die Diktatur des Volkes verhindert?, JZ 2017, S. 349 (351), unter Verweis auf *K. Vogelgesang*, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Stand: 12/2016, Art. 28 Rn. 16.

12 Dazu auch *J. Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland – Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden 2008, S. 242 ff.

13 Vgl. BVerfGE 9, 268 (279); 88, 119; 90, 60 (84 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

eingehalten wird.[14] Es handelt sich nach zutreffender Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bei Art. 28 Abs. 1 GG um eine in die Landesverfassungen hineinwirkende Vorschrift des Bundesverfassungsrechts.[15]

II. Repräsentative und direkte Demokratie zwischen „Prävalenzthese" und „Gleichrangigkeitsthese"

Bei allen Differenzen zum Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie unter Geltung des Grundgesetzes sowie vor allem nach den Landesverfassungen haben sich im Wesentlichen zwei Sichtweisen herausgebildet, die zwar grundsätzlich nebeneinander stehen, von denen aber die Gleichrangigkeitsthese in der jüngeren Zeit gleichsam die Vorrangstellung eingenommen hat. Sie sollen – auch, um ein besseres Verständnis der hier referenzierten Entscheidung des HVerfG zu erzielen – nochmals nebeneinander betrachtet und hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Herleitung und Fundierung bewertet werden.

Es sind vor allem die Landesverfassungsgerichte, welche die Frage nach dem Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie bzw. nach der demokratischen Legitimationsvermittlung und den dabei geltenden Maßstäben für die Volksgesetzgebung nach den Landesverfassungen konkretisiert haben. Dabei fällt auf, dass sich vor allem bei den Entscheidungen, in denen die Zulässigkeit und die Grenzen verfassungsändernder Volksgesetzgebung zu bewerten waren, nahezu durchweg eine Richtung herauskristallisiert, die von einer ausgesprochenen Skepsis bis Ablehnung der – wohlgemerkt: partiellen – Stärkung direktdemokratischer Verfahren geprägt ist.[16] Als besonders hartnäckig hat sich dabei die sog. Prävalenzthese herausgestellt, die in unterschiedlichsten Zusammenhängen – und so auch in der hier zugrunde gelegten Entscheidung des HVerfG vom

14 *B. Pieroth*, in: H. D. Jarass/ders., Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl., München 2018, Art. 28 Rn. 1.

15 BVerfGE 66, 107 (114); 103, 332 (353); 120, 82 (104); a. A. zum Teil die Literatur, vgl. *B. Pieroth* (Fn. 14), Art. 28 Rn. 1; *V. Mehde* (Fn. 2), Art. 28 Rn. 17; *W. Löwer*, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2012, Art. 28 Rn. 12.

16 Dazu zu Recht kritisch *F. Wittreck*, Direkte Demokratie vor Gericht oder: Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit – Ein gestörtes Verhältnis?, in: H. K. Heußner/O. Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl., München 2009, S. 397 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

13.10.2016 – immer wieder als Rechtfertigungsansatz der – freilich konstruierten und nicht haltbaren – Annahme eines wertmäßigen Vorrangs der parlamentarischen vor der direktdemokratischen Legitimation ins Feld geführt wird.

1. Die Prävalenzthese

Dass der repräsentativen Demokratie ein verfassungsrechtlich abgesicherter Vorrang im Sinne einer Prävalenz gegenüber der direkten Demokratie zukommen soll, ist in einigen maßgeblichen Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte im Zusammenhang mit der Volksgesetzgebung bereits angelegt. Es sind vor allem die (wenigen) Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten, in denen es um die Verfassungsmäßigkeit von Volksinitiativen bzw. Volksbegehren – in Bayern, Bremen und Thüringen – ging, die auf eine Änderung der Verfassung mit Blick auf die Volksrechte – d.h. zumeist deren Erleichterung durch Senkung der Quoren oder die Erstreckung auf haushaltsrelevante oder abgabenrechtliche Gegenstände – zielten.[17]

Ihre zentrale Prägung hat die Prävalenzthese indes durch eine Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs (ThürVerfGH) aus dem Jahre 2001 erfahren, wenngleich die Begründung auch mehr auf unterstellten Wertungen in der Thüringer Verfassung beruht als auf einer verfassungsrechtlich durchdringenden Argumentation. Dass der ThürVerfGH indes der Prävalenz der repräsentativen Demokratie entscheidende Bedeutung beimisst, folgt schon aus der klaren Diktion des fünften Leitsatzes, in dem es heißt:

> „5. Im Demokratieprinzip der Thüringer Verfassung ist die Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung vor der Volksgesetzgebung angelegt. Sie ist im Verfahren der Volksgesetzgebung institutionell abzusichern.“[18]

---

17 Es handelt sich – chronologisch geordnet – um die Entscheidungen des Staatsgerichtshofes der Freien Hansestadt Bremen (BremStGH), Urteil v. 14.02.2000 – St 1/1998 –, NVwZ-RR 2001, S. 1 ff., des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes (BayVerfGH), Entscheidung vom 31.03.2000 – Vf. 2-IX-00 –, NVwZ-RR 2000, S. 401 ff., und des Thüringer Verfassungsgerichtshofes (ThürVerfGH), Urteil v. 19.09.2001 – VerfGH 4/01 –, LKV 2002, S. 83 ff.; zur – zum Teil deutlichen und treffenden – Kritik der Entscheidungen siehe *F. Wittreck*, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 10), S. 132 ff. zu Bremen, S. 138 ff. zu Bayern und S. 151 ff. zu Thüringen.

18 ThürVerfGH, Urteil v. 19.09.2001 – VerfGH 4/01 –, LKV 2002, S. 83.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Landesverfassungsgericht in Thüringen geht also davon aus, dass sich die Prävalenz der repräsentativen Demokratie aus dem Inbegriff der Verfassung selbst – nämlich aus dem Demokratieprinzip der ThürVerf. – herleite. Dies wiederum wird sodann in den Gründen wie folgt untermauert:

> „b) Es bedarf aber auch rechtlicher Regulierungen, um die im Demokratieprinzip, so wie es von Art. 45 S. 2 ThürVerf. übernommen und durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf. für unabänderlich erklärt ist, angelegte Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung vor der Volksgesetzgebung institutionell abzusichern.
>
> Dieser Vorrang erschließt sich zwar nicht ohne weiteres aus dem Wortlaut des Art. 45 S. 2 ThürVerf. Er ergibt sich jedoch aus Sinn und Zweck der Verfassungsnormen. Wenngleich Art. 45 S. 2 ThürVerf. die beiden Verwirklichungsformen der Volkssouveränität, die durch Art. 83 ThürVerf. ausdrücklich gewährleistet werden, nebeneinander aufführt, fällt auf, dass in Art. 45 S. 2 ThürVerf. die „Wahlen" (zum Parlament) vor den beiden Abschnitten der Volksgesetzgebung, nämlich Volksbegehren und Volksentscheid, entgegen der an sich angezeigten alphabetischen Reihenfolge aufgezählt sind. Diese Reihenfolge ist bewusst gewählt. Sie soll eine inhaltlich-wertende Ordnung zum Ausdruck bringen. Das zeigt auch ein Blick in die Gesetzgebungsgeschichte der Thüringer Verfassung. Die an der Verfassungsgesetzgebung Beteiligten gingen von dem Vorrang der indirekten, parlamentarischen Gesetzgebung und dem damit verbundenen Nachrang der direkten Volksgesetzgebung, aus. Vor allem Art. 81 ThürVerf., der in Absatz 1 das Gesetzinitiativrecht und in Absatz 2 das Gesetzgebungsrecht beinhaltet, wurde mit diesem Rangverhältnis begründet. Auch hier wurde bewusst der Träger mittelbarer Staatsgewalt, der Landtag, vor den Trägern der unmittelbaren Staatsgewalt, dem Volksgesetzgeber, im Verfassungstext aufgeführt (vgl. Wortprotokoll der 10. Sitzung des Verfassungsausschusses S. 128 [132]; 20. Sitzung S. 43ff.).
>
> Auch der Zusammenhang dieser Vorschrift mit Art. 45 S. 3 und mit Art. 45 S. 1 und 2 ThürVerf. macht im Wege der systematischen Auslegung deutlich, dass das Volk in erster Linie mittelbar durch die verfassungsmäßig bestellten Organe in der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung handelt. Diese Auffassung wird dadurch untermauert, dass für den Bereich der Gesetzgebung die Thüringer Verfassung in Art. 48 Abs. 1 postuliert, dass der Landtag das vom Volk gewählte oberste Organ der demokratischen Willensbildung ist. Dieser Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens trägt schließlich das Gesamtbild der Verfassung Rechnung, welche, auch Bezug nehmend auf das rechtsstaatliche Prinzip des Vorrangs des Gesetzes, die Gesetzgebungskompetenz einem jederzeit und umfassend handlungsfähigen Gesetzgebungsorgan anvertraut. Einer solchen Anforderung vermag das gewählte Parlament, nicht aber das Volk zu entsprechen; dessen Gesetzgebungsbefugnis hat eine eher ergänzende, das Parlament punktuell stimulierende Funktion. (…)"[19]

19 ThürVerfGH, Urteil v. 19.09.2001 – VerfGH 4/01 –, in LKV 2002, S. 83 (89 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Bereits der Umstand, dass das Gericht sich kaum anders zu behelfen weiß, als auf die alphabetische Reihung in Art. 45 Satz 2 ThürVerf. abzuheben, um den generellen Vorrang der repräsentativen Demokratie gegenüber plebiszitären Legitimationsansätzen zu begründen, deutet darauf hin, dass es sich bei der Prävalenzthese um ein mehr oder minder hilfloses Konstrukt handelt, für das es in der Verfassung einen materiell-rechtlichen Anhalt nicht gibt.[20] Auch die vorangehenden – und teilweise in Bezug genommenen – Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte vermögen an diesem Befund kaum etwas zu ändern. Sie zeugen eher von dem Versuch, die parlamentarische Demokratie von direktdemokratischer Einflussnahme frei zu halten.[21]

2. Die Gleichrangigkeitsthese

Gegenüber der Prävalenzthese hat sich die Gleichrangigkeitsthese herausgebildet und – wie sogleich auszuführen sein wird – auch weitgehend durchgesetzt. Dies gilt zunächst vor allem für die juristische Literatur, in der zu Recht davon ausgegangen wird, dass zwar die direktdemokratische – auch die auf eine Verfassungsänderung zielende – Entscheidung des Volkes keinen Vorrang oder gar eine „höhere Dignität" gegenüber der Entscheidung des parlamentarischen (auch und vor allem des verfassungsändernden) Gesetzgebers genießt, dieser gegenüber aber im Umkehrschluss auch die repräsentative Demokratie ihrerseits keinen qualitativen Vorrang genießen könne.[22] Es ist somit nach diesem Befund davon auszugehen, dass zwischen der repräsentativen und der direkten Demokratie wegen ihrer wesensmäßigen Verwurzelung im demokratischen Prinzip ein Gleichrang besteht, der auch nicht dadurch erschütterbar ist, dass sich in der Staatspraxis gleichsam selbstredend die parlamentarische Demokratie als Regel durchgesetzt hat.

---

20 So auch *F. Wittreck*, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 10), S. 164.

21 Ähnlich auch die Einschätzung von *F. Wittreck*, Direkte Demokratie vor Gericht (Fn. 16), S. 397 ff. (insbes. 403), der von der Errichtung von Hürden durch die Landesverfassungsgerichte spricht, die „einem Totalverbot verdächtig nahe kommen".

22 So etwa *J. Ennuschat*, Volksgesetzgebung in den Ländern, in: W. Kluth/G. Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg 2014, S. 705.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Der Gleichrangigkeitsthese hat sich – jedenfalls in Teilen und vor dem Hintergrund der insgesamt doch überschaubaren Zahl einschlägiger verfassungsgerichtlicher Entscheidungen – auch die Landesverfassungsgerichtsbarkeit nicht verschlossen. So hat der BremStGH in seiner in weiten Teilen zwar durchaus kritikwürdigen Entscheidung vom 14. Februar 2000[23] jedenfalls im Ansatz angenommen, dass zwischen repräsentativer und direkter Demokratie Gleichrangigkeit besteht. Die Entscheidung hat der Gleichrangigkeitsthese damit auch in der Rechtsprechung eine gewisse Schubkraft verliehen.[24] In der besagten Entscheidung hat der BremStGH nämlich zum Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie wie folgt judiziert:[25]

> „(…) Ebenso wie Volksvertretungen nur dann das demokratische Prinzip verwirklichen, wenn sie aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sind und zusätzlich in ein Rahmenwerk flankierender Einrichtungen wie einer unabhängigen und pluralistischen Presse, einem ungehinderten Parteienwettbewerb und effektiven grundrechtlichen Garantien politischer Freiheit eingebettet sind, muss auch die verfassungsrechtliche Einrichtung der Volksgesetzgebung bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um als Ausdrucksform des demokratischen Prinzips i.S. des Art. 28 Abs. 1 GG gelten zu können. **Die im Volksgesetzgebungsverfahren verabschiedeten Gesetze haben gem. Art. 123 BremVerf. dieselbe Bindungswirkung wie die von der Bürgerschaft erlassenen Gesetze.** Sie müssen daher in prinzipiell vergleichbarer Weise den Zwang zur öffentlichen Rechtfertigung ihrer Gemeinwohlorientierung unterliegen wie Parlamentsgesetze, **ohne dadurch ihren Charakter als eigenständige Verwirklichungsform des demokratischen Prinzips zu verlieren**. Das im Volksgesetzgebungsverfahren erlassene Gesetz muss deshalb verfahrensrechtlich die Gewähr für seine demokratische Verallgemeinerungsfähigkeit enthalten (…)“[26]

Noch weitergehender – im Sinne einer Widerlegung der Prävalenzthese – kann die Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes vom 11. Juli 2002[27] gelten. Ihr lag mit Änderungen im Landesschulgesetz zwar kein

---

23 BremStGH, Urteil v. 14.02.2000 – St 1/1998 –, NVwZ-RR 2001, S. 1 ff.

24 Zu dieser Erkenntnis kommt – in kritischer Abwendung von der Entscheidung des ThürVerfGH – im Übrigen auch *R. Gröschner*, in: J. Linck/M. Baldus/J. Lindner/H. Poppenhäger/M. Ruffert (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, Baden-Baden 2013, Art. 44 Rn. 50 f.; ebenso *H.-J. Blanke*, in: J. Linck/M. Baldus/J. Lindner/H. Poppenhäger/M. Ruffert (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, Baden-Baden 2013, Art. 45 Rn. 28 f.

25 Fette Hervorhebungen im zitierten Text der Entscheidung durch den Verfasser.

26 BremStGH, Urteil v. 14.02.2000 – St 1/1998 –, NVwZ-RR 2001, S. 1 (2), unter Verweis auf *W. Maihofer*, in: E. Benda/ders./H.-J. Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., Berlin u.a. 1994, § 12 Rn. 48 ff., 52.

27 SächsVerfGH, Urteil v. 11.07.2002 – Vf. 91-VI-01 –, NVwZ 2003, 472 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Sachverhalt zugrunde, der wie in Bremen, Bayern oder Thüringen auf eine vollplebiszitäre Verfassungsänderung zielte; ein Bezug zum Haushaltsvorbehalt und damit zur Sächsischen Verfassung als Prüfungsmaßstab war wegen der finanziellen Auswirkungen der angestrebten einfachgesetzlichen Änderungen im Schulrecht damit aber gleichwohl gegeben. Daher ist dieses Urteil für die Untermauerung und Absicherung der Gleichrangigkeitsthese von eminenter Bedeutung. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof (SächsVerfGH) geht davon aus, dass sich der normative Gleichrang von mittelbarer und unmittelbarer Demokratie in einem Nebeneinander von Volks- und Parlamentsgesetzgebung äußere, die darauf angelegt sind, sich gegenseitig zu beeinflussen, und die darauf angewiesen sind, dass ihre – zum Teil bewusst in einem Spannungsverhältnis stehenden – Funktionen störungsfrei ausgeübt und gerade nicht gegeneinander argumentativ in Stellung gebracht werden dürfen.[28] Insoweit heißt es in den Gründen unter anderem:

> „(…) Mit der Aufnahme der Volksgesetzgebung hat der Verfassungsgeber sich dafür entschieden, dem Landtag den Volksgesetzgeber unmittelbar und gleichberechtigt an die Seite zu stellen (…). Es liegt in der Konsequenz dieser Entscheidung, dass der Verfassungsgeber nicht nur in Art. 3 Abs. 2 SächsVerf. beide Formen der Gesetzgebung ausdrücklich und ohne Vorrangentscheidung, sondern auch in Art. 70 Abs. 1 SächsVerf. bei dem Gesetzesinitiativrecht ausdrücklich den vom Volk eingebrachten Volksantrag nennt. Damit hat der Verfassungsgeber zugleich das repräsentative parlamentarische Regierungssystem, wie es etwa die grundgesetzliche Ordnung kennzeichnet, plebiszitär modifiziert. Ein Legitimationsvorrang des Parlaments, wie er für die grundgesetzliche Ordnung verbreitet angenommen wird (…) besteht damit für den Bereich der Gesetzgebung in Sachsen nicht. Der Verfassungsgeber hat bewusst ein Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung institutionalisiert, das nicht durch einen Vorrang des einen oder anderen - sowie nicht durch die Verfassung vorgegeben - interpretatorisch beseitigt werden kann, ohne die Entscheidung für ein Volksgesetzgebungsverfahren um ihre Bedeutung zu bringen. Mag auch die Volksgesetzgebung schon auf Grund ihres Verfahrens faktisch die Ausnahme darstellen (…), eine normative Nachrangigkeit ergibt sich daraus nicht (…). Ebenso wenig begründet das verfassungspolitische Motiv, Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung, wenn es sie denn gibt, zu kompensieren, eine bloße Ergänzungsfunktion. (…). Das Volksgesetzgebungsverfahren ist auch kein Instrument, das vor allem der Durchsetzung politischer Anliegen mehr oder weniger randständiger Minderheiten dient, die sich im parlamentarischen Prozess nicht ausreichend repräsentiert fühlen (…). Es eröffnet dem Volk in seiner mehrstufigen Anlage vielmehr die Möglichkeit, auf den parlamentarischen

28 So bereits die zutreffende Einschätzung von *F. Wittreck*, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 10), S. 171.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

> Gesetzgeber mit Sachanliegen Einfluss zu nehmen und - für den Fall als unzureichend angesehener Reaktion - eine eigene Entscheidung in einer Sachfrage herbeizuführen (…).[29]

III. Stellungnahme und rechtliche Bewertung

Vor dem Hintergrund der geschriebenen Verfassungstexte in den Ländern und dem Umstand, dass diese sämtlich die Volksgesetzgebung eingeführt haben, erscheint es fraglich, ob sich die These von der Prävalenz der repräsentativen gegenüber der direkten Demokratie tatsächlich aufrechterhalten lässt. Überzeugende Argumente für die Gleichrangigkeitsthese hat – wie dargelegt – vor allem der SächsVerfGH geliefert. Im Rahmen einer Stellungnahme ist zunächst einmal festzuhalten, dass sich die direkte Demokratie aufgrund ihrer sachlichen Begrenzung der Volksentscheidung auf partikulare Gegenstände schon von ihrem Gewicht her kaum in eine Richtung weiterentwickeln wird, die der repräsentativen Demokratie in Gestalt der parlamentarischen Gesetzgebung tatsächlich wird den Rang ablaufen können.[30] Dies verbietet sich auch vor dem Hintergrund, dass eine Prävalenzannahme zugunsten der parlamentarischen Gesetzgebung selbst in den Ländern mit geschriebener Ewigkeitsgarantie,[31] die – wie in Bayern in Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BayVerf. – einen verfassungsrechtlichen Mindeststandard im Hinblick vor allem auf die Einhaltung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips gewährleistet und damit einen Rückgriff auf Art. 28 Abs. 1 GG überflüssig macht,[32] nicht zu rechtfertigen ist. Denn diese Länder haben – zum Teil in sehr weitreichender Weise – wie alle Bundesländer

---

29 Der SächsVerfGH, Urteil v. 11.07.2002 – Vf. 91-VI-01 –, NVwZ 2003, 472 (472 f.), setzt sich an dieser Stelle (im Volltext mit entsprechendem zitatweisen Bezug) in ausdrücklichen Gegensatz insbesondere zum BayVerfGH, Entscheidung v. 31.03.2000 – Vf. 2-IX-00 –, NVwZ-RR 2000, S. 401 (402) und zum BremStGH, Urteil v. 14.02.2000 – St 1/1998 –, NVwZ-RR 2001, S. 1 (2).

30 Vgl. SächsVerfGH, Urteil v. 11.07.2002 – Vf. 91-VI-01 –, NVwZ 2003, 472 (473); so im Übrigen auch *P. Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie (Fn. 2), Rn. 655.

31 Art. 64 Abs. 1 Satz 2 BWVerf.; Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BayVerf. (ausdrücklich auf die Unzulässigkeit von Verfassungsänderungen bezogen, die „den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen"); Art. 56 Abs. 3 MVVerf.; Art. 46 Abs. 2 NdsVerf.; Art. 69 Abs. 1 Satz 2 NRWVerf.; Art. 129 Abs. 2 RhPfVerf.; Art. 101 Abs. 2 SaarlVerf.; Art. 74 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf.; Art. 78 LSAVerf.; Art. 83 Abs. 3 ThürVerf.

32 Dazu *W. Brechmann*, in: T. Meder/W. Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 5. Aufl., Stuttgart 2014, Art. 75 Rn. 10, unter Verweis unter anderem auf den BayVerfGH, BayVerfGHE 49, 160 (166); 52, 104

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

die Volksgesetzgebung als Möglichkeit direktdemokratischer Rechtsetzung in ihren Landesverfassungen *neben* der repräsentativen Demokratie etabliert.[33] Würde nun die Prävalenzthese zum Maßstab der Verfassungsauslegung durch das Landesverfassungsgericht erhoben, konterkarierte dies geradezu die verfassunggeberische Grundentscheidung, neben der parlamentarischen Gesetzgebung auch die Volksgesetzgebung zuzulassen. Es liegt auf der Hand, dass insoweit – nämlich in Ansehung des Schutzes des Demokratieprinzips – die Grenzen der geschriebenen Ewigkeitsgarantie im Landesverfassungsrecht nicht berührt sein können. Für die Länder mit geschriebener Ewigkeitsgarantie kann daher nur gefolgert werden, dass dort der Gleichrangigkeitsthese der Vorrang gebührt und somit das Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie nur im Sinne eines Gleichrangs auszudeuten ist.

Soweit es in der jeweiligen Landesverfassung an einer geschriebenen Ewigkeitsgarantie fehlt, wird – dies hat insbesondere die Entscheidung des BremStGH gezeigt – der Rückgriff auf Art. 28 Abs. 1 GG gewählt und insoweit versucht, den Vorrang der repräsentativen Demokratie gegenüber der direkten Demokratie zu begründen. Dies kann aber nur dann gelingen, wenn man – davon ausgehend, dass die Grundsätze des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG mit dem Schutzgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG übereinstimmen[34] – dem Grundgesetz als Teil des Homogenitätsgebots auch eine solche Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung und damit der repräsentativen Demokratie überhaupt entnehmen könnte. Dagegen spricht zunächst der klare Befund, dass an der entscheidenden Stelle im Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG beide Formen demokratischer Legitimationsvermittlung – Wahlen und Abstimmungen – gleichberechtigt nebeneinander genannt sind und der verfassungsändernde Gesetzgeber nur die Abstimmungen bislang nicht näher ausgestaltet hat, hierzu aber von Verfassungs wegen jederzeit in der

(137 f.); 58, 253 (264), sowie darauf, dass etwa in Bremen sich die Verfassungslage bezüglich der Ewigkeitsgarantie anders darstelle (und somit Art. 28 Abs. 1 GG als Maßstab heranzuziehen sei, Anm. des Verfassers).

33 Vgl. mit Blick auf alle Länder: Art. 64 Abs. 3 BWVerf.; Art. 75 Abs. 2 BayVerf.; Art. 62 Abs. 1, 63 Abs. 2 BlnVerf.; Art. 79, 78 Abs. 3 BbgVerf.; Art. 125 Abs. 3 BremVerf.; Art. 50 Abs. 3 Satz 11 HmbVerf.; Art. 123 Abs. 2 HessVerf.; Art. 60 Abs. 1, 4 MVVerf.; Art. 49 Abs. 2 Satz 2, 46 Abs. 3 Satz 2 NdsVerf.; Art. 69 Abs. 3 Satz 2 NRWVerf.; Art. 129 Abs. 1 RhPfVerf.; Art. 101 Abs. 1 SaarlVerf.; Art. 74 Abs. 3 SächsVerf.; Art. 81 Abs. 1, 5 Verf. LSA; Art. 48 Abs. 1, 49 Abs. 4 Satz 2 SHVerf., Art. 83 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf.

34 Vgl. *W. Löwer* (Fn. 15), Art. 28 Rn. 19; *M. Sachs*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, DVBl. 1987, S. 857 (864); *H.-P. Schneider*, Verfassungsrecht (Fn. 8), S. 751.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Lage wäre, soweit der Verfassungsvorbehalt beachtet, d.h. die Ausgestaltung im Grundgesetz selbst erfolgen würde.[35] Allein der Umstand, dass der Grundgesetzänderungsgesetzgeber hiervon bislang keinen Gebrauch gemacht hat, Wahlen und Abstimmungen aber seit Anbeginn gleichberechtigt nebeneinander in Art. 20 Abs. 2 GG stehen, spricht klar gegen die dem Grundgesetz vermeintlich immanente Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung und deutlich für die Gleichrangigkeitsthese. Ist es also dem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht verwehrt, direktdemokratische Instrumente und Verfahren wie die Volksgesetzgebung auch im Grundgesetz vorzusehen und damit den hinsichtlich der Abstimmungen bislang unerfüllten Verfassungsauftrag aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ins Werk zu setzen, dann kann auch kein über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG in das Landesverfassungsrecht hineingetragener Ewigkeitsschutz bezüglich eines Vorrangs der repräsentativen Demokratie gleichsam konstruiert werden. Denn zu den über Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Mindeststandards des demokratischen Prinzips, die von den Landesverfassunggebern zu beachten wären, zählt nicht der Vorrang der repräsentativen Demokratie und der parlamentarischen Gesetzgebung. Es liegt vielmehr so, dass mit Blick auf Art. 79 Abs. 3 GG das Verhältnis direktdemokratischer und repräsentativer Elemente ebenso unentschieden bleibt wie die Frage, welche Organe unmittelbar vom Volk gewählt und welche Amtsträger von den Gewählten gewählt oder ernannt werden.[36] Da Art. 79 Abs. 3 GG somit gerade keinen Vorrang der repräsentativen Demokratie schützt, bleibt auch kein Raum, dies über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG in das Landesverfassungsrecht zu „transportieren". Weder für das nach wie vor „antiplebiszitäre" Grundgesetz noch für die „plebiszitären" Landesverfassungen kann somit eine Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung gegenüber der Volksgesetzgebung festgestellt werden. Soweit es um das Rangverhältnis im Sinne einer Wertigkeit zwischen beiden Formen geht, gilt somit die Gleichrangigkeitsthese.

35 *W. Löwer* (Fn. 15), Art. 28 Rn. 19.

36 So zutreffend *B.-O. Bryde* (Fn. 1), Art. 79 Rn. 41; ähnlich auch *K.-E. Hain* (Fn. 1), Art. 79 Rn. 81, der konstatiert, dass der Ewigkeitsschutz der Einführung plebiszitärer Elemente durch Verfassungsänderung nicht entgegenstehe, dies allerdings nicht zur „Erosion der aus Gründen der Funktionsfähigkeit notwendigen repräsentativen Grundstruktur führen" dürfe.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

C. Neuvermessung des Verhältnisses von repräsentativer und direkter Demokratie durch das HVerfG?

Unter den verfassungsgerichtlichen Judikaten zur Volksgesetzgebung, namentlich zur verfassungsändernden Volksgesetzgebung, mit denen die prinzipielle Gleichrangigkeit von repräsentativer und direkter Demokratie infrage gestellt wurde, sticht in der jüngsten Zeit das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts zum Volksbegehen „Rettet den Volksentscheid" vom 13. Oktober 2016 (negativ) hervor. Mit dieser Entscheidung hat das Landesverfassungsgericht in Hamburg den Versuch unternommen, die hier zuvor beschriebenen Gewissheiten zum Rangverhältnis in Zweifel zu ziehen und damit das Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie neu zu vermessen. Kurz gesagt: Das HVerfG hat die Gleichrangigkeitsthese für den Verfassungsraum Hamburgs infrage gestellt.

Die Entscheidung, so ist zu mutmaßen, wird – wie alle bisherigen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen in diesem Kontext auch (siehe oben unter B.II.) – eine Ausstrahlungswirkung über den Verfassungsraum Hamburgs hinaus zeitigen. Nimmt man hinzu, dass das Urteil vom 13. Oktober 2016 vor allem mit Blick auf die Herleitung seiner wesentlichen Annahmen dogmatisch überaus angreifbar ist und daher im juristischen Schrifttum in dieser Form selten anzutreffende – geradezu vernichtende – Kritik erfahren hat,[37] muss die Mutmaßung wohl eher als Befürchtung zu sehen sein, dass das HVerfG kaum überwindbare Hürden für die (verfassungsändernde) Volksgesetzgebung formuliert hat. Sie sind – wie zu zeigen sein wird – (verfassungs-)rechtlich nicht haltbar und machen Volksgesetzgebung – insbesondere solche, die auf eine Änderung der Verfassung zielt – wegen des im Urteil festgestellten unabänderlichen „ex ante-Vorrangs" der repräsentativen Demokratie nahezu unmöglich.

37 Siehe etwa *Thomas Groß*, der fragt, ob das Hamburgische Verfassungsgericht die „Diktatur des Volkes" verhindert habe, vgl. bereits den Aufsatztitel: *T. Groß*, Hat das Hamburgische Verfassungsgericht die Diktatur des Volkes verhindert?, JZ 2017, S. 349 ff.; ähnlich die Entscheidungsbesprechung von *M. Sachs*, Staatsorganisationsrecht: Volksgesetzgebung auf Landesebene – Grenzen der Verfassungsänderung im Hinblick auf Volksgesetzgebung, JuS 2017, S. 282 ff.; siehe auch *F. Wittreck*, Ausgewählte Entscheidungen (Fn. 7), S. 298 ff.; demgegenüber kommt *F. Becker*, NVwZ 2016, S. 1708 (1710), in seiner Urteilsanmerkung bei aller Kritik an der dogmatischen Herleitung des Vorrangs der repräsentativen Demokratie durch das HVerfG zu der Erkenntnis, dass die Ausführungen des Gerichts „in rechtspolitischer Hinsicht" überzeugten.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

I. Hintergrund: Das Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid"

Der Entscheidung des HVerfG war – der dreistufigen Volkgesetzgebung nach Art. 50 der HVerf. folgend – die Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid" vorausgegangen. Mit ihr verfolgten die Initiatoren eine weitgehende Reform der Volksgesetzgebung in der HVerf. Sie war, wie die Betitelung „Rettet den Volksentscheid" zeigt, eine Folge des im Jahre 2016 eingeführten Bürgerschaftsreferendums nach Art 50 Abs. 4b HmbVerf. in die Landesverfassung, einem in der Folge der Olympia-Bewerbung eingeführten Instrument direkter Demokratie „von oben", das – so die Einschätzung der Initiatoren – unter anderem zu einer Aushöhlung der bestehenden Volksrechte „von unten" nach Art. 50 HmbVerf. führen könne.[38]

Die Initiatoren hatten am 30. September 2015 hierzu zunächst die nach der HmbVerf. vorgesehene Volksinitiative mit den zugehörigen Unterschriftenlisten und der zureichenden Zahl von 14.538 Unterschriften beim Hamburger Senat eingereicht, der unter dem 27. Oktober 2017 das Zustandekommen der Volksinitiative feststellte. Nach der Unterrichtung der Bürgerschaft durch den Senat über das Zustandekommen der Volksinitiative hörte diese nach den Vorgaben der HmbVerf. die Initiative im Verfassungs- und Bezirksausschuss an. Das der Volksinitiative zugrunde liegende – verfassungsändernde – Gesetz verabschiedete die Bürgerschaft indes nicht. Nachdem die Volksinitiative somit auf der ersten Stufe nicht zum Erfolg geführt hatte, beantragten die Initiatoren am 30. Januar 2016 – d.h. auf der „zweiten Stufe" der Volksgesetzgebung nach der HmbVerf. – die Durchführung des Volksbegehrens „Rettet den Volksentscheid" mit der Zielsetzung, die Demokratie in Hamburg zu stärken. Die eingereichte Vorlage war gegenüber der Volksinitiative in Teilen überarbeitet worden und hatte – wie bereits der der Volksinitiative zugrunde liegende Gesetzentwurf – solche Neuregelungen der Verfassung zum Gegenstand, die zu maßgeblichen Verlagerungen legislativer Aufgaben auf die Volksgesetzgebung geführt hätten. Dabei sollte unter anderem das Zustimmungsquorum für die Gesetzgebung auf etwa 13 v.H. aller Wahlberechtigten festgelegt werden und durch

38 Zu den verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Problemen direkter Demokratie „von oben" siehe am Beispiel der konsultativen Volksbefragung etwa *H. K. Heußner/A. Pautsch*, Der Griff nach dem Plebiszit – Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Probleme der konsultativen Volksbefragung, NVwZ-Extra 10/2014, S. 1 ff.; *dies.*, „Plebiszit von oben" bald bundesweit? Zur Verfassungswidrigkeit einfachgesetzlicher konsultativer Volksbefragungen, NJW 2015, S. 1225 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums eine Verfassungsänderung allein durch die Bürgerschaft quasi ausgeschlossen werden. Das HVerfG hatte aufgrund mehrerer Anträge darüber zu entscheiden, ob das Volksbegehren durchgeführt werden konnte. Das Gericht hat die Durchführung abgelehnt.

Das Volksbegehren, das der Entscheidung des HVerfG zugrunde lag, hatte folgenden Inhalt (Wiedergabe im Wortlaut):

„Das Volk möge beschließen:

Artikel 1

... Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg: Rettet den Volksentscheid – Stärkung der Demokratie in Hamburg

Änderungen in der Präambel, S. 10 erhält folgende Fassung:

In diesem Geiste gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg diese Verfassung.

Artikel 4 Abs. (3) S. 3 erhält folgende Fassung: Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 6 Abs. (4) erhält folgende Fassung: Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Art. 48 erhält folgende Fassung:

(1) Gesetzesvorlagen oder Vorlagen zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (Andere Vorlagen) werden vom Senat, aus der Mitte der Bürgerschaft oder des Volkes eingebracht.

(2) Gesetze oder Andere Vorlagen werden von der Bürgerschaft oder durch Volksabstimmung (Volksentscheid oder Referendum) beschlossen. Eine Volksabstimmung über eine Andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

(3) Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung sind in allgemein verständlicher Sprache abzufassen.

Artikel 50 erhält folgende Fassung:

(1) Haushaltspläne, Bundesratsinitiativen, Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.

(2) Eine Volksinitiative ist zu Stande gekommen, wenn mindestens 10000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage unterstützen.

(3) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative. Sie oder ein Fünftel ihrer Mitglieder oder die Träger der Initiative (Initiative) können ein Prüfungs- und Berichtsersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss erläutern.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

(4) Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Initiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie kann den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens dürfen dadurch nicht verändert werden. Der Senat berät die Initiative.

(5) Der Senat führt das Volksbegehren durch. Die Initiative ist berechtigt, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln. Das Volksbegehren ist zu Stande gekommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten innerhalb von sechs Wochen unterstützt wird.

(6) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der Anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksentscheids beantragen. Sie kann den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens dürfen dadurch nicht verändert werden. Der Senat berät die Initiative.

(7) Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene Andere Vorlage beifügen. Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Auf Antrag der Initiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze oder Andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden.

(8) Ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage ist angenommen, wenn:

a) die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt und

b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übersteigt, die der Zahl von Abgeordneten entspricht, die gem. Art. 19 iVm Art. 20 I 1 mindestens erforderlich ist, um einfache Gesetze zu verabschieden. Für die Berechnung ist die vorangegangene Bürgerschaftswahl maßgebend.

(9) Eine Verfassungsänderung ist angenommen, wenn:

a) zwei Drittel der gültig Abstimmenden zustimmen und

b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übersteigt, die der Zahl von Abgeordneten entspricht, die gem. Art. 51 II 2 mindesten erforderlich ist, um Gesetzentwürfe für Verfassungsänderungen zu verabschieden.

(10) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Abstimmungsberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Erhalten mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Stimmen erhält. Die Landesabstimmungsleitung kann im Einvernehmen mit der Bürgerschaft und den Initiativen auch andere Abstimmungsverfahren ermöglichen.

(11) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor und einem Monat nach dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksentscheide statt.

(12) Die Auffassungen der Bürgerschaft und einer Initiative zum Gegenstand eines Volksabstimmungsverfahrens dürfen in Veröffentlichungen des Senats nur in gleichem Umfang dargestellt werden und müssen sachlich verfasst sein.

(13) Das HmbVerfG entscheidet auf Antrag des Senats über die Zulässigkeit des Volksbegehrens. Sind Teile einer Vorlage unzulässig, bleiben die anderen Teile davon unberührt.

(14) Das HmbVerfG entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Initiative über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.

(15) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann auch Zeiträume bestimmen in denen die Fristen nach Abs. 4 S. 1 und Abs. 6 S. 3 wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Initiative gefassten Beschlusses nicht laufen.

Neu eingefügt wird Art. 50a:

(1) Die Bürgerschaft kann einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vorlegen (Parlamentsreferendum). Die Einleitung eines Parlamentsreferendums ist sechs Monate vor dem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft mit begründeter Zielsetzung zu veröffentlichen. Zur Beschlussfassung ist Art. 49 sinngemäß anzuwenden.

(2) Innerhalb von drei Monaten nach dem Beschluss der Bürgerschaft kann mindestens ein Fünftel ihrer Abgeordneten eine eigene Vorlage dem Parlamentsreferendum beifügen (Gegenvorlage). Das Gleiche gilt für Gegenvorlagen, die von mindestens zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb dieser Frist unterstützt werden.

(3) Der Senat führt das Parlamentsreferendum frühestens acht und spätestens 12 Monate nach dem Beschluss der Bürgerschaft durch. Die Bürgerschaft beschließt den Abstimmungstag. Die Abstimmung kann auf den Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg gelegt werden, die auf den Beginn der Frist nach S. 1 folgt. Sie findet an einem Wahltag statt, wenn er innerhalb der Frist nach S. 1 liegt.

(4) Werden dem Referendum Gegenvorlagen beigefügt, so wird der Abstimmungstag im Einvernehmen mit den Trägern dieser Gegenvorlagen bestimmt. Kommt kein Einvernehmen zu Stande, dann ist der letzte Sonntag vor Ablauf der Frist nach Abs. 3 S. 1 der Abstimmungstag, sofern nicht Abs. 3 S. 3 anzuwenden ist.

(5) Für die Annahme eines Gesetzentwurfs oder einer Anderen Vorlage gilt Art. 50 VIII entsprechend.

(6) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

(Stichfrage). Haben mehrere Vorlagen mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Bei sich widersprechenden Vorlagen ist eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlagen zulässig.

(7) Eine Volksinitiative, die nach einem Referendumsbeschluss der Bürgerschaft zum selben Gegenstand angezeigt wird, ruht bis zum Abschluss des Referendums. Das gleiche gilt für eine Volksinitiative, die zum Zeitpunkt des Beschlusses noch nicht zu Stande gekommen ist.

(8) Beschließt die Bürgerschaft ein Parlamentsreferendum zum Gegenstand einer bereits zu Stande gekommenen Volksinitiative, führt der Senat auf Antrag der Initiative ein Verfahren gem. Abs. 2 S. 2 durch. Das Gleiche gilt für ein entsprechendes Volksbegehren, das noch nicht zu Stande gekommen ist. Stellt die Initiative keinen Antrag, ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des von der Initiative eingeleiteten Verfahrens.

(9) Beschließt die Bürgerschaft ein Parlamentsreferendum zum Gegenstand eines bereits zu Stande gekommenen Volksbegehrens, ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des von der Initiative eingeleiteten Verfahrens.

(10) Soweit nichts anderes bestimmt ist, sind die Regeln für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid gem. Art. 50 sinngemäß anzuwenden und gelten die Rechte und Pflichten der am Volksbegehren Beteiligten entsprechend. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 51 erhält folgende Fassung:

(1) Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das deren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Es muss dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (obligatorisches Verfassungsreferendum).

(2) Für einen Gesetzentwurf der Bürgerschaft zur Verfassungsänderung sind zwei übereinstimmende Beschlüsse erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens dreizehn Tagen liegen muss. Beide Beschlüsse müssen bei Anwesenheit von mindestens drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gefasst werden.

(3) Der Senat führt das Referendum zur Verfassungsänderung am Tag der Bürgerschafts- oder Bundestagswahl durch, die auf den Beschluss der Bürgerschaft gemäß Abs. 2 folgt, jedoch frühestens vier Monate nach diesem Beschluss. Soweit nicht anderes bestimmt ist, gelten die Regeln für die Durchführung von Volksentscheiden sinngemäß.

(4) Die Verfassungsänderung ist angenommen, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der gültig Abstimmenden zustimmt.

(5) Das Gesetz bestimmt das Nähere.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Neu eingefügt wird Art. 51a

(1) Ein Beschluss der Bürgerschaft, der durch Volksabstimmung beschlossene Gesetze oder Andere Vorlagen aufhebt oder ändert, tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten eine Volksabstimmung (fakultatives Referendum) über den Änderungsbeschluss vom … erlangen (Referendumsbegehren). In diesem Fall tritt der Änderungsbeschluss nicht vor Durchführung des Referendums in Kraft.

(2) Für die Änderung, Aufhebung oder den Erlass der Gesetze zur Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen (Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft, Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, § 4 Bezirksverwaltungsgesetz, Volksabstimmungsgesetz, § 32 Bezirksverwaltungsgesetz, Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz) gilt Abs. 1 entsprechend.

(3) Der Senat führt ein Referendum innerhalb eines Jahres, frühestens jedoch vier Monate nach dem Zustandekommen des Referendumsbegehrens durch. Auf Beschluss der Bürgerschaft kann das Referendum auf den Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg gelegt werden. Das Referendum findet am Tag einer Wahl statt, wenn sie innerhalb der Frist nach S. 1 liegt.

(4) Der Änderungsbeschluss oder das Änderungsgesetz sind angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt.

(5) Soweit nichts anderes bestimmt ist, sind die Regeln für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid gem. Art. 50 sinngemäß anzuwenden und gelten die Rechte und Pflichten der am Volksbegehren Beteiligten entsprechend. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 2

Schluss- und Übergangsbestimmungen

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Volksabstimmungsverfahren, die zu diesem Zeitpunkt bereits laufen, bleiben davon unberührt."

II. Verfassungsrechtliche Problemstellungen der Entscheidung

1. Wiederkehr der Prävalenzthese

In der Entscheidung des HVerfG vom 13.10.2016 lebt – wenngleich nicht ausdrücklich als solche bezeichnet – die oben dargestellte Prävalenzthese in noch deutlich verschärfter Form wieder auf. Denn das HVerfG konstatiert einen unabänderlichen Vorrang der repräsentativen vor der plebiszitären demokratischen Legitimation. Bereits aus den Leitsätzen 4 bis 8 lässt sich deutlich herauslesen, dass das Gericht einen solchen „ex ante-Vorrang" zugunsten der repräsentativen Demokratie ausmachen will. Es bleibt gleichwohl eine überzeugende Begründung dieser Prävalenzannahme

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

schuldig. Es erscheint vielmehr so, als würde sich das HVerfG in die bereits vormals vertretene Linie einreihen, wonach es keiner tiefgreifenden Begründung bedürfe, um der parlamentarischen Demokratie zur unabänderlichen Prävalenz gegenüber direktdemokratischen Entscheidungen zu verhelfen. Dies zeigen die nachfolgenden Ausführungen auf.

2. Unzureichende Begründungsansätze des HVerfG

Wie eingangs dargelegt, finden sich in allen Landesverfassungen Bestimmungen über die Volksgesetzgebung. Sie eröffnen durchweg auch die Möglichkeit der verfassungsändernden Volksgesetzgebung, lassen es mit anderen Worten also zu, dass die jeweilige Landesverfassung im Wege der Gesetzgebung durch das Volk selbst geändert werden kann.[39] Die entscheidende Frage lautet indes wohl, inwiefern dieser volksinitiierten Form der Verfassungsänderung seitens der jeweiligen Verfassung – und hier im Besonderen der HVerf. – Grenzen gesetzt sind. Während die meisten Landesverfassungen inhaltliche Begrenzungen der Änderungsmöglichkeiten wie die nach Art. 79 Abs. 3 GG kennen, fehlt es gerade in Hamburg an einer solchen „Ewigkeitsklausel".[40] Das HVerfG hatte damit zunächst zu klären, wie es sich zu der möglichen Existenz und Herleitung verfassungsimmanenter – ungeschriebener – Schranken verfassungsändernder Volksgesetzgebung verhalten solle. Dabei bestand die Schwierigkeit, dass solche inhaltlichen Begrenzungen aus dem Inbegriff der Landesverfassung bei Fehlen einer ausdrücklichen Ewigkeitsgarantie an sich gar nicht hergeleitet werden können, weil der Verfassungsgesetzgeber sie andernfalls ja ausdrücklich in einer Ewigkeitsgarantie niedergelegt hätte. Woher bei Fehlen einer ausdrücklichen Ewigkeitsklausel in der Landesverfassung also die Grenzen der Verfassungsänderung sonst (verfassungsimmanent) herzuleiten seien, be-

39 Vgl. Art. 64 Abs. 3 BWVerf.; Art. 75 Abs. 2 BayVerf.; Art. 62 Abs. 1, 63 Abs. 2 BlnVerf.; Art. 79, 78 Abs. 3 BbgVerf.; Art. 125 Abs. 3 BremVerf.; Art. 50 Abs. 3 Satz 11 HVerf.; Art. 123 Abs. 2 HessVerf.; Art. 60 Abs. 1, 4 MVVerf.; Art. 49 Abs. 2 Satz 2, 46 Abs. 3 Satz 2 NdsVerf.; Art. 69 Abs. 3 Satz 2 NRWVerf.; Art. 129 Abs. 1 RhPfVerf.; Art. 101 Abs. 1 SaarlVerf.; Art. 74 Abs. 3 SächsVerf.; Art. 81 Abs. 1, 5 Verf. LSA; Art. 48 Abs. 1, 49 Abs. 4 Satz 2 SHVerf., Art. 83 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf.

40 Siehe die Nachweise oben in Fn. 31 zu den Ländern mit geschriebener Ewigkeitsklausel.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

antwortet das HVerfG in seiner Entscheidung vom 13. Oktober 2016 freilich nicht bzw. nicht ausdrücklich und jedenfalls unter Aussparung einer tragfähigen Begründung.

In diesem Kontext erkennt das HVerfG jedenfalls noch, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG als *unmittelbarer* landesverfassungsgerichtlicher Prüfungsmaßstab der zu beurteilenden Verfassungsänderung durch das Volksbegehren nicht in Betracht zu ziehen war.[41] Denn insoweit konnte das Gericht bei der Entwicklung seiner verfassungsrechtlichen Maßstäbe nur auf die Vorgaben der Landesverfassung zurückgreifen, was – wie weithin geschehen – auch zu einer Ausblendung von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG führen musste, da insoweit gerade nicht die Landesverfassungsgerichtsbarkeit zu einer Entscheidung – und auch nicht einer Auslegung – der grundgesetzlichen Norm berufen war (und ist).[42] Damit blieb für das HVerfG aber gleichwohl die grundlegende Frage nach einer „ungeschriebenen Ewigkeitsgarantie" bestehen, sollten auf verfassungsrechtlicher Ebene der verfassungsändernden Volksgesetzgebung in Hamburg Grenzen gesetzt sein.

Dies führte das HVerfG allerdings geradezu in ein grundlegendes Dilemma: Es musste sich an ein Konstrukt ungeschriebener Schranken für die verfassungsändernde Volksgesetzgebung wagen, das in der HVerf. schon deshalb nicht als angelegt erscheinen konnte, weil – auch im Unterschied zu den übrigen Bundesländern – in der Landesverfassung (insbesondere in Art. 50 HVerf.) eine weitreichende und im Sinne der Einräumung von Volksrechten sehr ausgebaute direkte Demokratie vorzufinden ist. Bereits vor diesem Hintergrund erscheint es mehr als fraglich, eine Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers unter Geltung der Landesverfassung zu begründen. Denn bereits die Verfassungsrealität einer in hohem Maße entfalteten dreistufigen Volksgesetzgebung legt zwar nicht das Gegenteil –

41 Wenngleich es an anderer Stelle doch zumindest im Ansatz wiederum auf die Maßstäbe des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG rekurriert.

42 Die Frage, ob die Umsetzung der Homogenitätsvorgaben des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG durch die Hamburgische Verfassung (HVerf.) den Rahmen des Grundgesetzes wahrt, wäre dem BVerfG vorbehalten, da es sich um eine Vorgabe des Bundesverfassungsrechts handelt. Das BVerfG könnte in diesem Fall nach Art. 100 GG durch das Landesverfassungsgericht angerufen werden, da die Landesverfassungsgerichte als vorlagebefugte Gerichte im Sinne der Vorschrift gelten, vgl. etwa BVerfGE 69, 112 (117); a. A. allerdings für „Normentwürfe im Volksgesetzgebungsverfahren" *B. Pieroth* (Fn. 14), Art. 100 Rn. 6, freilich ohne Begründung oder weiteren Nachweis. Jedenfalls stellt aber Landesverfassungsrecht einen tauglichen Antragsgegenstand im Rahmen von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG dar, vgl. BVerfGE 103, 111 (124); *B. Pieroth* (Fn. 14), Art. 93 Rn. 38. Dies gilt daher auch für im Volksgesetzgebungsverfahren gesetztes Landesverfassungsrecht.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

also das Überwiegen der Volksrechte – nahe. Jedoch ist gerade die Hamburger Verfassung unter den Landesverfassungen mit das prominenteste Beispiel für eine ausgebaute direkte Demokratie auf Verfassungsebene, womit unterstrichen ist, dass nicht die Prävalenzthese zugunsten der repräsentativen Demokratie das Rangverhältnis beider Legitimationsformen zutreffend beschreibt, sondern die Gleichrangigkeitsthese gerade mit Blick auf den Verfassungsraum Hamburgs den Maßstab bilden muss.

Das HVerfG indes beurteilt dies – unter anderem in Abkehr von seiner eigenen früheren Rechtsprechung[43] – in seiner Entscheidung vom 13. Oktober 2016 anders. Es geht dem Gericht zunächst darum, den verfassungsrechtlichen Rahmen zu bestimmen, aus dem heraus die Prävalenzthese nach Hamburger Lesart dann abgeleitet wird. Das HVerfG knüpft hierzu zunächst an die „Konzeption der Verfassung" an, aus der sich ergebe, dass die Volkswillensbildung grundsätzlich durch das Parlament ausgeübt werde.[44] Weiter hebt das HVerfG für die nähere Bestimmung des insoweit geltenden Maßstabs dann doch – was an dieser Stelle objektivrechtlich nicht zu beanstanden ist[45] – auf Art. 28 Abs. 1 GG und die danach für das Landesverfassungsrecht bindenden Grundsätze des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ab. Unzutreffend ist allerdings die gezogene Folgerung, dass sich hieraus als Staatsform die repräsentative Demokratie ergebe und solcherart ein Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers als selbstverständlich vorauszusetzen sei.[46] Ein solches – über Art. 28 Abs. 1 GG gleichsam in die Landesverfassung hineingetragenes – selbstverständliches Übergewicht zugunsten der parlamentarischen Gesetzgebung ist, wie gezeigt wurde, auch nach dem Grundgesetz nicht gegeben. Auch der Versuch eines Rückgriffs auf seine eigene frühere Rechtsprechung schlägt an dieser Stelle fehl, da der in Bezug genommenen Entscheidung des HVerfG vom 15.12.2004[47] gerade keine

43 So von HVerfG, Urteil v. 15.12. 2004 – 6/04 –, NordÖR 2005, S. 109 Rn. 57, und HVerfG, Urteil v. 27.04.2007 – HVerfG 3/06 –, NordÖR 2007, S. 312; in beiden Entscheidungen hat noch die Gleichrangigkeit von parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung ihren Niederschlag gefunden.

44 HVerfG, Urteil vom 13.10.2016 – HVerfG 2/16 – = NJOZ 2016, S. 1896 Rn. 100.

45 Wie dargelegt, scheidet lediglich eine Prüfung durch das Landesverfassungsgericht, ob die HVerf. den durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gezogenen Rahmen – hier bezüglich des Demokratieprinzips – einhält, aus. Dies wäre dem BVerfG vorbehalten, siehe oben Fn. 42. Dass eine Herleitung der Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers aber unter Rekurs auf Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG als Maßstab nicht gelingt, ist ebenfalls oben (siehe unter B.II.3) ausgeführt worden. Auch dem Grundgesetz ist ein solcher wertmäßiger Vorrang nicht zu entnehmen.

46 HVerfG, Urteil vom 13.10.2016 – HVerfG 2/16 – = NJOZ 2016, S. 1896 Rn. 100.

47 HVerfG, Urteil v. 15.12. 2004 – 6/04 –, NordÖR 2005, S. 109 Rn. 57.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Anhaltspunkte für die behauptete Prävalenz der repräsentativen Demokratie entnommen werden können. An der zitierten Stelle hatte das HVerfG seinerzeit nur das (auch hier nicht bestrittene) Gegenteil ausgeschlossen, wonach die Willensbildung des Volkes ihrerseits keinen Vorrang gegenüber der Willensbildung durch das Parlament genießt.

Das HVerfG versucht sodann – geradezu verzweifelt nach einem Anhaltspunkt zur Begründung des Vorrangs in der HVerf. suchend – auf einen mehr unterstellten denn begründeten Maßstab abzustellen, bei dem auch nicht der Versuch ausgelassen wird, sich für die selbst erdachte Herausbildung dieses Maßstabs ausgerechnet auf *Carl Schmitt*[48] (!) zu berufen:[49]

> „Eine Verfassung bindet, auch wenn sie – wie die Hamburgische – nicht unter dem Schutz einer ausdrücklichen Ewigkeitsgarantie (…) steht, den verfassungsändernden Gesetzgeber an ihre **identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen** (…). Somit sind, obwohl einzelne Bestimmungen der Verfassung nicht in einem Rangverhältnis zueinander stehen (…), auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber durch die Verfassung selbst Grenzen gesetzt."[50]

Zur Ausfüllung dieses Maßstabes und zur Begründung der Prävalenz der repräsentativen Demokratie wird sodann – gleichsam als ungeschriebene Grenze einer Verfassungsänderung (durch das Volk) – das Folgende festgestellt und damit die bloße Erwähnung des Demokratieprinzips in Art. 3 HVerf. zum „Quasi-Ewigkeitsschutz" erhoben:

> „Eine Verfassungsänderung ist daher nur dann nicht zulässig, wenn sie den Kernbereich der geltenden Verfassung verletzt. Zum Bestand der identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Hamburgischen Verfassung gehört jedenfalls der Regelungsgehalt von Art. 3 HVerf. (…). Der hamburgische Verfassungsgeber wollte mit Art. 3 HVerf. den durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gezogenen Rahmen wiederholen (…). Der Schutz, den Art. 3 HVerf. gegen Verfassungsänderungen gewährt, umfasst nicht nur die sich aus der Norm ergebenden Prinzipien, sondern alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechts- und sozialstaatlicher Demokratie."[51]

Und weiter folgert das Gericht wenig später an zentraler Stelle hieraus sodann den für unabänderlich befundenen Vorrang der repräsentativen Demokratie nach der „Konzeption der Verfassung":

> „Nach der Konzeption der Verfassung wird die Volkswillensbildung grundsätzlich durch das Parlament, nämlich die Bürgerschaft als gewähltes Verfassungsorgan

48 Das HVerfG zitiert hier allein *C. Schmitt*, Verfassungslehre, Berlin 1928, S. 26.
49 HVerfG, Urteil vom 13.10.2016 – HVerfG 2/16 – = NJOZ 2016, S. 1896 Rn. 89 (fette Hervorhebungen im zitierten Text der Entscheidung durch den Verfasser).
50 HVerfG, Urteil vom 13.10.2016 – HVerfG 2/16 – = NJOZ 2016, S. 1896 Rn. 90.
51 HVerfG, Urteil vom 13.10.2016 – HVerfG 2/16 – = NJOZ 2016, S. 1896 Rn. 90.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

> ausgeübt. Daneben sieht die Verfassung anlassbezogen und temporär die Bildung von Volksinitiativen vor, um den Volkswillen einer der in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HVerf. vorgesehenen Entscheidungsformen zuzuführen (…). Zwar sind Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung hinsichtlich der hierbei gefundenen Ergebnisse gleichrangig (…), jedoch ist damit dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ der gleiche oder gar einen höherer Stellenwert einzuräumen. Eine substanzielle Verlagerung der legislativen Aufgaben vom parlamentarischen Gesetzgeber auf die Volksgesetzgebung ist mit dem Demokratieprinzip, so wie es in der Hamburgischen Verfassung verankert ist, nicht vereinbar."[52]

Und schließlich führt das HVerfG zur Untermauerung seiner Prävalenzannahme aus:

> „Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats i.S.d. GG entsprechen. Da zu diesen Grundsätzen die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerte Staatsform der repräsentativen Demokratie gehört, ist das als selbstverständlich vorausgesetzte Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage zu stellen (…). Denn zwar erkennt auch das Grundgesetz das Volk im Rahmen landesverfassungsrechtlicher Möglichkeiten zur Herrschaftsausübung durch Abstimmungen als gleichwertig an, es garantiert jedoch zugleich dem Repräsentationsorgan eine substanzielle Aufgabenzuweisung im Sinne quantitativ und qualitativ genügender Entscheidungsbefugnisse"[53]

3. Bewertung

Die Herausbildung des Maßstabs für die verfassungsgerichtliche Überprüfung der mit dem Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid!" verfolgten Verfassungsänderung gelingt dem HVerfG nicht in überzeugender Weise. Es handelt sich alles in allem um eine brüchige verfassungsrechtliche Konstruktion, die allein darauf ausgerichtet ist, den Vorrang der repräsentativen Demokratie gegenüber der direkten Demokratie zu „zementieren". Die Zitate aus dem Urteil vom 13. Oktober 2016 belegen jedoch, dass es nach der HVerf., die ohne geschriebene Ewigkeitsgarantie auskommt, nicht angängig ist, die Grenzen der verfassungsändernden Volksgesetzgebung schlicht in Art. 3 HVerf. bezüglich des Demokratieprinzips hineinzulesen und über den Umweg von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu behaupten, die Hamburger Verfassungsnorm wiederhole lediglich dasjenige, was das Grundgesetz

52 HVerfG, Urteil vom 13.10.2016 – HVerfG 2/16 – = NJOZ 2016, S. 1896 Rn. 100.
53 HVerfG, Urteil vom 13.10.2016 – HVerfG 2/16 – = NJOZ 2016, S. 1896 Rn. 102.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

vorsehe, auch für den Verfassungsraum Hamburgs. Dass dies nicht zutreffend ist, wurde oben (siehe unter B.II.3) herausgearbeitet. Wie sehr das HVerfG mit Behauptungen zu argumentieren versucht, zeigt der im letzten Zitat aus der Entscheidung des HVerfG vorzufindende beiläufige (in seiner fatalen Wirkung aber im negativen Sinne bedeutsame) Befund, wonach in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG die Staatsform der repräsentativen Demokratie verankert sei. Dass Wahlen als Legitimationsmodus der mittelbaren Ausübung von Staatsgewalt dienen, ist zwar selbstverständlich richtig. Unzutreffend ist aber der Kontext, in dem dieser beiläufige Befund dann zum Einsatz gebracht wird: nämlich als Beleg der in dem Hamburger Urteil noch mehr als in allen früheren – insoweit ebenfalls nur schwach begründeten – Landesverfassungsgerichtsentscheidungen vorgebrachten vermeintlichen Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers vor dem Volksgesetzgeber. Hierfür ist – gerade unter der HVerf. – kein Raum. Es sollte anerkannt werden, dass repräsentative und direkte Demokratie in einem Gleichrangigkeitsverhältnis stehen und bei allen immanenten Spannungen von ihrer demokratischen Wertigkeit her auf gleicher Stufe stehen – ganz so, wie es vor allem der SächsVerfGH judiziert hat.

D. Fazit

Das HVerfG hat der Diskussion um das Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie mit seiner Entscheidung über das Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid!“ einen Bärendienst erwiesen, indem es unter verfassungsrechtlich fragwürdiger und unzureichender Herleitung und Begründung versucht hat, die Grenzen verfassungsändernder Volksgesetzgebung und die dabei geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe für Hamburg neu auszubuchstabieren. Dieser Maßstab diente dazu, den offenbar als rechtspolitisch zu weitreichend empfundenen Vorstoß für eine abermalige vollplebiszitäre Änderung der HVerf. durch die Initiatoren mit den Mitteln des Verfassungsrechts zu verhindern, indem zentrale Vorhaben des Volksbegehrens – insbesondere die Absenkung der Quoren, die Erstreckung der Volksgesetzgebung auf Abgabengesetze und das obligatorische Verfassungsreferendum – wegen Verstoßes gegen das Demokratieprinzip und dem Verweis auf den unabänderlichen Vorrang der repräsentativen Demokratie verworfen wurden. Legt man diesen Maßstab des HVerfG auch an künftige – nicht nur verfassungsändernde – Volksgesetzgebung an, wird sich die weit ausgebaute direkte Demokratie der HVerf. in praxi wohl kaum mehr entfalten können.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Urteil vom 13. Oktober 2016 wird trotz seiner Geltung nur für den Verfassungsraum der Freien und Hansestadt Hamburg, deren Verfassung immerhin eine besonders weit ausgebaute direkte Demokratie vorsieht, Ausstrahlungswirkung auf andere Bundesländer und die dort ebenfalls verwirklichte Volksgesetzgebung haben. Es sei daher zu Vorsicht gemahnt, was eine unreflektierte Übernahme so manchen verfassungsgerichtlichen Postulats aus Hamburg anlangt. Dies gilt zuvörderst für das hier behandelte Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie, das verfassungsrechtlich nur als ein solches der Gleichordnung verstanden werden kann.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Politische Bildung in der halbdirekten Demokratie in der Schweiz

Monika Waldis/Béatrice Ziegler

Abstract

Zu den Bildungsaufgaben von Schule in einer Demokratie gehört, Heranwachsende zur Teilhabe am öffentlichen Leben zu befähigen. Politische Bildung soll bei jungen Menschen die Fähigkeiten fördern, sich in der Gesellschaft angemessen zu orientieren, auf einer demokratischen Grundlage politische Fragen und Probleme zu beurteilen und sich in öffentlichen Angelegenheiten zu engagieren. Wird diese Bildungsaufgabe als institutionell eingebettet verstanden, stellt sich die Frage, welche spezifische Aufgaben der Politischen Bildung in der (halb-)direkten Demokratie zukommen. Es werden rechtswissenschaftliche und politikdidaktische Grundlagen, Lehrplananalysen und empirische Befunde zu Wirksamkeit und Gestalt Politischer Bildung im Unterricht bzw. zur Politikkompetenz junger Erwachsener dargelegt, um Stand und gegenwärtige Herausforderungen der Politischen Bildung in der Schweiz aufzuzeigen

A. Staatsrechtliche Sicht auf Politische Bildung

Ein Mindestmass an Bildung der Bürgerinnen und Bürger wird in rechtlicher Sicht als notwendige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Staatswesens bezeichnet.[1] Das Erfordernis Politischer Bildung bezieht sich auf die Teilnahme an Wahlen und an Volksabstimmungen, und zwar insofern, dass Bürgerinnen und Bürger die demokratische Ordnung der Institutionen kennen und die Auswirkungen politischer Ent-

1 *G. Biaggini*, in: BV Kommentar, Zürich 2007, Art 62 Rn.6; *A. Glaser*, Politische Bildung und Politische Rechte: Wechselbeziehungen aus staatsrechtlicher Sicht, in: B. Ziegler/M. Waldis (Hrsg.), Politische Bildung in der Demokratie. Interdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden 2018, S. 17–36.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

scheidungen insbesondere in Bezug auf Wirtschaft, Sozialwerke und Finanzhaushalt abschätzen können sollten. Allerdings ist gemäss Glaser Politische Bildung aus staatsrechtlicher Sicht kaum abgesichert:

> „Das Bild vom Citoyen als gebildetes Wesen ist eine staatspolitisch notwendige Fiktion. Das Bundesgericht fingiert ebenfalls einen hinreichend gebildeten Stimmberechtigten. Diese Fiktion wird indes nicht durch rechtlich verbindliche Vorschriften abgesichert und unterliegt keiner Kontrolle im Hinblick auf den faktischen Wahrheitsgehalt. Die Annahme basiert letztlich auf dem Vertrauen, dass Schule und Medien eine hinreichende Bildung vermitteln, wie sie jedenfalls in einem Mindestmass für eine funktionsfähige demokratische Rechtsordnung erforderlich ist. Im Ergebnis ist diese Sichtweise die für eine liberale Staatsordnung einzig akzeptable Grundannahme. (…) Die Staatsform der Demokratie ist somit von kulturellen und soziologischen Bedingungen abhängig, die sie letztlich nicht garantieren kann."[2]

Die aktive wie passive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger an Wahlen wird grundsätzlich durch internationale Vereinbarungen menschenrechtlich geschützt.[3] Die unmittelbare oder mittelbare Teilnahme des einzelnen Bürgers, der einzelnen Bürgerin am Rechtssetzungsverfahren bestimmt sich dann nach deren durch die Verfassung verliehenen politischen Rechte. Die wichtigsten auf allen Staatsebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden vorkommenden politischen Rechte sind das Wahl- und das Stimmrecht sowie das Initiativ- und das Referendumsrecht.[4] Ebenfalls damit verbunden ist das Recht, in ein politisches Amt gewählt werden zu können.[5] Die rechtliche Perspektive befasst sich vorrangig mit rechtlichen Voraussetzungsverfahren und Grenzen von Partizipation an demokratischen Entscheidungsverfahren, so etwa im Falle von Einbürgerungen, bei der Vergabe politischer Rechte an Ausländerinnen und Ausländer (z.B. auf der Gemeindeebene), bei Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern sowie im eng begrenzten Ausnahmefall bei wegen Geisteskrankheit oder –schwäche entmündigten Personen.

Sozio-kulturelle, kognitive, motivationale und volitionale Voraussetzungen von Bürgerinnen und Bürgern im Hinblick auf die Befähigung zur staatlichen Willensbildung und gesellschaftlicher Integration sind hingegen Thema der Politikdidaktik als wissenschaftlicher Disziplin. Die oben er-

---

2 *Glaser*, Politische Bildung (Fn. 1), S. 20.

3 *W. Kälin*, Wahl- und Stimmrecht als Menschenrecht, in: B. Ziegler/M. Waldis (Hrsg.), Politische Bildung in der Demokratie. Interdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden 2018, S. 37–55.

4 *Glaser*, Politische Bildung (Fn. 1), S. 18.

5 Art. 143 BV.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

wähnten rechtlichen Aspekte (Sachabstimmungen, Initiativ- und Referendumsrecht) sowie ein hoher Bedarf an Milizpolitikerinnen und Milizpolitiker in der kleingliedrig organisierten Schweiz stellen für die Politische Bildung in der Schweiz eine im Vergleich mit unseren deutschsprachigen Nachbarländern Deutschland oder Österreich möglicherweise verschiedene Ausgangslage dar. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob und inwiefern die benannten Spezifika in didaktischen Konzepten, institutionellen Strukturen und Praxis der Politischen Bildung ihren Niederschlag finden und welche Entwicklungen in Zukunft zu bewältigen sind. Bei der Bearbeitung der Fragestellung wird in einem ersten Schritt der Diskurs um die Bestimmung von Zielen der Politischen Bildung in der Schweiz im Kontext der Konzeptualisierung im deutschsprachigen Raum skizziert und der Frage nachgegangen, wie diese in den neuen Lehrplänen ihren Niederschlag gefunden haben. In einem zweiten Schritt werden empirische Befunde der Umsetzung und Zielerreichung systematisch gesichtet, um in einem dritten Schritt zukünftige Herausforderungen Politischer Bildung anzusprechen.

B. Ziele Politischer Bildung

Die Frage, ob in der Schule Politische Bildung einen Platz erhalten soll und welche Bildungsziele damit erreicht werden sollen, ist auch heute Gegenstand von Diskussionen in der Schweiz. Die Zielklärung wird auch weiterhin vorzunehmen sein, da die Ausgestaltung der Politischen Bildung unter anderem von der Entwicklung des politischen Systems und der politischen Kultur beeinflusst wird, wie beispielsweise der Rückblick auf elf Konzeptionen Politischer Bildung von 1799 bis heute eindrucksvoll belegt.[6] Wird die akademische deutschschweizerische Diskussion zur Politischen Bildung der letzten 20 Jahre betrachtet, steht schwerpunktmässig die Idee der Befähigung zur Partizipation und zur Anteilnahme an deliberativen Prozessen im Vordergrund. Als einflussreich erwies sich dabei das von Fritz Oser und Roland Reichenbach ausgearbeitete Konzept für die Reform der Politischen Bildung in der Schweiz,[7] welches neben der Forderung der Erweiterung der formalen Wissensvermittlung und moralischer Appelle zwei

6 *A. Lötscher/C. Schneider/B. Ziegler* (Hrsg.), Reader. Was soll politische Bildung? Elf Konzeptionen von 1799 bis heute, Bern 2016.

7 *F. Oser/R. Reichenbach*, Politische Bildung in der Schweiz, Schlussbericht, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK, Bern 1999.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

weitere Aspekte betonte: Jenen der aktiven Auseinandersetzung mit politischen Problemen und Konflikten, um auf der Basis von Argumenten Position zu beziehen, und die Bereitstellung partizipativer Formen der Mitverantwortung und Mitverpflichtung in der Schule, um in diesem Kontext basisdemokratische Erfahrungen zu sammeln. Der erste Aspekt ist in Verbindung mit der Tatsache zu sehen, dass volljährige Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz mehrmals jährlich zu Abstimmungen an die Urne gerufen werden, der zweite Aspekt ruht auf der Grundidee des partizipativen und demokratischen Handlungslernens, wie es auch im Ansatz des Demokratielernens von Himmelmann beschrieben worden ist.[8] In der Folge trugen etliche wissenschaftliche Arbeiten zum Stand der Politischen Bildung in der Schweiz den Begriff der Partizipation im Titel.[9] Eine Durchsicht der Arbeiten zeigt allerdings, dass damit sehr unterschiedliche Konzepte angesprochen werden. Die mangelnde Konturiertheit des Begriffs der Partizipation, insbesondere im politischen Kontext, zeigte sich bereits im Sammelband von Quesel und Oser, wobei konzeptuelle Anleihen bei Demokratie- und Sozialismustheorien, psychologisch-humanistischen Theorien des persönlichen Wachstums, ökonomischen Theorien der Produktivitäts- bzw. Effizienzorientierung sowie pädagogischen Theorien der kognitiven, sozialen und moralischen Entwicklung und Erziehung gemacht wurden und darüber hinaus die Frage nach dem Mythos Partizipation aufgeworfen wurde.[10] Trotz der Unschärfen spielt Partizipation in Konzeptionen Politischer Bildung eine wichtige Rolle. Umsetzungen finden sich unter anderem in Praxisansätzen wie Schüler- und Jugendparlamenten, Klassenrat, und „just community"-Schulen. In Ausweitung und unter Einbezug des Habermas'schen Ideals der Deliberation findet der Partizipations- und Deliberationsgedanke zudem seine praktische Anwendung in Debattierwettbewerben, Planspielen und Politiksimulationen (z.B. Jugend debattiert, Politik-

8 *G. Himmelmann,* Demokratie Lernen: Als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform. Ein Lehr- und Arbeitsbuch, Schwalbach 2016.

9 Z.B. *H. Biedermann*, Junge Menschen an der Schwelle politischer Mündigkeit: Partizipation: Patentrezept politischer Identitätsfindung*?* Münster 2006; *A. Koller*, Politische Partizipation und politische Bildung in der Schweiz. Eine empirische Untersuchung des Partizipationsverhaltens junger Erwachsener in der Schweiz, Bern 2017; *C. Quesel/F. Oser* (Hrsg.), Die Mühen der Freiheit: Probleme und Chancen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen, Zürich 2007.

10 *R. Reichenbach*, Diskurse zwischen Ungleichen. Zur Ambivalenz einer partizipativen Pädagogik, in: C. Quesel/F. Oser (Hrsg.), Die Mühen der Freiheit: Probleme und Chancen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen, Zürich 2007, S. 39–61.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

MachtGesetz, Schulen nach Bern). Im Vordergrund steht dabei die Einführung ins Argumentieren und Debattieren, um derart Urteilsbildung anzubahnen. Ferner erachtet die Bildung für nachhaltige Entwicklung, die Anbindungen zur Naturwissenschaftsdidaktik aufweist, Demokratie und Menschenrechte als wichtige Konzepte im Hinblick auf die zu fördernde Handlungskompetenz, wobei sie in Anspruch nimmt, wichtige Übereinstimmungen mit Politischer Bildung zu schaffen.[11] Insgesamt lässt sich also ein äusserst heterogenes Feld mit zahlreichen Konzepten feststellen, die nebeneinander ko-existieren und als Grundlage für Lehrpläne sowie Lehrmittelentwicklungen und Unterrichtsmaterialien herangezogen werden.

Demgegenüber hat die deutsche Politikdidaktik sich in den letzten Jahren intensiv mit Konzepten zu Bürgerbewusstsein[12] und Politischer Kompetenz als schulische Lernziele beschäftigt, wobei der Kompetenzansatz eine zunehmend wichtigere Rolle spielt. Bezugnehmend auf fachliche Theoriebildung als auch auf die Diskussion um Bildungsstandards und Kompetenzen[13] [14] wurden für den Schulunterricht ab den 2000-er Jahren mehrere Politikkompetenzmodelle entwickelt. Das erste, vom deutschen Fachverband GPJE vorgeschlagene Modell baut auf dem Konsens auf, dass Politische Bildung zur Teilhabe am öffentlichen Leben befähigen soll. In diesem Sinn soll sie bei jungen Menschen die Fähigkeit fördern, sich in der Gesellschaft angemessen zu orientieren, auf einer demokratischen Grundlage politische

11 *B. Bürgler/C. Graf*, Politische Bildung und Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE-Consortium COHEP, 2013), http://www.education21.ch/sites/default/files/uploads/pdf-d/bne/dossiers_zugaenge/2013_COHEP_Politische-Bildung-und-BNE.pdf (Zugriff 30.6.2019); *B. Ohlmeier/A. Brunold*, Politische Bildung für nachhaltige Entwicklung: Eine Evaluationsstudie, Wiesbaden 2015.

12 *D. Lange*, Bürgerbewusstsein. Sinnbilder und Sinnbildungen in der Politischen Bildung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Nr. 3, 2008, S. 431–439.

13 Kompetenzen umfassen gemäss Weinert „die bei Individuen verfügbaren, oder durch sie erlernbaren kognitiven Fähigkeiten und Fertigkeiten, um bestimmte Probleme zu lösen, sowie die damit verbundenen motivationalen, volitionalen und sozialen Bereitschaften und Fähigkeiten, um die Problemlösungen in variablen Situationen erfolgreich und verantwortungsvoll nutzen zu können." Vgl. *F. E. Weinert*, Vergleichende Leistungsmessung in Schulen. Eine umstrittene Selbstverständlichkeit, in: F. E. Weinert (Hrsg.), Leistungsmessungen in Schulen, Weinheim 2001, S. 27.

14 *E. Klieme u. a.*, Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Expertise, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bildungsforschung 1, Berlin 2003), http://www.intranet.bbsii-kl.de/media/Unterricht/Lehr-%20und%20Lernforschung/Klieme%20u.%20a.%20Expertise%20Bildungsstandards.pdf (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Fragen und Probleme zu beurteilen und sich in öffentlichen Angelegenheiten zu engagieren.[15] In der Folge wurde politische Kompetenz in drei Dimensionen gefasst: (1) Politische Urteilsfähigkeit, (2) Politische Handlungsfähigkeit und (3) Methodische Fähigkeiten. Weitere Kompetenzmodelle folgten dieser Grundüberlegung.[16] Auch der Kompetenzraster für Politische Bildung von Ziegler u.a., der im Auftrag des Aargauischen Bildungsdepartements erstellt wurde, ist dem Kompetenzansatz verpflichtet.[17] Gemäss den bisherigen Diskussionen stehen die drei Kompetenzdimensionen in engem Zusammenhang mit konzeptuellem Deutungswissen zu politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und gesellschaftlichen Belangen. Damit entschieden sich die meisten Autorinnen und Autoren für einen breiten Ansatz Politischer Kompetenz, der nicht auf Handlungsfelder der Politik im engeren Sinne beschränkt ist, wie es beispielsweise die eingangs vorgestellten Überlegungen zur Rechtslage nahe legen.

Mit Politischer Kompetenz werden nicht einfach inhaltliche Wissensbestände, sondern auch Fähigkeiten und Bereitschaften für den Umgang und die Auseinandersetzung mit dem Politischen adressiert. So bemisst sich politische *Urteilskompetenz* nicht an einer „inhaltlichen" Position, vielmehr zeichnet sie sich aus durch die innere Widerspruchsfreiheit von Argumentationen, den Komplexitätsgrad der Begründungen oder die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Perspektiven, in zunehmenden Grade auch unter Berücksichtigung der Kenntnisse fachlicher und gesellschaftlicher Diskurse. *Handlungsfähigkeit* bezieht sich auf die Fähigkeit zur effektiven Teilnahme am öffentlichen Leben. Sie beinhaltet die Fähigkeit, eigene Positionen in politischen Fragen zu formulieren und zu artikulieren, Interessen und politische Positionen anderer zu verstehen, sowie an der Lösung von Problemen mitzuwirken. Dazu gehört die Bereitschaft zu Auseinandersetzung und Kompromiss, die Fähigkeit zur Kommunikation und zur Praxis

15 *GPJE*, Nationale Bildungsstandards für den Fachunterricht in der Politischen Bildung an Schulen. Entwurf, Schwalbach/Ts. 2004, S. 7.

16 *J. Detjen u. a.*, Politikkompetenz – ein Modell, Wiesbaden 2012; *R. Krammer,* Kompetenzen durch Politische Bildung. Ein Kompetenz-Strukturmodell, in: Kompetenzen durch Politische Bildung, Informationen zur Politischen Bildung, 29, 2008, S. 5–14; *C. Kühberger*, Kompetenzorientiertes historisches und politisches Lernen. Methodische und didaktische Annäherungen für Geschichte, Sozialkunde und Politische Bildung, Österreichische Beiträge zur Geschichtsdidaktik, Innsbruck 2009.

17 *B. Ziegler u. a.*, Politische Bildung. Für Lehrpersonen und Schulleitungspersonen der Volksschule im Kanton Aargau, Kompetenzraster, Aarau 2012.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

der Toleranz. Es wird ein Bewusstsein von Mit-Verantwortung für Entscheidungen erwartet und dass dieselben in der Folge mitgetragen werden. *Methodenkompetenz* umfasst die gezielte Nutzung von Medien für die eigene politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Information. Ebenso sollen eigene Anliegen geeignet artikuliert werden können. Dies schliesst die Beherrschung von Verfahrensweisen zur Prüfung von Information ein sowie die Fähigkeit, in einen Diskurs mit anderen bzw. in einer geeigneten Weise in einen politischen Prozess zu treten.[18]

Der Begriff der Politikkompetenz umfasst neben Fähigkeiten und Fertigkeiten aber auch Wissen, wobei die Begriffe der Wissenspsychologie, die zwischen deklarativem, prozeduralem, konzeptuellem und metakognitivem Wissen unterscheidet, nur teilweise in die Modelle aufgenommen wurden. So prägte beispielsweise Kühberger für sein Modell die Begriffe „Arbeitswissen" und „Sachkompetenz".[19] Letztere umfasst gemäss Autor die im Arbeitswissen auftretenden Begriffe und Konzepte, also konzeptuelles Wissen. Zur Strukturierung der zu vermittelnden Sache und für den Aufbau von Wissen und Sachkompetenz orientiert sich die Politikdidaktik unter anderem am angelsächsisch geprägten Politikbegriff, der die drei Ausprägungen Polity (Form), Policy (Inhalt), Politics (Prozesse) umfasst. Polity bezeichnet dabei die institutionelle Dimension von Politik, d.h. Verfassung, Normen und Institutionen, wobei sich die Spannweite von der Gemeindeebene bis hin zu supranationalen Organisationen spannen kann. Policy bezeichnet die inhaltliche Dimension politischer Aushandlung. Politics benennt die Prozesse der Willensbildung, der Entscheidfindung und der Umsetzung unter Beachtung der daran beteiligten Akteure. Es geht hierbei um die Identifikation von Interessen- und Konfliktzonen gesellschaftlichen Zusammenlebens.[20] Diese Dreiteilung entspricht einer politikwissenschaftlichen und somit einer fachwissenschaftlichen Kategorisierung des vielgestaltigen Phänomens Politik. Allerdings wird die Verwendung dieses dreiteiligen Politikbegriffs als Leitkonzept einer Politischen Bildung als zu theorieorientiert, zu formal und letztlich normativ entwurzelt kritisiert, so dass er kaum Einfluss auf die Unterrichtsgestaltung habe.[21] Als Alternative und mit Blick

18 *Kühberger*, Kompetenzorientiertes historisches und politisches Lernen (Fn. 16); *Krammer*, Kompetenzen durch Politische Bildung (Fn. 16).

19 *Kühberger*, Kompetenzorientiertes historisches und politisches Lernen (Fn. 16), S. 131.

20 *Kühberger*, Kompetenzorientiertes historisches und politisches Lernen (Fn. 16), S. 124.

21 *Himmelmann*, Demokratie Lernen (Fn. 8), S. 126.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

auf junge Lernende wurde in der Politikdidaktik auch die Definition sogenannter Basiskonzepte diskutiert. So hat etwa Sander die Konzepte Macht, System, Recht, Öffentlichkeit, Gemeinwohl und Knappheit vorgeschlagen.[22] Die Arbeit an Basiskonzepten entspringt dem Bedürfnis, aus der Breite vorhandenen Wissens relevante Konzepte und Kategorien für das Verstehen von Grundfragen des Politischen und damit den fachlichen Kern zu bestimmen. Dabei wurden die inhaltlichen Setzungen und die Auswirkung dieser Setzungen auf Lernprozesse und -ergebnisse jeweils breit und kontrovers diskutiert.[23] Unter anderem wurde die Engführung auf einen Stoffkanon und damit einhergehend die Stoffvermittlung im Unterricht befürchtet. Der Umgang mit Kategoriensystemen biete keinen Ort für den Umgang mit prinzipiellem Nicht-Wissen, für Irritation, für das Risiko des Unbekannten.[24] Gleichwohl wird die Verfügbarkeit begrifflichen Wissens für die Analyse politischer Phänomene als notwendig erachtet.

Ansätze der kritischen politischen Bildung haben bislang noch kaum Eingang in Kompetenzbeschreibungen gefunden.[25] In der Tendenz sind diese integrierend bzw. systemaffirmativ ausgerichtet. Die kritische politische Bildung will demgegenüber Heranwachsende befähigen, im kritisch-emanzipatorischen Sinne gesellschaftliche Zustände und Entwicklungen wahrzunehmen und zu reflektieren, um gegebenenfalls Zumutungen und Handlungsaufforderungen als undemokratisch zurückzuweisen oder Handlungen zu deren Veränderung ergreifen zu können. Dies setzt voraus, das stete Ringen um politische Selbstbestimmung und demokratische Grundwerte zu verdeutlichen und Heranwachsende zu motivieren, konfliktive Prozesse als solche zu erkennen und auszuhalten und sich selbständig und kritisch mit politischen Aushandlungsprozessen zu befassen. Dabei meint „kritisch" in Anlehnung an die Geistesgeschichte der Aufklärung und die

22 *W. Sander*, Wissen: Basiskonzepte der Politischen Bildung, Forum Politische Bildung, Informationen zur Politischen Bildung, Nr. 30, 2009, S. 57–60.

23 *G. Weißeno u. a.*, Konzepte der Politik. Ein Kompetenzmodell, Bundeszentrale für Politische Bildung, Schriftenreihe 1016, Bonn 2010; *Autorengruppe Fachdidaktik* (Hrsg.), Konzepte der politischen Bildung: Eine Streitschrift, Politik und Bildung 64, Schwalbach/Ts. 2011; *W. Sander*, Politik entdecken – Freiheit leben: Didaktische Grundlagen politischer Bildung, 2. Aufl., Politik und Bildung 50, Schwalbach/Ts. 2007.

24 *Sander*, Politik entdecken (Fn. 23), S. 86.

25 *A. Wohnig*, Die Entwicklung politischer Partizipationsfähigkeit in politischen Lernprozessen, in: B. Ziegler/M. Waldis (Hrsg.), Politische Bildung in der Demokratie. Interdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden 2018, S. 191–212; *B. Lösch/A. Thimmel* (Hrsg.), Kritische politische Bildung. Ein Handbuch, Schwalbach /Ts. 2010.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Arbeiten der kritischen Gesellschaftstheorie der Frankfurter Schule (Adorno, Horkheimer) die Analyse und Reflexion von Herrschafts- und Machtverhältnissen wie rassistisch geprägte, Geschlechter- oder Klassenverhältnisse sowie Strukturen sozialer Ungleichheit,[26] nicht zuletzt, um fähig zu sein, die demokratische und auf den Menschenrechten beruhende Gesellschaftsordnung zu verteidigen oder zu erneuern.[27]

Im Folgenden gehen wir der Frage nach, wie in den Lehrplänen der deutschschweizerischen Ausbildungsgänge Bildungsziele und Inhalte der Politischen Bildung beschrieben und festgelegt wurden. Lehrpläne sind deshalb von hohem Interesse, weil sie eine Scharnierfunktion zwischen theoretisch-wissenschaftlichen Bildungsanliegen und schulpraktischem Handeln einnehmen und mittels politischer Prozesse in zähem Ringen mit normativen Ansprüchen in Übereinstimmung gebracht werden.[28] Zur kontextuellen Einbettung der Lehrpläne wird zunächst auf die Situation der Politischen Bildung in der Schweiz eingegangen.

C. Situation der Politischen Bildung in der Schweiz

Eine institutionalisierte Politische Bildung, wie sie etwa in Deutschland zu finden ist, gab es in der Schweiz bis Ende der 1990-er Jahre entweder gar nicht, oder wenn, dann in der Tradition der politischen Institutionenkunde unter der Bezeichnung „Staatsbürgerkunde". Der Staatskundeunterricht – bis in die 1970-er Jahre ein Thema der nach-obligatorischen Schulzeit – wurde in den 1980-er Jahren zusammen mit Geschichte in den Lehrplänen stark reduziert oder ganz gestrichen. Versuche der curricularen Aufwertung

26 *B. Lösch/M. Rodrian-Pfennig*, Kritische Demokratiebildung unter Bedingungen globaler Transformationsprozesse, in: A. Eis/D. Salomon (Hrsg.), Gesellschaftliche Umbrüche gestalten: Transformationen in der Politischen Bildung, Schwalbach /Ts. 2013, S. 28–57.

27 *B. Ziegler*, Welche Politische Bildung braucht die direkte Demokratie?, in: A. Glaser/B. Ziegler (Hrsg.), Direkte Demokratie im Kanton Aargau in Geschichte und Gegenwart, Schriften zur Demokratieforschung 15, Zürich (das Buch erscheint Anfang 2020).

28 *R. Künzli*, Curriculum policy in Switzerland, in: M. Rosendmund/A.-V. Fries/W. Heller (Hrsg.) Comparing curriculum-making processes, Bern 2002, S. 213–229.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

der Politischen Bildung in der Volksschule scheiterten an rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen und an politischen Widerständen.[29] Bezüglich mangelnder politischer Bereitschaft der Förderung der formalen Politischen Bildung in der Schweiz verweist Ziegler auf die in der Schweiz stark verankerte Überzeugung, „dass wegen der direktdemokratischen Beteiligung der stimmfähigen Bevölkerung in der Schweiz eine politische Sozialisierung der Jugend im Alltag, das heisst in den Elternhäusern und in den zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen (Vereinen) erfolge, die eine formale Ausbildung in Politischer Bildung überflüssig sein lasse".[30] Diese Auffassung ging lange Zeit einher mit der wissenschaftlich untermauerten These, dass Kinder und Jugendliche durch Politische Bildung in der Volksschule überfordert würden. Als Orientierungspunkt für diese Argumentation diente Kohlbergs' Stufentheorie der moralischen Entwicklung (Kohlberg, 1996), die den Zugang zur legalistischen Orientierung am Sozialvertrag oder die Orientierung an ethischen Prinzipien des Zusammenlebens auf die Zeit nach der Volksschule, teilweise sogar auf die Zeit nach dem 20. Lebensjahr verortete. In der Folge oblag die Förderung politischen Bewusstseins ganz wesentlich der Initiative der einzelnen Lehrkräfte auf der Sekundarstufe I und II. Meistens waren es die Geschichtslehrpersonen, die sich des Themenbereichs annahmen. Im Übrigen wurde politisches Lernen eng an soziales Lernen geknüpft und die emotional-affektive Seite betont. So entstanden nach der Jahrhundertwende vielerorts Initiativen, die dem Ansatz des „Demokratie-Lernens" verpflichtet sind. Die Praxis in Schweizer Schulhäusern kennt Institutionen wie den Schülerrat, den Klassenrat, die Schule als Polis oder Cité. [31] Mit ihnen sollen Diskurspraktiken und

29 *M. Jung/V. Reinhardt/B. Ziegler*, Politische Bildung in der Schweiz, in: D. Lange/V. Reinhardt (Hrsg.), Basiswissen Politische Bildung, Baltmannsweiler 2007, S. 255.

30 *B. Ziegler*, Politische Bildung in der Primarschule – zum Stand der Entwicklungen in der Schweiz im 21. Jahrhundert, in: P. Mittnik (Hrsg.), Politische Bildung in der Primarstufe – Eine internationale Perspektive, Österreichische Beiträge zur Geschichtsdidaktik. Geschichte – Sozialkunde – Politische Bildung 11, Innsbruck 2016, S. 59.

31 *M. Luterbacher/W. Althof*, Schüler lernen streiten. Aufbau einer konfliktiven Konfliktkultur in der Just-Community-Schule, in: C. Quesel/F. Oser (Hrsg)., Die Mühen der Freiheit: Probleme und Chancen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen, Zürich 2007, S. 137–162; *A. Lötscher/C. Wyss,* Formen von Klassenrat aus Sicht der Theorie, der Lehrpersonen und der Schülerinnen und Schüler, in: A. Besand (Hrsg.), Lehrer- und Schülerforschung in der politischen Bildung, Schwalbach/Ts. 2013, S. 98–108.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Aushandlungsprozesse eingeübt und Erfahrungen in demokratischem Handeln gesammelt werden, wobei zu den konkreten Wirkungen solcher Praktiken unterschiedliche empirische Befunde vorliegen. So widerlegt Reinhardt in ihrer Metaanalyse die Annahme, soziales Lernen führe umgehend zu politischem Lernen.[32] Hingegen belegen die Daten der „International Civic and Citizenship Study" 2009 und 2016 einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen einem offenen Klassenzimmerklima, das zum Diskutieren und Debattieren über politische und soziale Zusammenhänge einlädt und Politischem Wissen, politischer Partizipationsbereitschaft und Aussagen zu zukünftigem gesellschaftlich-politischem Engagement.[33] Allerdings fehlt die entsprechende empirische Datengrundlage für die Schweiz.[34]

Eine neue Entwicklung wurde mit dem im Jahr 2006 auf eidgenössischer Ebene angenommenen Bildungsartikel zur Harmonisierung der Volksschule eingeleitet. Unter anderem wurde die Ausarbeitung sprachregionaler Lehrpläne aufgenommen. Dabei wurde auch über die Stellung der Politischen Bildung und ihre Verankerung diskutiert. In die Curriculumsarbeit flossen zudem jüngere Entwicklungen der Bildungsforschung ein, indem den Lehrplänen eine fachliche Kompetenz- und Output-Orientierung zugrunde gelegt wurde.[35] Vorstellungen, dass sich der Fokus der frühen Politischen Bildung auf die Einführung in das demokratische Ethos und entsprechende Diskurspraktiken richtet und in höheren Schuljahren (Sek I und Sek II) dann auf institutionelle Aspekte eingegangen werden soll, sind im neuen Lehrplan durch die Anordnung der Themen teilweise aufgebrochen worden.

32 *S. Reinhardt*, Was leistet Demokratie-Lernen für die politische Bildung? Gibt es empirische Indizien zum Transfer von Partizipation im Nahraum auf Demokratie-Kompetenz im Staat? Ende einer Illusion und neue Fragen, in: D. Lange/G. Himmelmann (Hrsg.), Demokratiedidaktik. Impulse für die Politische Bildung, Wiesbaden 2010, S. 125–141.

33 *W. Schulz u. a.*, Becoming Citizens in a Changing World: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report, Cham 2018.

34 Die Schweiz hat bei der ICCS 2016 nicht teilgenommen; zu den Daten der ICCS 2009 liegen keine diesbezüglichen Auswertungen vor.

35 Im Projekt HarmoS wurden zu erreichende Grundkompetenzen definiert, vgl. Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Anhörung: Ergebnisse, http://www.edk.ch/dyn/20692.php (Zugriff 7.8.2015). Lehrpläne sollten Kompetenzformulierungen enthalten; sie weisen die schulischen Lerngegenstände als Könnens-Formulierungen aus.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Der neu geschaffene deutschschweizerische Lehrplan (Lehrplan 21) regelt nicht verbindlich, wie viel Unterrichtszeit für Politische Bildung eingesetzt werden soll. Als erstem Kanton wurde im Kanton Aargau in der Diskussion über die kantonale Einführung des Lehrplans 21 entschieden, Politische Bildung als Ein-Lektionen-Fach in der neunten Klasse der obligatorischen Volksschule zu etablieren.[36] Die in Angriff genommenen Entwicklungen in der Volksschule sowie die erneute Aufmerksamkeit für die Politische Bildung in den Berufsschulen, deren Realisierung mit dem eidgenössischen Rahmenlehrplan grundsätzlich möglich ist, sind erste Schritte einer Etablierung von Politischer Bildung als Themenbereich. Auf Bundesebene erachtet man das Anliegen der Politischen Bildung somit als genügend berücksichtigt. Ende 2018 wurde in der bundesrätlichen Antwort auf das von Ständerat Andrea Caroni eingereichte Postulat „Eine umfassende Strategie für die politische Bildung in der Schweiz" kein akuter Handlungsbedarf geortet:

> „Die Strukturen und Praktiken der Förderung von politischer Bildung haben sich bewährt. Weiterentwicklungen sowie die Behebung allfälliger Lücken sollen daher im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten erfolgen. Dabei ist der Autonomie der einzelnen Akteure sowie dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen".[37]

Immerhin sicherte das SBFI später einen wiederkehrenden bundesrätlichen Bericht (erstmals für 2022) zu.[38]

D. Politische Bildung im Lehrplan 21 (Volksschule)

Die Anliegen der Politischen Bildung sind in den allgemeinen Bildungszielen des Lehrplan 21 abgestützt: Dort wird die Volksschule charakterisiert mit Wertvorstellungen, die sich unter anderem auf Demokratie, Chancen-

36 Departement Bildung, Kultur und Sport, Neuer Aargauer Lehrplan, https://www.ag.ch/de/bks/kindergarten_volksschule/projekte/neuer_aargauer_lehrplan_1/lehrplan.jsp (Zugriff 30.6.2019).

37 Schweizerischer Bundesrat, Politische Bildung in der Schweiz – Gesamtschau, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4095, Andrea Caroni, 15.12.2016, Bern November 2018, S. 3, https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/54481.pdf (Zugriff 30.6.2019).

38 *J. Krummenacher*, Politische Bildung an Schweizer Schulen soll entstaubt werden, Neue Zürcher Zeitung, 17. März 2019, https://www.nzz.ch/schweiz/politische-bildung-an-schweizer-schulen-soll-entstaubt-werden-ld.1466690 (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

gleichheit, Ablehnung von Diskriminierung und eine pluralistische Gesellschaft beziehen. Die Schule wird „als Ort des sozialen, partizipativen Lernens" im Interesse der „Übernahme von Verantwortung für die Gemeinschaft" definiert. Darüber hinaus wurden Bildungsziele im Bereich Politik für den ersten und zweiten Zyklus (Kindergarten, Primar) dem Fachbereich „Natur, Mensch und Gesellschaft" NMG eingeschrieben. Im Kompetenzbereich 10 „Gemeinschaft und Gesellschaft" werden Kompetenzen wie „die Funktion öffentlicher Institutionen verstehen können", „das Verhältnis von Macht und Recht in Gegenwart und Vergangenheit verstehen können" sowie „Schülerinnen und Schüler können eigene Anliegen einbringen sowie politische Prozesse erkennen" aufgelistet. In diesem Kompetenzbereich sollen Kinder demzufolge Einblick in öffentliche Institutionen und deren Funktionen, z.B. in der Gemeinde, erhalten. Des Weiteren sollen sie das Verhältnis von Macht und Recht verstehen, problematische Situationen aus der Lebenswelt (z.B. Ungerechtigkeit, Gewalt) hinterfragen und ethisch beurteilen, über Werte und Normen nachdenken. Darüber hinaus sollen die Kinder Gelegenheit erhalten, Erfahrungen bei der Mitwirkung in ihrem Nahraum zu sammeln. Gefässe wie Klassenrat oder Schülerparlament bieten den Lehrkräften die Möglichkeit, die Lernenden den Übergang vom sozialen zum politischen Lernen vollziehen zu lassen.

Im dritten Zyklus (Oberstufe) ist Politische Bildung im Fachbereich „Räume, Zeiten, Gesellschaften" RZG, Sek I) verankert. So ist einer von vier historischen Kompetenzbereichen der Politischen Bildung gewidmet. Die Schülerinnen und Schüler sollen in diesem Rahmen erstens die Demokratie als Herrschaftsform verstehen und diese mit anderen Systemen vergleichen können. Zweitens sollen sie die Entwicklung, Bedeutung und Bedrohung der Menschenrechte erklären können. Und drittens sollen sie die Positionierung der Schweiz in Europa und der Welt wahrnehmen und beurteilen. Insbesondere die Wahl des dritten Kompetenzbereichs „Schweiz – Europa" ist kritisch diskutiert worden.[39] Befürchtet wird die Reduktion der Befassung mit europäischen Einigungsbemühungen und -vorgänge auf eine Dichotomie Schweiz – EU, wie sie seit der EWR-Abstimmung von 1992 insbesondere von politisch-rechter Seite her gepflegt wird. Hinzu kommt

39 *B. Ziegler*, ‚European Citizenship' in der Schweiz, in: M. Oberle (Hrsg.), Die europäische Union erfolgreich vermitteln. Perspektiven der politischen EU-Bildung heute, Wiesbaden 2015, S. 147–160.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

die Gefahr, dass Lehrpersonen in Umgehung der politisch kontrovers geführten Europa-Debatte dazu tendieren, das Thema zur Institutionenkunde zu verengen.[40]

Neben den fachlichen Bildungszielen sind im Lehrplan 21 die Förderung überfachlicher Kompetenzen und die Umsetzung der Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE) vorgesehen. Eines der Themen der BNE lautet „Politik, Demokratie und Menschenrechte", wobei darin explizit auf folgendes Konzept der Politischen Bildung verwiesen wird:

> „Demokratie und Menschenrechte sind Grundwerte unserer Gesellschaft und bilden zusammen mit der Rechtsstaatlichkeit die Leitlinien für die Politik. Die Schülerinnen und Schüler befassen sich mit unterschiedlichen Gesellschaftsformen, Traditionen und Weltsichten, diskutieren deren Entstehung und Wandel und lernen historische, gesellschaftliche und politische Zusammenhänge verstehen. Sie setzen sich mit politischen Prozessen auseinander, lernen diese zu erkennen, verstehen Grundelemente der Demokratie und kennen grundlegende Funktionen öffentlicher Institutionen. Sie befassen sich mit den Menschenrechten, kennen deren Entwicklung und Bedeutung und sind in der Lage, Benachteiligung und Diskriminierungen zu erkennen. Die Schülerinnen und Schüler engagieren sich in der schulischen Gemeinschaft und gestalten diese mit. Sie lernen, sich eine eigene Meinung zu bilden, eigene Anliegen einzubringen und diese begründet zu vertreten. Sie befassen sich mit dem Verhältnis von Macht und Recht, diskutieren grundlegende Werte und Normen und setzen sich mit Konflikten, deren Hintergründe sowie möglichen Lösungen auseinander."[41]

Das hier abgebildete Konzept von Politischer Bildung hat sich an ein wissenschaftsbasiertes Konzept der Politischen Bildung im deutschen Sprachraum gehalten. Dabei zeigt sich, dass von einem deutlich weiteren Konzept der Politischen Bildung als jenes der Staatskunde ausgegangen wird. Die analytischen Konzepte von polity, policy und politics kommen darin ebenso zum Tragen als auch Überlegungen zur Kompetenzorientierung (Meinungsbildung, Handlungsfähigkeit). Mit Entstehung und Wandel wurde zudem explizit eine historische Dimension in das Verständnis des Gegenstandes Politische Bildung eingefügt. Insgesamt zeigt sich, dass das Lehrplan-Konzept der überfachlichen Politischen Bildung relativ breit gehalten ist, jedoch wegen seiner überfachlichen Positionierung wohl kaum systema-

---

40 *M. Waldis/J. Scheller*, Das Thema Schweiz–Europa im kompetenzorientierten Unterricht vermitteln – eine vergleichende Fallanalyse, in: D. Kübler/A. Glaser/M. Waldis (Hrsg.), Brennpunkt Demokratie, Baden 2019.

41 Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK), Lehrplan 21. Gesamtausgabe, Luzern 2016, S. 36–37, https://v-fe.lehrplan.ch/container/V_FE_DE_Gesamtausgabe.pdf (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

tisch umgesetzt wird. Demgegenüber sind die drei fixierten Themenbereiche im Fächerkonglomerat „Räume, Zeiten, Gesellschaften" eher eng zugeschnitten mit Fokus auf Institutionen bzw. institutionelle Regelungen der politischen Prozesse (Schweiz, Europa) sowie Menschenrechte.

E. Politische Bildung in den Lehrplänen der Sekundarstufe II

Jugendliche, die nicht in ein Gymnasium übertreten, beginnen in der Regel nach dem 9. Schuljahr eine Berufslehre. Begleitend zur praktischen Ausbildung besuchen sie die Berufsschule. Im eidgenössischen Rahmenlehrplan für berufliche Grundbildung werden im Allgemeinbildenden Unterricht (ABU) Lernbereiche definiert.[42] Dabei umfasst der Lernbereich 5 „Gesellschaft" acht Aspekte, darunter „Politik". Thematisiert werden sollen das Konzept Politik, die Bedeutsamkeit der Politik für die Lernenden sowie die Konfrontation mit politischen Fragen. Beim Konzept Politik wird die wiederkehrende strukturierte Aushandlung von gesellschaftlichen Regelungen hervorgehoben. Die Bedeutsamkeit der Politik wird vor allem mit der Notwendigkeit und dem individuellen Gewinn aus der Partizipation näher gefasst. Die Auseinandersetzung mit politischen Fragen soll dazu dienen, zu erkennen, dass eine methodisch versierte Beteiligung bei Themen, die Individuen selbst betreffen, wichtig ist. Als Bildungsziele werden Analysefähigkeit, Urteilsfähigkeit im Blick auf Werte, Partizipation, Wahrnehmung der eigenen Rechte in und Interesse an der Gesellschaft genannt. Zudem werden Vorschläge für die Wahl von Themen und der Einführung von Konzepten für die Gestaltung des Unterrichts gemacht. Im Glossar wird zwar u.a. auch „Kompetenzen" aufgeführt, aber im schon 2003 verabschiedeten Rahmenlehrplan ist eine eigentliche Kompetenzorientierung nicht auszumachen. Mit den weiteren Aspekten innerhalb des Lernbereichs, nämlich Ethik, Identität und Sozialisation, Kultur, Ökologie, Recht, Technologie und Wirtschaft, lässt sich ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Phänomenen und Prozessen thematisieren. Allerdings stehen die Aspekte unverbunden nebeneinander. Geschichte spielt für das Verstehen von Politik eine äusserst marginale Rolle. Politik wird in diesem Curriculum im engen

42 *M. Wild-Näf*, Berufliche Grundbildung: Rahmenlehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht, Bern 2006, https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/berufliche-grundbildung/allgemeinbildung-in-der-beruflichen-grundbildung.html (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Sinn verstanden, wobei die Erwünschtheit und Notwendigkeit der Partizipation herausgehoben und die Förderung des Interesses betont wird.

Begleitend zur Berufslehre oder nach dem Lehrabschluss mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis können Jugendliche sich auf die Berufsmaturität vorbereiten. Im Rahmenlehrplan für die Berufsschulen mit Berufsmaturität[43] ist Politische Bildung zusammen mit Geschichte als Ergänzungsfach mit 120 Lektionen veranschlagt. Grundkenntnisse in Geschichte werden darin als Voraussetzung für das Verstehen der Herausforderungen der Moderne und der Probleme der Gegenwart bezeichnet. Im Bereich Politik werden die Lernenden

> „über die wesentlichen Strukturen und Funktionsweisen des Staates sowie über ihre staatspolitischen Rechte und Pflichten informiert. Sie erkennen überdies, dass Politik und Medien in Wechselbeziehungen zueinanderstehen und durch Interessenvertretungen beeinflusst werden. Auf dieser Basis bilden sich die jungen Menschen in politischen Fragen eine fundierte Meinung und tragen später als aufgeklärte Persönlichkeiten eine demokratische Kultur und pluralistische Gesellschaft mit".[44]

Als überfachliche Kompetenzen, die in diesem Bereich speziell gefördert werden sollen, werden kritisch-forschendes Denken, Entwicklung von Empathie für Menschen verschiedener sozialer und geografischer Herkunft sowie Mitverantwortung für die Durchsetzung der Menschenrechte, Interessensentwicklung in den Feldern Politik, Kultur und kulturelle Vielfalt, Auseinandersetzung mit Fragen der nachhaltigen Entwicklung im globalen Rahmen, Umgang mit der Ungewissheit offener Situationen; Entwicklung von gemeinsamen Vorstellungen über die Gestaltung der Zukunft; sowie das Sorge tragen zu sich selbst, zu den Mitmenschen und zur Umwelt genannt. Hinzu kommt der Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien: Recherchieren, Informationsquellen beurteilen sowie mit Quellen korrekt umgehen können. Unter den fachlichen Kompetenzen finden sich u.a. „staatspolitische Rechte und Pflichten, insbesondere im Hinblick auf Menschenrechte und Demokratie, erkennen", oder „die Sprache der Politik in geeigneten Situationen anwenden, sich an einer Debatte beteiligen und eine konstruktive Streitkultur entwickeln", „Machtverhältnisse und Interessenvertretung kritisch hinterfragen", „das politische Modell des schweizerischen Bundesstaates und der halbdirekten Demokratie besser

43 Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI, Rahmenlehrplan für Berufsmaturität, Bern 2012.

44 Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (Fn. 43), S. 110.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

verstehen", „die sich daraus ergebenden Möglichkeiten für die Bürgerin und den Bürger zur Wahrnehmung der Interessen erkennen".[45]

Die Beschreibungen der Lerngebiete und fachlichen Kompetenzen stützen sich sodann konsequent auf die Vorstellung, dass Geschichte und Politische Bildung sich gegenseitig informieren sollen. Im Bereich Politik und Demokratie sollen schweizerische und internationale Institutionen als auch zivilgesellschaftliche Organisationen in den Blick genommen werden. In weiteren Themenbereichen finden sich die Ausprägung verschiedener Wirtschaftssysteme und ihr Bezug zum Staat, imperialistische Expansion und Konflikte, Nationalismus, Migration und nationale Identität und soziokultureller Wandel, sowie Funktion und Wirkung von Medien in politischen Prozessen. Darüber hinaus zeigt sich, dass in diesem Lehrplan Kompetenzförderung konsequent mit inhaltlichen Themen verschränkt wurden. Die Bereiche der Sach-, Urteils- und Methodenkompetenz sind substanziell abgedeckt, die Handlungskompetenz steht demgegenüber im Hintergrund. Die Förderung von Interesse und Empathie wird verlangt. Im Bereich der inhaltlichen Auseinandersetzung werden Konzepte wie Macht und Herrschaft, Wirtschaft, Recht, Migration, nationale Identität, Herstellung von Öffentlichkeit und politische Kommunikation, Interessensvertretung angesprochen. Hinsichtlich Werten und Normen werden Demokratie, Pluralismus und Menschenrechte als Bezugspunkt genannt. Insgesamt gehen die Beschreibungen deutlich über das politikwissenschaftliche Konzept der polity, policy und politics hinaus und nehmen aktuelle gesellschaftliche Prozesse in einer grossen Breite auf. Der Rahmenlehrplan für Berufsmaturität bildet eine Ausgangslage, auf dessen Basis Politische Bildung umfassend umgesetzt werden kann. Limitationen bei der Umsetzung dürften durch das bescheidene Lektionendeputat zustande kommen. Es stellt sich diesbezüglich die Frage nach den Auswirkungen auf die Unterrichtspraxis und insbesondere dazu, ob der eigenständigen Auseinandersetzung genügend Raum gegeben werden kann. Die Ergebnisse der Lehrpersonenbefragung von Stadelmann-Steffen u.a. verweisen denn auch darauf, dass die Lehrpersonen auf Sekundarstufe II (Berufsschule & Gymnasium) gerne mehr Zeit und Handlungsspielraum für den politischen Unterricht im Allgemeinen und für Projekte im Besonderen hätten.[46]

Während für die Berufsschulen der Bund zuständig ist, liegen die Gymnasien in kantonaler Hoheit. Für die Lehrpläne gibt es keine einheitlichen

45 Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (Fn. 43), S. 111.

46 *I. Stadelmann-Steffen/D. Koller/L. Sulzer*, Politische Bildung auf Sekundarstufe II. Eine Bilanz, Bern 2015.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Richtlinien. Manche Kantone haben kantonale Rahmenlehrpläne ausgearbeitet, in anderen Kantonen sind Lehrpläne in der Autonomie der einzelnen Gymnasien. Dabei ist die Politische Bildung sehr unterschiedlich verankert. Exemplarisch sei an dieser Stelle ein vertiefender Einblick in ausgewählte Lehrpläne gegeben.

Im Kanton Bern gilt ein kantonaler Rahmenlehrplan. Darin wird Politische Bildung der Geschichte zugeordnet:

> „Die politische Bildung als Teil des Geschichtsunterrichts vermittelt politisches Grundwissen und fördert dadurch das Interesse an politischen Fragen sowie die Fähigkeit zur Meinungsbildung und die Bereitschaft zur aktiven Teilnahme an politischen Vorgängen in der Gegenwart. Seine gesellschaftliche Legitimation bezieht der Geschichtsunterricht auch aus dem Versprechen, zur politischen Mündigkeit beizutragen, weil der Mensch als geschichtliches Wesen nur handlungsfähig ist, wenn er die Vergangenheit einer Sache kennt. Dies bringt der Lehrplan auch dadurch zum Ausdruck, dass die politische Bildung explizit als eigenes Themenfeld ausgewiesen wird. Zu betonen ist aber, dass der Geschichtsunterricht per se politische Bildung ist: Denn es gibt keinen sinnvollen Geschichtsunterricht, der sich nicht (im weitesten Sinn) auf Gegenwarts- und Zukunftsgestaltung ausrichtet.“[47]

Der Rahmenlehrplan listet sodann eine Liste verbindlicher Themen und Inhalte auf wie z.B. Kenntnisse der politischen Strukturen der Schweiz und deren Veränderung, soziale und ökonomische Grundlagen, wobei die nähere Bestimmung dieser „Grundlagen“ fehlt. Darüber hinaus sollen die Lernenden befähigt werden, ihre politischen Rechte und Pflichten wahrzunehmen. Im Gegensatz zum nationalen Rahmenlehrplan Berufsmaturität fehlen in diesem Rahmenlehrplan Aspekte wie Medien, Öffentlichkeit und Politische Kommunikation.

Im Kanton Zürich besteht kein Rahmenlehrplan, weshalb die einzelnen Gymnasien ihre Lehrpläne unabhängig und selbst bestimmen. Als Beispiel sei hier der Schullehrplan des Realgymnasiums Rämibühl der Stadt Zürich zitiert.[48] Darin findet sich der Begriff der Politischen Bildung nicht, dagegen derjenige der Staatskunde. Das Adjektiv „politisch“ findet sich in den Lernzielbeschreibungen aller Fächer. Damit wird der Erwartung Ausdruck gegeben, dass politisches Denken in allen Fächern gefördert werden soll.

---

47 Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Lehrplan 17 für den gymnasialen Bildungsgang, Bern 2016, S. 88, https://www.erz.be.ch/erz/de/index/mittelschule/mittelschule/gymnasium/lehrplan_maturitaetsausbildung.assetref/dam/documents/ERZ/MBA/de/AMS/GYM%20LP%2017/ams_gym_lehrplan_2017_gesamtdokument.pdf (Zugriff 30.6.2019).

48 Mathematisch- Naturwissenschaftliches Gymnasium Rämibühl, Lehrplan, Zürich Juni 2012, https://www.mng.ch/site/assets/files/1052/lehrplan_mng_2012.pdf (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Allerdings wird keine weitere Präzisierung des Begriffs des „Politischen“ oder der fachlichen Lernziele vorgenommen. Aus fachlicher Perspektive ist davon auszugehen, dass Lernziele damit nicht systematisch gefördert werden. Die Politische Bildung ist Lehrpersonen aufgetragen, die diesen Bereich in ihren Fachstudien nicht explizit vertieft haben. Es scheint demzufolge eher um Enkulturation und Integration in das bestehende System durch erfahrene und reflektierte Laien zu gehen, denn um Gesellschaftsanalyse, Aufbau fundierten politik- und sozialwissenschaftlichen Wissens oder um Einführung in die wissenschaftsförmige Bearbeitung gesellschaftlicher und politischer Fragen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass Lehrpläne auf der Sekundarstufe II in unterschiedlichsten Graden ausgearbeitet sind. Ein durchgängiges, konzeptionell an fachdidaktische Überlegungen angebundenes Curriculum stellt der eidgenössische Rahmenlehrplan für Berufsmaturität dar. Die weiteren Curricula scheinen eher zufällig auf fachliche Konzepte zuzugreifen und weisen Leerstellen aus.

F. Auseinandersetzung mit Politik im schulischen Unterricht

Lehrpläne bilden den Rahmen für die Gestaltung von Unterricht. In Orientierung an Lehrplänen und den darin festgehaltenen Zielen, aber auch mit Hilfe von Lehrmitteln und Lehrmaterialien und basierend auf eigenem fachlichen, fachdidaktischen und pädagogischen Wissen, subjektiven Überzeugungen zum Lehren und Lernen in einem Fachbereich, der Kenntnis der Schülerinnen und Schüler und deren persönlicher Lernsituation (diagnostisches Wissen) planen Lehrpersonen Unterricht und bereiten diesen vor. Die fachdidaktische Arbeit von Lehrpersonen liegt dabei darin begründet, aus der Fülle möglicher Themen und Zugänge Lerngegenstände zu definieren und darauf aufbauend Unterrichtseinheiten mit Lernaufgaben zu planen. Dabei müssen einerseits fachliche Inhalte erschlossen und ausgewählt werden, andererseits muss der Lernstand der Schülerinnen und Schüler sowie deren Lernpotenzial in den Blick genommen werden, um deren fachliche Kompetenzen fördern zu können. Der Gegenstand braucht also eine didaktische Anpassung an die Fähigkeiten der Lernenden. D.h. die angestrebte Förderung fachlicher Kompetenzen stellt den zu behandelnden Lerngegenstand in einen spezifischen Kontext. Deswegen wird die *rein fachliche Perspektive* auf die Inhalte durch *eine fachdidaktische Strukturierung* ersetzt, welche eine epistemologische Sicht auf die Inhalte (Entstehung und Struktur des Wissens) sowie einen lernpsychologischen Blick auf die Entstehung

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

dieses Wissens in der menschlichen Entwicklung (Ontogenese) einbezieht. So werden „die potentiellen Lerngegenstände nicht mehr aus den Fachwissenschaften übernommen, übersetzt oder „gefiltert", sondern durch den Vergleich der subjektiven und wissenschaftlichen Vorstellungskulturen erst produziert (…)."[49] Ein didaktisch bearbeiteter Gegenstand setzt demzufolge auf gesellschaftlichen Zusammenhängen auf und ist mit der Lebenswelt von Schülerinnen und Schülern verknüpft. Für die Politische Bildung bedeutet dies, dass das Wissen über Politik und die für politische Teilhabe benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten gesellschaftlich und subjektiv geprägt sind. Von daher ist es wichtig, mehr über die Vorstellungen der Lernenden zu erfahren, um diese bei der Strukturierung der Sache zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind lebensnahe (oder gesellschaftsnahe) Orientierungspunkte wie beispielsweise das Ideal des aktiven oder mündigen Staatsbürgers/Staatsbürgerin zu bestimmen, die für die Definition von Lerngegenständen und Lernzielen einer Unterrichtseinheit oder Lektion massgebend sein können. Diese fordern die Schülervorstellungen heraus und erlauben damit deren Bearbeitung, indem sie mithilfe von Konzepten konkretisiert werden können, die nicht im Widerspruch zu wissenschaftlichen Konzepten stehen. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Politischer Bildung als schulischem Thema und Bildungsauftrag und der Fachwissenschaft, wie z.B. jene der Politikwissenschaft, stellt sich womöglich akzentuierter als in anderen Schulfächern. Leitziel kann nicht allein sozialwissenschaftliches Denken und der Erwerb von abstraktem Fachwissen sein, sondern muss politisch mündiges Handeln anvisieren, was den Umgang mit Perspektivenvielfalt und Handeln in komplexen Kontexten unter teils unklaren Bedingungen, sprich Problemlösesituationen, mit einschliesst. Will Politische Bildung zu einer differenzierten und informierten Teilhabe an politischen Diskussionen und Meinungsbildung und insgesamt zur politischen Partizipation befähigen, so müssen Lernaktivitäten an den Präkonzepten der Schülerinnen und Schülern ansetzen und Veränderungen und Anpassungen dieser Vorstellungen in Richtung eines differenzierten, allenfalls wissenschaftsförmigen Verständnisses der Sache in der Form von transferfähigem Wissen sowie Kompetenzzuwächse ermöglichen. Wie solche Kompetenzzuwächse beschaffen sind bzw. wie sie im schulischen Kontext feststellbar werden und gefördert werden können, ist in der Didaktik der Politischen Bildung weiter zu diskutieren.

---

49 *D. Lange*, Politikdidaktische Rekonstruktion, in: D. Lange/V. Reinhardt (Hrsg.) Basiswissen Politische Bildung. Handbuch für sozialwissenschaftlichen Unterricht, Bd. 4, Baltmannsweiler 2007, S. 50.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

G. Empirische Befunde zum Stand Politischer Bildung bei Heranwachsenden

Die bislang vorliegenden Vorstellungen zu Kompetenzausprägungen bzw. -zuwächsen sind zumeist normativer und theoretischer Art. Zwar liegen einzelne systematische Vorstellungen einer Lernprogression vor, es fehlen aber weitgehend empirische Einsichten dazu, wie die Kompetenzentwicklung bei Lernenden verläuft und welche Kompetenzausprägungen erreicht werden. Am weitesten vorangeschritten sind die diesbezüglichen Klärungen im Bereich der Sachkompetenz bzw. des Arbeits- und Fachwissens. Eine Vorreiterrolle kommt dabei den internationalen Vergleichsstudien der IEA wie der „Civic Education Study" sowie der „International Civic and Citzenship Education Study" der Jahre 2009 und 2016 zu. Diesen Studien liegt ein Bild politischer Bildung zu Grunde, welches auf dem Ziel der Vorbereitung einer aktiven Staatsbürgerschaft im Erwachsenenalter aufsetzt. So wurden Kerndimensionen politischen Wissens, politischer Interessen und Einstellungen sowie politisches Engagement und Partizipationsabsichten getestet bzw. abgefragt. In den jüngeren IEA-Studien wurden Graduierungsstufen eingeführt und mittels Aufgaben operationalisiert. So konnten in der ICCS 2009 datengeleitet drei Leistungsniveaus unterschieden werden: Leistungsniveau 1 zeichnet sich dabei durch primär sozial-moralisches Denken aus, d.h. dass auf elementare Prinzipien und Konzepte von gesellschaftlichem Zusammenleben (z.B. Freiheit, Gleichheit, soziale Kohäsion) zugegriffen werden kann. Auf Leistungsniveau 2 können die Schülerinnen und Schüler die Grundzüge von politischen Institutionen, Systemen und Konzepten darlegen, und sie sind fähig, einfache politische Verfahren und Praktiken zu bewerten. Auf Leistungsniveau 3 kommt ein ganzheitliches Spektrum politischen Wissens und Verstehens zum Ausdruck. Die Schülerinnen und Schüler können politische Prinzipien und deren Umsetzungen in der alltäglichen Lebenswelt nachvollziehen bzw. in einfachen Problemlösesituationen umsetzen.[50]

In der Schweiz haben an der ICCS 2009-Studie 2'924 14-jährige Schülerinnen und Schüler aus 156 Klassen teilgenommen. 74 Prozent der Schweizer Schülerinnen und Schüler zeigten in der ICCS-Studie Leistungen auf

50 *H. Biedermann u. a.*, Staatsbürgerinnen und Staatsbürger von morgen: Zur Wirksamkeit politischer Bildung in der Schweiz. Ein Vergleich mit 37 anderen Ländern. ICCS – International Civic and Citizenship Education Study, Fribourg 2010, S. 17, https://edudoc.ch/record/87080/files/zu10096.pdf (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Niveaustufe 2 und 3, was zugleich bedeutet, dass jede und jeder Vierte dieses Leistungsniveau nicht erreichte. Diesen fehlt ein Grundverständnis von politischen Institutionen, Systemen und Konzepten.[51] In Bezug auf den Gesamttestscore zeigte sich die Bedeutung des sozioökonomischen Hintergrundes des Elternhauses, das Interesse der Eltern an politischen und sozialen Zusammenhängen sowie der Migrationshintergrund als erklärende Faktoren für die Testleistungen. Lernende in Schweizer Schulen erreichten mit durchschnittlich 531 Testpunkten ein mittleres Leistungsniveau. Im gleichen Leistungsbereich kamen diejenigen von Schweden, Irland, Liechtenstein, oder Italien zu liegen. Die mittlere Platzierung der Schülerinnen und Schüler in der Schweiz lösten die unterdurchschnittlichen Leistungen in der CIVED-Studie im Jahre 1999 ab. Damals lagen die Testresultate Schweizer Jugendlicher signifikant unter dem internationalen Durchschnitt. Zudem bekundeten die Jugendlichen durchschnittlich ein geringes Interesse an Politik.[52] Das Geschlecht, der sozio-ökonomische Hintergrund des Elternhauses, weiterführende persönliche Bildungsaspirationen sowie das „offene Klassenklima für Diskussionen" erwiesen sich als bedeutsame Prädiktoren politischen Wissens und interpretativer Fähigkeiten.[53]

Sowohl in der schweizerischen als auch in der internationalen Diskussion wird immer wieder auf die Wirksamkeit politischer Sozialisationsprozesse aufmerksam gemacht, in deren Verlauf und insbesondere mit Erreichung des Stimmrechtsalters sich Jugendliche Wissen aneignen und sodann zunehmend in öffentliche Räume hineinwachsen und schliesslich politische Verantwortung übernehmen. Zudem begünstige eine längere Bildungsphase die Aufgeschlossenheit junger Menschen gegenüber Politik.[54] Aus diesem Grund sind empirische Befunde zur Sekundarstufe II von besonderem Interesse. Bisher vorliegende empirische Ergebnisse für die Gruppe der

---

51 *Biedermann u. a.*, Staatsbürgerinnen und Staatsbürger (Fn. 50), 39.

52 *J. Torney-Purta/J. Schwille/J.-A. Amadeo* (Hrsg.), Civic Education across Countries. Twenty-Four National Case Studies from the IEA Civic Education Project, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Amsterdam 1999.

53 *M. Carmine*, Modelle zur Erklärung von politischem Wissen und Engagement, in: F. Oser/H. Biedermann (Hrsg.), Jugend ohne Politik. Ergebnisse der IEA-Studie zu politischem Wissen, Demokratieverständnis und gesellschaftlichem Engagement von Jugendlichen in der Schweiz im Vergleich mit 27 Ländern, Zürich 2003, S. 129–154.

54 *W. Gaiser u. a.*, Jugend und politische Partizipation in Deutschland und Europa, in: J. Tremmel/M. Rutsche (Hrsg.), Politische Beteiligung junger Menschen: Grundlagen – Perspektiven – Fallstudien, Wiesbaden 2016, S. 17.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

18- bis 25-jährigen in der Schweiz wohnhaften Bürgerinnen und Bürger unterstützen obige Annahme allerdings nicht. Insbesondere die CH-x-Studie, in welcher 24'268 junge Erwachsene ihre überfachlichen Kompetenzen in den Bereichen Selbst, Lernen, Kooperation, soziale Verantwortung, Umwelt und Politik einschätzten und einen Wissenstest absolvierten, zeigte geringes politisches Wissen und Interesse. Von den neun Wissensfragen zu Politik konnte der Durchschnitt der Befragten nur vier richtig beantworten. Hypothesenkonform erwies sich der individuelle Bildungshintergrund als entscheidender Faktor für die Prädiktion des politischen Wissens als auch bei der Erklärung der Unterschiede in der Wahrnehmung der Bedeutsamkeit von Politik.[55] Die CH@YOUPART-Studie befragte 1'360 Schweizerinnen und Schweizer im Alter von 18 bis 25 Jahren zu politischer Partizipation.[56] Diese wurde mittels verschiedenster, auch internetbasierter Aktivitäten wie das Schreiben eines Blogbeitrags oder das Unterschreiben einer Online-Petition getestet. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die politische Partizipation durch das politische Interesse entscheidend beeinflusst wird. Als wichtigste Einflussfaktoren auf das Interesse erwiesen sich der Medienkonsum, die Nähe zu einer Partei, Diskussionen über politische Themen im Freundes- oder Familienkreis sowie politisches Wissen und Politische Bildung. Als noch zu prüfende Hypothese wäre demzufolge zu formulieren, dass Politisches Wissen und Politische Bildung vermittelt über das Interesse auf die politische Partizipationsbereitschaft einwirken. Gegen den Einfluss des (aktuellen) Politikunterrichts sprechen Ergebnisse von Koller, die in ihrer Dissertation politische Partizipationsbereitschaft von Sek II-Lernenden fast ausschliesslich über individuelle Indikatoren erklären kann. Die in Mehrebenenanalysen kontrollierte Klassenzugehörigkeit erwies sich hingegen als unbedeutsam, was bedeutet, dass durch Unterricht offensichtlich keine zusätzliche Varianz erzeugt wird.[57] Aktuelle Befunde zu politischem Interesse und Teilnahmebereitschaft an Wahlen hält der easyvote-Politikmonitor auf der Basis einer repräsentativen Befragung bei 15-bis 20-jährigen Schülerinnen und Schülern (n = 1´764) bereit. Hinsichtlich politischen Interesses zeigt sich erneut, dass sie sich mehr für Politik im Ausland (53 Prozent sehr/eher interessiert) als in der Schweiz (47 Pro-

55 *C. Bieri Buschor/E. Forrer Kasteel*, Cool, kompetent und kein bisschen weise? Überfachliche Kompetenzen junger Erwachsener am Übergang zwischen Schule und Beruf, Zürich 2005.

56 *M. Rothenbühler/F. Ehrler/K. Kissau*, CH@YOUPART. Politische Partizipation junger Erwachsener in der Schweiz, Schriftenreihe SBF, Bern 2012.

57 *Koller*, Politische Partizipation (Fn. 9), S. 311.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

zent sehr/eher interessiert) interessieren. Das Interesse an der Politik im eigenen Kanton oder der Gemeinde fällt deutlich ab.[58] Bezüglich Teilnahmebereitschaft an den eidgenössischen Wahlen ergaben sich in der Gruppe der stimmberechtigten Befragten (18- bis 25-Jährige) ein Abwärtstrend. Waren es im Jahr 2014 noch 68 Prozent der Jugendlichen, die sich tendenziell oder sicher für ihre Wahlbeteiligung aussprachen, sind es im Jahr 2018 noch 52 Prozent und auch die Teilnahmebereitschaft an Abstimmungen ging deutlich zurück.[59] Eine leichte Zunahme der Teilnahmebereitschaft bei eidgenössischen Wahlen in Kombination mit zugleich tiefer und tendenziell rückgängiger nicht-institutionalisierter Partizipation berichten die YASS-Studien auf der Basis von Vergleichsdaten aus den Jahren 2010/11 und 2014/2015.[60] Weiterführend sind die im easyvote-Bericht aufgeführten Befunde zum Informationsverhalten der Befragten, erscheint doch vor dem Hintergrund der ausgeprägten Möglichkeiten der Mitbestimmung in der Schweiz durch die direktdemokratischen Instrumente ein gewisser Grad an Informiertheit besonders wichtig. Traditionellerweise stellen das nächste soziale Umfeld, allen voran Schule und Elternhaus, die beiden wichtigsten Informationskanäle vor Volksabstimmungen dar. Deutliche Rückgänge im Vergleich zu den Vorjahren 2016 und 2017 sind sowohl bei der Nutzung von Offline- als auch bei Online-Informationsangeboten (Fernsehen, Radio, Zeitungen) auszumachen. Der Bedeutungsverlust dieser Informationskanäle wird dabei nicht durch neue Medien wie Youtube, Instagram oder Twitter kompensiert. Die Angaben zur Informationsnutzung zeigen allerdings, dass die Anzahl „News-Deprivierter" unter den Heranwachsenden zwischen 2014 und 2018 angestiegen ist.[61] Im Überblick über die gesichteten Studien wird deutlich, dass insbesondere zur Sekundarstufe II aktuelle Daten zu politischem Wissen und Indikatoren zu den in den fachdidaktischen Modellen genannten Kompetenzdimensionen wie derjenigen der politischen Urteils-, Methoden- und Handlungskompetenz fehlen. Empirische Einsichten dazu wären für eine Standortbestimmung zu Qualität und Wirksamkeit der Politischen Bildung dringend notwendig.

---

58 gfs.bern, Problem Alltagsbezug, easyvote-Politikmonitor 2018, Bern 2019, S. 10, https://www.easyvote.ch/fileadmin/files/Politische_Partizipation/Studien/19_04_easyvote-Politikmonitor_2018.pdf (Zugriff 30.6.2019).

59 gfs.bern (Fn. 58), S. 29.

60 *I. Lussi/S. G. Huber/L. Cattacin*, Politische Partizipation, in: S. G. Huber (Hrsg.), Junge Erwachsene heute, Young adult survey Switzerland 2, Bern 2019, S. 80.

61 gfs.bern (Fn. 58), S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

H. Schlussbetrachtung

„Wenn politischer Unterricht dem Zufall überlassen wird, so ist das ein unverantwortliches Erziehungshandeln".[62] Die vorliegenden, bruchstückartigen empirischen Daten zu Wissen, Interesse, politischer Partizipationsbereitschaft sowie Informations- und Meinungsbildungsaktivitäten verweisen auf Interventionsbedarf. Jugendliche in der Schweiz verfügen über geringes bis durchschnittliches politisches Wissen und sind an Politik mässig interessiert. Auch bei Erreichen des Stimmrechtsalters hält sich die Partizipationsbereitschaft in Grenzen und wird fast ausschliesslich durch individuelle Indikatoren prädiktiert. Die Vermutung, dass im Gymnasium und in der Berufsausbildung der Erwerb politischen Wissens und die Förderung politischen Interesses einsetze, wird durch die vorliegenden empirischen Daten vorerst nicht unterstützt. Als stabiles Faktum erweist sich der Einfluss des bildungsökonomischen Hintergrundes des Elternhauses sowohl auf kognitive Variablen als auch auf Handlungsbereitschaften. Die vorliegenden Befunde verweisen insgesamt auf eine geringe Wirksamkeit aktueller Politischer Bildung, was aufgrund der teils fehlenden Systematik in den Lehrplänen und der fehlenden Verbindlichkeit des Themas in den Lektionentafeln nicht erstaunt. Im Hinblick auf Chancengerechtigkeit und mit Blick auf den steten Neuerungsbedarf demokratischer Ordnung erweist sich eine Stärkung der Politischen Bildung im formalen Bildungssystem als dringend notwendig.

62 *Biedermann u. a.*, Staatsbürgerinnen und Staatsbürger (Fn. 50), 85.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Informierte Bürger – gesunde Finanzen: Die fruchtbare Rolle volksgewählter Informationsorgane

Reiner Eichenberger/Mark Schelker

Abstract

Demokratie funktioniert umso besser, je besser Bürger und Politiker informiert sind. Das gilt für die direkte, halbdirekte und repräsentative Demokratie. Die politische Ökonomik hat deshalb Informationsmängel und -asymmetrien schon lange als herausragendes politisches Problem identifiziert und analysiert. In den Schweizer Gemeinden hat sich eine Institution entwickelt, welche sehr direkt auf die Informationsprobleme zielt: Unabhängige, volksgewählte Informationsorgane in der Form von Rechnungsprüfungs- oder Geschäftsprüfungskommissionen (nachfolgend RPK) in Gemeinden mit Gemeindeversammlung. Die RPK informieren die Bürger über alle finanzpolitischen Belange, liefern Informationen welche ansonsten nur unzureichend bereitgestellt werden und treten so mit den Gemeinderegierungen in einen konstruktiven Wettbewerb um bessere Problemlösungen. In unseren empirischen Untersuchungen zum Einfluss der RPK auf die Gemeindefinanzen in der Schweiz nutzen wir den Umstand, dass die lokalen RPK je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet sind. Während sie manchenorts ähnlich wie Revisoren die Buchhaltung im Nachhinein prüfen, können sie anderenorts alle Entscheidungen mit finanzpolitischer Bedeutung näher untersuchen, ausführlich dazu Stellung nehmen, oder sogar Gegenvorschläge unterbreiten. Ihr Mandat umfasst also nicht nur die Buchprüfung und Haushaltskontrolle *ex post*, sondern auch die Beurteilung des Budgets und einzelner Projekte *ex ante*, in Kombination mit einem direkten Informationsmandat zuhanden der Bürger. Unsere Resultate zeigen, dass RPK mit ausgebautem Prüf- und Informationsmandat die Gemeindefinanzen stark beeinflussen. So lassen sie die Steuer- und Ausgabenbelastung um 15-20 Prozent niedriger ausfallen als in Gemeinden mit einem beschränkten Mandat. Diese volksgewählten Informationsorgane ergänzen die direkte

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Demokratie wirkungsvoll und könnten auch in repräsentativen Demokratien eine fruchtbare Rolle entfalten.[1]

A. Einleitung

In vielen Ländern wird intensiv über die Stärkung der direkten Demokratie diskutiert. Gegner wenden regelmässig ein, die Bürger seien nicht hinreichend informiert, um vernünftig über Sachvorlagen entscheiden zu können. Dieser Einwand ist nicht stichhaltig. Erstens beruht er auf einer absolutistischen statt einer vergleichenden Perspektive. Die Bürger sind nie perfekt informiert und machen, im Vergleich zu einem Optimum im Nirwana, deshalb permanent Fehler. Das gilt für Sachentscheidungen genauso wie für Wahlen. Tatsächlich erfordern vernünftige Wahlentscheidungen sogar wesentlich mehr Information. Denn dafür müssten die Bürger wissen, welche Sachentscheide in der nächsten Amtsperiode anfallen werden, was jeweils die richtige Entscheidung wäre, und wie die Kandidaten entscheiden würden, falls sie denn gewählt werden. Natürlich können die Bürger all das nicht wissen. Deshalb beruhen ihre Wahlentscheidungen nicht auf umfassenden Abwägungen, sondern auf Vereinfachungen. Insbesondere wählen sie die Politiker und Parteien, die ihnen ideologisch am nächsten stehen und denen sie am meisten vertrauen (zu „informational shortcuts" in der Politik siehe z.B. Lupia 1994 und Wittman 1997).

Zweitens erfolgt bei Sachentscheidungen die Meinungsbildung nicht im luftleeren Raum, und die Bürger entscheiden nicht als isolierte Individuen. Vielmehr können sie ähnlich wie bei Wahlen auf die Empfehlungen jener Politiker und Parteien hören, die ihnen ideologisch am nächsten stehen und denen sie am meisten vertrauen. Anders als bei Wahlen müssen sie aber ihre Stimme nicht für eine ganze Wahlperiode delegieren, sondern können bei jedem Sachentscheid neu überlegen, wem sie ihr Vertrauen schenken wollen. Zugleich entwickelt sich bei Sachentscheiden ein intensiver öffentlicher Diskurs, an dem neben den politischen Parteien auch Verbände, andere Gruppen, diverse Experten und Meinungsführer sowie auch viele Bürger etwa als Leserbriefeschreiber teilnehmen. Während sich Interessengruppen bei Wahlen mit offenen Empfehlungen zumeist vornehm zurückhalten, weil sie es mit keiner Partei verderben wollen, beziehen sie bei Sachabstimmungen zumeist offen und ehrlich Position, indem sie Stimmempfehlungen verfassen, sogenannte „Abstimmungsparolen, die sachlich diskutiert werden

1 Dieser Beitrag nutzt Elemente aus Eichenberger/Schelker (2007).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

können und auch inhaltlich angreifbar sind. Dabei bedeuten Parolen weit mehr als Wahlversprechen. Denn sie zielen direkt auf konkrete Gesetzes- oder Verfassungsartikel, die entsprechend dem Ausgang der Abstimmungen in Kraft treten. Deshalb sind Parolen weit glaubwürdiger als die diffusen, oft von Wunschdenken beseelten Versprechungen während eines Wahlkampfs und sagen so auch mehr über ihre Urheber. Dies stärkt die Anreize von Politikern, Parteien und Interessengruppen, konkret über die Vor- und Nachteile einer Vorlage zu informieren und klare Parolen zu fassen. Jeder Bürger kann dann selbst entscheiden, wieviel eigenen Informations- und Denkaufwand er betreibt und auf wessen Argumente und Parolen er vertrauen will. Dadurch entsteht zwischen den verschiedenen Parteien und Interessengruppen ein fruchtbarer Wettbewerb um das bessere Argument und den besseren Ruf als vertrauenswürdige Abstimmungsberater. Das zwingt die Politiker, die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen und ihre Macht weniger zu missbrauchen.

Insgesamt sind die Ergebnisse der wissenschaftlichen Literatur denn auch eindeutig: Direkte Demokratie schafft Wohlfahrt. Viele empirische Studien finden für sie einen positiven Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Feld/Savioz 1999; Freitag/Vatter 2000), die Bodenpreise als Mass für die Standortqualität (Santerre 1986) oder ganz direkt auf die Zufriedenheit der Bürger (Frey/Stutzer 2000, 2001). In direktdemokratischen Systemen sind die Staatsausgaben, Defizite und Verschuldung niedriger (Matsusaka 1995, 2008, 2018; Feld/Kirchgässner 2001; Feld/Matsusaka 2003; Funk/Gathmann 2011, 2013) und die Zentralisierung der Staatstätigkeit kleiner (z.B. Feld/Schaltegger/Schnellenbach 2008). Zugleich ermöglicht direkte Demokratie eine effizientere Erbringung der Staatsleistungen (Pommerehne 1983) und bringt Investitionsprojekte hervor, die aus Sicht übergeordneter Staatsebenen besser sind und deshalb von diesen finanziell stärker unterstützt werden (Asatryan/Baskaran/Grigoriadis/Heinemann 2017). Hingegen gibt es nur wenige Untersuchungen, die keine systematischen vorteilhaften Effekte der direkten Demokratie feststellen, und nachteilige Wirkungen werden kaum je gefunden (Eichenberger 1999, 2019; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Frey/Stutzer 2006; Voigt 2019).

All das heisst aber natürlich nicht, dass die direkte Demokratie perfekt funktioniert. Vielmehr funktioniert auch sie umso besser, je besser die Bürger informiert sind. Dabei ist der Informationsgrad der Bürger nicht fest vorgegeben, sondern kann durch die institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Diesbezüglich hat sich die direkte Demokratie in der

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Schweiz als besonders fruchtbar erwiesen. In den Gemeinden mit Gemeindeversammlung – also der unmittelbarsten Form der direkten Demokratie – hat sich eine Institution herausgebildet, deren Aufgabe es ist, die Bürger über die sonst oft vernachlässigten finanziellen Folgen der kommunalen Politik zu informieren. Diese lokalen Informationsorgane werden zumeist Rechnungsprüfungskommissionen genannt, zuweilen aber auch Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen. Diese Institution wirkt komplementär zur direkten Demokratie, kann aber eine ebenso fruchtbare Rolle in repräsentativen Systemen entfalten.

Im Folgenden wird zuerst im zweiten Abschnitt die Institution der Rechnungsprüfungskommissionen (im Weiteren RPK) vorgestellt. Im dritten Abschnitt werden die theoretischen Grundlagen des Einflusses der RPK diskutiert. Der vierte Teil stellt unsere empirische Analyse vor, und der fünfte diskutiert kurz ihre Resultate. Im sechsten Abschnitt werden einige Folgerungen gezogen.

B. Mehr Information dank Informationsorgan

Sowohl in der direkten als auch in der repräsentativen Demokratie können institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, um das Informationsproblem zu entschärfen. Ein möglicher Ansatz sind spezialisierte Kontroll- und Informationsorgane, die die Regierungs- und Parlamentsarbeit kritisch begleiten und die Bürger mit den nötigen Informationen versorgen. Tatsächlich existieren manchenorts schon heute solche Gremien: in den Schweizer Gemeinden sind dies die volksgewählten Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen (Schelker/Eichenberger 2003, 2010; Avenir Suisse 2012), und in Ländern wie den USA, den Niederlanden, und neuerdings Schweden, Kanada oder Grossbritannien sind es die auf nationaler Ebene vom Parlament oder der Regierung bestellten Fiskalräte («Fiscal Councils») (Debrun/Hauner/Kumar 2008; Calmfors/Wren-Lewis 2011; Debrun 2011).[2]

Die Befugnisse der lokalen RPK in der Schweiz gehen oft weit über diejenigen ihrer bekannteren Verwandten, den nationalen Rechnungshöfen

2 Die wohl bekanntesten Beispiele sind das Congressional Budget Office (CBO) in den USA und das Central Planning Bureau in den Niederlanden. Auf US Bundesstaatsebene gibt es manchenorts auch volksgewählte Finanzaufsichtsorgane, sogenannte State Auditors, die das staatliche Finanzgebaren im Nachhinein prüfen (Schelker 2008).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

und Finanzkontrollen, hinaus (Schelker 2019). Von besonderer Bedeutung sind sie in Gemeinden, wo die Bürger selbst in sogenannten Gemeindeversammlungen die wichtigsten Entscheidungen treffen. In solchen Gemeinden gibt es zwar eine von den Bürgern gewählte Gemeinderegierung, aber kein Gemeindeparlament. Dafür finden ein- bis fünfmal jährlich Bürgerversammlungen statt, an denen alle volljährigen Schweizer Gemeindeeinwohner teilnehmen dürfen. An den Versammlungen wird über die anstehenden Probleme und Lösungsvorschläge diskutiert und in einfachen Mehrheitsabstimmungen entschieden. In den meisten Kantonen sind in Gemeinden mit bis zu 15.000 Einwohnern[3] die Gemeindeversammlungen das wichtigste Entscheidungsgremium. Zumeist gibt es die Möglichkeit, dass über besonders wichtige Vorlagen oder auf Verlangen einer qualifizierten Minderheit der Teilnehmer noch eine Urnenabstimmung stattfinden muss. In solchen wirklich direktdemokratischen Gemeinden wohnt gut die Hälfte der Schweizer Bevölkerung.

Während ein solches Ausmass an direkter Demokratie von Aussenstehenden oft als unrealistisch betrachtet wird, scheinen diese Gemeinden doch sehr gut zu funktionieren. Das hat – so unsere Hypothese – viel mit den kommunalen RPK zu tun. In Gemeinden mit Gemeindeversammlung werden die Mitglieder dieser Kommissionen wie die Gemeinderegierung direkt vom Volk *ad personam* gewählt. Sie haben einzig und alleine die Aufgabe, die Projekte der Regierung zu analysieren und kritisieren. Solche Kommissionen existieren in den Gemeinden der 23 Kantone, welche die Gemeindeversammlung als wichtigstes Organ vorsehen. Im Gegensatz dazu sind die RPK in Gemeinden mit Parlamenten fast immer einfache Parlamentsausschüsse.[4] Die folgende Analyse konzentriert sich deshalb auf die Rolle von RPK in Gemeinden mit Gemeindeversammlungen (im Weiteren GV).

Je nach Kanton haben die RPK ganz unterschiedliche Kompetenzen: Während sie manchenorts nur am Jahresende wie Vereinsrevisoren über die korrekte Verbuchung der Ausgaben berichten oder auch ähnlich der nationalen Rechnungshöfe nur im Nachhinein den Missbrauch und die Verschwendung von Mitteln anprangern dürfen, können sie anderenorts aktiv

3 Die grösste Schweizer Stadt mit einer Gemeindeversammlung ist Rapperswil-Jona mit rund 27‘000 Einwohnern. Die Stimmberechtigten haben sich vor 2007 in Urnenabstimmungen für die Fusion von Rapperswil und Jona und danach für die Bewahrung der Gemeindeversammlung anstelle der Einführung eines Parlaments ausgesprochen.

4 Zum Funktionieren von Ausschüssen siehe z.B. Weingast und Marshall (1988), Kau und Rubin (1979) oder King (1997).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

in den Entscheidungsprozess eingreifen, indem sie vor Entscheidungen die Vorschläge der Regierung kritisieren und sogar konkrete Änderungsvorschläge vorbringen, über die dann das Volk in der Gemeindeversammlung oder in Urnenabstimmungen entscheidet. In diesen Gemeinden existiert ein intensiver Wettbewerb zwischen der Gemeinderegierung und der RPK. Im Weiteren untersuchen wir deshalb, wie sich eine Erweiterung der Kompetenzen der kommunalen RPK und der Wettbewerb zwischen Regierung und RPK auf die öffentlichen Haushalte auswirken, insbesondere, ob sie zu niedrigeren Steuern und Ausgaben führen.

Unsere empirischen Analysen basieren auf den Ausprägungen der RPK in den 26 Schweizer Kantonen (Eichenberger/Schelker 2006; Schelker 2008; Schelker/Eichenberger 2003, 2010). Wir schätzen dabei OLS-Modelle sowohl im Querschnitt auf Gemeindeebene als auch im Quer- und Längsschnitt als Panel auf Kantonsebene. Dies erlaubt uns, den Einfluss verschiedener wichtiger politischer Institutionen – der direkten Demokratie auf Gemeindeebene, der direkten Demokratie auf Kantonsebene, der Dezentralisierung des Kantons im Sinne ausgeprägter Gemeindeautonomie und eben den Einfluss der RPK – simultan zu erfassen und zu analysieren.

C. Rechnungsprüfungskommissionen stärken direkte Demokratie

Über die Bedingungen für das Funktionieren der direkten Demokratie ist bis heute wenig bekannt. Die bisher publizierten empirischen Arbeiten untersuchen zumeist nur, ob die Stärke der direktdemokratischen Instrumente (insbesondere von Initiativen und Referenden) einen Einfluss auf die Qualität der Politikergebnisse ausübt. Unter der Stärke der direktdemokratischen Instrumente werden dabei vor allem ihr Wirkungsbereich (Können Initiativen und Referenden nur auf die Verfassungs- oder auch auf die Gesetzesebene zielen? Können sie vielleicht sogar auf Ausgabenbeschlüsse des Parlaments bzw. der Regierung angewendet werden?), die Schwellenwerte für Finanzreferenden (Ab welchen Beträgen können Ausgabenbeschlüsse mittels Referenden angegriffen werden?), die für Initiativen und Referenden notwendige Unterschriftenzahl sowie die für Unterschriftensammlungen zulässige Zeit verstanden. Als Qualitätsindikatoren für die Politik werden die Effizienz des Staates, seine volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Bodenpreise, die Zufriedenheit der Bürger sowie der Zustand der Staatsfinanzen, insbesondere die Höhe der Ausgaben, Defizite, Schulden und Steuern verwendet. Als Erfolgsbedingungen formuliert wurden bisher

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

vor allem, dass die Unterschriftenzahl nicht zu hoch und der Abstimmungsausgang für das Parlament und die Regierung bindend sein sollte, sowie dass keine Beteiligungsquoren gelten und nicht zu viele Abstimmungen gleichzeitig stattfinden sollten (wie in Kalifornien, wo es viel weniger Abstimmungstermine gibt, dann aber an einem Tag oft über mehr als 30 Vorlagen entschieden wird), um einen geordneten und fokussierten öffentlichen Diskurs zu ermöglichen (Frey/Kirchgässner 1993).

Bisher kaum untersucht wurde, inwiefern andere Institutionen die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie beeinflussen.

Unsere Analyse zur gemeinsamen Wirkung von RPK und direkter Demokratie konzentriert sich mit den Gemeindeversammlungen auf eine grundlegende Form der direkten Demokratie. Während sich die zitierte empirische Literatur fast ausschliesslich auf die in der politischen Realität weiter verbreiteten Instrumente der „halbdirekten" Demokratie wie Referenden und Initiativen bezieht, behandelt die theoretische politische Ökonomie zur direkten Demokratie (siehe etwa Mueller 2003, S. 66-206) fast ausschliesslich direkte Demokratie in der Form von Versammlungsdemokratie. Zugleich sind Gemeindeversammlungen in gewissem Sinne eine extreme Form der direkten Demokratie und müssten deshalb besonders anfällig für allfällige Nachteile der direkten Demokratie sein. Insofern ist unsere Analyse von direkter Demokratie in der Form von Gemeindeversammlungen und ihrer Erfolgsbedingungen besonders aufschlussreich.

RPK sind in mancher Hinsicht mit den traditionellen Rechnungshöfen (Frey/Serna 1990; Frey 1994; Forte/Eusepi 1994; Streim 1994; Blankart 2005; Schelker 2008; Schelker 2019) verwandt. Auch sie nehmen *ex post* eine Prüfung der Bücher auf buchhalterische und rechnerische Richtigkeit vor und beurteilen zuweilen Einzelgeschäfte im Nachhinein auf ihre Wirtschaftlichkeit. Genauso haben auch sie keine Durchsetzungsbefugnisse oder Sanktionsmöglichkeiten. Von den Rechnungshöfen unterscheidet sie aber, dass sie neben der Verwaltung auch die Regierungstätigkeit kontrollieren und in politische Entscheidungen durch verschiedene *Ex-ante*-Prüfkompetenzen involviert sind. RPK prüfen sehr oft den Budgetvoranschlag und oft auch Einzelgeschäfte im Vornherein und haben dazu ausgebaute Antrags- und Vorschlagsrechte.

Die Ausgestaltung der kommunalen RPK wird durch die kantonale Gemeindegesetzgebung geregelt. In einigen Kantonen haben die Gemeinden zwar einen gewissen Spielraum bei der Festlegung der Kompetenzen ihrer RPK. Jedoch bleiben die innerkantonalen Unterschiede für unsere Fragestellung vergleichsweise gering. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind hingegen gross. Je nach kantonaler Gesetzgebung spielen die RPK die

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Rolle eines einfachen Rechnungsprüfungsorgans, eines Rechnungshofs, einer institutionalisierten Opposition oder fast einer Parallelregierung. So können sie in manchen Kantonen ähnlich wie ein Revisor eines Vereins nur die Jahresrechnung rückblickend auf korrekte Verbuchung prüfen oder (wie ein traditioneller Rechnungshof) kritisieren. In anderen Kantonen können sie hingegen zu jedem einzelnen Vorschlag der Regierung zuhanden der GV und oft auch bei Urnenabstimmungen im Vornherein Kritik üben, konkrete Abänderungsanträge stellen und den Bürgern Abstimmungsempfehlungen geben. Allen RPK in der Schweiz gemein ist die rechnerische und buchhalterische Prüfung der Jahresrechnung *ex post*. Zudem haben alle die Möglichkeit, die Rechnung der GV zur Annahme oder Zurückweisung zu empfehlen.

Im Falle einer RPK in einer Gemeinde mit GV werden die Gemeinderegierungsmitglieder sowie die RPK-Mitglieder direkt vom Volk gewählt. Die Wahl erfolgt immer persönlich und zumeist nach dem Mehrheitsverfahren mit mehreren Sitzen (multi-seat majority, dazu Eichenberger/Portmann/Stadelmann 2018).[5] Die RPK ist also stets von der Regierung und der Verwaltung unabhängig. Als weiteres entscheidendes Merkmal besitzt die RPK keine Weisungsbefugnisse gegenüber der Regierung und der Verwaltung, sondern kann immer nur über Vorschläge, Empfehlungen und Informationen zuhanden der Bürger auf die Politik einwirken. Dies bewirkt aber gerade nicht, dass die RPK schwach ist, sondern es ist vielmehr die Grundlage ihrer Unabhängigkeit.

Die Ausgestaltung der RPK wirkt sich über verschiedene Kanäle auf die öffentlichen Finanzen aus. Fünf Aspekte sind besonders wichtig (Schelker/Eichenberger 2003):

5 Bei diesem Wahlverfahren erhält jeder Wähler so viele Stimmen, wie Sitze zu besetzen sind. Er kann dann diese Stimmen auf die verschiedenen Kandidaten frei verteilen, wobei Kumulieren zumeist nicht zulässig ist. Als gewählt gilt, wer im ersten Wahlgang die Stimmen der absoluten Mehrheit der Wählenden oder im zweiten Wahlgang einer relativen Mehrheit erhält. Dieses Wahlverfahren gibt den Kandidaten starke Anreize, sich in der Mitte des politischen Spektrums zu positionieren, solange nicht mehr als doppelt so viele Kandidaten kandidieren, wie Sitze zu vergeben sind. Da aber die Parteien einen Anreiz haben, die Zahl ihrer Kandidaten tief zu halten, so dass sie sich nicht gegenseitig kannibalisieren, wirkt das System für alle Kandidaten ausserordentlich stark einmittend. Das dürfte die Ursache dafür sein, dass in den Schweizer Kommunal- und Kantonsregierungen oft alle grösseren Parteien vertreten sind (sogenannte Konkordanzregierungen) und die Regierungsmitglieder trotz ihrem unterschiedlichen parteilichen Hintergrund gut zusammenarbeiten können (Eichenberger/Portmann/Stadelmann 2018).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

a. Die RPK informiert die Bürger über finanzpolitische Fragen. Damit mindert sie die Informationsasymmetrie zwischen den Bürgern und der Gemeindeexekutive und somit das Kontrollproblem in der Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Bürgern und Regierung. Die Informationsleistung der RPK ist dann besonders gross, wenn sie im Vornherein (und nicht nur im Nachhinein) zu Einzelgeschäften (und nicht nur zum Gesamtbudget) Stellung nehmen darf. Die Verbesserung der Information der Bürger hat zudem in der direkten Demokratie einen unmittelbaren positiven Einfluss auf die Qualität der Politikergebnisse, selbst wenn die Bürger im ökonomischen Sinne rational handeln, also keine systematischen individuellen Fehler begehen (Eichenberger/Serna 1996).[6]

b. Die RPK bricht das Agendasetzungsmonopol der Gemeinderegierung. In vielen Ländern können die Gemeinderegierungen oder wenigstens die Regierungs- und Parlamentsmehrheiten die politische Agenda bestimmen und haben damit oft einen gewichtigen Einfluss auf die Politikergebnisse (Mueller 1989: 259 ff.). Wenn die RPK das Antrags- und Vorschlagsrecht hat, kann sie die Agenda mitbestimmen und damit den Einfluss der Regierung zurückbinden.

c. Die RPK steht im Wettbewerb mit der Regierung um die Bürgergunst. Ihre Vorschläge werden denen der Regierung gegenübergestellt und die Bürger können ihre Präferenzen direkt äussern. Dadurch entsteht ein Wettbewerb um den bürgernäheren Vorschlag. Die gute Messbarkeit des Erfolgs macht es für die RPK und die Regierung unabdingbar, die Interessen der Bürger zu berücksichtigen. Gleichzeitig dürfte die verbesserte Sichtbarkeit der Bürgerpräferenzen und die dank der vergleichenden Abstimmungen klarer interpretierbare Rückkoppelung die intrinsische Motivation (dazu Frey 1997) der Politiker stärken, sich für das Wohl der Bürger einzusetzen.

d. Die RPK hat Anreize, gegen die Interessen der classe politique zu handeln. Wenn es um die Bewahrung von Pfründen für die Politiker geht, haben Regierungs- und Oppositionspolitiker gleichgerichtete Interessen. Gerade die stärksten Oppositionsparteien können sich kaum glaubwürdig für Steuersenkungen einsetzen, weil solche ihren Interessen zuwiderlaufen, sobald sie selbst Teil der Regierung sind. Mangels Glaubwürdigkeit entwickeln

6 Bei Mehrheitsabstimmungen können zufällig verteilte individuelle Fehler, die mit rationalen Erwartungen und rationalem Verhalten kompatibel sind, durchaus systematischen Einfluss auf aggregierte Entscheidungen haben. Zufällig verteilte „positive" und „negative" Fehler heben sich nämlich nicht automatisch gegenseitig auf. Oft werden sie im politischen Prozess asymmetrisch gewichtet und können so das Gesamtergebnis beeinflussen (Eichenberger/Serna 1996).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

sich viele Politikmassnahmen, die im Interesse der Bürger wären, im repräsentativdemokratischen und auch im direktdemokratischen Prozess nicht einfach von selbst (Eichenberger 1999). Die RPK vertritt hingegen viel weniger als andere Gremien die Interessen der Regierungsmehrheit. Erstens kann sie selbst keine Entscheide treffen und deshalb nicht von den politischen Pfründen durch hohe Steuern profitieren. Zweitens entstammen ihre Mitglieder einer ganz anderen „Selektion" von Politikern. Weil die Mitarbeit in einer RPK im Vergleich zu anderen politischen Ämtern zeitlich wenig belastend ist und spezifische berufliche Qualifikationen die Arbeit erleichtern, sind RPK-Mitglieder viel öfter als Regierungs- und Oppositionsmitglieder Quereinsteiger und „Politiker auf Zeit", die nach einer oder nach wenigen Wahlperioden wieder aus der Politik aussteigen und deshalb auch weit weniger in die Netzwerke der Politiker eingebunden sind.

e. Die RPK hat Anreize, konstruktiver zu politisieren als herkömmliche Oppositionsparteien. Es könnte argumentiert werden, dass die bisher angeführten Leistungen auch von Oppositionsparteien erbracht werden könnten. Diese haben jedoch starke Anreize, konstruktive Lösungsvorschläge zugunsten von destruktiver Kritik zurückzuhalten und fruchtbare Reformen möglichst zu verhindern, weil Politikerfolge von den Wählern oft der Regierungsmehrheit zugerechnet werden und damit die Wahlchancen der Opposition schwächen. Dieser Anreizverzerrung sind RPK-Mitglieder nicht ausgesetzt. Sie stehen hinsichtlich der Wiederwahl nicht direkt mit der Regierung in Konkurrenz und können deshalb ihre Wiederwahlchancen durch konstruktive Lösungsvorschläge erhöhen. Ihr konstruktiver Beitrag ist dank den formalisierten Kritikmöglichkeiten und Vorschlagsrechten sowie den Kampfabstimmungen zwischen dem Regierungs- und dem RPK-Vorschlag gut sichtbar, weshalb Politikerfolge von den Wählern dann auch kaum fälschlicherweise der Regierung zugerechnet werden.

D. Empirischer Ansatz

Die Schweiz ist ein stark dezentralisierter Bundesstaat. Die Schweizer Kantone und Gemeinden haben weit mehr Rechte und Pflichten als deutsche oder österreichische Bundesländer und Gemeinden. Insbesondere haben die 26 Kantone weitreichende Kompetenzen in der Festlegung der Gemeindeinstitutionen, weshalb das institutionelle Design der Gemeinden stark variiert. Die Kantone sowie die Gemeinden erheben ihre eigenen Einkommens- und Vermögenssteuern, die zusammen rund 70 Prozent der ge-

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

samten Einkommens- und Vermögensbesteuerung ausmachen. Diese Charakteristika machen die Schweiz zu einem Labor für vergleichende institutionelle Forschung (für Details siehe z.B. Feld/Kirchgässner 2001; Feld/Matsusaka 2003).

I. Die zu erklärenden Variablen

Gemäss den bisherigen Überlegungen politisieren RPK selbst besonders bürgernah, und der mit ihrer Existenz zusammenhängende Wettbewerb stärkt die Anreize der Regierung, die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Das wiederum mindert die Anreize der gut organisierten Interessengruppen, direkt auf die Regierung Einfluss zu nehmen. Folglich erwarten wir, dass eine Stärkung der RPK im Sinne eines Ausbaus ihrer Prüfkompetenzen und Antragsrechte zu einem sparsameren Umgang mit den knappen öffentlichen Ressourcen führt, was sich in verschiedenen fiskalischen Grössen äussern sollte, etwa im Eigenfinanzierungsgrad, in der Verschuldung, den Ausgaben, der Steuerbelastung, im Zinsniveau für Staatsanleihen, in Bonitätsratings und in anderem mehr.

Unsere empirischen Untersuchungen zielen auf die Steuerbelastung und die Staatsausgaben pro Kopf. Während die Daten zur Verschuldung auf Gemeindeebene für empirische Arbeiten völlig unzureichend sind,[7] stehen für die anderen genannten Grössen kaum vergleichbare Informationen zur Verfügung. Selbst für die Ausgaben ist die Datenlage unbefriedigend, da die verfügbaren Werte für kantonale und kommunale Ausgaben auch die vom Bund finanzierten Anteile an subventionierten Projekten umfassen.

Aus diesen Gründen stützt sich unsere empirische Analyse hauptsächlich auf die Steuerbelastung der natürlichen Personen und die allgemeinen Staatsausgaben. Dabei wurden Daten zur Steuerbelastung der natürlichen Personen in den 730 grössten Schweizer Gemeinden der Eidgenössischen

7 Im Falle der Verschuldungsdaten gibt es auf Gemeindeebene nur für die Städte und Kantonshauptorte sowie den Gemeinden einzelner Kantone wie insbesondere dem Kanton Zürich präzise Daten, während die der restlichen Gemeinden nur geschätzt werden. Leider sind die Resultate der Schätzung für den beabsichtigten Zweck nicht brauchbar. Für die Schätzung der Schulden der übrigen Gemeinden wurde mangels besserer Alternative die Annahme getroffen, dass die Schulden je Einwohner in diesen Gemeinden dem schweizerischen Durchschnitt entsprechen. Die Multiplikation dieses Durchschnittswertes mit der Bevölkerungszahl pro Gemeinde sagt somit nichts über die spezifische Situation der Finanzen einer Gemeinde aus.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Steuerverwaltung für das Jahr 1999 und der Steuerbelastungsindex des Bundesamtes für Statistik zwischen 1990 und 2000 verwendet. Der Index normiert die durchschnittliche kommunale und kantonale Steuerbelastung auf 100 Prozent und weist für jeden Kanton einen Indexwert aus. Im Weiteren muss bedacht werden, dass Steuern nur eine Methode sind, Staatsausgaben zu finanzieren. Ein mögliches Substitut ist die Verschuldung. Gleichzeitig gilt, dass die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinde kantonal sehr unterschiedlich ist. Je effizienter die Gemeinden arbeiten, desto mehr Mittel gewähren ihnen die Bürger und desto weniger Kompetenzen werden an den Kanton delegiert. Dies führt zu höheren Ausgaben auf Gemeinde- und niedrigeren auf Kantonsebene (dazu Eichenberger 1994: 413; Schaltegger 2001: 8). Falls aber der Kanton die Leistungen effizienter erbringt und viele Aufgaben dem Kanton delegiert werden, steigen die Kantons- und schrumpfen die Gemeindeausgaben. Bei ausschliesslicher Betrachtung der Gemeindeausgaben und -steuern droht daher der Fehlschluss, dass hohe (niedrige) Steuern auf schlechte (gute) Finanzpolitik zurückzuführen seien. Deshalb werden im Weiteren die Steuerbelastung und die Ausgaben auf Gemeinde- und Kantonsebene aggregiert betrachtet.

II. Die Eigenschaften von Rechnungsprüfungskommissionen

Über die Ausgestaltung der RPK waren vor unserer Forschung keine Daten verfügbar. Deshalb haben wir einen Index konstruiert, der die Kompetenzen und Rechte der RPK widerspiegelt (siehe Schelker 2002, 2008; Schelker/Eichenberger 2003, 2010). Da die Ausgestaltung der RPK innerhalb eines Kantons meist relativ homogen ist und die Gemeindegesetzgebung jedes Kantons einen gewissen Rahmen vorgibt, wurde dieser Index auf Kantonsebene erhoben und nicht für jede einzelne Gemeinde.[8] So wurden die vier wichtigsten kantonal unterschiedlich ausgeprägten Aspekte – Kontrolle der Gesamtrechnung *ex ante*, von Einzelgeschäften *ex post* und von Einzelgeschäften *ex ante* sowie das Recht auf Änderungsanträge – für jeden Kanton analysiert, mit 1 (für vorhanden) und 0 (für nicht vorhanden) kodiert und danach zu einem Indexwert für die Stärke der RPK pro Kanton aggregiert. Da alle Kantone eine Prüfung der rechnerischen Richtigkeit und der buchhalterischen Zulässigkeit der Gesamtrechnung am Ende der Haushaltsperiode vorsehen, wurde dieser Aspekt nicht in den Index aufgenommen. Das Gleiche gilt für die Unabhängigkeit infolge der Direktwahl. Im Übrigen

8 Die Datenerhebung wird ausführlich dargestellt in Schelker (2002).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

kennen alle RPK das Antragsrecht, die Vorschläge der Exekutive der GV unverändert zur Annahme oder Zurückweisung zu empfehlen.

Zusammengefasst können RPK folgende Kompetenzen und Eigenschaften haben:

1. Kontrollrechte:
   - Prüfung der Gesamtrechnung *ex post*
   - Prüfung von Einzelgeschäften *ex post*
   - Prüfung der Gesamtrechnung *ex ante*
   - Prüfung von Einzelgeschäften *ex ante*
2. Antragsrechte ans Volk:
   - Antrag zum Vorschlag der Exekutive (Annahme/Zurückweisung)
   - Eigene alternative Vorschläge
3. Unabhängigkeit:
   - Bestellung durch Volkswahl statt Delegation durch Exekutive oder Parlament

Die Kontrollrechte legen das Prüfobjekt und den Prüfzeitpunkt fest. Unter „Gesamtrechnung *ex post*" fällt die klassische Buchprüfung auf rechnerische Richtigkeit und buchhalterische Zulässigkeit. Hier sollen Missbräuche und Verstösse im Nachhinein festgestellt werden. Bei „Einzelgeschäften *ex post*" prüft die RPK die Geldflüsse an einzelne Projekte im Nachhinein, um Missbräuche aufzudecken und um die Effektivität der Mittelverwendung zu evaluieren. Die Prüfung der „Gesamtrechnung *ex ante*" zielt auf den Budgetvoranschlag und prüft diesen auf formelle Richtigkeit. Zugleich kann zur finanziellen Tragbarkeit inhaltlich Stellung genommen werden. Beim Prüfobjekt „Einzelgeschäfte *ex ante*" kann die RPK Projektvorhaben im Voraus inhaltlich prüfen und beurteilen. Um die bei der Kontrolle gewonnenen Einsichten wirkungsvoll in den politischen Prozess einzubringen, braucht die RPK ausgebaute Antragsrechte. Mit dem „Antrag zum Vorschlag der Exekutive" kann die RPK den Bürgern die Annahme oder Zurückweisung des Regierungsvorschlags empfehlen. Mit „eigene alternative Vorschläge" kann die RPK den Bürgern selbst Anträge unterbreiten und zur Annahme vorschlagen. Ihre Unabhängigkeit von der Exekutive, dem Parlament und der Verwaltung sind weitere Kriterien, die es zu beachten gilt.

Die Daten wurden durch das Studium der kantonalen Gemeindegesetzgebungen erhoben. Da die Kantone den Gemeinden einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Organe belassen, konnten nicht immer alle

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Ausprägungen der Gesetzgebung entnommen werden. Fehlende Informationen und die konkrete lokale Ausgestaltung wurden durch Befragung von Experten aus den kantonalen Aufsichtsbehörden, Gemeinden und ähnlichen Stellen ergänzt.

Für unsere Zwecke sind hauptsächlich die Gemeinden mit GV von Interesse. Normalerweise ist die RPK nur unter dieser stark ausgeprägten Form der direkten Demokratie wirklich unabhängig. In Gemeinden mit Parlament ist die RPK zumeist wie ein mehr oder weniger normaler Parlamentsausschuss strukturiert. Für die Messung des Einflusses der RPK auf kantonaler Ebene multiplizieren wir deshalb die Stärke der RPK in Gemeinden mit GV gemäss gesetzlichen Vorgaben mit der Verbreitung der GV innerhalb des betreffenden Kantons. Entsprechend den Bandbreiten der Stärke- und Verbreitungsmasse schwankt das Einflussmass RPK zwischen 0 und 3.[9] Für unsere Schätzungen des Einflusses der RPK mit Daten auf Gemeindeebene kommt der ungewichtete RPK Index zum Einsatz, der zwischen 0 und 4 variiert. In diesen Spezifikationen wird die lokale direkte Demokratie durch eine Dummy Variable mit dem Wert 1 für Gemeinden mit GV und 0 für Gemeinden mit Parlament abgebildet.

III. Direkte Demokratie, Föderalismus und andere Faktoren

Die institutionellen Bedingungen – das Ausmass der kantonalen und lokalen direkten Demokratie sowie des Föderalismus im Sinne grosser Autonomie der Teilkörperschaften – werden in der empirischen Untersuchung durch unterschiedliche Variablen erfasst. Entsprechend den in der Literatur zu direkter Demokratie und Föderalismus (z.B. Oates 1999; Wagschal/Rentsch 2002; Kirchgässner 2001; Feld/Kirchgässner/Schaltegger 2003) gezeigten Vorteilen dieser Institutionen kann ein negativer Einfluss auf die Steuer- und Ausgabenhöhe erwartet werden. Für den Einfluss der Gemeindegrösse hegen wir keine *A-priori*-Erwartungen, da unklar ist, ob die vermutete Steigerung der Bürgernähe durch Kleinheit den möglichen

9 Damit korreliert das Mass für die RPK gemessen auf Kantonsebene schon rein konstruktionsbedingt mit der lokalen direkten Demokratie. Die Korrelation (r_p) von 0.48 sollte jedoch keine bedeutenden Multikollinearitätsprobleme hervorrufen. Alle für RPK dargestellten Resultate bleiben auch statistisch signifikant und ändern ihre Größenordnung nicht, wenn die Demokratieindikatoren auf lokaler und kantonaler Ebene einzeln oder gemeinsam aus den Schätzgleichungen entfernt werden.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Verlust an Grössenvorteilen aufwiegt. Entsprechend dem Standard der ökonomischen Literatur wird dennoch für sie kontrolliert. Zur Untersuchung der Stabilität der Ergebnisse werden alle gängigen Indikatoren zur direkten Demokratie auf Kantonsebene verwendet. Es zeigt sich, dass die Wahl des Indikators keinen entscheidenden Einfluss auf die Resultate hat (Schelker/Eichenberger 2010).

Die Variablen, von denen in Wissenschaft und Politik regelmässig vermutet wird, dass sie einen Einfluss auf die Steuerhöhe haben könnten, und die wir deshalb als Kontrollvariablen berücksichtigen, sind das Volkseinkommen, die Bevölkerungsgrösse des Kantons oder der Gemeinde, der kulturelle Hintergrund, der in der empirischen Forschung oft unter der Zugehörigkeit zu den Sprachräumen subsumiert wird, die topografische Lage, das Ausmass der Urbanisierung sowie der Anteil der Bevölkerungsgruppen der Jungen (0 bis 14 Jahre) und Alten (65 Jahre und mehr), die weniger stark in den Produktionsprozess integriert sind. Während für das Volkseinkommen ein negativer (positiver) Einfluss auf die Steuerbelastung (Ausgaben) erwartet werden kann, liegt für die Variablen zur Topografie, Urbanität, Demografie (Jung und Alt) ein positiver Einfluss auf die Steuer- und Ausgabenhöhe nahe. Hingegen bestehen unsererseits keine *A-priori*-Vermutungen über den Einfluss der Variablen zur Bevölkerungsgrösse und Sprache. Entsprechend dem Standard ökonomischer und politikwissenschaftlicher Analysen mit Schweizer Daten wird dennoch für sie kontrolliert.

E. Empirische Ergebnisse

Die bisherigen Überlegungen sprechen dafür, dass die kommunalen und kantonalen Steuerbelastungen umso niedriger sind, je grösser die Kompetenzen der kommunalen RPK sind.

Um diese Hypothese zu überprüfen, schätzen wir die Auswirkungen der RPK auf Schweizer Gemeindeebene im Gemeindequerschnitt und kantonalen Quer- und Längsschnitten (Panel). Die Wahl der abhängigen Variablen – die lokale und kantonale Steuerbelastung der natürlichen Personen (Steuerbelastung) und die aggregierten Gemeinde- und Kantonsausgaben (Ausgaben) – wurde bereits diskutiert. Da uns der Einfluss der RPK auf die fiskalische Disziplin interessiert, müssen die Ausprägungen der RPK abgebildet werden. Zudem müssen die anderen Determinanten der Steuerbelastung als Kontrollvariablen in das Modell aufgenommen werden. Insbesondere

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

interessieren die aus traditioneller politisch-ökonomischer Perspektive besonders bedeutenden institutionellen Variablen, die Ausgestaltung der Volksrechte auf lokaler sowie auf kantonaler Ebene, das Ausmass an Föderalismus und Dezentralisierung im Sinne ausgeprägter Gemeindeautonomie sowie der Gemeindegrösse.[10] Als weitere Kontrollvariablen werden das Pro-Kopf-Einkommen und die Bevölkerungszahl in das Grundmodell aufgenommen. Für das Modell zur Erklärung der kantonalen und kommunalen Ausgaben wird zusätzlich die topografische Lage einbezogen. In Schelker/Eichenberger (2010) werden zudem viele weitere Einflussfaktoren wie die Sprache, fiskalische Präferenzen der Bürger, Urbanität, Demografie, Wählerpräferenzen, etc. konstant gehalten.

I. Empirische Analyse

Die Darstellung der Schätzresultate beruht in diesem Aufsatz der Einfachheit halber auf einer Zusammenfassung der wichtigsten Resultate aus Schelker/Eichenberger (2010). Der interessierte Leser findet im genannten Artikel selbstverständlich ausführliche Erläuterungen der Resultate und Testergebnisse sowie vielfältige Robustheitstests und Untersuchungen zur Wirkung einzelner Elemente des RPK Indexes.

Schätzung 1 in Tabelle 1 zeigt die OLS-Regression der Basisgleichung auf Gemeindeebene. Hierbei werden Daten zur Steuerbelastung der natürlichen Person der 730 grössten Schweizer Gemeinden analysiert. Zur Messung des Ausmasses der direkten Demokratie auf kantonaler Ebene findet der Index von Stutzer (1999) Verwendung. Lokale direkte Demokratie wird mit einer Dummy Variable für den Fall einer Gemeinde mit GV abgebildet. Schätzungen 2 und 3 zeigen OLS-Regression der Basisgleichung in einem Kantonspanel von 1990 bis 2000. Wiederum wird für die direkte Demokratie auf Kantonsebene der Index von Stutzer verwendet, während auf Gemeindeebene die kantonale Verbreitung der GV als Mass dient.

10 Natürlich wäre es interessant, auch die Struktur der Kontrollbehörden auf kantonaler Ebene mit zu berücksichtigen. Tatsächlich aber sind diese Kontrollorgane in der Form von Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen relativ standardisierte Parlamentsausschüsse. Sie verfügen zwar über die vollen Ex-ante-Prüfkompetenzen sowie über ausgebaute Antragsrechte, sind aber ansonsten normale Parlamentsausschüsse, deren institutionelle Ausgestaltung in den verschiedenen Kantonen ähnlich ist.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 1: Hauptergebnisse der empirischen Analysen

	(1)	(2)	(3)
	Steuerbelastung	**Index der Steuerbelastung**	**Ausgaben**
	Querschnitt 730 Gemeinden	Panel Kantone 1990-2000	Panel Kantone 1990-2000
	OLS	OLS	OLS
RPK	-0.604***	-9.241**	-823.339**
	(0.078)	(3.667)	(350.998)
Lokale direkte Demokratie	1.261***	3.547	-2,841.760*
	(0.248)	(10.939)	(1412.239)
Kantonale direkte Demokratie	0.058	0.399	172.741
	(0.106)	(4.121)	(380.183)
Föderalismus	-1.213***	-7.165**	-963.506
	(0.241)	(2.918)	(577.089)
Volkseinkommen	-0.080***	-7.86e-04**	0.119***
	(0.012)	(3.17e-04)	(0.036)
Bevölkerung	1.59e-06	-2.85e-06	-4.06e-3
	(3.63e-06)	(5.79e-06)	(1.03e-3)
Beobachtungen	732	286	286
R^2	0.711	0.566	0.608

Quelle: Schelker/Eichenberger (2010), jeweils erste Schätzung der Tabellen 1, 3 und 4.

Bemerkungen: Robuste Standardfehler in Klammern (angepasst für Clustering auf Ebene der Kantone). Abhängige Variablen: (1) Durchschnittliche Einkommenssteuerbelastung der natürlichen Person (Gemeinde, Kanton, Kirche) mit Einkommen zwischen 40'000 und 200'000 Franken Einkommen; (2) Steuerbelastungsindex; (3) Kantons- und Gemeindeausgaben. Konstante nicht in Tabelle ausgewiesen.
Signifikanz: * 0.05<p<0.1, ** 0.01<p<0.05, *** p<0.01.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

In der ersten Gleichung erweisen sich vier Variablen als statistisch signifikant: die interessierende Ausprägung der RPK sowie die Kontrollvariablen lokale direkte Demokratie, Föderalismus und kantonales Volkseinkommen.

In der zweiten Gleichung, diesmal aggregiert auf Kantonsebene (und über einen Zeitraum von 10 Jahren), ergibt sich ein ähnliches Bild. Diesmal jedoch ist die Variable zu lokaler direkter Demokratie nicht mehr statistisch signifikant. In der dritten Gleichung, wiederum geschätzt im kantonalen Panel, finden wir erneut einen statistisch signifikanten Einfluss der lokalen direkten Demokratie, aber diesmal keinen statistisch signifikanten Einfluss von Föderalismus im Sinne fiskalischer Dezentralisierung.

1. Rechnungsprüfungskommissionen

Der Koeffizient der RPK Variable hat in allen drei Regressionen das erwartete negative Vorzeichen und ist immer statistisch signifikant. In der ersten Gleichung impliziert seine Grösse eine Senkung der Steuerbelastung um etwa 0,6 Prozentpunkte. Bei einer Schwankungsbreite des RPK Indexes von 0 bis 4 impliziert dies einen maximalen Effekt von einer um mehr als 2 Prozentpunkten tieferen Steuerbelastung in Gemeinden mit maximal ausgeprägter RPK im Vergleich mit Gemeinden, in der die RPK nur die Buchprüfung übernimmt. Bei einer durchschnittlichen Einkommenssteuerbelastung durch Gemeinde- und Kantonssteuern von um die 11 Prozent in unserem Datensatz bedeutet dies einen potenziellen Effekt von mehr als 20 Prozent niedrigerer Steuerbelastung. In der zweiten Gleichung impliziert seine Grösse eine Senkung der Steuerbelastung (des auf 100 Prozent normierten Steuerbelastungsindex) um etwa 9 Prozentpunkte pro Erhöhung der RPK Variable um eine Einheit. Weil der RPK Index in den Schätzungen im Panel auf Kantonsebene mit dem Verbreitungsmass der GV gewichtet wird, liegt die Schwankungsbreite des gewichteten RPK Index hier zwischen 0 und 3. Dies bedeutet, dass die Steuerbelastung durch die beobachtete Schwankungsbreite der RPK Variable (auf aggregierter Kantonsebene) von 0 bis 3 um bis zu 27 Prozentpunkte variiert. In der dritten Gleichung finden wir einen negativen Effekt der RPK Variable auf die lokalen und kantonalen Staatsausgaben. Eine Erhöhung der RPK Variable um einen Punkt entspricht in dieser Schätzung einer Reduktion der Staatsausgaben um über 820 Franken pro Kopf. Wird wiederum die maximale Schwankungsbreite des Indikators in Betracht gezogen, entspricht die maximale Senkung der Ausgaben durch RPK etwa 21 Prozent.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Es muss erwähnt werden, dass die hier ausgewiesenen Ergebnisse in Bezug auf die Grösseneffekte tendenziell am oberen Rand aller durchgeführten Schätzungen mit unterschiedlichen Spezifikationen liegen. Komplexere Modellspezifikationen führen typischerweise zu tieferen Werten. Diese belaufen sich auf Grössenordnung von zwischen 15 bis 20 Prozent Steuer- und Ausgabensenkung. Der Einfluss der RPK ist also nicht nur statistisch signifikant, sondern auch ökonomisch relevant.

2. Direkte Demokratie

Der gefundene Effekt von lokaler direkter Demokratie ist auf den ersten Blick überraschend. In der ersten Gleichung finden wir einen positiven und statistisch signifikanten Effekt. Gemeinden mit GV erheben im Durchschnitt höhere Steuern. In Gleichung 3 finden wir signifikant tiefere Ausgaben in Gemeinden mit GV. Komplementäre Evidenz in Schelker (2008) zeigt, dass Gemeinden mit GV typischerweise einen bedeutenderen Teil ihrer tieferen Ausgaben (und Einnahmen) über Steuern finanzieren und tendenziell tiefere Defizite aufweisen. Im Gesamtkontext kann dieses Resultat also darauf hindeuten, dass Bürger sehr wohl bereit sind, ihre Ausgaben über heutige statt zukünftige Steuern (Schulden) zu finanzieren (dazu Stadelmann/Eichenberger 2014).

Entscheidend für die Interpretation ist aber, dass der Einfluss der lokalen direkten Demokratie – das Vorhandensein einer Gemeindeversammlung – gemeinsam mit dem Einfluss der RPK beurteilt werden muss, weil in unseren Daten ja eine Gemeinde nur eine starke RPK haben kann, wenn sie auch eine Gemeindeversammlung hat. Gemeinsam besagen die Koeffizienten der beiden Variablen, dass ausgeprägte lokale Demokratie im Sinne einer Gemeindeversammlung keinen steuersenkenden (sondern eher einen steuererhöhenden) Effekt hat, solange sie nicht mit einer starken RPK kombiniert wird. Oder umgekehrt: Lokale direkte Demokratie im Sinne einer Gemeindeversammlung hat dann einen steuersenkenden Effekt, wenn sie mit einer starken RPK kombiniert wird.

Die Schätzungen zum Einfluss der kantonalen direkten Demokratie zeigen in unseren Untersuchungen keinen systematischen Einfluss. Die vier von uns untersuchten Demokratiemasse auf kantonaler Ebene führen teilweise zu gegenläufigen Ergebnissen (Resultate hier nicht ausgewiesen). Die geschätzten Vorzeichen der zwei Indizes von Stutzer und dem Indikator zum Finanzreferendum von Feld/Matsusaka (2003) stimmen nicht mit den Vorzeichen für die Indikatoren von Pommerehne/Weck-Hannemann

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

(1996) überein, wobei jedoch weder die Indizes von Stutzer (1999) und Feld/Matsusaka (2003) noch der von Pommerehne/Weck-Hannemann (1996) je ein auch nur annähernd signifikantes Niveau erreichen.

Im Lichte der vielen für kantonale direkte Demokratie sehr vorteilhaften empirischen Studien mag es manche Leser überraschen, dass die kantonale direkte Demokratie keinen signifikant negativen Einfluss auf die Steuern aufweist. Gleichwohl ist dieses Ergebnis mit der bisherigen Literatur kompatibel (z.B. Funk/Gathmann 2011, 2013). Erstens haben die meisten bisher publizierten Studien nicht den Einfluss der direkten Demokratie auf die Steuern, sondern ihr Einfluss auf Ausgaben, Defizite und Verschuldung analysiert. Zweitens haben viele wichtige Studien (z.B. die meisten Arbeiten von Kirchgässner, Feld und Matsusaka) den Einfluss der direkten Demokratie nur auf die kantonale Finanzpolitik analysiert, nicht aber auf das Aggregat von Kantons- und Gemeindedaten. Wie wir jedoch schon argumentiert haben, sollten Studien zur kantonalen Finanzpolitik unbedingt für beide Ebenen aggregierte Daten verwenden, weil es zwischen den kantonalen und kommunalen fiskalischen Aktivitäten systematische Substitution gibt, die auch vom Ausmass der direkten Demokratie getrieben wird (dazu Eichenberger 1994; Schaltegger 2001; Funk/Gathmann 2011). Drittens erweist sich der Einfluss der kantonalen direkten Demokratie als sensitiv gegenüber der Berücksichtigung weiterer Kontrollvariablen wie der Urbanität, verschiedenen demografischen Variablen oder der Arbeitslosigkeit.[11] In unseren Schätzungen (in den Tabelle nicht ausgewiesen) zeigt die kantonale direkte Demokratie nur dann einen statistisch signifikanten negativen Effekt, wenn wir alle anderen institutionellen Variablen ausschliessen und nur die kantonale direkte Demokratie sowie die Bevölkerungsgrösse und das Einkommen in der Schätzung berücksichtigen. Viertens berücksichtigen alle früheren Studien zur kantonalen direkten Demokratie das Ausmass der lokalen direkten Demokratie nicht, obwohl die Gemeindeausgaben und -steuern fast so gewichtig wie die des Kantons sind. Genauso wie bei der Berücksichtigung vieler anderer Variablen wird der Einfluss der kantonalen

11 Dazu auch der Disput zwischen Bodmer (2004) und Kirchgässner (2005).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

direkten Demokratie insignifikant, wenn für lokale direkte Demokratie kontrolliert wird.[12] Im Gegensatz dazu ist der Einfluss der RPK nicht sensitiv auf die Berücksichtigung von kantonaler oder direkter Demokratie.[13]

3. Weitere Einflussgrössen

Föderalismus im Sinne einer hohen Gemeindeautonomie weist zwar einen grossen negativen Koeffizienten auf, ist aber nicht in allen Spezifikationen statistisch signifikant. Der negative Einfluss des kantonalen Volkseinkommens pro Kopf ist wie zu erwarten zumeist auf dem 1%-Niveau statistisch signifikant. Der Parameterwert ist so zu deuten, dass eine Steigerung des durchschnittlichen kantonalen Pro-Kopf-Einkommens um CHF 10'000 eine Reduktion der Steuerbelastung um rund zehn Prozentpunkte zur Folge hat. Im Unterschied zum Einkommen zeigt die mit der Bevölkerungsanzahl gemessene Kantonsgrösse nie einen statistisch signifikanten Einfluss.

Gegen unsere Ergebnisse könnte eingewandt werden, dass weitere Faktoren die Finanzpolitik beeinflussen und unsere Ergebnisse daher verzerrt sein könnten. Diesen unterschiedlichen Argumenten gehen wir in Schelker/Eichenberger (2010) nach (Resultate hier nicht ausgewiesen). Regelmässig angeführt werden die kulturellen Unterschiede, insbesondere zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz (z.B. Pujol/Weber 2003). Um dieses Argument zu überprüfen, wurde eine Dummy Variable (1 für Deutsch, 0 für sonstige) in das Modell eingeführt.[14] Die Sprachvariable erreicht nicht annähernd ein signifikantes Niveau und beeinflusst die anderen Modellvariablen nicht oder nur unbedeutend. In den Panelspezifikationen auf Kantonsebene führen wir zudem die Indikatoren zu den Fiskalpräferenzen der Bürger von Funk/Gathmann (2011, 2013) ein. Diese

12 Da kommunale und kantonale direkte Demokratie mit r_p=0,63 korrelieren, könnten zwar die Standardfehler zu groß ausgewiesen werden. Wenn wir jedoch nur entweder die kantonale oder die kommunale direkte Demokratie in unseren Schätzungen berücksichtigen, verändern sich ihre Koeffizienten und insbesondere das tiefe Signifikanzniveau kaum.

13 Zudem ist die Korrelation (r_p) von RPK und lokaler und kantonaler direkter Demokratie mit 0,48 bzw. 0,39 niedriger, weshalb diese Schätzungen unproblematisch sein sollten.

14 Zweisprachige Kantone erhielten einen Wert von 0,5 zugeteilt. Die Schätzungen wurden auch mit Variablen durchgeführt, welche die prozentualen Anteile der verschiedenen Sprachgruppen anzeigen. Die Schätzergebnisse werden dadurch jedoch nicht beeinflusst.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Indikatoren wurden anhand von Faktoranalysen auf der Basis der Volksabstimmungen auf nationaler Ebene konstruiert. Die Hinzunahme dieser Indikatoren beeinflussen unsere Hauptresultate nicht. Die geschätzten Koeffizienten zum Einfluss der RPK bleiben robust und statistisch signifikant, während die geschätzten Koeffizienten zum Einfluss fiskalischer Präferenzen nur in den Ausgabenschätzungen vereinzelt statistisch signifikant sind. Häufig werden auch topografische Unterschiede erwähnt. Jedoch ist auf Grund der bedeutenden Transferzahlungen des Bundes an geografisch benachteiligte Regionen nicht von einem starken Einfluss auf die Steuerbelastung auszugehen. Das bestätigen auch unsere Ergebnisse, welche wiederum keine systematisch signifikanten und relevanten Einflüsse der topografischen Situation hervorbringen. Genauso erweist sich auch die Besiedlungsstruktur als unbedeutend. Kantone mit höherer Bevölkerungsdichte oder Urbanisierungsgrad haben keine signifikant unterschiedliche Steuerbelastung. Alle weiteren Variablen werden hierdurch erneut kaum beeinflusst. Als letzte Variable soll hier auf den demografischen Einfluss eingegangen werden. Dazu wird die Modellgleichung mit den Anteilen der Jungen (0-14-Jährige) und Alten (65 Jahre und mehr) an der Bevölkerung ergänzt. Hierbei zeigen sich oftmals positive und signifikante Einflüsse auf das Steuer- und Ausgabenniveau.

4. Fazit

Unsere Schätzungen ergeben ein klares Bild. Erstens: Unabhängige, mit umfassenden Prüfkompetenzen und Antragsrechten ausgestattete RPK senken die Steuerbelastung und die Staatsausgaben in statistisch signifikanter, robuster und ökonomisch relevanter Weise. Zweitens: Direktdemokratische Institutionen haben vor allem dann eine steuer- und ausgabensenkende Wirkung, wenn sie mit einer starken RPK kombiniert werden.

F. Folgerungen

Entsprechend unserer Theorie zeigen unsere Schätzungen, dass sich der institutionalisierte Wettbewerb zwischen der Regierung und der RPK als unabhängigem, vom Volk gewählten Kontroll- und Informationsgremium in sehr vorteilhafter Weise auf die Steuerbelastung und die Ausgabenhöhe einer Körperschaft auswirkt. Offensichtlich bewirkt eine mit umfassenden Prüfkompetenzen und vollständigen Antragsrechten ausgestattete RPK eine

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

sparsamere Verwendung der öffentlichen Mittel. Zugleich scheint die lokale direkte Demokratie im Sinne einer Gemeindeversammlung vor allem dann eine fruchtbare Wirkung zu entfalten, wenn sie mit einer starken RPK kombiniert ist.

Für die direkte Demokratie auf kantonaler Ebene finden wir in unseren Schätzungen keinen robusten direkten Effekt auf die Verwendung der öffentlichen Mittel. Das heisst aber keinesfalls, dass sie unwichtig ist.

Erstens ist ihr direkter Einfluss schwierig zu isolieren, da er von der direkten Demokratie auf lokaler Ebene überlagert wird. Zudem dürfte der intensive interkantonale Wettbewerb um Steuerzahler die Unterschiede zwischen den Kantonen stark einebnen, so dass auch an sich bedeutende Effekte der institutionellen Ausgestaltung schwer nachzuweisen sind. Natürlich spielt dieser „Einebnungseffekt" durch den Wettbewerb zwischen Gemeinden besonders stark, weshalb Querschnittsuntersuchungen einen sehr strengen Test darstellen und unsere klaren Ergebnisse für die Bedeutung der Ausgestaltung lokaler politischer Institutionen umso bemerkenswerter sind.

Zweitens weist die direkte Demokratie auf kantonaler Ebene einen gewichtigen indirekten Effekt auf die Finanzpolitik auf, der in unserer Analyse nicht erfasst wird. Direkte Demokratie auf kantonaler Ebene hat einen theoretisch gut fundierten und empirisch nachgewiesenen Effekt auf die fiskalische Dezentralisierung und die Erhaltung der Gemeindeautonomie (Eichenberger 1994; Schaltegger/Feld 2003; Funk/Gathmann 2011). Genauso dürfte direkte Demokratie auf zentraler Ebene auch von grosser Bedeutung für die Entwicklung wirkungsvoller direktdemokratischer Institutionen auf lokaler Ebene sein. Dies haben wir bisher zwar nicht systematisch analysiert. Allerdings deuten die hohe Korrelation zwischen dem Ausmass der direkten Demokratie auf lokaler und kantonaler Ebene sowie die markante Korrelation zwischen kantonaler direkter Demokratie und den Kompetenzen der lokalen RPK (welche durch die kantonale Gesetzgebung zugebilligt werden) darauf hin. Ebenso kann die bisherige Erfolgsgeschichte der direkten Demokratie in Deutschland in diesem Lichte gesehen werden: So hat sich wirksame direkte Demokratie auf Gemeindeebene in Bayern und Hamburg nur dank Volksbegehren auf Länderebene entwickeln können (siehe z.B. Seipel/Mayer 1997).

Die Wirksamkeit von RPK ist keinesfalls nur auf direkte Demokratie im Sinne von Gemeindeversammlungen beschränkt. Die RPK spielen auf lokaler Ebene auch bei „normalen Volksabstimmungen" an der Urne, also bei Initiativen und Referenden, eine grosse Rolle. So nehmen sie in vielen Gemeinden auch bei Urnenabstimmungen öffentlich Stellung. Eine getrennte

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Analyse des Einflusses der RPK an den Gemeindeversammlungen und den Urnenabstimmungen wäre aber erst mit stark verfeinerten Daten auf Gemeindeebene möglich. Wir sehen jedoch kein Argument, weshalb direkt vom Volk gewählte RPK nicht auch auf kantonaler und der Bundesebene erfolgreich etabliert und fruchtbar aktiv werden können – ausser dass die Regierungen und Parlamente alles daran setzen werden, eine solche sie einschränkende Konkurrenz und Kontrolle zu verhindern.

Unsere bisherigen Schätzungen beziehen sich auf die kommunale Ebene der Schweiz mit ihrer im internationalen Vergleich ungewöhnlich ausgebauten direkten Demokratie. Politische Ineffizienzen sind jedoch insbesondere unter repräsentativdemokratischen Bedingungen bedeutungsvoll, wo vermehrt Prinzipal-Agenten-Probleme zwischen Bürgern und Politikern auftreten sowie Stimmentausch zu negativen Externalitäten für die daran nicht Beteiligten führen kann (Persson/Tabellini 2000, 2004; Besley/Case 2003; Mueller 2003; Feld/Matsusaka 2003). Deshalb stellt sich die Frage, inwiefern RPK auch zur Verbesserung der Politik unter repräsentativdemokratischen Verhältnissen beitragen können. Tatsächlich gibt es einzelne Schweizer Städte – neben Olten insbesondere die finanz- und steuerpolitisch besonders erfolgreiche Stadt Zug –, die neben dem Parlament eine unabhängig gewählte RPK haben, die mit der Regierung sowie dem Parlament im Wettbewerb steht. Auch wenn die Kommissionen dieser Städte nur ähnlich wie Rechnungshöfe *ex post* Kontrollen der Rechnungsführung vornehmen können, zeigen sie doch, dass die Institution der RPK durchaus auch mit repräsentativdemokratischen Institutionen kombinierbar ist. Auch hier sehen wir wiederum kein Argument, weshalb unabhängige, direkt vom Volk gewählte RPK nicht auch in Parlamenten eine wichtige Rolle spielen sollten.[15]

15 In Schelker (2008) werden unterschiedliche Ausgestaltungsformen (z.B. Unabhängigkeit) getestet und die Übertragung auf die repräsentative Demokratie ausführlich diskutiert.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

G. Literatur

Asatryan, Zareh/Baskaran, Thushyanthan/Grigoriadis, Theocharis/Heinemann, Friedrich, 2017: Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism, in: Scandinavian Journal of Economics, 119 (3), 801-820.

Avenir Suisse, 2012: Kantonsmonitoring 4. Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone. Avenir Suisse, Zürich.

Besley, Timothy/Case, Anne, 2003: Political institutions and policy choices. Evidence from the United States, in: Journal of Economic Literature 41, 7-73.

Blankart, Charles B., 2005: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München.

Bodmer, Frank, 2004: Why direct democracy could not stop the growth of government in Switzerland during the 1990's. Universität Basel, Working paper.

Calmfors, Lars/Wren-Lewis, Simon, 2011: What should fiscal councils do? Economic Policy 26, 649-695.

Debrun, Xavier/Hauner, David/Kumar, Manmohan S., 2008: Independent Fiscal Agencies, in: Journal of Economic Surveys 23, 44-81.

Debrun, Xavier, 2011: Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies. IMF Working Paper 11/173.

Eichenberger, Reiner, 1994: The benefits of federalism and the risk of overcentralization, in: Kyklos 47, 403-420.

Eichenberger, Reiner, 1999: Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik. Theorie und Empirie, in: *Arnim, Hans Herbert von* (Hrsg.): *Adäquate Institutionen. Voraussetzung für „gute" und bürgernahe Politik?* Berlin, 259-288. Schriftenreihe der Hochschule Speyer 133.

Eichenberger, Reiner, 2019: Direkte Demokratie ist besser. Ökonomische Einsichten und Schweizer Erfahrungen, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewisch, Peter (Hrsg.): Direkte Demokratie – Chancen und Risiken, Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 31-53.

Eichenberger, Reiner/Portmann, Marco/Stadelmann, David, 2018: Gute politische Institutionen: Eine Neuinterpretation für die Schweiz. CREMA Working Paper 2018-01.

Eichenberger, Reiner/Serna, Angel, 1996: Random errors, dirty information, and politics, in: Public Choice 86, 137-156.

Eichenberger, Reiner/Schelker, Mark, 2006: Independent and competing agencies. An effective way to control government, in: Public Choice 130, 79-98.

Eichenberger, Reiner/Schelker, Mark, 2007: Was macht direkte Demokratie noch besser? Unabhängige Rechnungsprüfungskommissionen. In: Wagschal, Uwe/Freitag, Markus (Hrsg.): Direkte Demokratie – Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Lit, Münster, 2007, 385-417.

Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard, 2001: The political economy of direct legislation. Direct democracy and local decision-making, in: Economic Policy 16, 331-367.

Feld, Lars P./Matsusaka, John G., 2003: Budget referendums and government spending. Evidence from Swiss cantons, in: Journal of Public Economics 87, 2703-2724.

Feld, Lars P./Savioz, Marcel, 1997: Direct democracy matters for economic performance. An empirical investigation, in: Kyklos 50, 507-538.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard/Schaltegger, Christoph A., 2003: Decentralized taxation and the size of government. Evidence from Swiss state and local governments. CESIfo Working Paper 1087.

Forte, Francesco/Eusepi, Giuseppe, 1994: A profile of Italian state audit court. An agent in search of a resolute principal, in: European Journal of Law and Economics 1, 151-160.

Freitag, Markus/Vatter, Adrian, 2000: Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung. Ein Vergleich der Schweizer Kantone, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 136, 579-606.

Frey, Bruno S., 1994: Supreme auditing institutions. A politico-economic analysis, in: European Journal of Law and Economics 1, 169-176.

Frey, Bruno S., 1997: Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-) Moral verdrängen. München.

Frey, Bruno S./Kirchgässner, Gebhard, 1993: Diskursethik, politische Ökonomie und Volksabstimmungen, in: Analyse und Kritik 15, 129-149.

Frey, Bruno S./Serna, Angel, 1990: Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs, in: Finanzarchiv 48, 244-270.

Frey, Bruno S./Stutzer, Alois, 2000: Happiness, economy and institutions, in: Economic Journal 110, 918-938.

Frey, Bruno S./Stutzer, Alois, 2001: Happiness and economics. How the economy and institutions affect human well-being. Princeton.

Frey, Bruno S./Stutzer, Alois, 2006: Direct democracy. Designing a living constitution, in: Congleton, Roger D./Swedenborg, Brigitta (Hrsg.): Democratic constitutional design and public policy. Analysis and evidence. Cambridge und London.

Funk, Patricia/Christina Gathmann, 2011: Does direct democracy reduce the size of government? New evidence from historical data, 1890-2000, in: Economic Journal 121(557), 1252-1280.

Funk, Patricia/Christina Gathmann, 2013: Voter preferences, direct democracy and government spending, in: European Journal of Political Economy 32, 300-319.

Kau, James B./Rubin, Paul H., 1979: Self-interest, ideology, and logrolling in congressional voting, in: Journal of Law and Economics 22, 365-384.

King, David C., 1997: Turf wars. How congressional committees claim jurisdiction. Chicago.

Kirchgässner, Gebhard, 2001: The effects of fiscal institutions on public finance. A survey of the empirical evidence. CESifo Working Paper 617.

Kirchgässner, Gebhard, 2005: Sind direkte Demokratie und Föderalismus schuld an der Wachstumsschwäche der Schweiz?, in: *Steinmann, Lukas/Rentsch, Hans* (Hrsg.): Diagnose Wachstumsschwäche. Die Debatte über die fehlende Dynamik der Schweizerischen Volkswirtschaft. Zürich, 175-199.

Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel, 1999: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel.

Ladner, Andreas, 1994: Finanzkompetenzen der Gemeinden. Ein Überblick über die Praxis, in: *Eng, Franz/Glatthard, Alexander/Koenig, Beat H.* (Hrsg.): Finanzföderalismus, Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden. Bern, 64-85.

Lupia, Arthur, 1994: Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections, in: The American Political Science Review 88, 63-76.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Matsusaka, John G., 1995: Fiscal effects of the voter initiative: evidence from the last 30 years, in: Journal of Political Economy 103, 587-623.

Matsusaka, John G., 2008: For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy. Chicago: University of Chicago Press.

Matsusaka, John G., 2018: Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence, in: Public Choice 147, 107-143.

McCloskey, Deirdre N./Ziliak, Stephen T., 1996: The standard error of regressions, in: Journal of Economic Literature 34, 97-114.

Mueller, Dennis C., 1989: Public choice II. Cambridge.

Mueller, Dennis C., 2003: Public choice III. Cambridge.

Oates, Wallace E., 1999: An essay on fiscal federalism, in: Journal of Economic Literature 37, 1120-1149.

Persson, Torsten/Tabellini, Guido, 2000: Political economics. Explaining economic policy. Cambridge: Cambridge University Press.

Persson, Torsten/Tabellini, Guido, 2004: Constitutional rules and fiscal policy outcomes, in: American Economic Review 94, 25-45.

Pommerehne, Werner W., 1983: Private versus öffentliche Müllabfuhr – nochmals betrachtet, in: Finanzarchiv 41, 466-475.

Pommerehne, Werner W./Weck-Hannemann, Hannelore, 1996: Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland, in: Public Choice 88, 161-170.

Pujol, Francesc/Weber, Luc, 2003: Are preferences for fiscal discipline endogenous?, in: Public Choice 114, 421-444.

Santerre, Rexford E., 1986: Representative versus direct democracy. A Tiebout test of relative performance, in: Public Choice 48, 55-63.

Schaltegger, Christoph A., 2001: Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, in: Swiss Political Science Review 7, 1-18.

Schaltegger, Christoph/Feld, Lars P., 2003: Die Zentralisierung der Staatstätigkeit in einer Referendumsdemokratie, in: Politische Vierteljahresschrift 44, 370-394.

Schelker, Mark, 2002: Öffentliche Finanzen und Rechnungsprüfungsorgane. Eine empirische Studie. Mimeo, Seminar für Finanzwissenschaft, Universität Fribourg.

Schelker, Mark, 2008: Making Auditors Effective: Theory, Evidence, Perspectives. Nomos, Baden-Baden.

Schelker, Mark, 2019: Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie: Eine Erweiterung aus ökonomischer Sicht, in: Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR), im Erscheinen.

Schelker, Mark/Eichenberger, Reiner, 2003: Starke Rechnungsprüfungskommissionen. Wichtiger als direkte Demokratie und Föderalismus? Ein erster Blick auf die Daten, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 139, 351-373.

Schelker, Mark/Eichenberger, Reiner, 2010: Auditors and Fiscal Policy: Empirical Evidence on a Little Big Institution, in: Journal of Comparative Economics 38 (4), 357-380.

Schneider, Friedrich, 1985: Der Einfluss der Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik. Bern.

Seipel, Michael/Mayer, Thomas, 1997: Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern – und wie es weitergeht. München.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Shepsle, Kenneth A./Weingast, Barry R., 1994: Positive theories of congressional institutions, in: Legislative Studies Quarterly 19, 149-179.

Stadelmann, David/Eichenberger, Reiner, 2014: Public Debts Capitalize into Property Prices: Empirical Evidence for a New Perspective on Debt Incidence, in: International Tax and Public Finance 21, 498-529.

Streim, Hannes, 1994: Agency problems in the legal political system and supreme auditing institutions, in: European Journal of Law and Economics 1, 117-191.

Stutzer, Alois, 1999: Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz. University of Zurich, Institute for Empirical Research in Economics, Working Paper 23.

Voigt, Stefan, 2019: Direkte Demokratie: Ausprägungen, Wirkungen, Gründe – ein Überblick zum Stand der Forschung, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewisch, Peter (Hrsg.): Direkte Demokratie – Chancen und Risiken, Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 13-27.

Wagschal, Uwe/Rentsch, Hans (Hrsg.), 2002: Der Preis des Föderalismus. Zürich.

Weingast, Barry R./Marshall, William J., 1988: The industrial organization of congress. Or: Why legislatures, like firms, are not organized as markets, in: Journal of Political Economy 96, 132-163.

Wittman, Donald, 1997: The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient, Chicago: Chicago University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Globale Forum der Modernen Direkten Demokratie. Zur Vorgeschichte, Entwicklung und Zukunft der Weltkonferenz der Volksrechte

Bruno Kaufmann

Abstract

Die Demokratie ist in der jüngeren Geschichte zweifellos das erfolgreichste Regierungssystem global. Zu den bemerkenswertesten Trends der letzten Jahrzehnte gehört die Direktdemokratisierung der Welt. In immer mehr politischen Gemeinschaften auf lokalen, regionalen, nationalen und transnationalen Ebenen nehmen die Volksrechte eine wichtige Rolle ein. Ein Teil der Geschichte der zunehmenden Direktdemokratisierung wird geprägt durch und gespiegelt im „Globalen Forum der Modernen Direkten Demokratie" (GFMDD). Als Mitbegründer und Ko-Präsident des GFMDD zeige ich in diesem Beitrag die Entstehung, die Hintergründe und die Entwicklung des Forums auf. Ein kurzer Blick in die Zukunft darf dabei nicht fehlen. Außerdem werden Materialien aus den letzten Jahrzehnten dokumentiert, welche den Kontext und Grundüberlegungen dieses spannenden Prozesses zum Aufbau einer weltweiten „Community" der Direktdemokratie-Fachleute aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Medien verdeutlichen.

Save the Date: Herbst 2021

„Está ahí arriba", ruft der Chauffeur. Eingeklemmt auf dem engen Hintersitz des Honda unseres Gastgebers nähern wir uns einem riesigen Gebäudekomplex im Südwesten einer der grössten Städte der Welt: Mexico City. „INE" steht in beindruckenden Buchstaben über dem Eingangstor des Komplexes, in dem über 10'000 Mitarbeitende ein und aus gehen. INE steht für „Instituto Nacional Electoral" (zu deutsch: Nationale Wahlbehörde) und

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

geniesst in diesem grössten mittelamerikanischen Land mit fast 130 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern ein hohes Ansehen als unbestechliche und professionelle Organisation.

Wir sind im Jahre 2019. Gemeinsam mit *Caroline Vernaillen* und *Andreas Müller*, die in der Kölner Zentrale von „Democracy International" das Internationale Sekretariat betreuen und dem Ko-Präsidenten des Global Forum, dem US-amerikanischen Journalisten *Joe Mathews*, halte ich mich für fünf Tage in Mexiko-Stadt auf. Hier auf 2'300 Meter über Meer soll im Herbst 2021 die zehnte Ausgabe der Weltkonferenz der Volksrechte stattfinden. Einer der Gastgeber wird INE, die mexikanische Wahlbehörde, sein, welche in einem Land mit 61 verschiedenen offiziellen Sprachen, 31 autonomen Bundesstaaten und nicht weniger als 218 gesetzlich verankerten Instrumenten der Direkten Demokratie[1] buchstäblich alle Hände voll zu tun hat. „Wir wollen zu einem Vorbild für die Volksrechte werden", sagt INE-Präsident *Lorenzo Córdova Vianello* bei einem Treffen in seinem Büro: „Aber wir stehen vor enormen Herausforderungen und sind deshalb auf die Unterstützung von Fachleuten aus der ganzen Welt angewiesen". Auch deshalb sind er und viele weitere Partner in Mexico daran interessiert, die Weltkonferenz der Volksrechte im Jahre 2021 mitzuorganisieren. Damit wären wir aber schon bei der Zukunft. Und die muss in diesem Beitrag zunächst etwas warten.

Als Mitbegründer und Ko-Präsident des GFMDD ist es mir ein Anliegen, erstens die Vorgeschichte und Hintergründe aufzeigen, zweitens die Entwicklung zu beschreiben und drittens einen kurzen Blick in die Zukunft zu werfen. Dabei sollen auch Materialien aus den letzten Jahrzehnten dokumentiert werden, welche den Kontext und Grundüberlegungen dieses spannenden Prozesses zum Aufbau einer weltweiten „Community" der Direktdemokratie-Fachleute aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Medien verdeutlichen.

Die Demokratie ist in der jüngeren Geschichte zweifellos das erfolgreichste Regierungssystem global. In den letzten fünfzig Jahren hat sich die Zahl der Menschen, die in „demokratischen" Gemeinschaften leben, vervielfacht. Auch der Anteil an der Gesamtbevölkerung weltweit ist gestiegen, auch wenn gemäss verschiedener Forschungsinstitute die Zahl autoritärer und illiberaler Regime in den letzten Jahren wieder gewachsen ist.[2]

---

1 https://www.direct-democracy-navigator.org/legal_designs?utf8=✓&query=Mexico (Zugriff 30.6.2019).

2 https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/standpunkt_der-demokratie-geht-es-besser--aber-anders--als-wir-denken/44984464 (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Zu den bemerkenswertesten Trends gehört dabei die Direktdemokratisierung der Welt. In anderen Worten: in immer mehr politischen Gemeinschaften auf lokalen, regionalen, nationalen und transnationalen Ebenen gehören Volksrechte wie Initiative und Referendum zur selbstverständlichen verfassungsmässigen und rechtlichen Werkzeugkiste. Nach Angaben des „Direct Democracy Navigators“[3], einer von der Schweizer Demokratiestiftung (Swiss Democracy Foundation)[4] und „Democracy International“[5] in Zusammenarbeit mit universitären Stellen entwickelten und unterhaltenen Datenbank – existieren derzeit über 1’700 in Verfassungen respektive in Gesetzen verankerte direktdemokratische Volksrechte in 113 Staaten.

Weniger selbstverständlich als die *Existenz* konkreter Verfahren sind jedoch die praktischen Anwendungen, juristischen Auslegungen, administrativen Abläufe und informativen Rahmenbedingungen der modernen direkten Demokratie. Lange fehlte es an einem entsprechenden Erfahrungsaustausch und einem weltweiten Überblick über gute Praktiken direktdemokratischer Verfahren. Mit der Einberufung einer ersten Weltkonferenz der Volksrechte, dem Global Forum on Modern Direct Democracy begann sich dies im Jahre 2008 zu ändern – seither fanden neun Forenstatt: in Aarau/Schweiz (2008), Seoul/Korea (2009), San Francisco/USA (2010), Montevideo/Uruguay (2012), Tunis/Tunesien (2015), San Sebastian/Spanien (2016), Rom/Italien (2018) und Taichung/Taiwan (2019). Das zehnte Forum ist für den Herbst 2020 in Bern/Schweiz vorgesehen.

Zu den wichtigsten gemeinsamen „Produkten“ des Global Forum zählen neben der Datenbank „Direct Democracy Navigator“[6] der „Global Passport to Modern Direct Democracy“[7], die Netzwerkplattform „Global Community Platform“ sowie die „International League of Democracy Cities“. Und hinter all dem stecken eine äusserst bunte und vielfältige Vorgeschichte sowie politische Entwicklungen, welche aus dem einstigen „Sonderfall“ Direkte Demokratie, der sich auf einige wenige Länder und Gesellschaften beschränkte, ein globales Phänomen machte.

---

3 https://www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff 30.6.2019).
4 https://www.swissdemocracy.foundation (Zugriff 30.6.2019).
5 https://www.democracy-international.org (Zugriff 30.6.2019).
6 https://www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff 30.6.2019).
7 https://www.idea.int/publications/catalogue/global-passport-modern-direct-democracy (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Vorgeschichte beginnt im Herbst 1989

Um die Entwicklung des GFMDD seit 2008 zu verstehen, ist es notwendig, 30 Jahre zurückzublicken. Dann landen wir im Herbst 1989 und um ganz präzise zu sein, am 26. November 1989. An diesem Tag beteiligten sich in der Schweiz 69,18% der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger an einem ganz besonderen Volksentscheid[8]: sie stimmten über die Existenz der militärischen Streitkräfte in der Alpen-Republik ab. Am Ende des Tages standen gut eine Million Befürworterinnen und Befürworter (35,6%) der Volksinitiative „Für eine Schweiz ohne Armee und eine umfassende Friedenspolitik" fast 1,9 Millionen Gegnerinnen und Gegnern (64,4%) gegenüber. Mit anderen Worten: das radikale Volksbegehren wurde sehr deutlich abgelehnt. Doch was normalerweise dazu führt, dass eine solche Abstimmung schnell zu den Akten gelegt und vergessen wird, fand in diesem Falle nicht statt. Ganz im Gegenteil: die „Verlierer" der bei der Volksinitiative federführenden „Gruppe für eine Schweiz ohne Armee" (GSoA) feierten die Abstimmungsniederlage als „epochalen Erfolg" und die obsiegende Seite – im Prinzip fast alle politischen Parteien, Leitmedien und Verbände – mussten über die Bücher. Denn in der Botschaft zur GSoA-Volksinitiative hatte die Landesregierung der Schweiz noch festgehalten: „Die Schweiz hat keine Armee, sie ist eine Armee".[9] Nun hatte ein gutes Drittel der Stimmenden den Satz neu interpretiert: „Die Schweiz hat keine Armee und ist auch keine". Mehr noch, Mehrheiten für dieses Verständnis gab es nicht nur in den beiden Kantonen Genf und Jura, sondern auch unter den Unter-Dreissigjährigen.

Ich gehörte damals zu dieser Bevölkerungsgruppe der „Jungen", die sich zu 70% für das GSoA-Anliegen ausgesprochen hatten. Und ich hatte mich zudem einige Jahre lang aktiv als Zentralsekretär für die GSoA (1988-90) engagiert. In dieser Rolle wurde ich immer wieder ins nahe europäische Ausland zu Vorträgen und Diskussionen eingeladen. Dabei interessierte sich jedoch kaum jemand für das von der Volksinitiative aufgenommene Thema – die Existenz der Schweizer Armee und die Sicherheitspolitik des Landes – sondern fast ausschliesslich für den dabei zum Einsatz kommenden Prozess der Direkten Demokratie, in diesem Fall die eidgenössische

8 https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19891126/index.html (Zugriff 30.6.2019).

9 Botschaft über die Volksinitiative „für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik" vom 25. Mai 1988, Abschnitt 25 „Tradition und Eigenart des schweizerischen Wehrwesens", https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10050752 (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Volksinitiative. Mir wurde dabei bewusst, wie unterschiedlich Demokratien funktionieren, wenn die Bürgerinnen und Bürger keinen direkten Einfluss auf Sachfragen ausüben und an der Urne juristisch verbindliche Entscheidungen treffen können.

Gleichzeitig veränderte sich in den Wochen rund um den 26. November 1989 die Welt in einer Geschwindigkeit, die so noch kurz davor niemand für möglich gehalten hatte: am 9. November erklärte *Günter Schabowski*, ein führendes Mitglied der Kommunistischen Partei Ostdeutschlands (SED), die „unverzügliche" Reisefreiheit für alle Bürgerinnen und Bürger seines Landes. Die Berliner Mauer, das Symbol der Ost-West-Teilung Europas und der Welt, fiel. Wie Dominosteine folgten die Einparteistaaten in Mittel- und Osteuropa. Später lösten sich auch Zwangsgemeinschaften wie die Sowjetunion (1991) und Jugoslawien (2003) auf. Stattdessen bildeten sich Dutzende neu-alte Staaten mit (direkt)demokratischen Verfassungen. In anderen Teilen der Welt wurden undemokratische Militärdiktaturen durch demokratisch gewählte Regierungen abgelöst. Für den Politikwissenschaftler *Francis Fukuyama* bedeutete diese Entwicklung nichts anderes als „das Ende der Geschichte".[10] Seine These: nach dem Zerfall der Sowjetunion habe sich der Liberalismus in Form von Demokratie und Marktwirtschaft endgültig durchgesetzt.

Nicht das Ende der Geschichte, sondern ein Neubeginn

Ich und viele meiner Zeitgenossinnen und Zeitgenossen erlebten jene dramatischen Jahre jedoch keineswegs als Ende, sondern vielmehr als einen Neubeginn und Aufbruch. Plötzlich stand weniger das Ob der Demokratie im Mittelpunkt des Interesses als das Wie. Und das nicht nur in den „neuen" Demokratien Mittel- und Osteuropas, sondern auch auf der lokalen, regionalen und transnationalen Ebene. Diese Entwicklung schuf eine noch nie dagewesene starke Nachfrage nach Demokratie-Information und -Förderung, mussten doch praktisch über Nacht neue Verfassungen geschrieben, Gesetze verabschiedet und Institutionen aufgebaut werden. Aus der starken Antinuklear- und Friedensbewegung der 1980er Jahre entstand so im Frühjahr 1991 eine neue europäische Bürgerbewegung mit dem Namen „eurotopia".

10 *F. Fukuyama*, The End of History and the Last Man, New York: The Free Press 1992.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

An dieser Stelle möchte ich einige Abschnitte aus einer Chronik zu der von mir mitbegründeten und koordinierten Bewegung dokumentieren, die im (vergriffenen Sammelband) „Der Rostock Prozess“[11] zum zehnjährigen Bestehen der „eurotopia“-Bewegung im Jahre 2001 vollständig abgedruckt worden war:

1989: „Wir sind das Volk"

„Wir sind das Volk", hielten die RostockerInnen an ihren Montagsdemonstrationen im Herbst 1989 fest. Und nicht nur sie: in ganz Europa haben die Menschen diesen demokratischen Grundsatz in Anspruch genommen und begonnen, diesen auch ernst zu nehmen. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, wie die in Rostock gegründete Europäische Bürgerbewegung für Transnationale Direkte Demokratie, eurotopia, dies getan hat: es ist das Resultat von Dutzenden grossen Versammlungen, Hunderten öffentlicher Veranstaltungen, Tausenden gemeinsamer Beiträge und Zehntausenden persönlicher Gespräche. Das ist viel, aber noch lange nicht genug. Denn unser Ziel heisst eine Transnationale Direkte Demokratie für Hunderte von Millionen Menschen. Vor einem Jahrzehnt war diese Zielsetzung noch utopisch, heute wird sie von immer mehr Menschen geteilt und ist damit viel realistischer geworden. (…)

1989/90: (…) An zahlreichen internationalen Treffen diskutieren Initiantinnen der Schweizer Armeeabschaffungsinitiative mit BürgerrechtlerInnen in Osteuropa und sozial Bewegten aus dem Westen die Möglichkeiten und Perspektiven einer neuen, gesamteuropäischen Demokratiebewegung. Im Frühsommer 1989 wird in Minden/Westfalen eine „Transnationale Arbeitsgruppe für eine umfassende Friedenspolitik in Europa“ gegründet, welche vom deutschen Bund für soziale Verteidigung (BSV) koordiniert wird. In der Grundsatzerklärung dieser Arbeitsgruppe heisst es:

„Auf der supranationalen Ebene gibt es bisher kaum demokratische Entscheidungsprozesse. Sie zu entwickeln und zu verwirklichen ist eine intellektuelle Herausforderung, der wir uns stellen wollen.“

Zum ersten Jahrestag der Armeeabschaffungsabstimmung in der Schweiz findet in Zürich im November 1990 eine internationale Tagung zum Thema „Europa ohne Armeen“ statt, bei welcher die Forderung nach einer neuen europäischen Demokratiebewegung in den Vordergrund rückt. Die Tagung markiert den inhaltlichen Wandel von Europas sozialen Bewegungen vom Antimilitarismus der 80er-Jahre zum Demokratismus der 90er-Jahre.

1991: (…) Die „Transnationale Arbeitsgruppe für eine umfassende Friedenspolitik in Europa“ lädt für den 3.-5. Mai zum „1. Arbeitstreffen für ein direktdemokratisches und armeefreies Europa“ in Rostock ein. Dort gründen 35 Frauen und Männer aus 5 Ländern Europas – darunter auch der spätere deutsche Bundespräsident Joachim Gauck - die „Bewegung für ein Europa ohne Gewalt: direktdemokratisch,

11 *B. Kaufmann/P. Köppen*, Der Rostock Prozess 1991-2004, Unterwegs zur Modernen Direkten Demokratie in Europa, Rostock 2001.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

demilitarisiert, ökologisch und solidarisch“ (BEoG). (…) Mit Anzeigen in europäischen Zeitungen, lokalen und regionalen Veranstaltungen sowie internationalen Fachtagungen gelingt es der neuen Bewegung, in weiten Teilen Europas Kontakte zu schaffen und SympathisantInnen zu gewinnen. Bereits an der zweiten grossen BEoG-Tagung im dänischen Jyderup (25.-27. Oktober) wird zum ersten Mal die Notwendigkeit einer Verknüpfung der Forderungen nach mehr direkter Demokratie und einer Europäischen Verfassung unterstrichen. (…) Zum Jahresabschluss wird ein Namenswechsel vollzogen: statt dem inhaltlich zwar zutreffenden, aber im Gebrauch eher ungelenken und auf zudem schwer übersetzbaren Kürzel BEoG erhält die neue Demokratiebewegung den Namen *eurotopia*.

1992: Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Union. Der Maastrichter Vertrag der EG-Exekutiven löst in ganz Europa intensive Diskussionen über die Ausrichtung und die Methode der europäischen Integration aus. Beim ersten Test anlässlich des Referendums in Dänemark fällt das Abkommen knapp (50,3% Nein) durch - und muss neuverhandelt werden. Eine weitere Volksabstimmung in Frankreich ergibt nur ein hauchdünnes Ja. (…) An der dritten paneuropäischen eurotopia-Tagung in Basel (3.-5. April) bezeichnet der frühere DDR-Bürgerrechtler, Abgeordnete und spätere EU-Parlamentarier *Wolfgang Ullmann* „Europa als eine alltägliche Erfahrung, die nun eine Verfassung mit direktdemokratischen Rechten braucht.“ In den Gesprächen der 40 TeilnehmerInnen aus 9 Ländern wird eine Europäische Grundrechtecharta als möglicher Zwischenschritt zur EU-Verfassung bezeichnet. Ullmann nimmt diese Idee mit zurück in den Bundestag, wo der SPD-Abgeordnete *Jürgen Meyer* daraus drei Jahre später einen konkreten Vorschlag formuliert, der schliesslich während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1999 zur Einberufung eines entsprechenden Grundrechtekonventes und schliesslich am Gipfel von Nizza im Dezember 2000 zur feierlichen Erklärung der Europäischen Charta der Grundrechte führt.

Parallel zu eurotopia entsteht in Deutschland die Bewegung „Mehr Demokratie“, die sich auf die Einführung von Volksinitiative und Volksentscheid auf der kommunalen und der Landesebene konzentriert. Ein erster Versuch, die direkte Demokratie im Zusammenhang mit dem neuen deutschen Grundgesetz auch auf der Bundesebene einzuführen, scheitert am Widerstand der CDU/CSU und damit der 2/3-Mehrheit. (…)

1993: Europa erlebt einen politischen Quantensprung. Nach den intensiven Auseinandersetzungen um den Maastrichter Vertrag betont der EU-Kommissionsvorsitzende Jacques Delors, „Entweder kommt die EG näher zu den Europäerinnen und Europäern und wird demokratischer, oder sie hört auf zu sein.“ Und „Le Monde“ bringt es in einem Kommentar auf den Punkt: „Das Ende des aufgeklärten Despotismus“ in der EG sei gekommen. Die DänInnen stimmen am 18. Mai dem „Maastricht Light“-Vertrag relativ deutlich – mit 56,7% – zu und machen damit den Übergang von der Wirtschaftsgemeinschaft EG zur politischen EU möglich. Wenige Wochen später legt der Kopenhagener EG-Gipfel zum ersten Mal konkrete demokratische Kriterien für die Erweiterung der Union nach Osten fest. (…)

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

An drei eurotopia-Tagungen in Amsterdam (11.-13-6.), Oslo (27.-29.8) und in Sant Sadurni bei Barcelona (29.-31.10) werden die Europademokratiethesen weiterentwickelt und vertieft. In Amsterdam werden erste Kontakte zur Demokratiebewegung in den USA geknüpft (Philadelphia II-Bewegung von Senator *Mike Gravel*), in Norwegen die grüne finnische Europapolitikerin *Heidi Hautala* für die Idee gewonnen und in Spanien schliesslich die ersten eurotopischen Fühler auf die iberische Halbinsel ausgestreckt. (…)

1994: (…) Aus eurotopischer Sicht wird nun eine EU angestrebt, die möglichst viele Staaten in diesem Teil der Erde umfasst, deren Bürgerinnen und Bürger aber gleichzeitig möglichst viel eigenständige Handlungsmöglichkeiten besitzen. Zudem versucht das Netzwerk aufzuzeigen, dass kein französisches, deutsches oder britisches Europa angestrebt wird, sondern ein Europa, in das die jeweiligen Länder ihre besten Erfahrungen und Errungenschaften einbringen und sich so in der Vielfalt wiedererkennen können. Mit einem ersten Entwurf der eurotopia-Thesen „Keine Demokratie ohne Europa, kein Europa ohne Demokratie" werden an der grossen eurotopia-Versammlung in Edinburgh (20.-22.5) schottische Kandidaten für das EU-Parlament konfrontiert. (…). Die neuen demokratischen Möglichkeiten im Ostseeraum stehen im Zentrum der Tagung in Riga (28.-30.10), wo aber auch über den Einbezug der späteren EU-Beitrittskandidaten Ost- und Mitteleuropas in die Reformdebatte gesprochen wird. Auf der europäischen Ebene intensiviert eurotopia die Kooperationen mit verschiedenen Organisationen und Institutionen, die sich immer mehr für die transnationale Demokratiefrage öffnen.

Erstlingswerk zur „Transnationalen Demokratie"

1995: (…) Der eurotopia-Bewegung gelingt es, mit Ideen und Vorschlägen die europapolitische Debatte zunehmend mitzugestalten. An der Halbjahrestagung im norditalienischen Trento (2.-4. Juni) wird zum ersten Mal die Gründung einer Europäischen BürgerInnen-Konferenz (Inter Citizens Conferences - ICC) vorgeschlagen und diskutiert. In Kooperation mit NGOs aus verschiedenen europäischen Ländern werden an Tagungen der Evangelischen Akademie im norddeutschen Loccum ein demokratisches Anforderungsprofil für eine Europäische Bürgerrechtscharta entwickelt („Loccumer Erklärung"). Schliesslich werden an der 10. Halbjahrestagung von eurotopia im schwedischen Kungälv (3.-5. November) jene Thesen („Kein Europa ohne Demokratie - keine Demokratie ohne Europa") verabschiedet, welche den Einstieg in den europäischen Verfassungsprozess ermöglichen sollen und seit dem Frühling 1994 in Hunderten von Gesprächen entwickelt worden sind. Mitte Jahr wird im realotopia-Verlag die erste deutschsprachige Anthologie zum Thema transnationale (direkte) Demokratie publiziert, in der die inhaltlichen Beiträge der eurotopia-Fachleute dokumentiert und vertieft werden.[12]

12 *R. Erne/A. Gross/B. Kaufmann/H. Kleger* (Hrsg.), Transnationale Demokratie, Zürich 1995, abrufbar unter https://researchrepository.ucd.ie/bitstream/10197/5685/5/Erne%20et%20al%201995_Transnationale%20Demokratie_pdfedit_final.pdf (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

In sämtlichen Zusammenhängen wird ein Initiativrecht der BürgerInnen auch auf der europäischen Ebene angedacht. Besonders spannend: keiner dieser eurotopia-Impulse bleibt ungehört. Die Initiativrechtsfrage wird von Italien und Österreich bei der nächsten IGC aufgenommen; aus der ICC-Idee wird in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ein neues transnationales NGO-Netzwerk; wichtige Forderungen der Loccumer Erklärung fliessen 1999/2000 in die Arbeit des sogenannten Grundrechtekonventes ein; und schliesslich wird am EU-Gipfel in Nizza tatsächlich auch noch der Einstieg in den Verfassungsprozess beschlossen. (...)

1996: (…) Gleichzeitig geht die Bewegung zum ersten Mal mit einer eigenen Homepage online - und gewinnt damit weiter an Öffentlichkeit. Auch die Europäische Kommission beginnt sich für eurotopia zu interessieren, nachdem Vertreter der Bewegung an einem Hearing im Brüsseler Parlament im Frühjahr konkrete Wege zu einer schrittweisen Demokratisierung der EU skizziert hatten. Für die Organisation der nächsten Halbjahrestagung im nordwestirischen Dorf Dromahair (1.-3. November) erhält eurotopia deshalb zum ersten Mal einen namhaften finanziellen Beitrag. Die Irland-Tagung wird von eurotopia in Kooperation mit dem neugegründeten ICC-Netzwerk durchgeführt, in dem zahlreiche Soziale Bewegungen aus Deutschland, Schweden, Belgien und Frankreich teilnehmen. In der „Dromahair Erklärung" werden die Forderungen nach mehr Demokratie mit der Forderung nach mehr sozialer Gerechtigkeit verbunden und an einer Abschlussveranstaltung vor dem Dubliner EU-Gipfel VertreterInnen des EU-Ministerrates übergeben. Die Resultate von Dromahair fliessen in Form von Artikelbeiträgen in die Pilotnummer der Zeitschrift „Transnational Democracy - Quarterly Journal for a New European Polity" (Realotopia) ein.

1997: (…) An den halbjährlichen eurotopia-„Gipfeltreffen" stehen in der åländischen Hauptstadt Mariehamn (25.-27. April) und in Eisenstadt, Sopron und Bratislava (7.-9. November) zentrale Elemente einer transnationalen Demokratisierung zur Diskussion. Nämlich auf den zu Finnland gehörenden aber schwedischsprachigen Ålandinseln die Rolle und Bedeutung der Autonomie, welche bereits durch den Völkerbund im Jahre 1921 international verbrieft worden ist. Åland als nicht nur autonome, sondern auch demilitarisierte Region nimmt in der EU eine ganz besondere Stellung als politischer Teil eines Mitgliedsstaates (Finnland) und gleichzeitig als wirtschaftlicher Drittstaat ein.

Ganz anders die Erfahrungen auf dem Gebiet der Polis Panonnia, dem vielsprachigen und multikulturellen Grenzgebiet zwischen Österreich, Ungarn und der Slowakei, wo sich im von nationalem Denken geprägten 20. Jahrhundert keine politische Öffentlichkeit entwickeln konnte. Hier spielt die EU-Integration im Unterschied zu Åland eine viel positivere Rolle, wobei sich die Ängste jener, die schon drinnen sind - in diesem Fall die Österreicher - gegen jene richten, die sich erst um einen Beitritt bemüht haben. (…)

1998: (…) Als eigenständige Organisation tritt eurotopia zum Ende des 20. Jahrhunderts etwas in den Hintergrund, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich viele Aktive beim Aufbau neuer Initiativen und Netzwerke beteiligen. Auf der europäischen Ebene beginnen Akteure wie die Jungen Europäischen Föderalisten (JEF) oder das

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

> Permanente Forum der Zivilgesellschaft die eurotopische Verfassungsidee zu pushen. (…) An der 16. Tagung (10.-12. November) in der Wiener „Zukunftswerkstatt" stehen ganz konkrete Beiträge einzelner Länder und Regionen für die gemeinsame europäische Demokratie im Vordergrund. Präsentiert werden u.a. die Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung in Schweden, mit der direkten Demokratie in der Schweiz und der politischen Fairness in Grossbritannien. Eine europäische Demokratie, so wird festgehalten, kann nicht einfach die Vergrösserung eines nationalen Modelles sein, sondern muss Elemente und Erfahrungen aller sich beteiligenden Gesellschaften enthalten. Mit Unterstützung der Europäischen Kommission wird im Anschluss an die Wiener Tagung ein zweisprachiger Band publiziert, der die Beiträge und Grundgedanken dokumentiert.[13]
>
> *1999:* (…) Erstmals findet eine eurotopia-Tagung ausserhalb Europas statt: in Zusammenarbeit mit dem Washingtoner „Initiative&Referendum Institute" (IRI) werden (6.-8.5.) in der US-Hauptstadt die Potenziale und Grenzen der Direkten Demokratie in mondialer Perspektive ausgelotet. Klar wird dabei: neben eurotopia wird eine langfristige Arbeit am globotopia-Projekt immer notwendiger. (…)
>
> *2000:* (…) Neben den Vorschlägen für mehr t r a n s n a t i o n a l e Demokratie (im Rahmen einer Europäischen Verfassung) fassen nun auch die eurotopischen Anstösse für mehr d i r e k t e Demokratie (in Form von Initiative und Referendum) immer besser Fuss in Europa. Im Spätherbst wird in München ein Netzwerk von Menschen und Gruppen gegründet (NDDIE), die sich in ihren jeweiligen Ländern und Regionen für die Einführung und Stärkung der Volksgesetzgebung stark machen. Innerhalb des ICC-Netzwerkes gibt es neben eurotopia nun zum ersten Mal auch Gruppierungen (wie z.B. IG-Euro-Vision), die den Gedanken der doppelten Herausforderung der Demokratie aufnehmen und sich sowohl für mehr direkte u n d transnationale Demokratie einzusetzen beginnen. (…)

Im Jahr darauf, kehrte die „eurotopia"-Bewegung dorthin zurück, wo die Arbeit zehn Jahre zuvor begonnen hatte: nach Rostock an der Ostsee. An der 20. Vollversammlung unter dem Titel „Die Kraft der Direkten Demokratie" einigten sich mehrere hundert Bürgerinnen und Bürger aus ganz Europa auf eine „Rostocker Erklärung", die direktdemokratische Standards zum weiteren Entwicklungsprozess der Europäischen Union setzte. Dabei wurde unter anderem ein partizipativer Konventsprozess vorgeschlagen, der zentrale Element der modernen Direkten Demokratie thematisieren sollte, wie etwa ein transnationales Verfassungsreferendum und eine EU-Bürgerinitiative.

13 Die Union, Vierteljahresszeitschrift für Integrationsfragen, 4/98: Zum Projekt einer transnationalen europäischen Verfassung (Europäische Kommission, Wien).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Ein neues europäisches Institut mit globaler Ausstrahlung

Die Jahrtausendwende war ein wichtiger Meilenstein unterwegs zu einer vertieften und erweiterten Förderung der modernen Direkten Demokratie und des transnationalen Austauschs darüber. Aus der „eurotopia"-Bewegung entstand nach der begonnenen Zusammenarbeit mit dem „Initiative and Referendum Institute"[14] in den Vereinigten Staaten ein entsprechendes europäisches Kompetenzzentrum, das „Initiative and Referendum Institute Europe"[15] (IRI Europe) mit Sitz in Amsterdam. Dieses konzentrierte sich fortan einerseits auf die Begleitung des dannzumal eben erst begonnenen Prozesses zur Einführung der Europäischen Bürgerinitiative (EBI),[16] andererseits auf die Bereitstellung von Informationsmitteln und Plattformen zur nachhaltigen Demokratieentwicklung weltweit.

Bevor es in diesem Beitrag um diesen zweiten, globalen Schwerpunkt der IRI Europe-Arbeit geht, hier noch ein paar bemerkenswerte Anmerkungen zum ersten Schwerpunkt, der Begleitung der EBI-Einführung: auf Einladung des Institutes kam am 20. März 2002 im Europäischen Parlament zum ersten Mal eine Gruppe von Mitgliedern des Europäischen Verfassungskonventes zusammen, um einen gemeinsamen Plan zur Einführung erster direktdemokratischer Instrumente auf der EU-Ebene zu schmieden. Es folgten zahlreiche solche informellen Treffen interessierter Konventsmitglieder.[17] Zu den aktivsten und engagiertesten Befürworterinnen und Befürwortern einer partizipativeren und direkteren Demokratie auf der europäischen Ebene gehörte damals übrigens der nachmalige niederländische Aussenminister und spätere Erste Vize-Präsident der Europäischen Kommission, *Frans Timmermans*. Parallel zur Arbeit im Konvent organisierte IRI Europe sechs grosse öffentliche Foren in ganz Europa: in Berlin (19.6.2002), Eisenstadt (15.11.2002), Stockholm (22.11.2002), Brüssel (21.1.2003), York (15.2.2003) und Barcelona (28.3.2003). Gemeinsam mit

14 IRI US wurde 1998 gegründet, http://www.iandrinstitute.org (Zugriff 30.6.2019).

15 https://www.iri-europe.org (Zugriff 30.6.2019).

16 Vgl. zur Europäischen Bürgerinitiative auch *B. Kaufmann,* Direkte Demokratie auf der transnationalen Ebene. Zur Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden 2011, S. 201 ff.; *M. Knauff*, Die Europäische Bürgerinitiative – juristische Betrachtungen unter besonderer Berücksichtigung der Right2Water-Initiative, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 89 ff.

17 https://www.eubusiness.com/topics/european-council/aggregator/73573 (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

vielen anderen Organisationen, darunter Mehr Demokratie Deutschland e.V. und die „European Referendum Campaign", gelang es schliesslich zuhanden des Konventes eine Resolution für eine europaweite Volksabstimmung und die Einführung einer Europäischen Bürgerinitiative zu verabschieden.[18] Während der Vorschlag einer Europaabstimmung am Widerstand der Mitgliedstaaten scheiterte, fand die Bürgerinitiative – als erstmaliges direktdemokratisches Instrument auf der transnationalen Ebene – Eingang in den Verfassungsentwurf. Damit war und ist die Arbeit aber noch nicht getan.[19]

So wie die „Schweiz ohne Armee"-Volksabstimmung ab 1989 ein europaweites Nachdenken über die Möglichkeiten und Grenzen der Direkten Demokratie auslöste, weckte die vom Europäischen Verfassungskonvent beschlossene Einführung einer transnationalen Bürgerinitiative Interesse in der ganzen Welt. Im Sommer 2003 erhielt ich einen Anruf aus Taipei, der Hauptstadt Taiwans. Am anderen Ende der Leitung meldete sich ein Mitarbeiter der neugegründeten „Taiwan Foundation for Democracy",[20] der erzählte, dass in dem westpazifischen Inselstaat das Recht auf Initiative und Referendum zwar seit langem in der Verfassung verankert sei,[21] bislang aber kein Ausführungsgesetz dazu existiere. Das sollte sich nun auf Geheiss des Präsidenten ändern und deshalb lud die Stiftung – übrigens die erste ihrer Art in ganz Asien – zu einer Fachtagung in Taipei ein: eine vierköpfige IRI-Delegation bestehend aus *Theo Schiller, Andreas Gross, Adrian Schmid* und mir machte sich auf die lange Reise in den Fernen Osten. Rückblickend betrachtet war dies ein weiterer wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Gründung des „Global Forum on Modern Direct Democracy", denn auf diese erste Tagung folgten Dutzende weitere Austausche, die Gründung von IRI Asien,[22] viele praktische Erfahrungen mit der Direkten Demokratie in Taiwan und schliesslich – im Jahr 2019 – das neunte Global Forum.

---

18 Zur Arbeit rund um den Konvent und die Einführung der EBI siehe *B. Kaufmann/A. Lamassoure/J. Meyer, Jürgen* (Hrsg.), Transnational Democracy in the Making, IRI Europe Handbook, Amsterdam 2004.

19 https://www.democracy-international.org/de/eine-ambivalente-geschichte (Zugriff 30.6.2019).

20 http://www.tfd.org.tw/opencms/english/about/director/index.html (Zugriff 30.6.2019).

21 https://www.swissinfo.ch/ger/volksabstimmungen_taiwan--demokratie-tiger-asiens-mit-schweizer-genen/44547830 (Zugriff 30.6.2019).

22 https://participedia.net/organization/298 (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Eine Weltkarte der Modernen Direkten Demokratie

Zudem war dieser rege Austausch zwischen Taiwan und IRI Europe nur eines von zahlreichen bilateralen Beispielen der globalen Zusammenarbeit rund um Themen der partizipativen und direkten Demokratie in den 2000er Jahren. Ähnliche Kooperations-Stränge entwickelten sich mit Korea, den USA, Uruguay, Tunesien (ab 2011) sowie zahlreichen europäischen Ländern. Bezeichnenderweise waren es immer mehr auch gouvernementale Institutionen wie nationale Regierungen und internationale Organisationen, welche begannen, in Zusammenarbeit mit dem IRI und anderen nichtstaatlichen Demokratieakteuren die Direktdemokratiefrage ernst zu nehmen. Dazu zählt insbesondere das in Stockholm beheimatete „International Institute for Democracy and Electoral Assistance" (International IDEA).[23] Ermutigt durch den Beitritt der Schweiz als Vollmitglied Mitte der 2000er Jahre begann sich International IDEA mit Fragen der direktdemokratischen Volksrechte zu beschäftigten. Inzwischen hat International IDEA eine Datenbank, ein Handbuch, Lehrmittel für Wahlbehörden sowie den von mir mitverantworteten „Global Passport to Modern Direct Democracy" entwickelt.

Im Kontext der Kooperation mit International IDEA entstand zwischen 2005 und 2007 auch die Idee einer Weltkonferenz der Volksrechte. Dafür wurde ein Konzept entworfen, das vier „Produkte" umfasste:

1. Eine *Weltkarte der Modernen Direkten Demokratie*, aufbauend auf einer universalen Terminologie,
2. *globale Kriterien und Empfehlungen* zum Design, der Nutzung und Auswertung direktdemokratischer Verfahren,
3. eine *Werkzeugkiste* für Nutzende und Forschende weltweit, die Informations- und Schulungsmaterialien beinhaltet, und
4. den Aufbau eines *Netzwerkes von direkte Demokratie-Fachleuten* zur Kompetenzstärkung weltweit.

Bereits im Herbst 2006 einigten sich die Projektpartner zudem darauf, die Erstausgabe der Weltkonferenz vom 22.-24. Mai 2008 im Luzerner Kultur- und Kongresszentrum durchzuführen. Dazu kam es letztlich aus einer Vielzahl von Gründen nicht. International IDEA zog sich im Herbst 2007 als einer der Hauptträger der Volksrechteweltkonferenz aus der Organisation

23 https://www.idea.int/search/node/direct%20democracy (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

zurück. An die Stelle trat stattdessen das im Aufbau befindliche Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).[24]

Am 4. Dezember 2007 trafen sich Vertreter von IRI Europe und ZDA in der Aargauer Kantonshauptstadt und legten fest, dass das „1. Weltforum zur Direkten Demokratie" im Herbst des Nachfolgejahres in Aarau stattfinden sollte. Dabei wurden von Beginn weg Elemente in die Weltkonferenz eingebaut, die sich bis heute bewährt und zum Erfolg des Global Forum beigetragen haben, wie etwa eine begleitende Studienreise rund um die direktdemokratische Praxis des gastgebenden Landes, die Anbindung an eine Universität zur qualitativen Sicherung der verschiedenen Beiträge sowie der Miteinbezug der lokalen, regionalen und nationalen Behörden vor Ort.

Dank der schon im Laufe der gut zweijährigen Vorbereitungen für die schliesslich abgeblasene Konferenz in Luzern gemachten Vereinbarungen, gelang es IRI Europe in der Folge rasch, die wichtigsten Player für eine Teilnahme und Unterstützung der Weltkonferenz in Aarau zu gewinnen: dazu gehörten neben dem ZDA auch die Stadt Aarau, der Kanton Aargau, die Schweizerische Bundeskanzlei und Präsenz Schweiz, die Public Diplomacy Sektion des Schweizer Aussenministeriums. International beteiligten sich an dieser Erstausgabe der Weltkonferenz unter anderem Mehr Demokratie Deutschland e.V., die Taiwan Foundation for Democracy, IRI US und IRI Asia, der Europarat, die Europäische Union – sowie in einer Nebenrolle auch International IDEA.

Im Laufe der Vorbereitungen zum Luzerner Weltkonferenzprojekt hatte ich als Direktor des Organisationskomitees die Welt drei Mal umrundet und nach möglichen Partnern Ausschau gehalten. Dabei traf ich im Vorzimmer des damaligen kalifornischen Gouverneurs, Arnold Schwarzenegger, im Vorsommer 2007 auf einen Journalistenkollegen aus Los Angeles, *Joe Mathews*. Als Mitarbeiter der Los Angeles Times hatte er soeben ein Buch zum mirakulösen Aufstieg des österreichischen Einwanderers, Bodybuilders und Filmhelden herausgegeben[25] und interessierte sich als kalifornischer Staatsbürger brennend für Volksrechtsfragen weltweit. Damit war ein skeptischer, engagierter und loyaler Partner für die Leitung des „Global Forum on Modern Direct Democracy" gefunden.

---

24 Das ZDA ist eine wissenschaftliche Institution, deren Ziel die Erforschung der (direkten) Demokratie ist und die von der Universität Zürich, der Fachhochschule Nordwestschweiz, dem Kanton Aargau und der Stadt Aarau getragen wird. Siehe https://www.zdaarau.ch (Zugriff 30.6.2019).

25 *J. Mathews*, The People's Machine: Arnold Schwarzenegger And the Rise of Blockbuster Democracy, New York: Public Affairs 2006.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Was nun folgte, ist – wie man/frau zu sagen pflegt – Geschichte. In den letzten elf Jahren haben weltweit bislang insgesamt neun Foren stattgefunden. Hier die wichtigsten Informationen und Schlagzeilen dazu:

2008: Aarau, Schweiz

Die Eröffnung des ersten Forums fand am 1. Oktober 2008 im Aargauer Kantonsparlament statt. In seiner Begrüssung wies Walter Markwalder, der Präsident des Grossen Rates stolz darauf hin, dass wenige Tage zuvor das Parlament dem Kredit für das neue „Zentrum für Demokratie" mit einer „guten Zweidrittelsmehrheit" zugestimmt hatte; notabene gegen die Stimmen seiner eigenen Partei, der Schweizerischen Volkspartei. Zudem hatte sich lokal in der Gemeinde Aarau die Stimmbevölkerung in einer Volksabstimmung im Juni 2007 für die Unterstützung des neuen Kompetenzzentrums ausgesprochen.

Gut 150 Teilnehmende aus 30 Staaten erläuterten am viertägigen Anlass im Aargauer Grossratsgebäude und dem Aarauer Kongresszentrum die vielfältigen Entwicklungspotenziale der Volksrechte im Rahmen repräsentativer Demokratien. Der Schweizer Politikwissenschaftler *Claude Longchamp* präsentierte an der Tagung Statistiken, die belegten, dass im weltweiten Überblick erstmals innerhalb der Schweiz weniger nationale Volksabstimmungen im Zehnjahresrückblick stattgefunden haben als ausserhalb des Landes: „Das ist ein passender Zeitpunkt, diese Weltkonferenz der Volksrechte zu eröffnen", betonte Longchamp.

Das „Initiative and Referendum Institute Europe" als Mitorganisator stellte zudem die erste universale Typologie der Volksrechte[26] vor, die unter der Leitung von *Rolf Büchi* in Helsinki entwickelt worden war und namentlich zwischen (von oben ausgelösten) Plebisziten und Volksabstimmungen unterscheidet, die gesetzlich vorgeschrieben sind oder von einer bestimmten Zahl von Bürgerinnen und Bürgern verlangt werden.

Zum Abschluss der Tagung beschlossen die Anwesenden, das Global Forum künftig regelmässig durchzuführen. Als nächste Gastgeberstadt wurde Seoul bestimmt.

26 https://www.direct-democracy-navigator.org/typology (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

2009: Seoul, Korea

Ein Jahr später fand die zweite Weltkonferenz der Volksrechte in der südkoreanischen Hauptstadt Seoul statt. Hier trat die „Korea Democracy Foundation“[27] als lokale Gastgeberin auf. Diese vom koreanischen Parlament wenige Jahre zuvor geschaffene Institution hat einerseits zur Aufgabe, die Geschichte der Demokratiebewegung im Land zu erforschen und darüber zu informieren, und andererseits zur weiteren Demokratisierung in Korea und international beizutragen.

Ein Jahr nach Ausbruch der weltweiten Finanzkrise stand bei der Tagung das Thema der wirtschaftlichen Folgen von mehr direkter Demokratie auf der Tagesordnung. Ein wichtiger Partner der Konferenz war der Schweizer Wirtschaftsdachverband Economiesuisse, der sich aufgrund der eigenen Erfahrungen mit den Volksrechten in der Schweiz für die Nutzung von Initiativen und Referenden stark macht – und dabei auch auf einschlägige Forschungsergebnisse hinweisen kann, die belegen, dass die moderne direkte Demokratie ökonomisch betrachtet positive Auswirkungen hat.

Besonders beeindruckt zeigten sich die Forumsteilnehmenden von einem Studienbesuch im sogenannten „Peace Village“ an der innerkoreanischen Grenze, in dem zivilgesellschaftliche Organisationen einen langfristigen Beitrag zur Überwindung der Teilung Koreas leisten.

2010: San Francisco, USA

Die dritte Weltkonferenz fand an einem weiteren Hotspot der Volksrechte statt, im Bundesstaat Kalifornien an der amerikanischen Westküste. Zur Tagung an der *University of California* im Zentrum von San Francisco meldeten sich über 500 Teilnehmende aus der ganzen Welt (42 Staaten) an.

Die fünftägige Grossveranstaltung am „UC Hastings College of the Law“ gleich neben dem Rathaus von San Francisco konzentrierte sich zunächst auf die Praxis von Initiative und Referendum in den Vereinigten Staaten. Wichtigster gastgebender Partner von IRI Europe war die Organisation „Citizens in Charge“, präsidiert von Paul Jacob. Im Kontext der Tagung besuchten die Teilnehmenden verschiedene wichtige demokratierelevante Akteure in San Francisco und im Silicon Valley, darunter auch den Kurznachrichtendienst Twitter und das online Lexikon Wikipedia.

27 en.kdemo.or.kr (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Mittels partizipativer online Methoden wurden wichtige Kriterien für nachhaltige und bürgerfreundliche Volksrechte erarbeitet und schliesslich in eine „Erklärung von San Francisco“[28] eingearbeitet. Drei wichtige Aspekte werden hier besonders hervorgehoben: 1. Transparenz (und Informationsfreiheit), 2. offener Zugang (zu den Instrumenten der Direkten Demokratie) und 3. die zentrale Bedeutung des Dialogs.

2012: Montevideo, Uruguay

Das vierte Weltforum wurde zwei Jahre später, vom 14. bis zum 16. November 2012 in Montevideo, der Hauptstadt von Uruguay, durchgeführt. Gastgebende Organisation war der lateinamerikanische Politologenverband (präsidiert von Rafael Pineiro), der seinen Kongress gemeinsam mit dem Forum durchführte. Eröffnet wurde das Forum im Nationalen Parlament Uruguays durch Daniel Bianchi, den Parlamentspräsidenten.

Uruguay gehört zu den Ländern mit den meisten Erfahrungen mit direkter Demokratie von unten, während in grossen Teilen Lateinamerikas eher plebiszitäre Formen der Direkten Demokratie dominieren.[29] Das heisst, Volkabstimmungen werden ausserhalb Uruguays in der Regel „von oben“ angesetzt und entsprechend manipuliert. Das Spannungsfeld zwischen (problematischen) Plebisziten und (demokratiefördernden) Volksabstimmungen stand denn auch im Mittelpunkt vieler Gespräche am Forum, das an der Katholischen Universität Uruguays durchgeführt wurde.

In der Schlusserklärung von Montevideo[30] wird festgehalten: „In Übereinstimmung mit der Allgemeinen Menschenrechtserklärung sind wir der festen Überzeugung, dass die moderne Direkte Demokratie ein grundlegendes Menschenrecht ist.“

---

28 https://democraciaparticipativa.net/documentos-data-a-referenda/documents-in-english/international-instruments-a-declarations/3379-san-francisco-declaration-on-modern-direct-democracy.html (Zugriff 30.6.2019).

29 Vgl. zur direkten Demokratie in Lateinamerika *Y. Welp/N. Braun Binder*, Initiativen und Referenden in Lateinamerika, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 60 ff.

30 https://www.democracy-international.org/montevideo-declaration-modern-direct-democracy (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

2015: Tunis, Tunesien[31]

Zu den demokratiepolitisch spannendsten und herausforderndsten Regionen der Welt gehört in den 2010er Jahren der arabische Raum. Im Jahre 2011 begann in Tunesien eine Revolution, die schnell weite Kreise zog, aber letztlich nur in Tunesien selbst wirklich Erfolg hatte. Auch deshalb fand das erste Globale Forum in Afrika in der Hauptstadt Tunesiens, Tunis statt.

Hier versammelten sich im Mai 2015 über 700 Fachleute aus mehr als 60 Staaten auf dem Campus des „Institut National Agronomique de Tunisie" zum fünften Global Forum. Darunter waren erstmals auch viele Teilnehmende aus ganz Afrika und dem Nahen Osten. Im Vordergrund standen die Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie in diesen Teilen der Welt.

Das Forum wurde von dem sogenannten tunesischen Dialogquartett – dem Gewerkschaftsbund UGTT, dem Arbeitgeberverband, der Menschenrechtsliga und dem Anwaltsverband – mitorganisiert. Gemeinsam wurden diese Organisationen noch im gleichen Jahr vom norwegischen Nobelkomitee mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet. Als wichtige internationale Partner traten zudem Swissinfo, der Auslandsdienst des Schweizer Rundfunks, der eine journalistische Plattform zur Direkten Demokratie[32] in zehn Sprachen betreibt, und Democracy International[33] als Koordinatoren des Internationalen Konsortiums des Forums in den Vordergrund.

Die Schlusserklärung des 2015er Forums[34] fokussierte auf die Bedeutung der lokalen Ebene der modernen Demokratie. Es sollte weitere drei Jahre dauern bis zur ersten Durchführung von lokalen Wahlen in Tunesien.

2016: Donostia/San Sebastian, Spanien[35]

Im November 2016 fand das sechste Globale Forum in Donostia-San Sebastian in Nordspanien statt. Da die baskische Hafenstadt gleichzeitig auch europäische Kulturhauptstadt war, wurde am Forum die kulturelle Dimension der direkten Demokratie in Form genossenschaftlicher und kollektiver

31 http://2015globalforum.com (Zugriff 30.6.2019).
32 https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie (Zugriff 30.6.2019).
33 https://www.democracy-international.org/2019-global-forum-modern-direct-democracy (Zugriff 30.6.2019).
34 http://www.2015globalforum.com/globalforum/declaration/ (Zugriff 30.6.2019).
35 http://www.2016globalforum.com (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Handlungsmöglichkeiten auf der lokalen und regionalen Ebene thematisiert.

Gut 400 Teilnehmende aus 50 Staaten fanden den Weg nach San Sebastian und hielten fest, dass mit direkt-demokratischen Reformen die repräsentative Demokratie viel repräsentativer gemacht werden kann. Die schmerzvollen Erfahrungen des baskischen Volkes im Kampf für mehr Selbstbestimmung waren ein wichtiges Thema der Tagung, die von der Stadtregierung von Donostia/San Sebastian mitorganisiert wurde.

Am Forum wurde auch zunehmend die Rolle lokaler und regionaler Behörden für die Demokratie deutlich. In der Schlusserklärung des Forums[36] wurde deshalb angeregt, ein Netzwerk von Demokratiestädten aufzubauen, die gemeinsam zu Motoren für die Volksrechte werden können.

2018: Rom, Italien[37]

Zwei Jahre später wurde Ende September 2018 das siebte Forum auf dem Römer Kapitolshügel – dem Amtssitz der Römer Bürgermeisterin – durchgeführt. Nun stand die Stadt als Motor der Demokratie ganz im Vordergrund der Tagung. Inspiriert von der Römer Bürgermeisterin Virginia Raggi und dem weltweit ersten nationalen Minister für Direkte Demokratie, Riccardo Fraccaro, erarbeiteten mehr als 800 Interessierte und Fachleute aus über 200 Städten und 80 Staaten den ersten Entwurf einer Magna Charta der Demokratiestädte. Diese hat folgenden Wortlaut:

> „Dies ist der erste Entwurf einer neuen Magna Charta für eine neue Ära der Demokratie.
>
> Dieses Dokument ist als offene Einladung an Menschen auf der ganzen Welt zu verstehen, sich für eine neuartige und großartige Kollaboration zusammenzuschließen, um unsere Städte demokratischer zu machen.
>
> Wir Bürgerinnen, Aktivisten, Wissenschaftlerinnen, Journalisten, lokale Politikerinnen, Wahlverwalter, Wissenschaftlerinnen, Lehrer, Unternehmerinnen, Landwirte und viele andere – trafen uns in Rom zu einer Zeit, die von Sorgen und Ängsten über den Rückgang der Demokratie in vielen Ländern gekennzeichnet ist.
>
> Aber in unseren Gesprächen im Laufe der vier Tage hat sich uns ein völlig anderes Bild auf lokaler Ebene gezeigt. Gemeinde und Städte auf der ganzen Welt arbeiten hart daran, demokratischer zu werden und neue Wege für die Beteiligung der Menschen zu finden. Wir haben aus erster Hand vom zukunftsweisenden Ansatz in Rom erfahren und Beispiele für neue Ideen und einen Zugewinn an Demokratie von Brisbane bis Bern, Sao Paulo bis Seoul und Tunis bis Taichung ausgetauscht. Wir haben

36 http://www.2016globalforum.com/declaration/ (Zugriff 30.6.2019).
37 https://www.2018globalforum.com (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

so viel erfahren, dass wir uns verpflichtet fühlten, weiter zu lernen und diese Arbeit zu teilen. Daher ist es das Ziel dieses Aufrufs, dieser Magna Charta, Städte auf der ganzen Welt in einen Dialog zu bringen und ihre Lern- und Austauschprozesse in einer neuen Organisation zu verwirklichen, die zugleich global und ausgesprochen lokal ist.
Deshalb ist dies die Charta einer neuen Internationalen Vereinigung der Demokratischen Städte [International League of Democracy Cities]. In Rom haben wir uns darauf verständigt, diese Charta nun auf der ganzen Welt zu verbreiten. Im Rahmen dieses offenen Prozesses sind Sie eingeladen, Ihre Vorschläge, Ideen und Ergänzungen einzubringen und insbesondere diesen Aufruf zu unterzeichnen oder von der Stadt oder Gemeinde, in der Sie leben und arbeiten, unterzeichnen zu lassen.
Was ist eine Demokratie-Stadt? Das ist die Frage, die wir uns in Rom gestellt haben, und hier sind einige unserer Antworten.

Die Charta der Demokratiestädte

Zuallererst glauben wir, dass Demokratische Städte Orte sind, an denen die Menschen nie aufhören daran zu arbeiten, Städte demokratischer werden zu lassen.
Demokratiestädte sind ständig auf der Suche. Sie experimentieren. Sie suchen nach Wegen, neue und alte, bewährte und weniger bewährte, um die Bürgerbeteiligung zu stärken. Demokratiestädte sind nie zufrieden mit den heutigen demokratischen Fortschritten – weil sie zu sehr damit beschäftigt sind, an den zukünftigen zu arbeiten.
Eine Demokratiestadt schafft physische Räume zu schaffen, in denen Menschen frei und sicher miteinander diskutieren und gemeinsam demokratische Entscheidungen treffen können. In Demokratiestädten können diese Räume jede erdenkliche Form annehmen. Von zuvor verlassenen Gebäuden über Bibliotheken bis hin zu Schulen, Straßen und Zentren, die explizit Häuser der Demokratie sind, ist alles denkbar.
Eine Demokratiestadt ist ein Ort, an dem Bürger ebenso wie Politiker über jedes Thema oder jede Frage entscheiden können. Bürger und Politiker sind gleichberechtigt.
Eine Demokratiestadt entwickelt ständig neue Infrastruktur – menschliche, physische und digitale – für Partizipation und Demokratie. Außerdem setzt sich eine Demokratiestadt für die Offenheit und Transparenz dieser Infrastruktur ein – so dass diese vom Volk selbst verfeinert und weiterentwickelt werden kann, um der Demokratie und der Partizipation besser gerecht zu werden.
In einer Demokratiestadt werden die Regeln für Partizipation und Demokratie von den Menschen selbst festgelegt. Eine Demokratiestadt schützt ihre demokratischen Praktiken und Verfahren vor Versuchen nationaler Regierungen, die versuchen sollte, diese zu schwächen oder zu verhindern.
Eine Demokratiestadt arbeitet nicht nur daran, Jugendliche über die Demokratie zu unterrichten, sondern wirkt auch darauf hin, jungen Menschen, auch jenen die noch nicht wählen dürfen, echte demokratische Mitsprache zu geben, vor allem in Fragen, die sie besonders betreffen.
Eine Demokratiestadt ist ein Ort, an dem sich Menschen mit Nachbarn wie auch Fremden austauschen können, während sie soziale Bewegungen fördert, welche die Welt verändern wollen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

In einer Stadt der Demokratie arbeiten Bürgerinnen und Bürger nicht nur zusammen, um in ihrem Quartier oder auf kommunaler Ebene zu partizipieren, sondern auch um Wege zu finden, um auf der regionalen, nationalen und transnationalen Ebene mitreden zu können.
Eine Demokratiestadt unterstützt Nachhaltigkeit durch partizipative Instrumente, denn ohne Nachhaltigkeit gibt es keine Demokratie in der Zukunft.
Eine Demokratiestadt ermutigt die Menschen, sich an allen Entwicklungsschritten der Politikgestaltung zu beteiligen – von Vorschlägen über die Forschung und Diskussion bis hin zur Entscheidung.
Eine Stadt der Demokratie braucht Mittel, um die Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger umzusetzen und die Einwohner müssen in der Lage sein zu verstehen und zu kontrollieren, wie diese Mittel eingesetzt werden.
Eine Demokratiestadt ermöglicht es den Wählerinnen und Wählern, ihre Stimmzettel einfach und bequem abzugeben, wobei die verwendeten Technologien niemanden diskriminieren dürfen. Vielmehr sollte eine Demokratiestadt die Integration von traditionellen Abstimmungsmethoden und elektronischem Wählen in einer Weise unterstützen, die sicher ist, Vertrauen schafft und den besten internationalen Praktiken folgt.
Die Wahlen in einer Demokratiestadt schließen alle Einwohner und Interessengruppen ein. Auch jene, die möglicherwiese von der nationalen Regierung von Wahlen ausgeschlossen werden.
Auch wenn Wahlen notwendig sind wissen die Bewohner einer Demokratiestadt, dass Wahlen allein nicht genug sind. In einer Demokratiestadt wird nicht nur jede Stimme am Wahltag gezählt, sondern auch jede Stimme an allen anderen Tagen gehört.
Eine Demokratiestadt erlaubt es seinen Bürgern nicht nur, Ideen für Gesetze, Verfassungsänderungen oder Vorschriften einzubringen. Eine solche Stadt begrüßt auch Vorschläge und unterstützt ihre Bürgerinnen und Bürger darin, ihre Ideen so vorzustellen, dass diese von der offiziellen Politik ernstgenommen werden.
Eine Demokratiestadt garantiert ihrem Volk die Macht, selbst Gesetze (Verordnungen) und Verfassungen (Chartas) vorzuschlagen und zu erlassen. Dies geschieht über die Instrumente der modernen direkten Demokratie wie Initiative und Referendum sowie über Verfahren der partizipativen Demokratie, wie etwa Bürgerhaushalte. Demokratiestädte gestalten diese Instrumente so, dass sie die Teilhabe aller Beteiligten fördern.
Eine Demokratiestadt versucht alle für die Bürgerschaft notwendigen Instrumente zuverlässig digital zugänglich zu machen.
Eine Demokratiestadt schützt die Rechte von Minderheiten und strebt eine vielfältige Repräsentation sowie die Gleichstellung aller Geschlechter, Rassen, Altersgruppen und Regionen nicht nur unter den gewählten politischen Amtsträgern oder Beamtinnen, sondern auch in der Öffentlichkeit an.
Eine Demokratiestadt verfügt über vielfältige und zuverlässige Quellen der medialen Berichterstattung, welche den Menschen helfen, sich selbst zu regieren.
Eine Demokratiestadt ist ein Ort der „glücklichen Verlierer“. Das bedeutet, dass nach einem Beschluss die in der Debatte unterlegene Partei sich gehört fühlt und eine faire Chance zur Beteiligung hatte.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

> Obwohl eine Demokratiestadt ihren eigenen Weg zu mehr Demokratie geht, ist sie stets bestrebt, Lehren aus den Erfahrungen anderer Städte zu ziehen.
> Deshalb brauchen Demokratiestädte eine Internationale Liga der Demokratiestädte. In Rom sahen wir viele Möglichkeiten für ein solches Netzwerk von Städten – jährliche Berichterstattung und Bewertung der Demokratieentwicklung, den Austausch von Daten, Instrumenten und Erfahrungen über Online- und Vor-Ort-Treffen mit anderen Netzwerkmitgliedern und sogar Austauschprogramme zwischen den Städten für Mitarbeitende und Bürgerinnen, die an der Demokratie arbeiten. Wir hoffen, Sie können sich noch viele weitere Möglichkeiten vorstellen."

Mit der aktiven Partizipation von Stadtregierungen aus der ganzen Welt erhielt der Global Forum Prozess eine neue, sehr praktische Dimension. Hervorgehoben wurden nun Demokratiekriterien wie Infrastruktur, Bildung, Jugendförderung, Technologie, Bürgerbeteiligung, Initiative und Referendum, Minderheitenschutz und partizipatives Regieren.

2019: Taichung, Taiwan

Das neunte Forum findet[38] vom 2. bis 5. Oktober 2019 an der *National Chung Hsing University* in Taiwans zweitgrösster Stadt Taichung statt und beleuchtet die Entwicklungsmöglichkeiten der direktdemokratischen Bewegungen in Taiwan, Asien und weltweit. Sechzehn Jahre nach den ersten Begegnungen zwischen einer kleinen Delegation von IRI Europe und der Taiwan Democracy Foundation haben sich die Verfahren und Anwendungen der Volksrechte in Taiwan dynamisch weiterentwickelt.

Gemäss einer im Jahre 2019 veröffentlichten vergleichenden Studie des Demokratieforschungsnetzwerkes V-Dem liegt nun Taiwan an zweiter Stelle (nach der Schweiz) bei den Volksrechten.[39] Gleichzeitig wird um die „richtige" Gestaltung der Verfahren immer noch intensiv gerungen und entsprechend verfolgt das Forum das Ziel, in seiner Schlusserklärung global anwendbare Verfahrens-Kriterien für die nachhaltige Nutzung von Volksinitiativen und Referenden zu formulieren.

Die Forumskonferenz in Taichung wird von einem attraktiven Programm eingerahmt: der dreitägigen Sonderzugfahrt des „Taiwan Democracy Train" sowie dem abschliessenden „Taipei Democracy City Summit", an dem die in Rom begonnene Arbeit an der „Magna Charta für eine Internationale Liga der Demokratiestädte" weitergeführt wird.

---

38 Nach der Fertigstellung dieses Beitrages und dem Redaktionsschluss dieser Ausgabe des Jahrbuches [https://2019globalforum.com].

39 https:///www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/standpunkt_der-demokratie-geht-es-besser--aber-anders--als-wir-denken/44984464 (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Zukunft des Global Forum

In den ersten zehn Jahren seiner Existenz hat sich die Weltkonferenz der Volksrechte zu einem natürlichen und dynamischen Treffpunkt all jener Kräfte weltweit entwickelt, die sich für eine fortwährende Demokratisierung der Demokratie einsetzen. Dabei wurde deutlich, dass die Moderne Direkte Demokratie nie isoliert, sondern nur als Teil der breiteren repräsentativen Demokratie genutzt und vertieft werden kann. Die sich am Forum beteiligenden Akteure und Organisationen haben verstanden, dass es für die Weiterentwicklung ganz konkrete Schritte und Massnahmen braucht, wie etwa den Aufbau einer „Globalen Community Plattform" – betrieben durch Democracy International – oder das Internationale Netzwerk der Demokratiestädte.

Zudem braucht es für die langfristige Demokratieförderung auch Ressourcen und Institutionen, die unabhängig von der jeweiligen politischen Grosswetterlage in der Lage sind, das Forum und seine zahlreichen Folgeprojekte zu unterstützen. Aus diesem Grund ist parallel zum Global Forum die „Schweizer Demokratiestiftung"[40] gegründet und aufgebaut worden. Diese Stiftung kann als natürliche Konsequenz aus über drei Jahrzehnten Entwicklungsarbeit betrachtet werden, die 1989 mit der Abstimmung über eine „Schweiz ohne Armee" begann, in der Bürgerbewegung „eurotopia" eine Fortsetzung fand, zur Gründung des Kompetenzzentrums „IRI Europe" führte und jetzt als Stiftung Organisationen wie „Democracy International" und den „Direct Democracy Navigator" fördert.

Im Jahre 2020 findet das zehnte Global Forum erstmals seit 2008 wieder in der Schweiz statt. Gleichzeitig mit einem lokalen, regionalen und nationalen Abstimmungstag Ende September werden hunderte von Fachleuten aus der ganzen Welt in Bern erwartet, wo es um das Thema „Die Praxis und Zukunft der Direkten Demokratie" gehen wird. Die Stadt Bern und ihr Stadtpräsident Alec von Graffenried treten beim 2020er Forum gemeinsam mit der Schweizer Demokratiestiftung und Democracy International als Partner auf.

Ausdruck der zunehmenden Dynamik des Global Forum ist zudem die Tatsache, dass wir nach unserem Besuch Anfang des Jahres 2019 wissen, dass wir uns Ende 2021 in Mexico-Stadt zum elften Global Forum sehen werden. Oder wie es zum Abschluss des Römers Forums 2018 festgehalten wurde: „Die Demokratie ist ein Gespräch, das nie zu Ende geht."

40 https://www.swissdemocracy.foundation (Zugriff 30.6.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

2.

Dokumentation

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Dokumentation – Internationaler Bereich (Auswahl)

Frank Rehmet

Diese Dokumentation knüpft an die Tradition früherer Jahrbücher für direkte Demokratie an.[1] Volksabstimmungen in folgenden sechs Staaten wurden berücksichtigt: Irland, Liechtenstein, Peru, Rumänien, Slowenien und Taiwan (Republik China).

A. Irland[2]

25. Mai 2018: Volksabstimmung über die Regelung eines Schwangerschaftsabbruchs (obligatorisches Referendum)

Artikel 40.3.3 der Verfassung Irlands beinhaltet ein striktes Abtreibungsverbot. Dieses soll aufgehoben werden und das Parlament könnte mittels eines Ausführungsgesetzes die genaueren Umstände eines Schwangerschaftsabbruchs regeln.

Die Frage lautete:

> „You are being asked if you agree with the proposal –
> (i) to delete the following subsection from Article 40.3 of the Constitution:
> „3° The State acknowledges the right to life of the unborn and, with due regard to the equal right to life of the mother, guarantees in its laws to respect, and, as far as practicable, by its laws to defend and vindicate that right.
> This subsection shall not limit freedom to travel between the State and another state.
> This subsection shall not limit freedom to obtain or make available, in the State, subject to such conditions as may be laid down by law, information relating to services lawfully available in another state.“,
> and
> (ii) to substitute that subsection with the following:

1 Vgl. zum Beispiel *O. Jung*, Dokumentation, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 145–153.

2 Zu Referenden in Irland vgl. auch *G. Barrett*, Einsatz und Durchführung von Referenden in Irland – Eine Analyse, in diesem Jahrbuch, S. 174–228.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

„3° Provision may be made by law for the regulation of termination of pregnancy.“.“

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
3.367.556	2.159.655	64,1	2.153.613	1.429.981	66,4	723.632	33,6

Frage und Endergebnis nach: http://www.referendum.ie/archive/referendum-on-the-thirty-sixth-amendment-of-the-constitution-bill-2018/ (Zugriff 4.7.2019).

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen.[3]

26. Oktober 2018: Volksabstimmung über die Aufhebung des Blasphemieverbots in der Verfassung (obligatorisches Referendum)

Die Frage lautete:

„You are being asked, in this referendum, if you agree with the proposal to amend Article 40 of the Constitution to repeal the offence of publication or utterance of blasphemous matter.“

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
3.401.652	1.489.694	43,8	1.467.458	951.650	64,9	515.808	35,1

Frage und Endergebnis nach: http://www.referendum.ie/archive/referendum-on-the-thirty-seventh-amendment-of-the-constitution-repeal-of-offence-of-publication-or-utterance-of-blasphemous-matter-bill-2018/ (Zugriff 4.7.2019).

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen.

B. Liechtenstein

25. November 2018: Volksabstimmung über die Genehmigung eines Verpflichtungskredites in Höhe von 800.000 CHF für die Durchführung von

3 Nachgeschichte: Das Ausführungsgesetz – das unter anderem eine Fristenlösung von 12 Wochen beinhaltet – wurde im Dezember 2018 beschlossen und am 20.12.2018 von Präsident Higgins unterzeichnet, vgl. https://www.irishtimes.com/news/health/abortion-bill-signed-into-law-by-president-1.3738504 (Zugriff 4.7.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

zwei Langlauf-Weltcup-Rennen in Vaduz im Rahmen der „Tour de Ski" in Liechtenstein (fakultatives Finanzreferendum)

Die Frage lautete:

> „Wollt Ihr dem vom Landtag verabschiedeten Finanzbeschluss über die Genehmigung eines Verpflichtungskredites für die Durchführung eines Langlauf-Weltcup-Rennens in der Wintersaison 2019/2020 und eines Langlauf-Weltcup-Rennens in der Wintersaison 2020/2021 im Rahmen der „Tour de Ski" in Liechtenstein zustimmen?"

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
20.088	14.025	69,8	13.620	5.540	40,7	8.080	59,3

Nach: Fürstentum Liechtenstein, Amtliches Ergebnis der Abstimmung vom Sonntag, den 25. November 2018 „Tour de Ski", https://www.abstimmungen.li (Zugriff 30.5.2019).

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt, der Kredit nicht genehmigt.

C. Peru[4]

9. Dezember 2018: Vier Volksabstimmungen über Verfassungsreformen (obligatorische Referenden)

Frage 1: „¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)?" (Schaffung einer neuen Behörde zur Wahl aller Richter und Staatsanwälte)

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
24.373.821	17.626.323	72,3	15.858.035	13.727.144	86,6	2.130.891	13,4

Nach: https://www.sudd.ch/event.php?id=pe012018&lang=en (Zugriff 4.7.2019).

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen.

4 Zu direkter Demokratie in Lateinamerika vgl. *Y. Welp/N. Braun Binder*, Initiativen und Referenden in Lateinamerika, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 60–85.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Frage 2: „¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de organizaciones políticas?“ (Regelung der Parteienfinanzierung)

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
24.373.821	17.626.323	72,3	15.933.854	13.667.716	85,8	2.266.138	14,2

Nach: https://www.sudd.ch/event.php?id=pe022018&lang=en (Zugriff 4.7.2019).

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen.

Frage 3: „¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?“ (= Verbot der unmittelbaren Wiederwahl von Abgeordneten)

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
24.373.821	17.626.323	72,3	15.847.010	13.598.123	85,1	2.248.887	14,9

Nach: https://www.sudd.ch/event.php?id=pe032018&lang=en (Zugriff 4.7.2019).

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen.

Frage 4: „¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?“ (= für Wiedereinführung eines Zweikammersystems)

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
24.373.821	17.626.323	72,3	15.412.347	1.462.516	9,5	13.949.831	90,5

Nach: https://www.sudd.ch/event.php?id=pe042018&lang=en (Zugriff 4.7.2019).

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

D. Rumänien

7. Oktober 2018: Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung zur Reform des Artikels 48. Dort wird eine Ehe als eine Verbindung zwischen zwei Ehepartnern definiert. Die Reform will dies ändern und „Ehepartner" durch „Mann und Frau" ersetzen (obligatorisches Referendum)

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
18.279.011	3.857.308	21,1	3.781.144	3.531.732	93,4	249.412	6,6

Nach: https://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=ro012018 (Zugriff 4.7.2019).

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt. Zwar erreichte sie eine Mehrheit der Abstimmenden, doch verfehlte sie sowohl das benötigte 30 Prozent-Beteiligungsquorum als auch das benötigte 25 Prozent-Zustimmungsquorum.[5]

E. Slowenien

13. Mai 2018: Volksabstimmung über ein zweites Eisenbahngleis zwischen Divaca und Koper (fakultatives Referendum)

Die Frage lautete:

> „Sind Sie dafür, dass das Gesetz über Bau, Betrieb und Verwaltung der zweiten Spur der Eisenbahnlinie Divaca–Koper in Kraft tritt, das die Nationalversammlung in der Sitzung vom 8. Mai 2017 beschlossen hat?"

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
1.712.686	257.139	15,0	254.895	127.293	49,9	127.602	50,1

Nach: Wahlkommission der Republik Slowenien, https://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-referendumi/ponovno-glasovanje-na-referendumu-o-ziugdt-2018 (Zugriff 30.5.2019) sowie https://www.sudd.ch (Zugriff 1.6.2019).

5 Die Ja-Stimmen entsprachen 19,3 Prozent der Stimmberechtigten.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen. Zwar stimmte eine Mehrheit der Abstimmenden mit „Nein“, diese Mehrheit verfehlte jedoch die zur Ablehnung erforderlichen 20 Prozent der Stimmberechtigten.[6]

F. Taiwan (Republik China)

24. November 2018: 10 Volksabstimmungen (Volksinitiativen)

Laufende Nummer	Thema	Abstimmungsbeteiligung in %	Ja in %	Nein in %
7	Reduzierung der Strommenge aus thermischen Kraftwerken	54,6	79,0	21,0
8	Kein Ausbau alter und keine neuen Kohlekraftwerke	54,5	76,4	23,6
9	Für Beibehaltung des Importverbots für Nahrungsmitteln aus der Fukushima-Region	54,6	77,7	22,3
10	Ehe nur zwischen Mann und Frau	55,7	67,4	32,6
11	Keine Sexualerziehung und Erziehung über Homosexualität an Schulen	55,8	61,1	38,9
12	Zivile Partnerschaft und keine Ehe für gleichgeschlechtliche Paare	55,8	72,5	37,5
13	Teilnahme als „Taiwan“ bei internationalen Sportveranstaltungen	55,9	45,2	54,8
14	Für gleichgeschlechtliche Ehe	55,4	32,7	67,3
15	Erziehung zur Geschlechtergleichheit an Schulen	55,3	34,0	66,0
16	Für Ende des Atomausstiegs im Jahr 2025	54,8	59,5	40,5

Nach: https://www.sudd.ch (Zugriff 2.7.2019) m.w.N.
Anmerkung: Unter den zehn Volksinitiativen befanden sich neun Abstimmungen, die als allgemeine Anregung formuliert waren (Nr. 7 bis 15) und eine Abstimmung als aus-

6 Die Nein-Stimmen entsprachen 7,5 Prozent der Stimmberechtigten.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

formulierter Entwurf (Nr. 16). Die Abstimmung Nr. 16 beinhaltete als einzige die konkrete Aufhebung eines Gesetzesartikels und wurde gemäß Referendumsgesetz am dritten Tag nach Bekanntgabe des Ergebnisses automatisch wirksam.[7]

Ergebnisse: Alle zehn Vorlagen erreichten das erforderliche Zustimmungsquorum von 25 Prozent und waren somit gültig.

Von den 10 Abstimmungsvorlagen wurden sieben angenommen und drei (Nr. 13, 14 und 15) abgelehnt.

7 Zur Frage der Verbindlichkeit vgl. http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2018/11/25/2003704899 (Zugriff 2.7.2019). Die Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie https://www.sudd.ch charakterisiert die neun Volksinitiativen Nr. 7 bis 15 als Gesetzesinitiativen / allgemeine Anregungen, vgl. https://www.sudd.ch/event.php?id=tw012018&lang=en (Zugriff 2.7.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Dokumentation – Deutschland

Frank Rehmet

Diese Dokumentation umfasst Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene im Jahr 2018. Darunter befinden sich auch Verfahren, die bereits in 2017 begonnen wurden.[1]

A. Nordrhein-Westfalen, 5. Januar 2017 bis 4. Januar 2018

Volksbegehren „G9 jetzt in NRW"

Der Antrag auf Volksbegehren, der am 29. November 2016 mit rund 3.000 gültigen Unterschriften (3.000 benötigt) eingereicht wurde, wurde zugelassen.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
13,3 Mio.	Unbekannt, da vorzeitig beendet		8 % = 1.060.963

Ergebnis: Formal kam das Volksbegehren nicht zustande. Es wurde am 11. November 2017 vorzeitig beendet, da das Ziel als nicht mehr erreichbar erachtet wurde. Bis dahin wurden ca. 630.000 Unterschriften gesammelt.

Da die neu gewählte Landesregierung die Rückkehr zur neunjährigen Regelschulzeit mit Abitur in der Sekundarstufe II (G9) ab dem Jahr 2019 beschloss (also später als im Volksbegehren gefordert), kann dies als Teilerfolg gewertet werden (vgl. Homepage des Volksbegehrens, https://www.g9-jetzt-nrw.de/volksbegehren.html, [Zugriff 4.5.2019]).

1 Diese Verfahren sind auch im Jahrbuch für direkte Demokratie 2017 aufgeführt. Vgl. *F. Rehmet*, Dokumentation Deutschland, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden: Nomos 2018, S. 111–118.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

B. Brandenburg, 29. August 2017 bis 28. Februar 2018

Volksinitiative „Bürgernähe erhalten – Kreisreform stoppen“

Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 1. November 2016. Die Initiatoren reichten am 14. Februar 2017 129.000 Unterschriften ein (benötigt: 20.000). Der Landtag lehnte am 18. Mai 2017 die Volksinitiative ab. Daraufhin beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren.

Der Landtag hat am 15. November 2017 (vgl. LT-Ds 6/7616 vom 15.11. 2017) die inhaltlichen Forderungen des Volksbegehrens vollständig anerkannt und das Leitbild zur Verwaltungsreform formell aufgehoben. Damit war das Ziel des Volksbegehrens erreicht. Das Volksbegehren wurde auf Antrag der Initiatoren vom Landtag mit Beschluss vom 31. Januar 2018 für erledigt erklärt und damit vor seinem regulären Ablauf am 28. Februar 2018 beendet. Es wurden insgesamt 56.114 Unterschriften gesammelt.[2]

C. Saarland, 4. Oktober 2017 bis 3. Januar 2018

Volksbegehren zur Wiedereinführung des neunjährigen Gymnasiums

Der Antrag auf Volksbegehren wurde am 27. April 2017 mit insgesamt 5.500 Unterschriften (5.000 benötigt) eingereicht. Er wurde zugelassen.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
775.474	29.401	3,8	7 % = 54.284

Bekanntmachung des Landes vom 8.3.2018: Ergebnis des Volksbegehrens zur Wiedereinführung des neunjährigen Gymnasiums, in: Amtsblatt des Saarlandes, Teil I, Nr. 10/2018 vom 22.3.2018, S. 144–145.

Ergebnis: Das Volksbegehren ist nicht zustande gekommen.

2 Vgl. Presseinformation des Landesabstimmungsleiters Nr. 16/2017 vom 29.11.2017: https://wahlen.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.542223.de (Zugriff 24.6.2018).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

D. Bremen, 13. August 2018 bis 13. November 2018

Volksbegehren „Mehr Demokratie beim Wählen – unseren Einfluss sichern und stärken“

Die Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren begann am 22. März 2018. Am 23. Mai 2018 wurden 5.576 gültige Unterschriften eingereicht (5.000 benötigt). Nach der Zulässigkeitserklärung begann am 13. August 2018 die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
487.600	21.881	4,5	24.380 = 5,0 %

Quellen: Homepage der Initiatoren https://www.fuenf-richtige.de/ (Zugriff 4.5.2019). Ergebnis der Feststellung des Landeswahlausschusses über die Wirksamkeit des Zustandekommens des Volksbegehrens „Mehr Demokratie beim Wählen – unseren Einfluss sichern und stärken“ im Land Bremen, in: Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen, Nr. 11/2019 vom 15.1.2019, S. 60.

Ergebnis: Das Volksbegehren ist nicht zustande gekommen.

E. Hessen, 27. Oktober 2018

15 obligatorische Verfassungsreferenden

Verfassungsänderungen unterliegen in Hessen – wie auch in Bayern – dem obligatorischen Referendum. 2018 empfahl die Enquete-Kommission des Hessischen Landtags „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“, den Bürger/innen insgesamt 15 Reformvorschläge zur Abstimmung vorzulegen.[3] Der Hessische Landtag beschloss diese 15 Gesetze am 24. Mai 2018, die Volksabstimmung erfolgte zeitgleich mit der Wahl zum Hessischen Landtag am 28. Oktober 2018. Stimmberechtigt waren 4.372.788 Bürgerinnen und Bürger.

3 https://hessischer-landtag.de/content/verfassungskonvent (Zugriff 30.5.2019). Vorausgegangen waren zweijährige Beratungen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Nr.	Thema / Vorlage	Abstimmungsbeteiligung in %	Ja in %	Nein in %
1	Gesetz zur Ergänzung des Artikel 1 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern)	67,2	88,6	11,4
2	Gesetz zur Ergänzung des Artikel 4 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Kinderrechte)	67,2	89,1	10,9
3	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 12a Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme)	67,2	90,9	9,1
4	Gesetz zur Änderung der Artikel 21 und 109 der Verfassung des Landes Hessen (Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe)	67,2	83,2	16,8
5	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26a Aufnahme eines Staatszielbegriffs)	67,2	84,8	15,2
6	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit)	67,2	89,1	10,9
7	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26d Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur)	67,2	90,0	10,0
8	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26e Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur)	67,2	87,7	12,3
9	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26f Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes)	67,2	89,0	11,0
10	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26g Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports)	67,2	87,8	12,2
11	Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Artikel 64 der Verfassung des Landes Hessen (Bekenntnis zur Europäischen Integration)	67,2	82,4	17,6

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Nr.	Thema / Vorlage	Abstimmungsbeteiligung in %	Ja in %	Nein in %
12	Gesetz zur Änderung des Artikel 75 der Verfassung des Landes Hessen (Herabsetzung des Wählbarkeitsalters)	67,2	70,3	29,7
13	Gesetz zur Änderung des Artikel 120 und zur Änderung des Artikel 121 der Verfassung des Landes Hessen (Elektronische Verkündung von Gesetzen)	67,2	81,4	18,6
14	Gesetz zur Änderung des Artikel 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Volksgesetzgebung)	67,2	86,3	13,7
15	Gesetz zur Änderung des Artikel 144 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs)	67,2	88,3	11,7

Nach: Hessisches Statistisches Landesamt, Ergebnisse der 15 Volksabstimmungen in Hessen am 28. Oktober 2018, https://statistik-hessen.de/v_2018/html/landesergebnis-volksabstimmungen/Land (Zugriff 30.5.2019).

Ergebnis: Alle 15 Vorlagen wurden angenommen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

3.

Landesberichte

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

a) Internationale Ebene

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2018

Axel Tschentscher/Andreas Gutmann/Lars Ruchti[1]

A. Direkte Demokratie im Bund

Im Berichtsjahr 2018 stand die Diskussion über direkte Demokratie nach wie vor im Zeichen der *Selbstbestimmungsinitiative.* Diese wurde nach einem intensiven Abstimmungskampf der Gegner überraschend deutlich abgelehnt (I). Mit der Niederlage bei der Durchsetzungsinitiative (2016) und nun der Selbstbestimmungsinitiative (2018) sind die SVP-Initiativen zur Bekämpfung der internationalen Einflüsse auf die Schweiz allerdings noch nicht vollständig abgewehrt. Als nächstes wird die *Begrenzungsinitiative* zur Abstimmung gelangen (2020). Sie hatte schon im Berichtszeitraum einen Dauerplatz in der Diskussion, weil sie mittelbar die Auseinandersetzung um das Rahmenabkommen mit der Europäischen Union und damit die Zukunft der bilateralen Verträge beeinflusst (II). Geht man nach der internationalen Aufmerksamkeit, dann war die *Hornkuh-Initiative* die am meisten beachtete Abstimmung im Berichtszeitraum – dies aber eher wegen der sachlichen Kuriosität (III). Auf nationaler Ebene ist erstmals in der Geschichte der Eidgenossenschaft eine Volksabstimmung vom Bundesgericht aufgehoben worden, was eine Diskussion über die Folgen dieses Gerichtsentscheids ausgelöst hat (IV).

---

1 Wir danken *Sibylle Perler* für die Unterstützung bei der Datenerhebung zum Landesbericht. Auf sämtliche in diesem Beitrag angegebenen Internetadressen wurde zuletzt am 15.5.2019 zugegriffen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

I. Selbstbestimmungsinitiative

Die Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“, die nach dem Anliegen der Initianten die direkte Demokratie der Schweiz vor völkerrechtlichen Einschränkungen retten sollte, ist im November 2018 mit einem Nein-Stimmenanteil von fast zwei Dritteln (66,3%) überraschend klar abgelehnt worden. Dabei war die Ablehnung in der französischsprachigen Schweiz besonders stark. Aber auch die nichtstädtisch geprägten Bergkantone stimmten gegen die Initiative. In ausnahmslos allen Kantonen gab es Nein-Mehrheiten. Die Stimmbeteiligung von 48% blieb dabei deutlich hinter den 64% zurück, die zwei Jahre vorher gegen die Durchsetzungsinitiative mobilisiert worden waren. Die Deutlichkeit der Ablehnung ging hingegen noch über die Abstimmung im Jahre 2016 hinaus (58,9%).

Weder das Ergebnis noch seine Deutlichkeit waren im Vorfeld vorhersehbar. Immerhin bediente die Initiative mit der in der Schweiz bekannten Redewendung von den „fremden Richtern“ einen Ablehnungsreflex, der in langer Tradition bis auf die Ablehnung der Reichsgerichtsbarkeit durch die Eidgenossen (1495) zurück reicht. Die Initiative wollte die Stellung des Völkerrechts in der schweizerischen Verfassungsordnung schwächen, um dadurch bei Kollision mit Eidgenössischen Volksinitiativen und sonstigem Bundesverfassungsrecht eine relative Stärkung der nationalen Regelungen zu bewirken.

In der Analyse zu den Gründen des Scheiterns ist vertreten worden, dass die Rechtsunsicherheiten bei der Interpretation der Verfassungsänderung jedenfalls mit verantwortlich waren.[2] Schon die gegenwärtige Rechtslage ist umstritten.[3] Zusätzlich wäre neu unklar gewesen, in welcher Situation sich die Schweiz befunden hätte, wenn gemäß Initiativforderung einzelne völkerrechtliche Verträge „nötigenfalls“ gekündigt werden müssen. Die Gegner konnten hier einhaken und geltend machen, dass die Schweiz nach Annahme der Initiative kein verlässlicher Vertragspartner mehr sein würde. Außer den Menschenrechtsorganisationen forderten auch die großen Wirtschaftsverbände die Ablehnung.

---

2 *H. Schöchli,* Die SVP spricht das Bauchgefühl nicht an. Die Selbstbestimmungsinitiative scheitert klar, weil sie abstrakt klingt und keine Lösung für konkrete Probleme aufzeigen kann, in: NZZ vom 26.11.2018, S. 11.

3 Siehe dazu *A. Tschentscher/A. Gutmann/L. Ruchti,* Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2015-2017, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 121 ff. (123 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Zukunftsweisend ist die Abstimmung vor allem deshalb, weil das Volk hier eine Umsetzungspraxis des Bundesparlaments bestätigt hat, die auf den Inhalt von Volksinitiativen nachträglich moderierend wirkt. So war insbesondere bei der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative entgegen der geforderten unbedingten Ausweisung eine Härtefallklausel in das Gesetz aufgenommen worden. Sie gilt als Ausdruck für ein Mindestmaß an Verhältnismäßigkeitskontrolle, das der Initiative ihre grundrechtsfeindliche Spitze nimmt.[4]

II. Begrenzungsinitiative

Der geschilderte Rückenwind für die parlamentarische Umsetzungspraxis wird allerdings von den Initianten der SVP weiterhin in Frage gestellt. So war die knapp angenommene Masseneinwanderungsinitiative nach langer Beratung mit Wirkung ab 2017 durch einen „Inländervorrang light" umgesetzt worden, der weder den Geist noch den Wortlaut der Initiative vollständig wiedergab.[5] Grund dafür war die Schonung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU und damit insgesamt der bilateralen Verträge. Mit der Volksinitiative „Für eine maßvolle Zuwanderung (*Begrenzungsinitiative*)" will die SVP die völkerrechtlichen Freizügigkeitsregeln einschränken und das mit der EU bestehende Freizügigkeitsabkommen außer Kraft setzen. Die Begrenzungsinitiative ist darum in Wirklichkeit eine *Kündigungsinitiative* und damit eine allgemeine Abstimmung über die Zukunft des rechtlichen und politischen Verhältnisses zur Europäischen Union. Im Berichtszeitraum hat der Bundesrat die Begrenzungsinitiative ohne Gegenentwurf zur Ablehnung empfohlen.
Obwohl die Initiative frühestens 2020 zur Abstimmung gelangen wird, bestimmte sie schon im Berichtszeitraum die politische Diskussion. Sie hat nämlich mittelbar Auswirkungen auf den Kampf um das institutionelle Rahmenabkommen mit der Europäischen Union. Dieses soll durch Dynamisierungsregeln in den zentralen Bereichen die Zukunft der bilateralen Verträge gestalten. Es ist besonders deshalb umstritten, weil man in der Schweiz eine erweiterte Freizügigkeit fürchtet, die höhere Soziallasten und einen stärkeren Lohndruck erzeugt. Bei einer Annahme der Begrenzungsinitiative wäre der gesamte Streit obsolet und der bilaterale Weg insgesamt

4 Details bei *Tschentscher/Gutmann/Ruchti,* Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 125.
5 Siehe *Tschentscher/Gutmann/Ruchti,* Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 127.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

in Frage gestellt. Würde hingegen das Parlament zum jetzigen Zeitpunkt ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU abschließen, das im Volk auf deutliche Ablehnung stößt, dann würde die Begrenzungsinitiative unter Umständen das Protestventil für den Unmut werden. Die zukunftsfähige Neuregelung des Verhältnisses Schweiz-EU, die man mit dem Rahmenabkommen erreichen will, würde dann in ihr Gegenteil verkehrt, nämlich in einen Rückbau der Zusammenarbeit auf das Niveau vor der gescheiterten EWR-Abstimmung (1993) und den darauf folgenden bilateralen Verträgen. Wegen dieser Gefahr gibt es gewichtige Stimmen in Parlament und Regierung, die einen Vertragsabschluss mit der EU möglichst bis nach der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative hinauszögern wollen.

III. Hornhkuh-Initiative

Die Volksinitiative „Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (*Hornkuh-Initiative*) " hatte im Abstimmungskampf einen Kuriositätenbonus für sich und hat wie kaum eine andere Abstimmung auch international das Bild von der direkten Demokratie in der Schweiz mit geprägt. Auf den ersten Blick ist das Anliegen, finanzielle Unterstützung vom Staat für bestimmte Tierhaltungsformen zu erhalten, angesichts der massiven Subventionierung der schweizerischen Landwirtschaft, die derzeit 3,5 Milliarden Franken pro Jahr nur an Direktzahlungen ausmacht, wenig revolutionär. Die etwa 15 Millionen Franken Zusatzkosten hätten nur etwa ein Prozent dieser Direktzahlungen ausgemacht. In den fachfremden Großgemeinden, also insbesondere in den Städten, wäre die Initiative sogar angenommen worden. Dass die Initiative mit einem doch relativ klaren Nein-Stimmenanteil von 54,7% abgelehnt wurde, liegt an den fachlich versierten Personen in den ländlichen Gebieten, die zu einer Versachlichung der emotionalen Diskussion beigetragen haben. Es entstehen nämlich zum Schutz von Mensch und Tier erhebliche Mehrkosten für größere Freilaufställe, wenn Kühe ihre Hörner behalten. Das hätte unter Umständen dazu geführt, dass wieder mehr Tiere angebunden gehalten worden wären. Der Bundesrat konnte seine Ablehnung der Initiative darum auch damit begründen, dass sie den Tieren mehr schaden als nützen würde.

Abgesehen vom Kuriositätenwert hat die Hornkuh-Initiative auch einen Wert als demokratietheoretisches Anschauungsmaterial. Sie zeigt beispielhaft, wie sich mit Hilfe der direktdemokratischen Elemente die Willensbildung von der politischen Peripherie zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation trotz Widerständen zu den institutionellen Entscheidungszentren der

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Politik transportieren lässt.[6] Ausgegangen von einem einzelnen Bergbauern, *Armin Capaul,* gelangte die Idee einer moderaten Hörnersubventionierung, der „Hörnerfranken", zunächst per Brief an die Bundesverwaltung. Nachdem die Verwaltung sie nicht für die anstehende Reform des Agrarrechts dem Parlament unterbreitet hatte, schrieb *Capaul* Mails an die Parlamentarier, bis ein grüner Abgeordneter das Anliegen als Vorstoß im Ständerat präsentierte. Als auch das nicht half, sammelten *Capaul* und seine Anhänger ein Jahr später 18'000 Unterschriften, die sie als Petition dem Landwirtschaftsminister übergaben. Danach gründeten sie eine „Interessengemeinschaft Hornkuh" mit Internetpräsenz <hornkuh.ch> und Newsletter und begannen zwei Jahre später mit der Unterschriftensammlung. Als nach 12 Monaten Sammlung erst die Hälfte der Unterschriften gesammelt waren, „kauften" sie die übrigen mit Eigenmitteln – das heißt, sie ließen die Fehlenden durch professionelle Unterschriftensammler beschaffen. Mit dem Zustandekommen der Volksinitiative war dann die kritische Aufmerksamkeitsgrenze überschritten, ab der die Medien das Anliegen aufgriffen. Das Parlament wurde so letztlich doch noch durch die Volksinitiative gezwungen, sich ernsthaft mit der Sache zu beschäftigen.

Auch nach dem Scheitern der Initiative ist das Anliegen heute noch in der öffentlichen Diskussion. Ob das Ausbrennen der Hörner den Jungtieren Schmerzen bereitet und ob ein Tier ohne Hörner um seine Würde gebracht wird, sind nach wie vor aktuelle Themen. Nicht auszuschließen, dass die Hornkuh-Initiative in modifizierter Form, etwa nur für stallfrei gehaltene Tiere in Berggebieten, doch noch Eingang in das Gesetzesrecht findet.

IV. Aufhebung der Eidgenössischen Volksabstimmung über die Heiratsstrafe

Erstmals in der Geschichte der Eidgenossenschaft hat das Bundesgericht eine eidgenössische Volksabstimmung annulliert. Es ging um die Initiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe" die von der christlich-bürgerlichen Partei CVP lanciert worden war. Mit nur 50,8% Nein-Stimmen ist die Initiative 2016 knapp gescheitert. Hintergrund der Initiative war, dass es in der Schweiz je nach den individuellen Umständen nach wie vor eine steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren im Vergleich zu nichtehelichen Lebensgemeinschaften gibt. Das Ausmaß dieser „Heiratsstrafe" war bei der Ablehnung der Initiative durch den Bundesrat auf rund 80'000 Erwerbs-

6 Vgl. *J. Habermas,* Faktizität und Geltung, Frankfurt a.M. 1992, S. 459 f.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Ehepaare taxiert worden. Im Jahr 2018 korrigierte der Bundesrat diese Einschätzung nachträglich. Plötzlich hieß es, dass die Zahl der betroffenen Erwerbs-Ehepaare bei etwa 454'000 liege. Gemessen an den rund 1,8 Millionen Ehepaaren in der Schweiz[7] ist das etwa ein Viertel. Damit besteht ein erheblicher Gegensatz zu den 80'000 (ca. 4,5%), von denen im Abstimmungskampf die Rede war.

Nach Bekanntwerden der Zahlen erhoben Privatpersonen aus verschiedenen Kantonen nachträglich Abstimmungsbeschwerde – zunächst gegenüber ihrer jeweiligen Kantonsregierung, die für die Durchführung der Abstimmung verantwortlich war, und dann weiter zum Bundesgericht in Lausanne. Eine solche individuelle Beschwerde ist möglich, wenn in der Abstimmung über eine Volksinitiative gleichzeitig eine Verletzung individueller politischer Rechte liegt (Art. 34 BV). Zwar sieht das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) kein Rechtsmittel vor, mit welchem *nachträglich* bekannt gewordene Unregelmäßigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen gerügt werden können. Vielmehr gilt eine bloß dreitägige strenge Verwirkungsfrist für die Anfechtung (Art. 77 BPR). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts leitet sich die nachträgliche Beschwerdebefugnis im Sinne einer Wiedererwägung oder Revision indessen direkt aus den Verfahrensgrundrechten (Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV) ab, wenn später *massive Unregelmäßigkeiten* der Volksbefragung zutage treten.[8]

Das Bundesgericht hieß in diesem Fall die Beschwerden gut und hob erstmals eine eidgenössische Volksabstimmung auf.[9] Zwar sind die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen und die an die eidgenössischen Räte gerichtete Abstimmungsbotschaft nicht direkt anfechtbar. Es kann aber allgemein geprüft werden, ob die Stimmberechtigten mit den vorgelegten Informationen objektiv in der Lage waren, sich eine fundierte Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden. Das Bundesgericht folgt den Beschwerdeführern in der Auffassung, dass der Bundesrat über statistische Daten, die nur ihm vorliegen, falsch informiert hatte. In den Abstimmungserläuterungen fehlte sogar der Hinweis, dass es sich beim Wert von 80'000

7 Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.), Die Bevölkerung der Schweiz 2016, Neuchâtel 2017, S. 23: Ständige Wohnbevölkerung nach Zivilstand und Geschlecht.

8 BGE 138 I 61 E. 4.2 f. S. 71 ff. – Volksabstimmung Unternehmenssteuerreform 2008 m.w.N.

9 BGer-Urteil 1C_315/2018, 1C_316/2018, 1C_329/2018, 1C_331/2018, 1C_335/2018, 1C_337/2018, 1C_338/2018, 1C_339/2018, 1C_347/2018 vom 10. April 2019, https://www.bger.ch.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Ehepaaren nur um eine Schätzung handelte. Mit Blick auf die geringe Stimmdifferenz (50,8% Nein-Stimmen), die Schwere der Unregelmäßigkeit und die, gerade im Kontrast zur Unternehmenssteuerreform, geringen Nachteile für die Rechtssicherheit gelangte das Gericht in diesem Fall ausnahmsweise zur Aufhebung der Volksabstimmung.

Pikanterweise ist damit noch nicht klar, was mit der Volksinitiative geschehen wird. Bei der Formulierung der Initiative war durch die CVP nämlich sachwidrig eine Ehedefinition eingeschmuggelt worden: „Die Ehe ist die auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft von Mann und Frau." Diese Festlegung auf Heterosexualität, die bisher in der Bundesverfassung nicht enthalten ist, hatte schon im Abstimmungskampf für viel Kritik gesorgt. Mit dem auch in der Schweiz und sogar in der CVP immer stärker werdenden Ruf nach einer „Ehe für alle",[10] die in eine zügige europäische Entwicklung hin zu einem für gleichgeschlechtliche Paare geöffneten Ehebegriff eingebettet ist, dürfte eine schlichte Wiederholung der Abstimmung trotz der neuen Daten nicht automatisch zum Erfolg führen.

Das Bundesgericht hat das weitere Vorgehen offen gelassen. Weil zum ersten Mal eine eidgenössische Abstimmung aufgehoben wurde, gibt es auch noch keine politische Praxis, an der man sich orientieren könnte. Würde der Bundesrat das Verfahren ganz neu aufgleisen, um mit den geänderten Zahlen und neuen Erwägungen dem Parlament eine ganz neue Botschaft vorzulegen, dann könnte der Wiederholungsprozess Jahre dauern. Dasselbe gilt, wenn das Parlament eine neue Botschaft einfordert. Würde man hingegen nur die Zahlen ändern und alle anderen Parameter der Botschaft als gegeben ansehen, dann wäre lediglich die Schlussabstimmung des Parlaments neu vorzunehmen. Die Volksabstimmung müsste dann innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist von zehn Monaten wiederholt werden. Rechtstechnisch liegt dann eine Abstimmung im Jahr 2020 nahe.

Die Initianten haben aber – auch mit Blick auf die im Herbst 2019 anstehende Gesamterneuerungswahl der Bundesversammlung – wenig Interesse an einer baldigen Wiederholung der Abstimmung, weil dann die ungeliebte Kontroverse über den traditionellen Ehebegriff schon jetzt neu auszubrechen droht. Heutzutage würden sie damit von einer breiten Mehrheit als rückständig angesehen. Politisch naheliegender ist es, wenn das Parlament mit einem indirekten Gegenvorschlag reagiert, der den Initianten die Gele-

10 Vgl. *F. Schäfer,* CVP-Akrobatik bei der „Ehe für alle". Die eigene Volksinitiative gegen die Heiratsstrafe zwingt die Partei zu argumentativen Volten, in: NZZ vom 22.6.2019, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

genheit zu einem gesichtswahrenden Rückzug der Initiative gibt. Andererseits ist es jedenfalls denkbar, dass die übrigen Parteien die CVP bewusst in ihrem Dilemma schmoren lassen.[11]

V. Weitere Abstimmungen im Bund

Im Berichtszeitraum 2018 gab es im Bund vier Abstimmungstermine mit insgesamt 10 Einzelabstimmungen. Von vornherein wenig Interesse lösten dabei die Vorlagen aus, bei denen ohnehin mit ganz deutlicher Mehrheit zu rechnen war: die Annahme der Finanzordnung 2012 (84,1% Ja-Stimmen), der direkte Gegenentwurf zur Velo-Initiative (73,6% Ja-Stimmen) und das neue Geldspielgesetz, bei dem das Referendum erwartungsgemäß scheiterte (72,9% Ja-Stimmen).

Etwas knapper und darum mit höherer Aufmerksamkeit verlief die Abstimmung über die Reform des Sozialversicherungsgesetzes. Hier wurde das Referendum ergriffen, weil das Parlament im Schnellverfahren den Einsatz von Sozialdetektiven absichern wollte, der vom Bundesgericht zuvor als nicht ausreichend gesetzlich legitimiert angesehen worden war. Sachlich ging es also um die Abwägung zwischen dem Privatsphärenschutz einerseits und dem Interesse an einem missbrauchsfreien Sozialversicherungssystem andererseits. Trotz sehr kontroverser Diskussion erreichte die Gesetzesänderung eine deutliche Mehrheit (64,7% Ja-Stimmen). Immerhin wurde sie aber in zwei Kantonen der Romandie abgelehnt (Genf und Jura).

Ein Nebenaspekt dieses Referendums betrifft das Gewicht der Internettechniken in der direkten Demokratie. Mehr als andere Anliegen wurde das Vorhaben mit Hilfe schneller, internetbasierter Unterschriftensammlung[12] und über Social-Media-Kanäle vorangetrieben und steht damit beispielhaft für das, was nach heutigem Ermessen im Internet möglich ist. Trotzdem gelang es den Initianten nicht, eine Bevölkerungsmehrheit auf ihre Seite zu ziehen. Das relativiert die Macht der Technik im Bereich der direkten Demokratie.

Weniger bewegend waren die Initiativen, die eher sachliche Spezialgebiete betrafen und darum erwartungsgemäß abgelehnt wurden: die Voll-

11 *C. Forster,* Urteil bringt die CVP in die Zwickmühle. Die Partei muss auf einen Gegenvorschlag hoffen, damit sie ihre Volksinitiative zur Heiratsstrafe zurückziehen kann, in: NZZ vom 11.4.2019, S. 13.

12 Plattform WeCollect: https://wecollect.ch.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

geld-Initiative (75,7% Nein-Stimmen), die Volksinitiative „Für Ernährungssouveränität“ (68,4% Nein-Stimmen) und die Fair-Food-Initiative (61,3% Nein-Stimmen). Bei den letzten beiden kam hinzu, dass sich eine typische Frontenstellung zwischen rot-grün (Pro) und den bürgerlichen Parteien (Contra) gebildet hatte, die in der Schweiz außerhalb der Städte regelmäßig zum Scheitern solcher Anliegen führt.
Schließlich blieb noch die sehr breit diskutierte Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren, die nach der Beitragsbetreibungsorganisation umgangssprachlich als „No-Billag-Initiative“ firmierte. Bei diesem Thema war eine gewisse Ermüdung eingetreten, nachdem bereits 2015 die Reform des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) in einer Referendumsabstimmung ganz knapp bestätigt (50,1%) worden war. Das hatte zu einer leicht gesenkten Abgabe pro Haushalt geführt. Nun ging es noch einmal um die weitergehende und darum von vornherein weniger aussichtsreiche Frage, ob man den gebührenfinanzierten öffentlichen Rundfunk ganz abschaffen wolle. Nachdem die unterschiedlichsten politischen Gruppierungen für die Erhaltung der schweizerischen Rundfunkstationen plädiert hatten, deren Themen bei der internationalisierten Privatkonkurrenz kaum vergleichbaren Raum erhalten würden, wurde die No-Billag-Initiative im Ergebnis sehr deutlich abgelehnt (71,6% Nein-Stimmen).

VI. Hängige Volksinitiativen und Referenden

1. Initiierungsphase

Während der Unterschriftensammlung lassen sich die im Rahmen der Vorprüfung genehmigten Unterschriftenlisten auf den Aktualitätsseiten der Bundeskanzlei abrufen (.../vi/vis_1_3_1_1.html). Im frühen Stadium der Initiierungsphase befinden sich derzeit:

- die Volksinitiative „Für ein gesundes Klima (*Gletscher-Initiative*)“, nach der ab 2050 Treibhausgasemissionen vollständig kompensiert werden müssen, sowie ein Verzicht auf fossile Brennstoffe vorgeschrieben wird (Änderung von Art. 74a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 74a BV; Sammelfrist bis 30.10.2020; ...vi/vis498.html);
- die Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Zeitumstellung“, die in der Schweiz ganzjährig die mitteleuropäische Zeit ohne Umstellung von Sommer- auf Winterzeit einführen möchte (Änderung von Art. 125

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Abs. 2 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 125 Abs. 2 BV; Sammelfrist bis 9.10.2020; ... vi/vis497.html);

- die Volksinitiative „Für eine generationengerechte Altersvorsorge (*Vorsorge Ja – aber fair*)", welche die Altersvorsorge rein im Kapitaldeckungsverfahren finanzieren möchte und hierbei auch Rentenkürzungen in Betracht zieht (allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 2.10.2020; ...vi/vis496.html);
- die Volksinitiative „Gegen die Verbauung unserer Landschaft (*Landschaftsinitiative*)", die fordert, dass Anzahl und Fläche von Gebäuden außerhalb von Bebauungszonen nicht weiter zunehmen darf (Änderung von Art. 75c BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 75c BV; Sammelfrist bis 26.9.2020; ...vi/vis495.html);
- die Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (*Biodiversitätsinitiative*)", die Bund und Kantone auf einen stärkeren Schutz der Biodiversität verpflichten möchte (Änderung von Art. 78a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 78a BV; Sammelfrist bis 26.9.2020; ...vi/vis494.html);
- die Volksinitiative „Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (*E-Voting-Moratorium*)", welche die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen verbieten möchte (Änderung von Art. 39 Abs. 1^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 39 Abs. 1^{bis}; Sammelfrist bis 12.9.2020; ...vi/vis493.html);
- die Volksinitiative „Integration des Landeskennzeichens in das Kontrollschild (*Kontrollschildinitiative*)", die im Rahmen einer allgemeinen Anregung fordert, dass das Landeskennzeichen CH in das Nummernschild für Kfz integriert wird, so dass für Fahrten ins Ausland kein zusätzlicher Aufkleber mit der Landeskennung mehr erforderlich ist (allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 5.9.2020; ...vi/vis492.html);
- die Volksinitiative „Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (*Prämien-Entlastungs-Initiative*)", mit der die SP die Höhe der Krankenkassenprämien auf maximal 10% des verfügbaren Einkommens beschränken möchte (Änderung von Art. 117 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsvorschrift zu Art. 117 BV; Sammelfrist bis 26.8.2020; ...vi/vis491.html);
- die Volksinitiative „Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (*Korrektur-Initiative*)", die den Waffenexport in Länder mit internen Konflikten oder bei systematischen Menschenrechtsverletzungen verbieten möchte (Änderung von Art. 107 Abs. 2-4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 107 BV; eingereicht am 24.6.2019; ...vi/vis490.html);

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

- die Volksinitiative „Für tiefere Prämien – Kostenbremse im Gesundheitswesen (*Kostenbremse-Initiative*)“, mit der die CVP Bund und Kantone zu Maßnahmen für Kostensenkungen verpflichten möchte, wenn die Prämien eine gewisse Schwelle überschreiten (Änderung von Art. 117 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 BV, Sammelfrist bis 16.4.2020; ... vi/vis489.html);
- die Volksinitiative „Berufliche Vorsorge – Arbeit statt Armut“, die vom Alter unabhängige gleichbleibende Pensionskassenbeiträge für alle Versicherten anstrebt (neuer Art. 113 Abs. 3^{bis} BV, Sammelfrist bis 10.1.2020; ...vi/vis488.html);
- die Volksinitiative „Keine Massentierhaltung in der Schweiz (*Massentierhaltungsinitiative*)“, die den Bund zum Schutz der Tierwürde verpflichten möchte, was einen Verzicht auf Massentierhaltung einschließt (neuer Art. 80a BV neue Übergangsbestimmung zu Art. 80a BV, Sammelfrist bis 12.12.2019; .../vi/vis487.html);
- die Volksinitiative „Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (*Justiz-Initiative*)“, nach welcher Bundesrichterinnen und Bundesrichter per Los bestimmt werden sollen. Über die Zulassung zum Losverfahren soll eine Fachkommission entscheiden, die Richterinnen und Richter sollen bis zur Pensionierung im Amt bleiben (Änderung der Art. 145 und 168 BV, neuer Art. 188a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 188a BV; Sammelfrist bis 15.11.2019; .../vi/vis486.html);
- die Volksinitiative „Eigenständiges Handeln in Familien und Unternehmen (*Kindes- und Erwachsenenschutz-Initiative*)“, nach welcher sich Familienmitglieder im Falle der Handlungs- und Urteilsfähigkeit gegenseitig vertreten können und somit der Einfluss der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eingeschränkt werden soll (neuer Art. 14a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 14a BV; Sammelfrist bis 15.11.2019; ...vi/vis485.html);
- die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (*Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung*)“, die Tabakwerbung, welche Kinder und Jugendliche erreicht, verbieten möchte (Änderung der Art. 41 Abs. 1 Bst. g und 118 Abs. 2 Bst. b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV; Sammelfrist bis 20.9.2019; .../vi/vis484.html).

Die Gesetzesrevisionen und referendumspflichtigen Bundesbeschlüsse, die gerade veröffentlicht wurden und 100 Tage lang der Unterschriftensammlung für ein allfälliges *fakultatives Referendum* unterliegen (Art. 141 Abs. 1 BV), lassen sich auf der Website der Bundeskanzlei abrufen

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

(.../rf/ref_1_3_2_1.html). Die dort als Revision erwähnten Gesetze sind in vollständiger Form über ihre Abkürzung in der Systematischen Sammlung zu finden (.../sr/sr.html). In diesem Stadium eines *potentiellen* Referendums befinden sich derzeit 13 Erlasse (Stand 2.5.2019). Da keine Anmeldung zur Unterschriftensammlung erforderlich ist, gibt es keine offizielle Übersicht zu den sich im Sammelstadium befindenden Referenden.

Im Sammelstadium gescheitert sind:

- die Volksinitiative „*Für ein von den Krankenkassen unabhängiges Parlament*“, die Mitgliedern der Bundesversammlung die Mitgliedschaft in Leitungsorganen von Krankenkassen sowie die Annahme von Vergütungen derselben verbietet (neuer Art. 144 Abs. 2bis BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 144 Abs. 2bis BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis480.html);
- die Volksinitiative „*Krankenversicherung. Für die Organisationsfreiheit der Kantone*“, welche den Kantonen die Möglichkeit geben möchte, eine kantonale oder interkantonale Einrichtung nach dem Modell einer Ausgleichskasse zu schaffen (neuer Art. 117 Abs. 3-5 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 Abs. 3-5 BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis478.html);
- die Volksinitiative „*Atomkraftwerke abschalten – Verantwortung für die Umwelt übernehmen*“, welche anstrebt, den Betrieb von Atomkraftwerken zu verbieten und Restlaufzeiten für die bestehenden Kraftwerke festzusetzen (Änderung von Art. 90 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 90 BV; Sammelfrist bis 16.11.2018; .../vi/vis475.html);
- die Volksinitiative „*Zuerst Arbeit für Inländer*“, welche den Zugang von Ausländerinnen und Ausländern beim Überschreiten einer Erwerbslosigkeitsquote von 3,2% einschränken möchte (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; Sammelfrist bis 13.12.2018; .../vi/vis476.html).

2. Botschaftsphase

Bereits zustande gekommen, aber mangels Botschaft noch beim Bundesrat hängig (.../vi/vis_1_3_1_2.html) sind derzeit:

- die Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung (*Begrenzungsinitiative*)“, mit der die SVP die Regelung der Zuwanderung alleine der Schweiz unterstellen, neue völkerrechtliche Verträge die Freizügigkeit

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

gewähren verbieten und bei bestehenden Verträgen die Freizügigkeit fordernde Erweiterungen und Anpassungen ausschließen möchte. Das mit der EU bestehende Freizügigkeitsabkommen soll außer Kraft gesetzt werden (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; zustande gekommen am 25.9.2018; .../vi/vis483.html);

- die Volksinitiative „*Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot – Ja zu Forschungswegen mit Impulsen für Sicherheit und Fortschritt*“, die Tier- und Menschenversuche sowie das Inverkehrbringen neuer Produkte für die Tierversuche unternommen wurden, verbieten will (Streichung von Art. 80 Abs. 2 Bst. b BV, Änderung von Art. 80 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 80 BV; zustande gekommen am 9.4.2019; ...vi/vis477.html);
- die Volksinitiative „*Organspende fördern – Leben retten*“, nach der die Zustimmung zur Organspende im Todesfall vermutet wird (neuer Art. 119a Abs. 4 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 119a Abs. 4 BV; Sammelfrist bis 18.4.2019; ...vi/vis481.html);
- die Volksinitiative „*Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern*“ (sog. 99% Initiative), mit der die Juso unterstützt von der SP die Besteuerung von Kapitaleinkommen von derzeit 100% auf 150% erhöhen und die dadurch erzielten Mehreinnahmen für Steuersenkungen zugunsten niedriger Arbeitseinkommen und soziale Transferleistungen verwenden will (neuer Art. 127a BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis479.html).

3. Beratungsphase

Vom Bundesrat mit einer Botschaft und Ablehnungsempfehlung versehen und jetzt bei der Bundesversammlung hängig (.../vi/vis_1_3_1_3.html) sind derzeit:

- die Volksinitiative „*Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt*“, die Schweizer Unternehmen auch im Ausland zur Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltstandards verpflichten will (neuer Art. 101a BV; Botschaft vom 15.9.2017; .../vi/vis462.html);
- die Volksinitiative „*Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie*“, die einen vierwöchigen Vaterschaftsurlaub einführen möchte (Änderung von Art. 116 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsvorschrift zu Art. 116 BV; Botschaft vom 1.6.2018; .../vi/vis468.html);

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

- die Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (*Transparenz-Initiative*)“, welche die Offenlegung der Finanzierung von Parteien sowie Wahl- und Abstimmungskampagnen erreichen will (neuer Art. 39a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 39a BV; Botschaft vom 29.8.2018; .../vi/vis466.html);
- die Volksinitiative „Für eine starke Pflege (*Pflegeinitiative*)“, welche Bund und Kantone auf eine allgemein zugängliche, qualitativ hochwertige Pflege verpflichten möchte (neuer Art. 117c BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117c BV; Botschaft vom 7.11.2018; .../vi/vis472.html);
- die Volksinitiative „*Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz*“, welche Subventionen für die Landwirtschaft an die Erfüllung ökologischer Kriterien, insb. den Verzicht auf Pestizide und prophylaktischen Antibiotika-Einsatz knüpfen möchte (Änderung von Art. 104 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 104 BV; Botschaft vom 14.12.2018; .../vi/vis473.html);
- die Volksinitiative „*Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide*“ welche die Verwendung synthetischer Pestizide und die Einfuhr von Lebensmitteln, bei deren Produktion solche Pestizide verwendet werden, untersagten möchte (neuer Art. 74 Abs. 2^{bis} BV, neue Übergangsbestimmung zum Art. 74 Abs. 2^{bis} BV; Botschaft vom 27.2.2019; .../vi/vis471.html);
- die Volksinitiative „*Ja zum Verhüllungsverbot*“, (sog. Burka-Initiative), welche die Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit untersagen möchte (neuer Art. 10a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 10a BV, Botschaft vom 15.3.2019; .../vi/vis465.html);
- die Volksinitiative „Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (*Fair-Preis-Initiative*)“, die der Bund zum Vorgehen gegen Wettbewerbsbeschränkungen und dem Ergreifen von Maßnahmen für eine diskriminierungsfreie Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Ausland verpflichten möchte, um so für niedrigere Preise zu sorgen (Änderung von Art. 96 Abs. 1 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 96 Abs. 1 BV; Botschaft vom 29.5.2019; .../vi/vis469.html);
- die Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung (*Begrenzungsinitiative*)“, mit der die SVP die Regelung der Zuwanderung alleine der Schweiz unterstellen, neue völkerrechtliche Verträge die Freizügigkeit gewähren verbieten und bei bestehenden Verträgen die Freizügigkeit fordernde Erweiterungen und Anpassungen ausschließen möchte. Das

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

mit der EU bestehende Freizügigkeitsabkommen soll außer Kraft gesetzt werden (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; Botschaft vom 7.6.2019; .../vi/vis483.html);

- die Volksinitiative „*Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten*“, welche der Schweizerischen Nationalbank, Stiftungen sowie Einrichtungen der staatlichen und beruflichen Vorsorge die Finanzierung von kriegsmaterialproduzierenden Unternehmen untersagen möchte (neuer Art. 107a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 107a BV; Botschaft vom 14.6.2019; .../vi/vis474.html).

Offiziell zurückgezogen (.../vi/vis_2_2_5_4.html) wurden:

- die Volksinitiative „Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (*Velo-Initiative*)“, welche die Verfassungsbestimmung über Fuß- und Wanderwegnetze um Fahrradwege ergänzen möchte und dem Bundesrat die Kompetenz gibt, solche Netze zu fördern und zu koordinieren (Änderung von Art. 88 BV; zurückgezogen am 21.3.2018; .../vi/vis459.html). Grund des Rückzuges war ein direkter Gegenvorschlag;
- die Volksinitiative „Ja zum *Schutz der Privatsphäre*“, welche das Bankkundengeheimnis im Privatsphärenschutz verankern will (Änderung und Ergänzung von Art. 13 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 13 BV; zurückgezogen am 9.1.2018; .../vi/vis445.html). Der Rückzug erfolgte, da das Initiativ-Komitee seine Ziele erreicht sah.

4. Abstimmungsphase

Für folgende Volksinitiative hat die Bundesversammlung die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiative jetzt abstimmungsreif ist (.../vi/vis_1_3_1_4.html):

- die Volksinitiative „*Mehr bezahlbare Wohnungen*“, welche erreichen möchte, dass Bund und Kantone preisgünstige Mietwohnungen fördern (Änderung von Art. 108 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 108 BV; Beschluss vom 22.3.2019; .../vi/vis463.html).

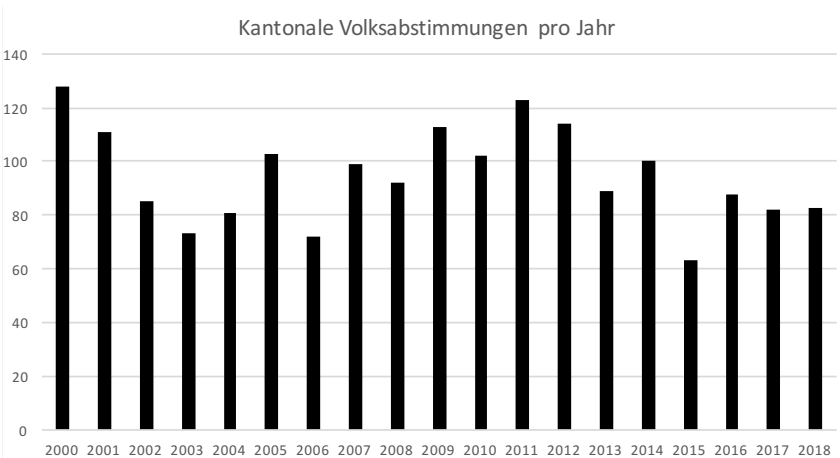
https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

B. Direkte Demokratie in den Kantonen

Die Abstimmungspraxis in den 26 Kantonen ist äußerst vielfältig und kann aufgrund der großen Zahl der Urnengänge nicht umfassend behandelt werden. Stattdessen sollen nach einem Überblick über wichtige Eckdaten des Stimmverhaltens in den Kantonen (I.) einige Abstimmungen zu Themen, die kantonsübergreifende Bedeutung aufweisen, dargestellt werden (II. bis V.). Abschließend wird mit dem bedingt fakultativen Referendum ein besonderes Instrument der direkten Demokratie auf Kantonsebene vorgestellt (VI.).

I. Abstimmungsverhalten

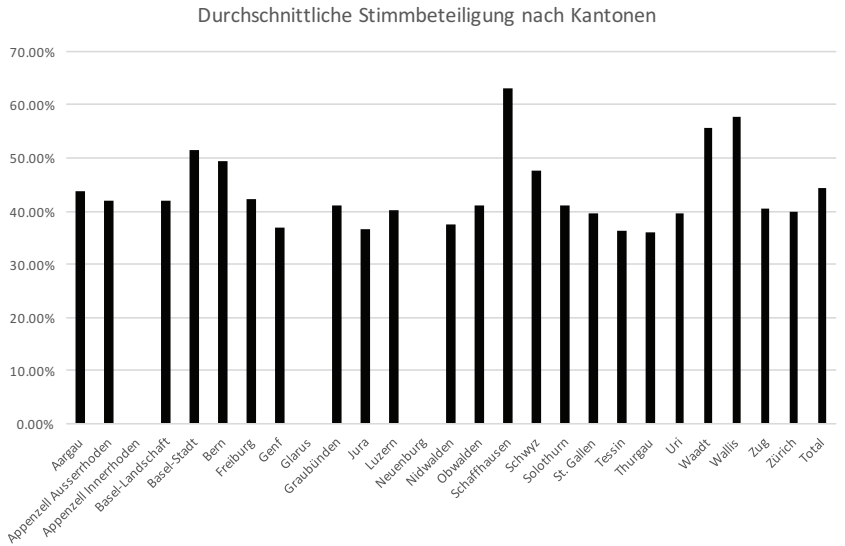
Im Jahr 2018 fanden insgesamt 83 kantonale Abstimmungen statt, was etwas unter dem Mittelwert der letzten Jahre liegt (94,79 kantonale Volksabstimmungen pro Jahr seit 2000).



Die durchschnittliche Stimmbeteiligung lag bei 44,32%. Dies bewegt sich auf dem Niveau der Vorjahre (2015-2017: 44,28%), wobei die Unterschiede zwischen den Kantonen deutlich geringer sind, als im Zeitraum des

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

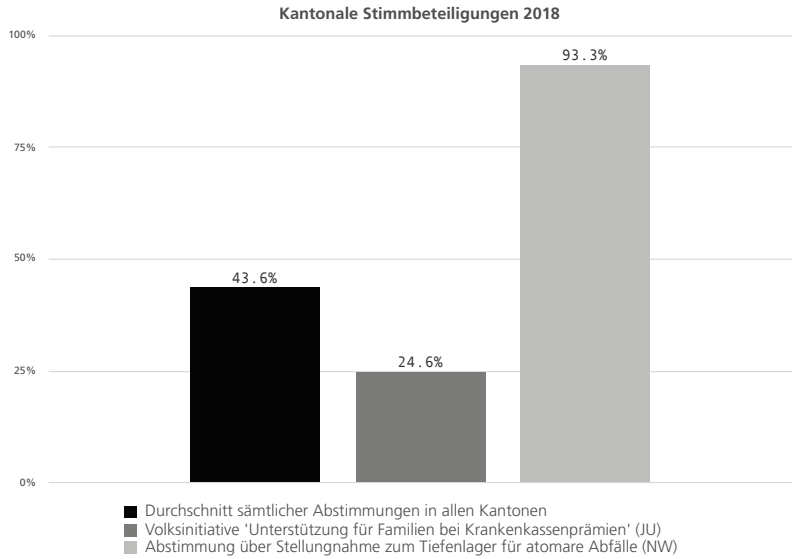
letzten Landesberichts.[13] Die höchste Stimmbeteiligung hat erneut der Kanton Schaffhausen zu verzeichnen (63,20%), was an der dortigen Stimmpflicht liegen dürfte.[14]



Die Grafik ‚Kantonale Stimmbeteiligungen 2018' zeigt, dass die Stimmbeteiligung bei Abstimmungen in den Kantonen höchst unterschiedlich ausfallen kann. Im Berichtszeitraum verzeichnete eine Volksinitiative im Kanton *Jura*, welche mehr Unterstützung für Familien bei der Finanzierung der Krankenkassenprämien forderte – eigentlich ein Politikum in der Schweiz –[15] eine sehr tiefe Beteiligung von 24,6%. Gleichzeitig konnte die Abstimmung über die Stellungnahme des Regierungsrats des Kantons *Nidwalden* gegen ein Tiefenlager für Atommüll eine rekordverdächtige kantonale Stimmbeteiligung von 93,3% verzeichnen.

13 Hierzu *Tschentscher/Gutmann/Ruchti,* Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 143.
14 Hierzu bereits *Tschentscher/Gutmann/Ruchti,* Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 143.
15 Siehe unten B. III. Wohnungsmarkt und Mieterschutz, S. 155.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb



Dieser Befund erstaunt umso mehr angesichts der Tatsache, dass die Abstimmung über die Stellungnahme zum Tiefenlager im Bundesverfahren keine rechtlich bindenden[16] Wirkungen hat sowie, dass über beide Fragen am selben Tag (10.6.18) und gleichzeitig mit eidgenössischen Vorlagen abgestimmt wurde.

II. Bloße regionale Partizipation bei der Suche nach Endlagerstandorten für radioaktive Abfälle

Das schweizerische Kernenergiegesetz sieht vor, dass radioaktive Abfälle grundsätzlich in der Schweiz zu entsorgen sind (Art. 30 Abs. 2 KEG). Für die Entsorgung verfolgt die Schweiz das Zweilagerkonzept – d.h. ein Lager für schwach- und mittelaktive (SMA) sowie eines für hochaktive Abfälle (HAA) – und das Konzept der geologischen Tiefenlager – d.h. ein Einschluss der radioaktiven Abfälle durch mehrfache und verschiedenartige, technische und natürliche Barrieren in großer Tiefe (ca. 500-600 m, Art. 3

16 Dazu sogleich, B. II. Bloße regionale Partizipation bei der Suche nach Endlagerstandorten für radioaktive Abfälle, S. 152.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

lit. c KEG). Die Suche nach geeigneten Standorten für solche Tiefenlager, insbesondere für die HAAs, gestaltet sich jedoch seit jeher schwierig.

Als bedeutsamstes Hindernis für die (erfolglose) Standortsuche zwischen 1987 und 2003 erwies sich insbesondere die Sachhoheit der Kantone (hier: sog. *Bergregal*) kombiniert mit dem Widerstand der lokalen Bevölkerung gegenüber möglichen Endlagern. Im Kanton *Nidwalden* ging er sogar soweit, dass die Landsgemeinde 1990 den Bau von Endlagern als konzessionspflichtig erklärte und damit die Bewilligung von einer Volksabstimmung im Kanton abhängig machte. Die Erteilung einer solchen Konzession lehnte das Nidwaldner Stimmvolk zuletzt 2002 ab.[17]

Dieser ablehnende Entscheid des Nidwaldner Souveräns war Anstoß für eine Revision der Kernenergiegesetzgebung, welche die Kompetenzen der Kantone sowie der Kantonseinwohner beschränkte. Als Motiv dahinter stand die Überlegung, dass ein Tiefenlager am dafür am meisten geeigneten Ort gebaut werden sollte und nicht etwa dort, wo der Widerstand der Bevölkerung am geringsten ist. Nach revidiertem KEG sind kantonale Bewilligungen nicht erforderlich, da mit einer Konzessionserteilung sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen vorhanden sind und das kantonale Recht nur zu berücksichtigen ist, soweit es das Projekt nicht übermäßig einschränkt (Art. 49 Abs. 2 und 3 KEG). Die Bewilligung wird vom Bundesrat erteilt, wobei der Beschluss von der Bundesversammlung genehmigt werden muss und darüber hinaus dem fakultativen Volksreferendum untersteht (Art. 48 KEG). Standortkantone sind zwar an der Vorbereitung des Entscheides zu beteiligen, ihre Meinungen bzw. Anliegen und auch diejenigen von Nachbarkantonen sowie Nachbarländer haben aber lediglich konsultative Bedeutung (Art. 44 KEG).[18]

Auch die kantonale Bevölkerung kann nach der Revision im Verfahren ihre Anliegen nur noch sehr eingeschränkt einbringen. Einerseits sind dies überkantonale Regionalkonferenzen, welche sich aus Delegierten aus Politik, Wirtschaft, Gewerbe, Verbänden und von Einwohnern zusammensetzen und u.a. als Anlaufstellen für die lokale Bevölkerung dienen sollen. Andererseits sind es kantonale Verfassungsbestimmungen, welche Volksabstimmungen über Stellungsnahmen der kantonalen Regierung zuhanden des Bundes über den Bau von Tiefenlager vorsehen. Vier Kantone sehen dafür

17 *E. Aschwanden*, Erhofftes Ende des Atommüll-Fluchs, in: NZZ vom 5.6.2018, S. 16.

18 Siehe zum ganzen Absatz *M.W. Koebel*, Die Tiefenlagerung radioaktiver Abfälle im Spannungsfeld von Bundesrecht und kantonalem Recht. Unter besonderer Berücksichtigung der Sondernutzungskonzession, 2015, S. 56 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

zwingende Volksabstimmungen vor: *Glarus*, *Nidwalden*, *Schaffhausen* sowie *Waadt*. In drei weiteren Kantonen kommt eine fakultative Volksabstimmung in Betracht: *Genf*, *Neuenburg* und *Wallis*.[19] Im Berichtszeitraum fanden zwei Abstimmungen über solche Stellungsnahmen statt: Im Kanton *Nidwalden* stimmte die Bevölkerung der Stellungnahme der Regierung das Standortgebiet Wellenberg von der Liste der möglichen (Reserve-) Standorte zu streichen, überaus deutlich zu (10.6.18, 89% Ja-Stimmen). Im Kanton *Jura* fand die ablehnende Stellungnahme hinsichtlich des Standortgebiets Jurasüdfuss Zustimmung (4.3.18, 73% Ja-Stimmen) während die zustimmende Stellungnahme für das Gebiet Jura-Ost mehrheitlich abgelehnt wurde (46% Ja-Stimmen). Darüber hinaus verpflichten die Kantonsverfassung von *Basel-Landschaft* wie auch von *Genf* die kantonalen Behörden, sich aktiv gegen Tiefenlager auf Kantonsgebiet sowie angrenzenden Gebieten einzusetzen.

Im Rahmen der dritten und letzten Etappe werden als potentielle Standortgebiete der Jura-Ost, Lägern Nord sowie Zürich Nordost verfolgt. Untersuchungen zeigten, dass der Opalinuston das geeignetste vorhandene Wirtsgestein für HAAs darstellt und insbesondere die Alpen aufgrund der geologischen Instabilität nicht in Frage kommen.[20] Aufgrund der Grenznähe der verbliebenen möglichen Standorte wurden auch deutsche Gemeinden in das Partizipationsverfahren miteinbezogen. In der Folge sind aus Deutschland rund 740 Stellungnahmen von Einzelpersonen eingegangen, etwa doppelt so viel wie aus der Schweiz.[21]

Der Entzug der Entscheidungskompetenz der Kantone im Bereich der Kernenergiegesetzgebung bedeutet eine wesentliche Verringerung der direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Bevölkerung von möglichen Standortkantonen. Die Möglichkeit der Partizipation durch Regionalkonferenzen, welche sich gerade noch zu der Anordnung der Oberflächenbauten und ähnlichem äußern können,[22] stellt keine adäquate Kompensation der verlorenen direktdemokratischen Rechte dar. Vor dem Hintergrund der jahrelangen erfolglosen Suche nach einem geeigneten Standort

19 *Koebel*, Die Tiefenlagerung radioaktiver Abfälle (Fn. 18), S. 56 ff.

20 Bundesamt für Energie (BFE), Sachplan Geologische Tiefenlager. Radioaktive Abfälle sicher entsorgen, 2019, S. 14, http://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/kernenergie/radioaktive-abfaelle/sachplan-geologische-tiefenlager/_jcr_content/par/tabs/items/tab/tabpar/externalcontent.external.exturl.pdf/aHR0cHM6Ly9wdWJkYi5iZmUuYWRtaW4uY2gvZGUvcHVibGljYX/Rpb24vZG93bmxvYWQvMzg4Ni5wZGY=.pdf.

21 Bedenken kundgetan, in: Aargauer Zeitung vom 23.3.18, S. 29.

22 BFE, Sachplan (Fn. 20), S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

sowie des – eigentlich unbestrittenen – Grundsatzes der Entsorgung im Inland sowie angesichts der Tatsache, dass kaum je ein Tiefenlager ohne jeglichen Widerstand der Anwohner gebaut würde, ist der eingeschlagene Weg nicht zu beanstanden. Mit dem Partizipationsverfahren kann außerdem ein weiterer Kreis von potentiell betroffenen Personen miteinbezogen werden, als dies mit den traditionellen, direkt-demokratischen Bürgerrechten der Fall ist. So können sich sowohl Ausländer, welche in der Schweiz niedergelassen sind, sowie im Ausland wohnhafte Personen ins Verfahren einbringen.

III. Wohnungsmarkt und Mieterschutz – Grenzen der direkten Demokratie auf Kantonsebene

Im Berichtszeitraum sind unterschiedliche Anliegen in Kantonen zur Abstimmung gekommen, welche den Wohnungsmarkt zu Gunsten der Mieter beeinflussen sollen. Insbesondere in urbanen Lagen fehlt es an Wohnungen oder bezahlbarem Wohnraum. Die Kosten für Wohnungen gehören nebst den steigenden Krankenkassenprämien zu den finanziellen Hauptsorgen vieler Einwohner.[23] Maßnahmen der Kantone – sowie der Gemeinden –[24] stossen aber teilweise auf durch höheres Recht gezogene Grenzen.

Im Kanton *Basel-Stadt* wurden am selben Tag (10.6.18) gleich vier kantonale Vorlagen zur Abstimmung gebracht. Die Verfassungsinitiative „Recht auf Wohnen" fordert die Anerkennung dieses Rechts als Grundrechtsgarantie in der Kantonsverfassung und präzisiert, dass der Kanton genügend bedarfsgerechten sowie bezahlbaren Wohnraum innerhalb von zwei Jahren schaffen muss.[25] Die Verfassungsinitiative „Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)" verlangt insbesondere Maßnahmen, welche dem Schutz von bezahlbarem Wohnraum dienen. Die Vorlage nennt in dieser Hinsicht explizit, jedoch in nicht abschließender Weise, die Einführung einer Bewilligungspflicht sowie Mietzinskontrollen bei Renovation, Umbau sowie Abbruch von günstigem Wohnraum. Als Gesetzesinitiativen wurden die Begehren „Mieterschutz beim Einzug (JA zu bezahlbaren Neumieten)" sowie

23 Statistik zeigt: *H. Habegger*, Die Hälfte der Schweizer ist von Wohnungsnot betroffen, in: <watson.ch> vom 18.6.2018.

24 Siehe unten C. Direkte Demokratie in den Gemeinden, II. Grenzen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene, S. 162.

25 §11 Abs. 2 (neu) KV Basel-Stadt mit Übergangsbestimmung.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

„Mieterschutz am Gericht (JA zu bezahlbaren Mietgerichtsverfahren)" zur Abstimmung gebracht. Das erste Anliegen zielt darauf ab, die von Bundesrecht normierte sog. Formularpflicht bei Wohnungsknappheit (Leerwohnungsbestand < 1,5%) einzuführen. Die Formularpflicht beinhaltet insbesondere die Pflicht des Vermieters, den Mietzins aus dem vorausgehenden Mietverhältnis offenzulegen.[26] Die zweite Gesetzesinitiative sieht vor, dass bei mietrechtlichen Verfahren keine Parteientschädigungen mehr zugesprochen werden dürfen. Die Parteien sollen also für ihre Anwaltskosten grundsätzlich selbst aufkommen. Zudem soll eine obere Grenze für Gerichtsgebühren bei bestimmten Wohnungen gelten (maximal CHF 500.- bei einer Wohnungsmiete von bis zu CHF 2'500.-). Alle vier Volksbegehren sind mit unterschiedlich großen Mehrheiten angenommen worden (Recht auf Wohnen: 57,4%, Wohnschutzinitiative: 61,9%, JA zu bezahlbaren Neumieten: 72% und JA zu bezahlbaren Mietgerichtsverfahren: 50,1% Ja-Stimmen).

Die Vereinbarkeit der vierten Vorlage, insbesondere die vorgesehene Befreiung von der Bezahlung einer Parteientschädigung, mit Bundesrecht ist in der Lehre jedoch umstritten. Ein Teil der Lehre sieht die bundesrechtliche Ausnahmeregelung von Art. 116 Abs. 1 der schweizerischen Zivilprozessordnung zugunsten des kantonalen Rechts nur auf die Gerichtskosten anwendbar. Ihre Vertreter berufen sich dabei u.a. auf die Entstehungsgeschichte, die unterschiedliche Regelung im (älteren) Bundesgerichtsgesetz (Art. 68 BGG) und der vagen Formulierung in der französischen Fassung. Das Bundesgericht folgte in einem *Genfer* Entscheid jedoch dem Wortlaut der deutschen Fassung von Art. 116 Abs. 1 ZPO und bestätigte die umfassende Kostenbefreiung nach kantonalem Recht, die auch eine vollständige Befreiung von der Pflicht zur Leistung einer Parteientschädigung vorsehen kann.[27]

Die im Kanton *Luzern* zur Abstimmung unterbreitete Volksinitiative „Zahlbares Wohnen für alle" wollte den gemeinnützigen Wohnungsbau durch verschiedene Maßnahmen fördern. Einerseits soll der Kanton geeignete Grundstücke an Gemeinden oder gemeinnützige Bauträger zu günstigen Konditionen abtreten oder zumindest ein Vorkaufsrecht einräumen. Außerdem soll ein Fond, welcher jährlich mit CHF 11 Mio. gespeist wird, für die Förderung von günstigem Wohnraum eingerichtet werden. Das von der SP eingereichte Begehren wurde allerdings in der Volksabstimmung vom 4.3.18 deutlich abgelehnt (37,8% Ja-Stimmen). Auf Bundesebene ist

26 *R. Weber*, Art. 270 OR, in: *H. Honsell/N.P. Vogt/W. Wiegand* (Hrsg.), Obligationenrecht, Bd. I, 2015, Rn. 13.

27 BGE 139 III 182 E. 2.4 S. 187 f. (Übersetzung in: Praxis 2013 Nr. 84).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

die Initiative „Mehr bezahlbare Wohnungen", welche u.a. auch auf das Mittel der Vorkaufsrechte zurückgreift, von beiden Räten inzwischen abgelehnt worden.[28] Die Initiative soll mit einem Gegenentwurf, welcher allein die Aufstockung eines Fonds zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum vorsieht, zur Abstimmung unterbreitet werden.[29]

IV. Gescheiterte Ausweitung des aktiven Stimm- und Wahlrechts

Dass Phänomen der Verlagerung von Abstimmungsfragen von den unteren auf die oberen Ebenen der Staatsorganisation lässt sich an den Initiativen zur Ausweitung der Volksrechte auf Jugendliche und Ausländer exemplarisch zeigen. Die kommunalen Jugend- bzw. Ausländermotionen waren Thema der Landesberichte 2014 und 2015-2017.[30] Im Kanton *Basel-Landschaft* wurde im Berichtszeitraum nun über eine Ausweitung des Stimmrechts auf kantonaler Ebene auf Minderjährige und Ausländer entschieden. Auf kantonaler Ebene kennt bislang einzig *Glarus* das (aktive) Stimmrecht für Minderjährige (ab 16. Altersjahr). Ausländern steht nur in den Kantonen *Jura* sowie *Neuenburg* ein Stimmrecht auf kantonaler Ebene zu, welches zudem eine gewisse Dauer der Anwesenheit voraussetzt. Ein generelles aktives Wahlrecht für Ausländer besteht in keinem Kanton. Im Kanton *Freiburg* besteht immerhin ein passives Wahlrecht für Richterwahlen.

Sowohl die Vorlage für die Ausweitung des Stimmrechts sowie des aktiven Wahlrechts auf über 16-jährige („Stimmrechtsalter 16") wie auch die analoge Ausweitung für Ausländer („Stimmrecht für Niedergelassene") scheiterten an der Urne im Kanton *Basel-Landschaft* sehr deutlich (4.3.18: 15,5% Ja-Stimmen bzw. 18,9% Ja-Stimmen).

---

28 Siehe dazu …/geschaeft?AffairId=20180035; *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 138.

29 Entwurf zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de Roulement zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus https://admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/2251.pdf.

30 *A. Tschentscher/M. Minder*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014, in: L.P. Feld/P.M. Huber/O. Jung/H.-J. Lauth/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 223 f.; *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 163 f.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

V. Totalrevision von Kantonsverfassungen

In zwei Kantonen hatte das Stimmvolk über eine Totalrevision der Kantonsverfassung zu entscheiden. In der Schweiz untersteht jede Verfassungsänderung dem obligatorischen Referendum. Für die Kantone ergibt sich dies aus Art. 51 Abs. 1 BV, der sich sowohl auf Totalrevision als auch auf punktuelle Verfassungsänderungen bezieht. Sämtliche Kantonsverfassungen kennen daher die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung. Es handelt sich hierbei um ein mehrstufiges Verfahren. Zunächst muss sich eine bestimmte Anzahl an Stimmberechtigten – im *Wallis* sind es 6'000 (Art. 100 Abs. 1 KV-VS) – für eine Totalrevision aussprechen. In einem nächsten Schritt findet eine Abstimmung darüber statt, ob eine Totalrevision in die Wege geleitet werden soll, häufig verbunden mit einer Abstimmung, ob die neue Verfassung durch einen eigens zu wählenden Verfassungsrat oder durch die kantonalen Organe erfolgen soll. In einem dritten Schritt wird entweder von der kantonalen gesetzgebenden Gewalt oder von einem eigens gewählten Verfassungsrat eine neue Verfassung ausgearbeitet, die wiederrum der Volksabstimmung unterliegt.[31]

Im Kanton *Wallis* sprach sich am 4.3.19 eine Mehrheit für eine Totalrevision der Verfassung von 1907 (72,81% Ja-Stimmen) sowie die Einsetzung eines Verfassungsrats (61,59%) aus und folgte damit der Empfehlung von Grossem Rat und Staatsrat. Am 25.11.18 wurde der 130-köpfige Verfassungsrat gewählt, der nun innerhalb von vier Jahren eine Nachfolgerin der drittältesten Schweizer KV[32] ausarbeiten soll.

In *Appenzell-Ausserrhoden* führte eine verfassungsrechtliche Besonderheit zu Abstimmung über die Totalrevision. Art. 114 Abs. 1 der KV von 1995 enthält eine sogenannte „Generationenklausel", nach welcher der Kantonsrat „in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren nach Inkrafttreten dieser Verfassung [prüft], ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll." Solche Generationenklauseln waren im Nachgang der französischen Revolution weit verbreitet und beruhten auf dem auf *Rousseau* zurückzuführenden Gedanken, dass keine Generation einer nachfolgenden

31 *Y. Hangartner/A. Kley*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, S. 796.

32 Älter sind nur die Verfassungen des Kantons Appenzell-Innerrhoden von 1872 und Zug von 1894, Liste der Kantonsverfassungen unter: …/classified-compilation/13.html.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

eine Verfassungsordnung aufzwingen solle.[33] Neben der Betonung der Volkssouveränität dient Art. 114 Abs. 1 KV-AR dazu, die Verfassung einer regelmäßigen Evaluation zu unterziehen, sie gegebenenfalls an veränderte Umstände anzupassen[34] und einer Überalterung vorzubeugen.[35] Nachdem Regierungs- und Kantonsrat 2015 mehrheitlich eine Totalrevision befürwortet hatten, schloss sich das Stimmvolk am 4.3.2018 mit deutlichen 72,47% Ja-Stimmen diesem Votum an und votierte gleichzeitig dafür, keinen Verfassungsrat einzuberufen, sondern die kantonalen Organe mit der Verfassungsgebung zu betreuen (59,64%). Derzeit erarbeitet eine Verfassungskommission unter Einbezug der Bevölkerung einen Verfassungsentwurf, der voraussichtlich 2022 dem Stimmvolk vorgelegt werden soll.[36] Ob auch die neue KV-AR eine Generationenklausel enthalten wird, kann derzeit noch nicht abgesehen werden, ist aber aufgrund der überwiegend positiven Resonanz auf das Verfahren zu vermuten.

VI. Bedingt fakultatives Referendum

Ein obligatorisches Gesetzesreferendum, d.h. eine Volksabstimmung über sämtliche von den Parlamenten verabschiedete Gesetze, war früher in den Schweizer Kantonen weit verbreitet, ist mittlerweile jedoch zur Ausnahme geworden.[37] In seiner Tradition steht das bedingt fakultative Referendum,[38] das sich heute in fünf Kantonen findet.[39] Bei diesem muss ein Gesetz dem Stimmvolk vorgelegt werden, wenn im Parlament in gewisses Quorum nicht erreicht wird, wobei dieses kantonal verschieden ausgestaltet ist und zwischen einer absoluten und einer 4/5-Mehrheit liegt.[40] Selbst wenn das

33 *J. Imhof,* Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf dem Prüfstand, LeGes 2016, S. 51 (52); *J.-J. Rousseau,* Der Gesellschaftsvertrag oder Die Grundsätze des Staatsrechtes*,* 2016 [1762], S. 133 ff., Drittes Buch, Kapitel 18.

34 *Imhof*, Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (Fn. 33) S. 55; vgl. *D. Thürer*, „Wir, die Männer und Frauen ...". Ein Porträt der jüngsten schweizerischen Kantonsverfassung, ZBl 1996, S. 433 (453).

35 *J. Schoch,* Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, 1995, S. 168.

36 Laufend aktualisierte Informationen zum Verfassungsgebungsprozess finden sich unter: https://www.ar.ch/regierungsrat/totalrevision-kantonsverfassung/.

37 *D. Buser*, Kantonales Staatsrecht, 2004, S. 111.

38 So die Bezeichnung bei *A. Auer*, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, 2016, S. 421.

39 *B. Ehrenzeller/R. Nobs*, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBl 2009, S. 1 (18).

40 *Auer*, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone (Fn. 38), S. 421.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Quorum im Parlament erreicht wird, kann die Stimmbevölkerung das fakultative Referendum ergreifen. Etwa in *Schwyz* wurden mit der Abschaffung des allgemeinen obligatorischen Gesetzesreferendums zugleich die Hürden für das fakultative Referendum gesenkt, um dem teilweise befürchteten Demokratieabbau entgegenzuwirken.[41] Mit der Umstellung vom allgemeinen obligatorischen auf das bedingt fakultative Referendum sollten Routineabstimmungen über unumstrittene Vorlagen verhindert und somit Kosten gespart und einer Abstimmungsmüdigkeit der Stimmbevölkerung entgegengewirkt werden.[42]

Im Berichtszeitraum fanden vier Abstimmungen aufgrund des bedingt fakultativen Referendums statt (4.3.2018, *Schwyz*, Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung; 10.6.2018, *Solothurn*, Teilrevision des Energiegesetzes; 10.6.2018, *Basel-Landschaft*, Änderung des Bildungsgesetzes; 10.6.2018, *Basel-Landschaft*, Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes). Zwei der Gesetze wurden vom Stimmvolk abgelehnt, was verglichen mit der Ablehnungsquote sämtlicher obligatorischer Referenden im Berichtszeitraum (12,90%) eher viel erscheint. Dies ist aufgrund der geringen absoluten Zahlen für sich gesehen zwar nicht aussagekräftig, stützt allerdings den wenig überraschenden Befund, dass Vorlagen, die im Parlament umstritten sind, auch beim Stimmvolk einen schwereren Stand haben.[43]

C. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Auf unterster Ebene der Staatsorganisation soll in diesem Landesbericht mit dem Wahlrechtssystem eine Thematik angesprochen werden, die im vorherigen Bericht auf kantonaler Ebene Behandlungsgegenstand war (I.). Anschließend sollen anhand zweier kontroverser Abstimmungen Limitierungen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene thematisiert werden (II.).

41 *F. Marty*, Die neue Schwyzer Kantonsverfassung, 2013, S. 29.

42 *B. Platipodis-Bätschmann*, Das Behördenreferendum in den Kantonen, Diss. Zürich, 2013, S. 28 f.; aufschlussreich in Bezug auf die Argumentation auch das Protokoll des Kantonsrats des Kantons Solothurn, III. Session, 6. Sitzung vom 26. Mai 1998, S. 220 ff.

43 So bereits *C. Schneider*, Die Volksrechte der Schaffhauser Kantonsverfassung – Entwicklung und Perspektiven, ZBl 1995, S. 389 (404).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

I. *Wahlrechtssystem*

Im letzten Jahresbericht wurden zahlreiche kantonale Volksabstimmungen über das Wahlrechtssystem, insbesondere die Entscheidung zwischen Proporz und Majorz vorgestellt.[44] Im Berichtszeitraum wurde auf kommunaler Ebene in *Rüschegg* (Kanton *Bern*) die Gemeindeinitiative „Majorz statt Proporz" eingereicht, die von 142 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und somit mehr als 10% der Stimmberechtigten unterzeichnet wurde und somit wirksam zustande kam.[45] Die Initiative verlangte, den Stimmberechtigten „eine ausgearbeitete Vorlage zur Einführung des Mehrheitswahlverfahrens (Majorz) [...] zu unterbreiten.[46] Dies geschah in der Gemeindeversammlung am 7.12.2018, in der die Vorlage trotz scharfer Kritik angenommen wurde.[47] Die Initiative betraf rein die Wahl des Gemeinderats (Exekutive), da die Legislative in *Rüschegg* versammlungsdemokratisch als allen Bürgerinnen und Bürgern offenstehende Gemeindeversammlung ausgestaltet ist. Verfassungsrechtliche Probleme wirft die Wahlrechtsänderung somit nicht auf, anders als bei den im vergangenen Jahresbericht besprochenen kantonalen Wahlen der Legislative, zumal eine Majorzwahl der Exekutive bedenkenlos zulässig ist, da sich die Problematik der verschieden großen Wahlkreise hier nicht stellt.[48] Fragen wirft allerdings auf, dass die Initiative von der FDP lanciert wurde, die bei den vergangenen Gemeinderatswahlen empfindliche Einbußen erlitten hatte und sich von einer Rückkehr zum 1992 aufgegebenen Majorzprinzip Vorteile bei der Sitzverteilung erhofft.

---

44 *Tschentscher/Gutmann/Ruchti,* Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 156 ff.

45 Informationsblatt der Gemischten Gemeinde Rüschegg 2018/2, 2018, S. 8, http://www.rueschegg.ch/documents/Dr_Rueschegger_Dez_2018.pdf.

46 *L. Fehlmann*, Die FDP will zurück zur Majorzwahl, Berner Zeitung vom 20.2.2018, https://www.bernerzeitung.ch/region/bern/die-fdp-will-zurueck-zur-majorzwahl/story/23751399.

47 *L. Fehlmann*, Ja zur Gemeindeinitiative «Majorz statt Proporz», Berner Zeitung vom 10.12.2018, https://www.bernerzeitung.ch/region/bern/ja-zur-gemeindeinitiative-majorz-statt-proporz/story/21973046.

48 *J. Marbach*, Die Ausgestaltung von Majorzwahlen, LeGes 30 (2018) 2, Nr. 2, Rn. 15; vgl. *G. Steinmann* in: B. Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 34 Rn. 21; *G. Biaggini*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2017, Art. 34 Rn. 9a.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

II. Grenzen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene

An eine „Grenze der direkten Demokratie“[49] stießen die Volksinitiativen zur Erhaltung der Arbeitersiedlung Thurfeldstrasse in *Weinfelden* (Kanton *Thurgau*) über die am 25.11.2018 abgestimmt wurde. Die erste Initiative „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“ (25,8% Ja-Stimmen) verlangte, dass eine Unterschutzstellung von Gebäuden künftig per Volksinitiative geschehen könne, die zweite Initiative „Schutz der Arbeitersiedlung Thurfeldstrasse“ (28,3% Ja-Stimmen) wollte ein konkretes Ensemble an Gebäuden diesem Schutz unterstellen und somit vor Abbruch bewahren. Besondere Brisanz erhielt die Abstimmung dadurch, dass der Eigentümer bereits über eine rechtskräftige Abbruchgenehmigung verfügte und am Abstimmungstermin bereits einige der Gebäude abgerissen waren.[50] Jedenfalls die zweite Initiative forderte also teilweise Unmögliches. Außerdem waren Bedenken geäußert worden, die Initiative beschneide in unzulässiger Weise die Rechtssicherheit des Eigentümers.[51] Trotz dieser Einwände hatte der Gemeinderat beide Initiativen für zulässig erklärt und sich vor allem auf den in dubio pro populo-Grundsatz gestützt,[52] nach welchem Volksinitiativen im Zweifelsfall zur Abstimmung gebracht werden sollen, außer in Fällen, in welchen deren Vereinbarkeit mit höherrangigen Recht völlig ausgeschlossen ist.[53]

Um die Zulässigkeit einer kommunalen Volksinitiative geht es auch im Streit um die Initiative „Züri autofrei“ in der *Stadt Zürich*. Diese wurde von

49 *D. Angst*, Die Grenze der direkten Demokratie ist überschritten, Thurgauer Zeitung vom 22.9.2018, S. 1.

50 *M. Testa*, Abbruch der Thurfeldsiedlung: In Weinfelden fahren die Bagger auf – vor dem Volksentscheid, Tagblatt vom 19.9.2018, https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/kreuzlingen/skandal-in-weinfelden-der-abbruch-der-thurfeldsiedlung-hat-begonnen-ld.1054889.

51 *Angst,* Grenze der direkten Demokratie (Fn. 49), S. 1.

52 Botschaft des Gemeinderats vom 28.8.2018 zur Volksinitiative betreffend „Schutz der Arbeitersiedlung Thurfeldstrasse“, S. 3 https:// www.weinfelden.ch/public/upload/assets/3999/18_08_20_Botschaft%20Inititive%202%20Schutz%20der%20Arbeitersiedlung%20Thurfeldstrasse.pdf; Botschaft des Gemeinderats vom 28.8.2018 zur Volksinitiative betreffend „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“, S. 3 https://www.weinfelden.ch/public/upload/assets/3998/18_08_20_Botschaft Initiative 1 Änderung Art.pdf.

53 *P. Stähelin*, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Aufl. 2007, § 27 Rn. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

der Juso lanciert und fordert „das Stadtgebiet vom individuellen Motorverkehr [zu befreien]“.[54] Obwohl der Initiativtext Ausnahmen für Versorgungsfahrten, die öffentlichen Dienste und den öffentlichen Verkehr, die Mobilität von Menschen mit Behinderung sowie zwingende Vorschriften des kantonalen Rechts und des Bundesrechts vorsieht, erklärten Stadt- und Bezirksrat die Initiative für ungültig, da höherrangiges Recht einer Gemeinde verbiete, den Motorverkehr im gesamten Stadtgebiet zeitlich unbegrenzt zu verbieten.[55] Der Bezirksrat hatte argumentiert, dass nur auf einem äußerst geringen Teil der Straßen ein Verkehrsverbot rechtlich möglich sei.[56] Eine Umsetzung der Initiative könne daher nur derart unvollständig erfolgen, dass eine Abstimmung mit den politischen Rechten unvereinbar wäre, da praktisch Unmögliches gefordert würde. Dem trat das Zürcher Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 5.12.2018 entgegen, in dem es den Grundsatz „in dubio pro populo“ stärkte.[57] Von einer geradezu unüberwindbaren Undurchführbarkeit sei nicht auszugehen, für die Abstimmenden sei es ohne weiteres ersichtlich, dass ein umfassendes Verbot des Individualverkehrs im gesamten Stadtgebiet nicht möglich sei.[58] Inzwischen wurde die Beschwerde vor das Bundesgericht weitergezogen, welches letztinstanzlich über die Zulässigkeit der Initiative entscheiden muss.[59]

Die Diskussionen in *Weinfelden* und *Zürich* zeigen, wie schwierig die Grenzziehung zwischen zulässigen und unzulässigen Volksinitiativen insbesondere auf Gemeindeebene ist, wo die Gestaltungsspielräume durch kantonales und Bundesrecht eng beschränkt sind. Soll die kommunale Volksinitiative nicht weitgehend wirkungslos werden, scheint es daher zwingend notwendig, bei der Prüfung eine gewisse Großzügigkeit walten zu lassen und im Zweifelsfall in Kauf zu nehmen, dass eine Initiative nur teilweise umgesetzt werden kann.

---

54 Initiativtext unter https://zueri-autofrei.ch/initiativtext/.

55 *A. Kälin*, Verwaltungsgericht: Ist die Initiative «Züri autofrei» doch gültig?, NZZ vom 20.12.2018, S. 17.

56 Wiedergegeben im Urteil des Verwaltungsgericht Zürich vom 5.12.2018, VB.2018.00612, Rn. 2, https://vgr.zh.ch.

57 Verwaltungsgericht Zürich (Fn. 56), Rn. 4.

58 Verwaltungsgericht Zürich (Fn. 56), Rn. 5.4 f.

59 Jetzt muss sich das Bundesgericht mit «Züri autofrei» beschäftigen, in: Tagesanzeiger vom 7.1.2019, https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/jetzt-muss-sich-das-bundesgericht-mit-zueri-autofrei-beschaeftigen/story/25895280.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Abgekürzte Links:

.../as/ = www.admin.ch/ch/d/as/index.html
.../classified-compilation/... = www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/...
.../ff/ = www.admin.ch/ch/d/ff/index.html
.../geschaeft? = www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?...
.../ref/ = www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/
.../rf/ = www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html
.../sr/ = www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html
.../va/ = www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html
.../vi/ = www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2018

*Klaus Poier**

A. Einleitung

Der vorliegende Beitrag soll einen Überblick über die Praxis der direkten Demokratie in Österreich im Jahr 2018 bieten. Wie in einem grundsätzlichen Beitrag im Jahrbuch 2017 eingehend erläutert,[1] sind Instrumente der direkten Demokratie in Österreich auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene sowohl rechtlich verankert, wie auch in der Praxis anzutreffen. Die Darstellung in diesem Landesbericht ist kapitelweise nach diesen territorialen Ebenen gegliedert. Im abschließenden Kapitel wird der aktuelle Stand der allgemeinen (rechts-)politischen Diskussion über einen Ausbau der direkten Demokratie in Österreich erläutert.

B. Praxis auf Bundesebene im Jahr 2018

Auf Bundesebene wurden 2018 drei Volksbegehren durchgeführt, für die von 1. bis 8. Oktober 2018 eine gemeinsame Eintragungswoche festgelegt wurde. Der Innenminister bezeichnete diesen Zeitraum selbst als „Woche der direkten Demokratie" in Österreich, wobei neben einem Synergieeffekt für die Bürgerinnen und Bürger vor allem auch auf die Reduktion von Durchführungskosten durch die Konzentration auf eine einzige Eintragungswoche hingewiesen wurde.[2]

---

* Für die Unterstützung bei Redaktion sowie Literatur- und Datenrecherche dankt der Verfasser Julia Radl.

1 *K. Poier*, Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2017, in: N. Braun Binder/L.P. Feld/P.M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 165.

2 Siehe die Presseaussendung des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20180423_OTS0164/frauenvolksbegehren-und-volksbegehren-dont-smoke-innenminister-gibt-einleitungsantraegen-statt (Zugriff 10.7.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

I. Volksbegehren „Don´t Smoke“

Das Volksbegehren „Don’t Smoke“[3] wurde von Ärztinnen und Ärzten initiiert und vor allem von der Ärztekammer Wien und der Österreichischen Krebshilfe getragen.[4] Politischer Hintergrund des Volksbegehrens war die im Regierungsprogramm 2017 auf Druck der FPÖ vereinbarte Rücknahme des 2015 beschlossenen absoluten Rauchverbots in der Gastronomie, das am 1. Mai 2018 in Kraft treten hätte sollen. Das Volksbegehren hatte den Wortlaut:

> „Wir fordern aus Gründen eines optimalen Gesundheitsschutzes für alle Österreicherinnen und Österreicher eine bundesverfassungsgesetzliche Regelung für die Beibehaltung der 2015 beschlossenen Novelle zum Nichtraucherschutzgesetz (Tabakgesetz).“

Eingebracht wurde das Volksbegehren im April 2018 mit 591.400 Unterstützungserklärungen. Diese im Vergleich sehr hohe Zahl an bereits vor der Einbringung gesammelten Unterstützungserklärungen kann auf eine breite – zum Teil kampagnenartige – mediale Unterstützung sowie auf die erstmals gegebene Möglichkeit der elektronischen Unterstützung von Volksbegehren zurückgeführt werden.[5]

Bis zur Eintragungswoche im Oktober 2018 konnte dieser Schwung allerdings nicht auf demselben Niveau aufrechterhalten werden. Nach dem Eintragungszeitraum wurde das Volksbegehren insgesamt von 881.692 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 13,82% entspricht. Damit war das Volksbegehren das sechsterfolgreichste aller bisherigen inzwischen 44[6] Volksbegehren in Österreich. Allerdings verfehlten die Initiatorinnen und Initiatoren das selbst in den Raum gestellte Ziel von 900.000 Unterstützungen. Diese Zahl hätte zwar keine rechtliche Bedeutung gehabt – Volksbegehren sind ab einer Unterstützung durch 100.000

3 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Dont_Smoke/start.aspx#pk_01 (Zugriff 10.7.2019).

4 Siehe auch die Informationen auf der Homepage der Initiatorinnen und Initiatoren, abrufbar unter https://dontsmoke.at/die-initiatoren/ (Zugriff 10.7.2019).

5 Diese Möglichkeit wurde auf Grundlage von Art. 41 Abs. 2 letzter Satz B-VG durch das Volksbegehrensgesetz 2018 (VoBeG), BGBl. I 2016/106, und das Wählerevidenzgesetz 2018 (WEviG), BGBl. I 2016/106, die beide am 1. Jänner 2018 in Kraft traten, geschaffen.

6 Einschließlich zweier im Frühjahr 2019 durchgeführter Volksbegehren.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Stimmberechtigte dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen[7] –, allerdings war dies politisch bzw. symbolisch von Bedeutung. Im Regierungsprogramm 2017 wurde nämlich für die Zukunft eine Regelung angekündigt, wonach vom Parlament nicht umgesetzte Volksbegehren, die von mehr als 900.000 Stimmberechtigten unterstützt werden, verpflichtend einer Volksabstimmung unterzogen werden sollen.[8] Mit dem Erreichen von 900.000 Unterstützungen wäre somit die Forderung nach einer – fakultativen – Volksabstimmung oder einer Volksbefragung über das Rauchverbot gewichtiger, wenn auch dennoch politisch kaum erreichbar gewesen. Erwähnt sei dabei allerdings auch, dass nach Umfragen der Ausgang eines solchen Referendums in Österreich ungewiss und die Befürwortung eines absoluten Rauchverbots durch eine Mehrheit keinesfalls gesichert gewesen wäre.[9]

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen Dezember 2018 und März 2019 statt. Im Zuge der Beratungen wurden auch zwei Hearings mit Expertinnen und Experten durchgeführt, die sich – wenig überraschend – überwiegend für ein Rauchverbot aussprachen.[10] Abschließend wurde das Volksbegehren im Nationalrat zwar einstimmig zur Kenntnis genommen, der Antrag der Oppositionsparteien auf Umsetzung eines absoluten Rauchverbots wurde jedoch im Sinne des Regierungsprogramms von ÖVP und FPÖ abgelehnt.[11]

Die politische Diskussion über das Rauchverbot setzte sich auch in weiterer Folge freilich fort.[12] Mitte 2019 sollte sich das politische Blatt dann allerdings wieder wenden. Nach dem Ende der ÖVP-FPÖ-Koalition kam es im Juli 2019 zu einem neuerlichen Gesetzesbeschluss eines absoluten

7 Art. 41 Abs. 2 B-VG.

8 Vgl. dazu *Poier* (Fn. 1), S. 180 ff.

9 Vgl. dazu in den Medien https://kurier.at/politik/inland/umfrage-eine-knappe-mehrheit-ist-fuer-ein-rauchverbot-in-der-gastronomie/313.565.362 (Zugriff 10.7.2019).

10 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0177/ und https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0241/ (Zugriff 10.7.2019).

11 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0302/#XXVI_I_00434 (Zugriff 10.7.2019).

12 Vgl. etwa auch *T. Szekeres*, Österreich braucht einen Nichtraucherschutz, in: B. Karl u.a. (Hrsg.), Steirisches Jahrbuch für Politik 2018, Wien/Köln/Weimar 2019, S. 185; *H.-C. Strache*, Warum wir kein Rauchverbot brauchen, in: B. Karl u.a. (Hrsg.), Steirisches Jahrbuch für Politik 2018, Wien/Köln/Weimar 2019, S. 191.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Rauchverbots in der Gastronomie durch alle Parteien mit Ausnahme der FPÖ, das nun ab 1. November 2019 in Geltung treten soll.[13]

II. „Frauenvolksbegehren"

Das „Frauenvolksbegehren"[14] wurde – nach einem ähnlichen Volksbegehren bereits 1997[15] – von zivilgesellschaftlichen Aktivistinnen und Aktivisten initiiert[16] und hatte den Wortlaut:

> „Eine breite Bewegung tritt an, um echte soziale und ökonomische Gleichstellung der Geschlechter mit verfassungsgesetzlichen Regelungen einzufordern. Die Verbesserung der Lebensrealitäten von Frauen muss auf der politischen Tagesordnung ganz oben stehen. Ob Gewaltschutz, sexuelle Selbstbestimmung, soziale Sicherheit, Kinderbetreuung, wirtschaftliche und politische Teilhabe: Der Stillstand der letzten Jahre muss beendet werden. Wir fordern Wahlfreiheit und Chancengleichheit für Frauen und Männer."

Eingebracht wurde das Volksbegehren im April 2018 mit 247.673 Unterstützungserklärungen. Nach dem Eintragungszeitraum im Oktober 2018 wurde das Volksbegehren insgesamt von 481.959 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 7,56% entspricht. Damit war das Volksbegehren das dreizehnterfolgreichste aller bisherigen 44 Volksbegehren in Österreich.

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen Dezember 2018 und April 2019 statt. Abschließend wurde das Volksbegehren im Nationalrat zwar einstimmig zur Kenntnis genommen und es bestand auch Einigkeit aller Parteien „über den hohen Stellenwert der intensiven Thematisierung der Forderungen". Hinsichtlich konkreter Forderungen gab es freilich wenig Konsens im Parlament.[17]

---

13 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0755/index.shtml (Zugriff 10.7.2019).

14 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Frauenvolksbegehren/start.aspx (Zugriff 10.7.2019).

15 Dieses Volksbegehren war von 644.665 Stimmberechtigten (11,17%) unterstützt worden und nimmt damit Platz neun aller bisherigen 44 Volksbegehren ein.

16 Siehe auch die Informationen auf der Homepage der Initiatorinnen und Initiatoren, abrufbar unter https://frauenvolksbegehren.at/ (Zugriff 10.7.2019).

17 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0422/#XXVI_I_00433 (Zugriff 10.7.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

III. Volksbegehren „ORF ohne Zwangsgebühren"

Das Volksbegehren „ORF ohne Zwangsgebühren"[18] wurde von der – nicht im Nationalrat vertretenen – Kleinstpartei CPÖ (Christliche Partei Österreichs)[19] initiiert[20] und hatte den Wortlaut:

> „Der Nationalrat möge eine Änderung des ORF-Gesetzes und des Rundfunk-Gebühren-Gesetzes beschließen, in dem die zwingenden ORF-Gebühren und Abgaben ersatzlos abgeschafft werden und die parteipolitische Einflussnahme auf die Organe des ORF beseitigt wird."

Eingebracht wurde das Volksbegehren im Juni 2018 mit 69.128 Unterstützungserklärungen. Nach dem Eintragungszeitraum im Oktober 2018 wurde das Volksbegehren insgesamt von 320.264 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 5,02% entspricht. Damit war das Volksbegehren das einundzwanzigsterfolgreichste aller bisherigen 44 Volksbegehren in Österreich.

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen Dezember 2018 und April 2019 statt. Das Volksbegehren wurde im Nationalrat zwar einstimmig zur Kenntnis genommen, allerdings gab es deutliche Differenzen zwischen den Parteien hinsichtlich einer Reform des derzeitigen Gebührenmodells. Nicht zuletzt in Hinblick darauf, dass im Regierungsprogramm 2017 ohnedies eine größere Reform des ORF angekündigt worden war – freilich politisch besonders umstritten –, blieb das Volksbegehren ohne weitere Auswirkungen.[21]

IV. Lehren aus der „Woche der direkten Demokratie" 2018

Für die drei Volksbegehren 2018 wurde – wie dargelegt – dieselbe Eintragungswoche festgelegt. Für das „Don't Smoke"-Volksbegehren sowie das „Frauenvolksbegehren" warben zudem die jeweiligen Initiatorinnen und

---

18 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/ORF_ohne_Zwangsgebuehren/start.aspx#pk_01 (Zugriff 10.7.2019).

19 Bei der Nationalratswahl 2013 erzielte die Partei 0,14%, bei der Nationalratswahl 2017 0,01% der Stimmen.

20 Siehe auch die Informationen auf der Homepage der Partei, abrufbar unter https://www.cpoe.or.at/Inhalt/de/ORF-Volksbegehren (Zugriff 10.7.2019).

21 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0423/#XXVI_I_00435 (Zugriff 10.7.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Initiatoren vor der Einbringung weitgehend zeitgleich um Unterstützungserklärungen. Blickt man auf die zahlenmäßigen Ergebnisse, so zeigt sich allerdings ein auffälliger Unterschied zwischen der ersten Phase des Werbens um Unterstützungen und der dann später folgenden Eintragungswoche: Die Zahl der Unterstützungserklärungen vor der Einbringung variiert nämlich sehr deutlich zwischen den Volksbegehren (ORF: 69.128, Frauen: 247.673, Rauchen: 591.300), während die Zahlen der Eintragungen in der Eintragungswoche wesentlich näher beieinander liegen (Frauen: 234.286, ORF: 251.136, Rauchen: 290.292). Als – hier nicht weiter verfolg- bzw. belegbare – Hypothese kann die Vermutung formuliert werden, dass es innerhalb der Eintragungswoche doch zu deutlichen „Mitnahmeeffekten" für andere Volksbegehren kommt, während solche in der ersten Phase weniger stark ausgeprägt erscheinen.

Die überdurchschnittlich guten Ergebnisse der Volksbegehren 2018 wie auch schon des „Gegen TTIP/CETA"-Volksbegehrens 2017[22] warfen die Frage auf, ob sich das Instrument des Volksbegehrens doch nicht – wie in der öffentlichen Diskussion immer wieder vertreten – überholt habe. Auch die 2018 erstmals zur Anwendung gekommene und offenbar in der ersten Praxis gut angenommene Möglichkeit der elektronischen Unterstützung von Volksbegehren wurde als positive Entwicklung wahrgenommen. Im Landesbericht 2019 wird allerdings von einem starken neuerlichen „Rückschlag" für das Instrument des Volksbegehrens in Österreich eingehender zu berichten sein, da die beiden Volksbegehren im Frühjahr 2019 als die bislang am wenigsten unterstützten Volksbegehren der Geschichte Österreichs scheiterten.[23]

C. Praxis auf Landesebene im Jahr 2018

Auf Landesebene wurde 2018 weder ein Volksbegehren, eine Volksbefragung noch eine Volkabstimmung durchgeführt.

In der Steiermark hätte es allerdings eine landesweite Volksbefragung zum Thema der Bewerbung von Graz und Schladming um die Olympischen

22 Das Volksbegehren wurde von 562.370 Stimmberechtigten (8,87%) unterstützt, was Platz zwölf der bislang 44 Volksbegehren bedeutet. Vgl. dazu *Poier* (Fn. 1), S. 177.

23 Das Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen" erhielt bloß die Unterstützung von 27.568 Stimmberechtigten (0,43%, Platz 44), das Volksbegehren „CETA-Volksabstimmung" jene von 28.539 Stimmberechtigten (0,45%, Platz 43).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Winterspiele 2026 geben sollen. Der Wortlaut der Volksbefragung war bereits fixiert und hätte lauten sollen:

> „Soll das Land Steiermark auf Basis der vorliegenden Plausibilitätsprüfung zur Machbarkeitsstudie Graz 2026 die Bewerbung der Host City Graz und der Partnerregionen für die Olympischen und Paralympischen Winterspiele 2026 unterstützen?“[24]

Während ein diesbezüglicher Umlaufbeschluss der Landesregierung herbeigeführt werden sollte, erklärte allerdings das Olympische Komitee Österreichs (ÖOC) mangels „klarem politischen Bekenntnis“ seitens der Landesregierung die Bewerbungsgespräche mit dem Internationalen Olympischen Komitee (IOC) für beendet, woraufhin der Antrag auf Durchführung einer Volksbefragung vor Abschluss der Beschlussfassung wieder zurückgezogen wurde.[25]

Nicht in formalisierter Form, sondern ohne ausdrückliche rechtliche Grundlage wurde 2018 seitens der Niederösterreichischen Landesregierung – wie schon in der Vergangenheit seit 2003 regelmäßig – eine „Mobilitätsbefragung“ durchgeführt, bei der 33.000 zufällig ausgewählte Haushalte Fragebögen erhielten. Zusätzlich konnten aber auch alle anderen Niederösterreicherinnen und Niederösterreicher nach einer eigenen Registrierung an der Befragung teilnehmen. Die Fragen im Rahmen dieser Mobilitätsbefragung sind insgesamt allerdings weitgehend als statistische Erhebungen und nicht als Meinungsbefragung anzusehen. Als Anreiz zur Teilnahme wurden unter den Abstimmenden mehrere hundert Sachpreise verlost.[26]

D. Praxis auf Gemeindeebene im Jahr 2018

Da es keine vollständige systematische Erfassung der Verfahren direkter Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich gibt, kann hier nur ein Überblick über jene Verfahren gegeben werden, die dem Autor bekannt geworden sind. Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann damit leider nicht verbunden werden. Des Weiteren stützen sich manche Informationen allein auf

---

24 Information seitens des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, Email vom 9. Juli 2019.

25 Zur medialen Berichterstattung siehe https://www.kleinezeitung.at/steiermark/5459854/Kein-klares-Commitment_OeOC-zieht-ueberraschend-Grazer (Zugriff 10.7.2019).

26 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage der Niederösterreichischen Landesregierung, abrufbar unter http://www.noe.gv.at/noe/Mobilitaetsbefragung_2018.html (Zugriff 10.7.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

– nicht immer verlässliche – Medienmeldungen. Zur Orientierung kann dieser Überblick dennoch nützlich sein.

Insgesamt sind dem Autor bislang für das Jahr 2018 auf Gemeindeebene in Österreich neun Volksbefragungen und fünf informelle Befragungen, jedoch keine Volkabstimmung und kein Volksbegehren bekannt geworden.

Von den (offiziellen) Volksbefragungen fanden auf Gemeindeebene drei in der Steiermark statt (Themen: Erhaltung eines Freilandgebietes; freiwillige Gemeindefusion; Wunsch nach Bezirkswechsel einer Gemeinde). Je zwei Volksbefragungen wurden in Niederösterreich (Errichtung einer großen Wohnanlage; Gestaltung des Ortszentrums) und in Oberösterreich (Hochwasserschutzprojekt; Flächenwidmung für Errichtung eines Lebensmittelmarktes) durchgeführt. Zu jeweils einer Volksbefragung kam es auf Gemeindeebene in Salzburg (Umwidmung zur Ansiedelung eines Gewerbebetriebes) und in Vorarlberg (Schulhausumbau).

Informelle Befragungen außerhalb der ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen für direkte Demokratie fanden in der Steiermark in drei Gemeinden statt (parallele Befragung in zwei Gemeinden zur Gemeindefusion; Fragen der Lebensqualität) sowie in jeweils einer Gemeinde in Oberösterreich (Hundehaltung) und in Tirol (Lärmbelästigung durch Motorräder).

Auch wenn die Datenlage als dünn und unvollständig angesehen werden muss, bleibt der allgemeine Trend weiter erkennbar, dass das Instrument der Volksbefragung auf Gemeindeebene in Österreich mit Abstand das zahlenmäßig am häufigsten anzutreffende Instrument der direkten Demokratie darstellt und gleichzeitig eine große Zahl an weiteren Befragungen informell durchgeführt werden.[27]

E. Reform der direkten Demokratie in Österreich – aktueller Stand der Diskussion

Wie im Landesbericht 2017 eingehend dargestellt,[28] enthielt das Regierungsprogramm 2017 einen Stufenplan für den Ausbau der direkten Demokratie in Österreich,[29] wobei in einem ersten Schritt eine „Weiterentwick-

27 Vgl. dazu ausführlicher *Poier* (Fn. 1).

28 Vgl. dazu *Poier* (Fn. 1), S. 180 ff.

29 „Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022“, abrufbar etwa unter https://diepresse.com/mediadb/pdf/Regierungsprogramm.pdf (Zugriff 10.7.2019), S. 19 f.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

lung“ des derzeitigen Volksbegehrens angekündigt wurde, die „rasch“ implementiert und nach drei Jahren evaluiert werden sollte. Gegen Ende der Gesetzgebungsperiode und nach erfolgreicher Evaluierung der Weiterentwicklung des Volksbegehrens sollte es im Jahr 2022 zu einer größeren Reform kommen.

Mittlerweile wurde die ÖVP-FPÖ-Regierung bekanntlich im Mai 2019 beendet. Allerdings hatte es auch in den knapp eineinhalb Jahren ihres Bestehens keine konkreten Maßnahmen gegeben, die angekündigte erste Phase des Ausbaus der direkten Demokratie auch tatsächlich umzusetzen. Insofern ist es daher fraglich, ob selbst bei Fortsetzung der Koalition das im Regierungsprogramm 2017 vorgesehene Paket tatsächlich in der vereinbarten Form Realität geworden wäre. Nach Ende der Koalition sind die damals getroffenen Vereinbarungen wohl jedenfalls als hinfällig anzusehen. Bei der Bildung einer neuen Regierung wird die Diskussion um eine Reform der direkten Demokratie in Österreich wieder quasi von neuem beginnen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Einsatz und Durchführung von Referenden in Irland – Eine Analyse

Gavin Barrett[1]

A. Einführung

Angesichts der gegenwärtig steigenden Relevanz von Referenden scheint dies ein geeigneter Moment für eine Untersuchung eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, der bereits über sehr umfangreiche Erfahrungen mit Referenden als Werkzeug zur Entscheidungsfindung in Fragen der Staatstätigkeit verfügt. Bei diesem Land handelt es sich um die Republik Irland, die zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Texts bereits 42 nationale Referenden zu einer Vielzahl von Themen abgehalten hat. Mit dieser Zahl zählt Irland zu den vier westeuropäischen Ländern mit den meisten durchgeführten Referenden, gemeinsam mit der Schweiz, Liechtenstein und Italien.[2]

Dieser Artikel hat zum Ziel, die Geschichte der Referenden in Irland als Werkzeug zur Entscheidungsfindung zu untersuchen und die Frage zu beantworten, weshalb sie eine so zentrale Rolle spielen. Es soll untersucht werden, welche Fragen in Irland Gegenstand von Referenden gewesen sind, welche Themen die Zustimmung der Wählenden erhalten haben und welchen dies nicht gelungen ist. Zudem zielt diese Untersuchung darauf ab, die Faktoren zu beleuchten, die die Abstimmungsbeteiligung beeinflussen, sowie die Art und Weise der Durchführung von Referenden in Irland und die

1 Der Beitrag wurde auf Englisch eingereicht. Die Übersetzung ins Deutsche wurde durch die Schriftleitung veranlasst. Dies betrifft auch englische Originalzitate, die hier auf Deutsch übersetzt wiedergegeben werden. Auf sämtliche in diesem Beitrag angegebenen Internetadressen wurde zuletzt am 30.6.2019 zugegriffen.

2 Auf Grundlage der von *Serdült* angegebenen Zahlen kann berechnet werden, dass die Schweiz im 20. Jahrhundert 416 nationale Referenden hatte und im Zeitraum zwischen 1848 und 2013 insgesamt 584 Referenden abgehalten hat. (U. Serdült, *„Referendums in Switzerland"* in M. Qvortrup (Hrsg.), *Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy* (Palgrave Macmillan, London, 2014), 65 Rn. 79). Den Angaben *Qvortrups* zufolge, dessen Zahlen auf durch das *Zentrum für Demokratie Aarau* zur Verfügung gestellten Informationen basieren, fanden im 20. Jahrhundert in Liechtenstein 99 Referenden statt sowie 76 in Italien (*loc. cit.,* n. 6 Rn. 45.). In diesem Zeitraum fanden in Irland 23 Referenden statt.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

justiziellen Ursprünge der entsprechenden Regeln im Richterrecht näher zu betrachten. Schließlich soll eine Frage von erheblicher Relevanz für Irlands Partnerländer in der Europäischen Union untersucht werden, nämlich die Frage, weshalb so viele Referenden in Irland Themen betreffen, die mit der Europäischen Union zu tun haben.

B. Referenden in Irland – ungleichmäßige, aber zunehmende Nutzung

Abgesehen von der Tatsache, dass irische Referenden ausschließlich auf nationaler Ebene stattfinden, zeichnen sie sich auch dadurch aus, dass sie bis dato *immer* Verfassungsänderungen betroffen haben. Die treibende Kraft für Referenden ist in Irland also die rechtliche Notwendigkeit, nicht etwa ein politischer Entschluss für die Nutzung des Referendums. Gesetze – und Juristen – spielen daher eine Schlüsselrolle bei der Entscheidung, in welchen Fällen in Irland Referenden durchgeführt werden. Ob ein Referendum stattfindet, entscheidet sich im Allgemeinen durch eine Stellungnahme des Generalstaatsanwalts der Regierung, wonach dieser Schritt verfassungsrechtlich geboten sei. Der Kompromiss zwischen direkter und repräsentativer Demokratie scheint hinsichtlich seiner Angemessenheit breite öffentliche Akzeptanz zu erfahren. So etwa, als die Regierung 2012 im Vorfeld des Ratifizierungsverfahrens für den Fiskalpakt deutlich machte, dass ein Referendum nur dann zur Ermöglichung der Ratifizierung des Vertrags abgehalten werden würde, wenn dies vorgeschrieben werde.[3]

I. Warum Referenden die wichtigste Voraussetzung für Verfassungsänderungen in Irland sind

Referenden sind in Irland ein Phänomen, das erst nach der Erlangung der Unabhängigkeit Einzug hielt. Beachtenswert ist, dass der Anglo-Irische Vertrag von 1921, der zur Unabhängigkeit des Landes im Jahre 1922 führte, durch ein Votum des Dáil (Parlament) gebilligt wurde und nicht durch ein

3 Siehe hierzu die Art und Weise, wie die nationalen Rundfunkmedien am 2. März 2012 über die Bekanntmachung des irischen Taoiseach (Premierminister) Enda Kenny, wonach Irland ein Referendum über den Fiskalpakt abhalten würde, berichteten: http://www.rte.ie/news/2012/0228/314020-referendum/.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Referendum.[4] In der Praxis wurden Referenden erst Jahre später Realität, als die Verfassung von 1937 per Referendum angenommen wurde.

Die Referendenkultur, die 1937 aufzublühen begann, hatte ihren Ursprung jedoch bereits lange vor diesem Datum. Die Bestimmungen zu Referenden in der Verfassung von 1937 (die zweite Verfassung Irlands seit der Unabhängigkeit) waren tatsächlich eine Wiederkehr des Referendumsprozesses. Ein früheres Referendumsverfahren war Teil der ersten Verfassung Irlands (1922), jedoch kam dieses (wie wir sehen werden) nie über den Status eines toten Buchstaben hinaus. Eine ebenso interessante Frage wie jene, warum das Referendumsverfahren *jetzt* Teil des irischen Rechts ist, ist die Frage danach, warum es 1937 in seiner neuen Form wiederbelebt wurde und nicht das Schicksal seines Vorgängers in der Verfassung von 1922 erlitt.[5]

Das erste Auftreten des Referendums als Methode der Verfassungsänderung im irischen Recht im Zuge der Annahme der Verfassung von 1922 kann im Kontext einer Flut von Gesetzesreformen betrachtet werden (die ironischerweise später eine nach der anderen wieder rückgängig gemacht wurden). Diese waren dazu gedacht, die irische Demokratie vom im Vereinigten Königreich herrschenden Westminster-Modell zu unterscheiden. Irland hatte gerade erst seine Unabhängigkeit errungen und wollte sich entsprechend abgrenzen.[6] Die Verfassung von 1922 erlaubte, ebenso wie ihre Nachfolgeverfassung von 1937, die Verabschiedung vorgeschlagener Verfassungsänderungen durch beide Kammern des Oireachtas, denen das Volk danach in einem Referendum zustimmte. Interessanterweise beinhaltete die Fassung von 1922 jedoch die zusätzliche Bestimmung, dass in diesem Referendum „entweder die Stimmen einer Mehrzahl der registrierten Wähler oder zwei Drittel der abgegebenen Stimmen" gewonnen werden mussten – eine Voraussetzung, die viele der später folgenden Referenden zum Schei-

4 1949 wurde Irland schließlich zur Republik, als der „Republic of Ireland Act" von 1948 in Kraft trat. Zu diesem Gesetz gab es ebenfalls kein Referendum.

5 Siehe dazu allgemein G. Hogan, *The Origins of the Irish Constitution 1928-1941* (Royal Irish Academy, Dublin, 2012).

6 Zur Verfassung von 1922 siehe allgemein Leo Kohn, The Constitution of the Irish Free State (G. Allen & Unwin, London, 1932), G. Barrett, The Oireachtas and the European Union: the Evolving Role of a National Parliament in European Affairs (Houses of the Oireachtas, Dublin, 2013).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

tern verurteilt hätte, die gemäß der Verfassung von 1937 als erfolgreich bewertet wurden.[7] Die Verfassung von 1922 ging noch weiter. Anders als ihre

---

7 Siehe Artikel 50 der Verfassung. Artikel 47 der Verfassung von 1937 senkte im Gegensatz dazu ausdrücklich die Schwelle, die ein Referendum für den Erfolg erreichen musste, auf eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Wäre die Herangehensweise von 1922 in der Verfassung von 1937 beibehalten worden, so hätte diese Voraussetzung knapp die Hälfte (14, um genau zu sein) der 30 Verfassungsreferenden zum Scheitern verurteilt, einschließlich über zwei Drittel der 13 Referenden mit positivem Ausgang seit 2000. Dadurch wären die Schaffung des Court of Appeal, die Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam, der Vertrag von Nizza, der Europäische Fiskalpakt und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs gestoppt worden. Ebenfalls wäre die Annahme der beiden erfolgreichen Referenden in Verbindung mit der Liberalisierung der Abtreibungspolitik im Jahre 1992 blockiert worden (welche die Information und das Reiserecht betrafen), ebenso wie die unterschiedlichen Referenden zur Legalisierung von Scheidungen, zur Abschaffung der Todesstrafe, zur Abschaffung der verfassungsmäßigen Pflicht zur Kriminalisierung der Blasphemie, zur Streichung des Abtreibungsverbots aus der Verfassung, zur verfassungsmäßigen Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Ehe sowie zur Aufnahme der Kinderrechte in die irische Verfassung. Tatsächlich hätte dies sogar die Annahme der Verfassung von 1937 selbst verhindert: diese wurde mit einem positiven Votum von 56,5% bei einer Rekord-Wahlbeteiligung von 75,8% angenommen. Dies entspricht nicht einer Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sondern nur 42,8% der Wahlberechtigten, was mithin nicht die Anforderungen der Verfassung von 1922 für ein erfolgreiches, verfassungsgemäßes Votum erfüllt hätte. Interessanterweise findet sich das Erfordernis einer Mindeststimmenanzahl jedoch an einer anderen Stelle in der irischen Verfassung. Das Veto mittels Referendum gegen einen Gesetzesvorschlag - ein bis zu diesem Zeitpunkt ungenutztes Verfahren - ist in Artikel 27 der Verfassung vorgesehen (Artikel 27 regelt die ‚Annahme' von Gesetzen). Artikel 47(2) sieht vor, dass ein solches Veto nur dann eingelegt werden darf, wenn nicht nur eine Mehrheit der im Referendum abgegebenen Stimmen gegen die Inkraftsetzung des Gesetzesvorschlags ist, sondern *zugleich* auch die Stimmen, die gegen seine Inkraftsetzung abgegeben worden sind, sich auf nicht weniger als 33,3 % der registrierten Wähler belaufen. Dies ist eine viel niedrigere Hürde für eine Regierung als jene, die in der Verfassung von 1922 für die Annahme von Referenden vorgesehen war - und sie ist so konzipiert, dass sie die Arbeit der Exekutive erleichtert, anstatt sie einzuschränken (im Gegensatz zur Mindeststimmenvoraussetzung der Verfassung von 1922, die die Regierung jedes Referendum hätte verlieren lassen, das nicht als Ergebnis einer Volksinitiative abgehalten wurde). Nach der Verfassung von 1922 hätte eine Regierung, die für ein Gesetz oder eine Verfassungsänderung warb und dieses einem Referendum unterzog, stets verloren, wenn sie nicht die Mehrheit der registrierten Wähler oder zwei Drittel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen konnte. Nach der Verfassung von 1937 gewinnt eine Regierung, die für ein Gesetz wirbt, dieses jedoch einem Referendum nach Artikel 27 unterzieht, dann, wenn sie beim Referendum eine beliebige Mehrheit erzielt *oder* wenn sie nur eine Minderheit der Stimmen im Referendum erzielt, die Gegner des Referendums jedoch we-

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Nachfolgerin von 1937 berücksichtigte sie ebenfalls *Initiativen*, die auf Verfassungsänderungen abzielten – nämlich „die Initiierung von Gesetzes- oder Verfassungsänderungsvorschlägen durch das Volk". Allgemein gesagt, konnte gemäß Artikel 48 eine Petition von 75.000 Stimmberechtigten[8] ein Referendum erzwingen.

Artikel 50 der Verfassung von 1922 enthielt allerdings bereits den Keim der Vernichtung seines eigenen, ehrgeizig wirkenden Experiments in direkter Demokratie – und letztlich auch den Keim der Vernichtung der Verfassung von 1922 selbst. Dies lag daran, dass Artikel 50 der Verfassung von 1922 – als Resultat einer vorsichtigen Änderung, die in letzter Minute während der Dáil-Debatten im Vorfeld der Verabschiedung der Verfassung von 1922 vorgenommen worden war[9] – für die ersten acht Jahre der Existenz der Verfassung Änderungen des Verfassungstexts auch durch gewöhnliche Gesetze erlaubte. Die Regierung des neuen Staats, der sich gerade von einem zerstörerischen Bürgerkrieg nach der Unabhängigkeit erholte, sah sich mit der Notwendigkeit von unpopulären Maßnahmen und der wachsenden Beliebtheit politischer Gegner konfrontiert, die fest entschlossen waren, Initiativen und Referenden zu nutzen, um ihre Ziele zu erreichen, und betrachtete die Existenz dieser radikalen neuen politischen Mittel daher schon bald als eine unwillkommene Störung. Daher wurde bereits 1928 der „Constitution (Amendment No. 10) Act" verabschiedet, der das Initiativverfahren aus der Verfassung strich. Bald folgte der „Constitution (Amendment No. 16) Act" von 1929, der die anfängliche Übergangsphase von acht Jahren, während der die Verfassung durch gewöhnliche Gesetze geändert werden durfte, um weitere acht Jahre verlängerte. Dieses Gesetz erstickte effektiv jede Hoffnung – wenn auch nicht die technische, rechtliche Möglichkeit – auf eine Durchführung von Referenden.

Im Endeffekt wurden die zu diesem Zeitpunkt existierenden Vorkehrungen für Referenden dadurch völlig unwirksam gemacht. Letztendlich stellte dies aber auch das Todesurteil für die Verfassung von 1922 selbst dar: diese war nun ein Dokument, das durch jede Regierung mit parlamentarischer Mehrheit im Rücken nach Lust und Laune abgeändert werden konnte. Die

---

niger als ein Drittel aller registrierten Wähler für sich gewinnen. Die einzige Mindeststimmenregelung in der Verfassung von 1937 ist daher eindeutig pro-hegemonisch, während von der Mindeststimmenregelung in der Verfassung von 1922 erwartet werden konnte, dass sie im Normalfall die Macht der Regierung beschränkte.

8 Von diesen durften nicht mehr als 15.000 Personen zu einem einzigen Wahlbezirk gehören.

9 *Dáil Debates,* cols. 1748-9 (19. Oktober 1922). Siehe Hogan, *op. cit.,* n. 21, S. 25.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Haltung der Gerichte zu dieser Angelegenheit begünstigte diese Situation. In *Attorney General v. McBride*[10] wurde entschieden, dass jedes Gesetz des Oireachtas, das mit der Verfassung kollidierte, als verfassungsändernd zu betrachten sei – temporär oder gegebenenfalls auch permanent. Im späteren Fall *State (Ryan) v. Lennon*[11] entschied der Supreme Court mehrheitlich, dass der Oireachtas während der Übergangsphase eine Befugnis zur Verfassungsänderung innehatte, die nur durch die Verpflichtung zur Befolgung der Bestimmungen des Anglo-Irischen Vertrags von 1921 eingeschränkt wurde. Richter *Fitzgibbon*, der mit der Mehrheit votierte, kommentierte beißend:

> „Die Gestalter unserer Verfassung mögen beabsichtigt haben, ‚den Menschen durch die Ketten der Verfassung von Missetaten abzuhalten', doch falls dies ihre Absicht war, so haben sie diese selbst vereitelt, indem sie ihm mit Artikel 50 den Schlüssel zum Schloss überreicht haben."[12]

Im Fall *Moore v. the Attorney General of the Irish Free State*[13] öffnete der Privy Council in der Folge die Tür noch weiter für Verfassungsänderungen durch den irischen Gesetzgeber, indem er die Ansicht vertrat, dass selbst die Verpflichtung zur Einhaltung der Bestimmungen des Anglo-Irischen Vertrags von 1921, die in der Novelle der Verfassung von 1922 enthalten war, durch die Verabschiedung des Statuts von Westminster 1931 durch das Parlament in Westminster beseitigt worden war (genauer gesagt durch die in diesem Statut enthaltene Regelung, die besagte, dass ein Dominion-Parlament befugt war, eine Bestimmung des imperialen Parlaments zu verwerfen).[14]

Die Erkenntnis, dass derartig weitgehende Befugnisse zur Verfassungsänderung durch gewöhnliche Gesetzgebung existierten, stellte keine bloße technisch-juristische Feinheit dar. Der Einsatz analoger, übermäßig einfach zu nutzender Machtbefugnisse zur Änderung der deutschen Verfassung im

---

10 [1928] IR 451, [1928] 62 I.L.T.R 145, High-Court-Urteil von Richter Hanna.

11 [1935] IR 170, [1935] 69 ILTR 125 Rn. 149. Siehe die Besprechung in den Kapiteln I und III von Hogan, *op. cit.,* n. 21.

12 [1935] 69 ILTR 125 Rn. 149.

13 [1935] IR 472; 69 ILTR 159.

14 *Hogan* kommentierte dies wie folgt: „Insoweit, wie der Fall *Ryan* effektiv den Kollaps der Verfassung von 1922 einläutete, indem klargestellt wurde, dass mit Ausnahme der Bestimmungen des Scheduled Treaty keine legislativen Barrieren für Änderungen dieser Verfassung existierten, so wurde dieser Vorgang schließlich durch den Fall *Moore* vollendet. Infolge der Interpretation des Statuts von Westminster durch den Privy Council in diesem Fall hatte der Oireachtas nun freie Hand, um auch den Scheduled Treaty aufzulösen." *Op. cit.,* n. 21 Rn. 112-113.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Rahmen der Ermächtigungsgesetze würde bereits in naher Zukunft tragische Folgen für Deutschland und die ganze Welt nach sich ziehen. Der Wunsch jegliche Wiederholung dessen zu vermeiden inspirierte später unter anderem die Aufnahme der Ewigkeitsklausel in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949, welche bestimmte Änderungen an dieser Verfassung für unzulässig erklärte.[15] Im Vergleich mit den verhängnisvollen Ereignissen, die auf die Abschaffung der Weimarer Verfassung Deutschlands folgten, war die irische Erfahrung zugegebenermaßen eher harmlos. Die oben dargestellten Ereignisse zogen nichtsdestotrotz eine unschöne Spur der Verwüstung durch die erste Verfassungsordnung des Irischen Freistaats. Die bitteren Lektionen, die daraus gezogen wurden, behielten die Gestalter der nächsten Verfassung im Gedächtnis. In der neuen Verfassung von 1937 stellte der Artikel 51.1 eine eng gefasste irische Ewigkeitsklausel dar, die jede Revision der änderungsfesten Bestimmungen[16] der Verfassung von 1937 während der Übergangsphase, während welcher *andere* Bestimmungen der neuen Verfassung durch Beschluss des Oireachtas abgeändert werden konnten, ausschloss.[17] Es heißt, dass Generäle oft ihre letzte Schlacht erneut schlagen.[18] Die relative Rigidität der gegenwärtigen irischen Verfassung von 1937 – und die Präsenz von Referenden im Politik- und Verfassungssystem Irlands ist vielleicht ein gutes Beispiel dafür – und eine direkte Folge der gefährlich übertriebenen Flexibilität ihres Vorgängerdokuments von 1922.

Aus dem Schicksal der Verfassung von 1922 wurden auch weitere Lektionen gezogen: Die politischen Schwierigkeiten, in die frühere irische Regierungen durch die Existenz des Initiativverfahrens gerieten (d.h. durch die

15 Siehe Artikel 79(3) des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland von 1949, der besagt, dass „eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig." Artikel 1 bezieht sich auf die Grundrechte, während Artikel 20 grundlegende Prinzipien der Staatsordnung und das Recht auf Widerstand schützt.

16 Genauer gesagt, Artikel 46 und 51 der Verfassung von 1937.

17 Angesichts seiner kurzen Anwendungsdauer könnte Artikel 51.1 vielleicht etwas präziser als Vorläufigkeitsklausel bezeichnet werden. Hier ist auch zu beachten, dass Artikel 51.1 Änderungen an den Artikeln 46 und 51 durch das *gewöhnliche* Änderungsverfahren erlaubte und daher nicht nur im Hinblick auf den Umfang der durch ihn geschützten Verfassungsbestimmungen und seine nur zeitweilige Anwendung enger gefasst war als die entsprechenden deutschen Bestimmungen, sondern auch hinsichtlich der Art der Handlungen, die er einschränkte.

18 Ein Kommentar, dessen Anwendbarkeit in diesem Kontext ich meinem ehemaligen Lehrer verdanke, Generalanwalt *Gerard Hogan*.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

in der Verfassung von 1922 enthaltenen Bestimmungen zur Initiierung von Gesetzes- und Verfassungsänderungsvorschlägen durch das Volk), hinterließen deutliche Spuren. Daher wurde, obwohl Referenden mit der Verfassung von 1937 wiedereingeführt wurden, kein Versuch unternommen, auch das Initiativverfahren wiedereinzuführen. Dies hauptsächlich, wenn auch nicht nur aus dem Bestreben, die Integrität des neuen Dokuments zu gewährleisten.[19] Stattdessen sollte eine effektive Kontrolle des Referendumsprozesses durch Artikel 46 der neuen Verfassung garantiert werden, in dem es heißt, dass „jeder Vorschlag für eine Änderung dieser Verfassung im Dáil Éireann als Gesetz einzureichen ist und, nachdem er durch beide Kammern des Oireachtas verabschiedet worden ist oder als verabschiedet gilt, dem Volk in einem Referendum zur Entscheidung vorzulegen ist...“ Der Referendumsprozess wurde also, um mit *Lijphart* zu sprechen, so entworfen, dass er „sowohl kontrolliert als auch pro-hegemonisch“ sei[20] – obgleich, wie wir nun sehen werden, in der Zwischenzeit ein gewisser Grad an juristischem Aktivismus dafür gesorgt hat, dass dies nun in deutlich geringerem Umfang der Fall ist, als es 1937 zunächst vorgesehen zu sein schien.[21]

II. Eine Übergangsphase

Aus den vorstehenden Darstellungen geht hervor, dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verfassung von 1937 zumindest eine kurze Übergangsphase geplant war, bevor der Einsatz von Referenden beginnen würde. Die Verfassung von 1937 sah selbst eine – vergleichsweise kurze – Übergangsphase von drei Jahren vor, während welcher der Oireachtas das Recht hatte (wenn auch nur ein qualifiziertes), dieses Dokument ohne Referendum abzuändern.[22] Dieses Verfahren zur Verfassungsänderung durch

19 Hier ist zu beachten, dass Artikel 27 der neuen Verfassung dem Präsidenten die Möglichkeit einräumte, dem Volk eine Frage vorzulegen (auf die gemeinsame Petition einer Mehrheit der Mitglieder des Seanad [Oberhaus] und mindestens eines Drittels der Mitglieder des Dáil [Unterhaus] hin.) Diese Regelung wurde im Gegensatz zu Artikel 46, der Verfassungsreferenden betrifft, nie angewandt.

20 A. Lijphart, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries (1984, Yale University Press, New Haven) Rn. 203.

21 Siehe dazu auch untenstehenden Abschnitt B. V.

22 Deshalb sah Artikel 51(1) der Verfassung vor: „Ungeachtet der Bestimmungen in Artikel 46 dieser Verfassung dürfen alle Bestimmungen dieser Verfassung, mit Ausnahme der Bestimmungen des genannten Artikels 46 und dieses Artikels, unter

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

das Parlament wurde zweimal genutzt. Die erste Änderung, die 1939 vorgenommen wurde, erweiterte (aus offensichtlichen Gründen) die Definition von „Kriegszeiten", um auch Kriege einzuschließen, an denen der Staat selbst kein Teilnehmer war. Dies ermöglichte die Verabschiedung von Notstandsgesetzen im neutralen Irland während des 2. Weltkriegs (welcher interessanterweise als direkte Folge dessen im allgemeinen irischen Sprachgebrauch als „the Emergency" bezeichnet wurde). Der Notstand (oder eher die Notstände) überdauerte(n) den Krieg um mehrere Jahrzehnte und wurde von der Regierung ab den späten 1960er Jahren als Grundlage für die Gesetze zur Eindämmung von IRA-Gewaltausbrüchen und Vermeidung des Überschwappens schwerer Konflikte aus Nordirland genutzt.[23] Die zweite Verfassungsänderung – 1941 ebenfalls ohne Referendum verabschiedet und wahrscheinlich eine Änderung, die eher den Kriterien entsprach, aufgrund derer die einfache Änderung der Verfassung während einer Übergangsphase erlaubt worden war – wurde genutzt, um eine Vielzahl von Verfassungsänderungen von unterschiedlicher Bedeutsamkeit vorzunehmen und somit bestehende Probleme auszubügeln, solange diese einfache Änderungsmethode noch existierte.

---

den nachstehend genannten Bedingungen durch den Oireachtas abgeändert werden, ob durch Änderung, Hinzufügung oder Aufhebung, und zwar innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren ab dem Datum des Amtsantritts des ersten Präsidenten." *Dr. Douglas Hyde*, der erste Präsident von Irland, trat sein Amt am 25. Juni 1938 an. Die dreijährige Übergangsphase dauerte daher bis zum 25. Juni 1941.
Artikel 51(1) kann allerdings als bloßes qualifiziertes Recht bezeichnet werden, da Artikel 51(2) umgehend festlegte, dass „ein Vorschlag zur Verfassungsänderung nach diesem Artikel nicht in Gesetzesform in Kraft gesetzt werden darf, wenn der Präsident vor dieser Inkraftsetzung und nach Beratschlagung mit dem Staatsrat eine mit seinem Siegel versehene Botschaft an die Vorsitzenden beider Kammern des Oireachtas übermittelt hat, aus der hervorgeht, dass dieser Verfassungsänderungsvorschlag seiner Meinung nach eine Verfassungsänderung solcher Art und Wichtigkeit vorschlägt, dass der diesbezügliche Wille des Volks per Referendum ermittelt werden sollte, bevor die Änderung in Kraft gesetzt wird."
Das in Artikel 51(1) gewährte Recht auf Verfassungsänderung durch gewöhnliche Gesetzgebung wurde auch auf andere Weise eingeschränkt. Implizite Verfassungsänderungen jener Art, die unter der Verfassung von 1922 durch die Gerichte erlaubt worden waren, wurden kraft des Artikels 46 ausgeschlossen. Das starre Referendumssystem würde temporäre oder bedingte Änderungen jener Art, die unter der Verfassung von 1922 erlaubt waren, faktisch ausschließen. (Für mehr Details siehe Hogan, *op. cit.,* n. 21 oben, S. 16-17.)

23 Tatsächlich befand sich Irland von September 1939 bis Februar 1995 dauerhaft in Ausnahmezuständen im Sinne dieser Bestimmungen. Siehe G. Hogan und G. Whyte, J.M. Kelly: *The Irish Constitution* (Vierte Auflage, Tottel, Haywards Heath, 2006) S. 442-443.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit dem Ablauf der dreijährigen Übergangsphase schloss sich das Zeitfenster für die Änderung der Verfassung von 1937 ohne Referendum. Nun konnten Änderungen nur durch die Verabschiedung eines Gesetzes durch den Oireachtas und die darauffolgende Zustimmung des Volks in einer Volksabstimmung vorgenommen werden.[24] Auch aus diesem Grund wurde die Verfassung für die nächsten 31 Jahre nicht mehr geändert, auch nicht durch ein Referendum. Sie wurde dann im Jahre 1972 geändert, um Irland den Beitritt zu den drei damaligen europäischen Gemeinschaften zu erlauben: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Atomgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Dies stellte sich als die erste von 30 Einzeländerungen an der Verfassung heraus, die in den 47 Jahren seit 1972 vorgenommen wurden.

Einschließlich des Verfahrens zur Verabschiedung der gegenwärtigen Verfassung durch Referendum im Jahre 1937 hat Irland nun insgesamt 42 Verfassungsreferenden abgehalten. Von diesen haben 31 den Text des Dokuments von 1937 erfolgreich abgeändert (bzw. im Falle des Referendums von 1937 den Text eingeführt). Diese erfolgreichen Referenden sind jedoch nicht gleichmäßig über die 82-jährige Geschichte der Verfassung verteilt. Tatsächlich vergingen nach der erfolgreichen Verabschiedung der Verfassung selbst im Jahre 1937 (also noch vor dem 2. Weltkrieg) zunächst fast 35 Jahre bis zu ihrer ersten erfolgreichen Änderung (nach Apollo XVI und den Beatles) durch das Referendum im Jahre 1972. Letzteres war erst der vierte Versuch überhaupt, die Verfassung per Referendum abzuändern. Die irische Verfassung hat also zwei lange Phasen von 35 Jahren bzw. fast fünf Jahrzehnten Dauer erlebt, wobei in ersterer Phase *kein einziges* verfassungsänderndes Referendum erfolgreich war und in letzterer, der gegenwärtig andauernden Phase eine sehr hohe Zahl von Verfassungsänderungen Gegenstand von Referenden war (bis heute 30, wobei weitere folgen werden).

24 Gemäß Artikel 46(2) der Verfassung ist „jeder Vorschlag für eine Änderung dieser Verfassung im Dáil Éireann [Unterhaus] als Gesetz einzureichen und, nachdem er durch beide Kammern des Oireachtas [Parlament] verabschiedet worden ist oder als verabschiedet gilt, dem Volk in einem Referendum zur Entscheidung vorzulegen, unter Einhaltung der zu diesem Zeitpunkt für ein Referendum maßgeblichen Gesetze."

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

III. Der jüngste und gegenwärtig andauernde Einfluss von Bürgerversammlungen

Eine Diskussion der Referenden in Irland wäre heutzutage ohne Erwähnung der irischen Bürgerversammlungen nicht vollständig.

Die Geschichte dieser Versammlungen in Irland ist kurz, doch betrachtet man die Anzahl der Verfassungsreferenden, die aus ihnen hervorgegangen sind, so ist ihr Einfluss dennoch als außergewöhnlich groß zu bezeichnen.[25]

Die erste Bürgerversammlung, ein „Verfassungskonvent", wurde durch Beschlüsse beider Parlamentskammern nach den Parlamentswahlen 2011 eingerichtet (welche die Regierungsbildung durch eine Koalition aus Fine Gael und Labour zum Ergebnis hatten). Obwohl der Konvent als Reaktion auf die weitverbreitete Ansicht eingerichtet wurde, dass die existierenden verfassungsmäßigen Strukturen sich für die Bewältigung der irischen Wirtschaftskrise ab 2008 als unzulänglich erwiesen hatten, wurde er nichtsdestotrotz konservativ gestaltet, sowohl was seine Zusammensetzung (mit einem hohen Anteil an Politikerinnen und Politikern) betraf, als auch hinsichtlich des eng gefassten Spektrums an Themen, die er behandeln durfte. Der Konvent hatte 100 Mitglieder, darunter einen Vorsitzenden, 29 Mitglieder des Oireachtas, vier Mitglieder des nordirischen Parlaments und 66 zufällig ausgewählte irische Bürgerinnen und Bürger.

Der Konvent sprach mehrere Empfehlungen aus, die Verfassungsreferenden erforderten, darunter die Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur von 35 auf 21 Jahre (in der Folge Gegenstand eines erfolglosen Referendums im Jahre 2015), die Senkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre, Änderungen in Bezug auf Artikel 41.2.1 (die Rolle der Frau im Haushalt betreffend), die Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe (ein Vorschlag, der Gegenstand eines erfolgreichen Referendums im Jahre 2015 wurde), die Erteilung des Wahlrechts bei Präsidentschaftswahlen an nicht in Irland wohnhafte Bürgerinnen und Bürger, die Abschaffung der verpflichtenden Kriminalisierung von Blasphemie gemäß Artikel 40.6.1 (ein Vorschlag, der 2018 in einem Referendum angenommen wurde), sowie die Stärkung der verfassungsrechtlichen Rolle wirtschaftlicher, sozialer und

25 Siehe dazu allgemein: E. Carolan, *„Ireland's Constitutional Convention: Behind the Hype About Citizen-Led Constitutional Change"* (2015) 13 International Journal of Constitutional Law 733 sowie die jüngere Veröffentlichung D. Farrell, J. Suiter und C. Harris, *„Systematizing Constitutional Deliberation: the 2016–18 Citizens' Assembly in Ireland"* (2019) 34 Irish Political Studies 113. Zwei der Autoren des letztgenannten Artikels spielten eine wichtige Rolle bei der Einführung von Bürgerversammlungen in Irland.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

kultureller Rechte.[26] Im Beschluss zur Einrichtung des Konvents war allerdings sorgfältig darauf geachtet worden, eine Verpflichtung der Regierung zur Abhaltung von Referenden in Folge der Empfehlungen zu vermeiden. Die Regierung von 2011–16 führte denn auch nur zwei solche Abstimmungen durch (beide am gleichen Tag im Mai 2015[27]): das erfolgreiche Referendum zur Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe,[28] sowie das andere Referendum betreffend die Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur, das mit einer Rekordmehrheit abgelehnt wurde (recht bemerkenswert für eine Maßnahme, die ebenfalls die Bekämpfung einer Form der Diskriminierung zum Ziel hatte).[29] Alle Vorschläge des Konvents bis auf jenen, der wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betrifft, sind nach der Wahl einer neuen Regierung 2016 jedoch wieder auf die Tagesordnung gesetzt worden und eine Abstimmung darüber hat entweder bereits stattgefunden oder erscheint in Zukunft wahrscheinlich.

Das *Programm für eine Partnerschaftsregierung*, das auf die Parlamentswahlen im Februar 2016 folgte (dieses hatte die Bildung einer Minderheitsregierung durch Fine Gael zum Ergebnis), enthielt ein Bekenntnis zur Einrichtung einer Bürgerversammlung (diesmal ohne die Teilnahme von Politikerinnen und Politikern). Die Schaffung einer hundertköpfigen Versammlung wurde in der Folge durch Beschlüsse beider Kammern genehmigt. Ihr wurde ein Mandat zur Behandlung mehrerer Themen erteilt, darunter *inter alia* der achte Verfassungszusatz (Abtreibung betreffend) und die Art und Weise der Abhaltung von Referenden. Im Juni 2017 veröffentlichte die Versammlung einen Abschlussbericht, in dem sie empfahl, den achten Verfassungszusatz durch eine Regelung zu ersetzen, die dem Oireachtas das Recht gibt, über die Abtreibungsgesetzgebung zu entscheiden. Ein gemeinsamer Parlamentsausschuss empfahl dann ebenfalls die Streichung dieses Verfassungszusatzes. Ein entsprechender Vorschlag wurde in einem Referendum am 25. Mai 2018 mit einer Mehrheit von 66,4% angenommen.

---

26 Für eine ausführlichere Liste siehe H. McGee, *„Only Two Proposals for Constitution Referendum"*, Irish Times, 26. Januar 2015.

27 Ibid.

28 „Thirty-Fourth Amendment of the Constitution (Marriage Equality) Act 2015", per Referendum angenommen am 22. Mai 2015 und zum Gesetz gemacht am 29. August 2015.

29 „Thirty-fifth Amendment of the Constitution (Age of Eligibility for Election to the Office of President) Bill 2015".

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Bezüglich der Frage, wie Referenden durchgeführt werden, veröffentlichte die Versammlung ihren Abschlussbericht im Juni 2018. Darin empfahl sie *inter alia* (a) die Einrichtung einer permanenten Wahlkommission; (b) die Beibehaltung des gegenwärtigen Verbots der finanziellen Unterstützung der Referendumskampagne einer teilnehmenden Seite durch die Regierung; (c) wirksame Ausgabenbegrenzungen für politische Parteien, Kampagnengruppen und Einzelpersonen in Referendumskampagnen; sowie (d) die Einführung von Bürgerinitiativen, die dem Volk sowohl Vorschläge für Verfassungsänderungen als auch für Gesetzesänderungen machen und zudem Angelegenheiten zur Entscheidung durch den Oireachtas auf dessen Tagesordnung setzen dürfen.[30] Die Annahme derartiger Vorschläge im Hinblick auf Bürgerinitiativen wäre eine radikale Veränderung für die irische Demokratie.

Bereits zuvor, im September 2017, hatte die (Minderheits-)Regierung einem vorläufigen Zeitplan für sieben Referenden zugestimmt, die in der Arbeit der Bürgerversammlung, des vorherigen Verfassungskonvents und im *Programm für eine Partnerschaftsregierung* wurzelten:[31] Ein Referendum über die Streichung des Abtreibungsverbots aus der Verfassung (welches wie bereits erwähnt im Mai 2018 abgehalten wurde); ein Referendum über die Abschaffung der verfassungsmäßigen Pflicht zur Kriminalisierung von Blasphemie (welches den Stimmberechtigten im Oktober 2018 unterbreitet wurde und erfolgreich war)[32] sowie ein Referendum über „die Rolle der Frau im häuslichen Leben“[33] und lokale Plebiszite über direkt gewählte

30 Siehe Report and Recommendations of the Citizens' Assembly on the Fourth and Fifth Topics: The Manner in Which Referenda Are Held & Fixed Term Parliaments (Juni 2018), Kapitel 1.

31 K. Doyle, *„Revealed: Timeline For The Seven Referendums You'll Be Voting In Over The Next Two Years“*, Irish Independent, 26. September 2017.

32 Artikel 40.6.1. Das Referendum über die Abschaffung der verfassungsmäßigen Pflicht zur Kriminalisierung der Blasphemie wurde am 26. Oktober 2018 abgehalten. Bei einer relativ dürftigen Wahlbeteiligung von nur 1.489.694 Wählern (43,9% der Wahlberechtigten), die darauf hinweist, dass hinsichtlich des Themas eine gewisse Apathie herrscht, stimmten 951.650 Wähler (64,9%) für die Abschaffung, während 515.808 (35,1%) dagegen stimmten.

33 Artikel 41.2.1. Eine Kontroverse darüber, ob dieser Abschnitt einfach gestrichen oder aber umformuliert werden sollte, um in geschlechtsneutralerer Sprache die Wichtigkeit der häuslichen Pflege anzuerkennen, war in Kombination mit dem (damit verknüpften) Beharren eines Oireachtas-Ausschusses auf gründliche prälegislative Prüfung ausreichend, um die Absichten der Regierung zur Abhaltung eines diesbezüglichen Referendums im Oktober 2018 zu durchkreuzen. (Siehe C. Gleeson und P. Logue, *„Referendum on 'Sexist' Reference to Women's Place*

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Bürgermeister (im Mai 2019 in Limerick, Cork und Waterford abgehalten, jedoch nur in ersterer Stadt erfolgreich[34]); ein Referendum über die Liberalisierung der Scheidungsbedingungen (mit sehr großer Mehrheit von 82,1% im Mai 2019 angenommen[35]) und Referenden über die Ausdehnung des Wahlrechts bei Präsidentschaftswahlen auf irische Staatsbürgerinnen und -bürger, die ihren Wohnsitz im Ausland haben[36] sowie über die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre.[37] Wie die Regierung auf die im Juni 2018 ausgesprochenen Empfehlungen der Bürgerversammlung in Bezug auf die Durchführung von Referenden reagieren wird, bleibt abzuwarten.

---

in the Home Postponed", Irish Times, 5. September 2018). Vermutlich ist diese Verzögerung jedoch nur temporär.

34 Die Wählerinnen und Wähler in jeder Stadt wurden gefragt, ob sie für die Einführung von direkt gewählten Bürgermeistern mit einigen exekutiven Befugnissen waren. Das Plebiszit in Limerick war mit 52% der Stimmen erfolgreich. Die Plebiszite in Waterford und Cork hatten eine Ablehnung durch die Wählerschaft zum Ergebnis. In beiden Städten stimmten nur 49% der Stimmenden dafür (Siehe Anon., *„Mayoral Plebiscites: Results"*, Irish Times, 28. Mai 2019), wobei es beträchtliche Kritik sowohl am Versagen seitens der Politikerinnen und Politiker gab, für die Vorschläge zu werben, als auch an der Inadäquatheit der Vorkehrungen, die für die Information der Wählerinnen und Wähler über die Plebiszite getroffen worden waren. (Siehe E. Dalton, *„Questions Raised Over Delivery of Plebiscite Booklets",* Irish Times, 29. Mai 2019 und Anon., *„Imbalance of Power",* Irish Times, 30. Mai 2019.) (Siehe auch diesen früheren Artikel zu diesen Plebisziten: H. McGee, *„Directly Elected Mayors for Dublin, Cork at Least Six Years Away"*, Irish Times, 23. Januar 2018.) Berichten zufolge soll in der zweiten Jahreshälfte 2019 eine Bürgerversammlung zum Thema „angemessene Rahmenbedingungen für ein gleichartiges Plebiszit in Dublin" einberufen werden (siehe Anon., *„Imbalance of Power",* Irish Times, 30. Mai 2019).

35 Siehe J. Horgan-Jones, *„Referendum for Changes to Divorce Passes Easily",* Irish Times, 27. Mai 2019. Der Vorschlag wurde in jedem einzelnen Wahlbezirk des Landes angenommen, wurde im Vergleich zu früheren Referenden zum Thema Scheidung jedoch nur von sehr wenigen Kontroversen, Debatten oder Kampagnen begleitet und spielte nur eine untergeordnete Rolle im Vergleich zu den lokalen und Europawahlen, die am selben Tag stattfanden.

36 Beide Referenden sollten am 24. Mai 2019 abgehalten werden, am gleichen Tag, an dem in Irland die Wahlen zum Europaparlament und Kommunalwahlen stattfinden. Siehe M. FitzGerald, *„Referendums on divorce and voting proposed for May 2019",* RTE News-Webseite, 5. Dezember 2018. Für allgemeinere Informationen zur erwarteten Planung dieser und weiterer Referenden siehe N. Ryan, *„These are the Referendums Coming Up In 2019 - And A Few After That",* Journal.ie, 1. Januar 2019.

37 Jetzt jedoch auf ein unbestimmtes Datum nach 2019 verschoben (siehe Ryan, *loc. cit.*).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

C. Kategorisierung der irischen Referenden

I. Überblick über die thematische Kategorisierung der Referenden (angenommene und abgelehnte Vorschläge) in Irland

Die bis dato in Irland abgehaltenen Verfassungsreferenden können nach Themen kategorisiert werden. Diese Kategorisierung findet sich in untenstehender Tabelle 1, wobei ein durch den Verfasser entworfenes Kategorisierungssystem verwendet wurde. In der linken Spalte wurde versucht, jedem Referendum ein einzelnes Hauptziel oder Thema zuzuordnen, soweit dies möglich ist.

Tabelle 1: Themenanalyse aller 41 erfolgreichen und gescheiterten Versuche, die irische Verfassung per Referendum abzuändern

Kategorie	Anzahl Referenden – exklusive Kategorien	Anzahl Referenden – überlappende Kategorien
Mit sozialem/gesellschaftlichem Wandel verknüpft	14	19 [38]
EU-bezogen	9	9
Veränderungen des nationalen Wahl- oder Parlamentssystems	9 [39]	9
Aufhebung der Auswirkungen gerichtlicher Entscheidungen	3	6 [40]
Unterstützung internationaler Vereinbarungen	2	2
Verbrechensbekämpfung/Einwanderungsgesetze	2	2
Justizverwaltung	1	2 [41]
Wirtschaftliche Fragen mit Ausnahme von EU-Verträgen	1	1

38 Bei Einbeziehung von Referenden in Bezug auf EU-Verträge.

39 Das Referendum über die Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur im Jahre 2015 wurde dieser Überschrift zugeordnet.

40 Einschließlich des (erfolgreichen) Kautionsreferendums von 1996 und der (gescheiterten) Referenden der Jahre 1992 und 2002, bei denen eine restriktivere Gestaltung der irischen Abtreibungsgesetzgebung, wie sie im Fall *X* interpretiert worden war, zur Abstimmung stand.

41 Das Referendum über Reduzierungen der Justizvergütung könnte plausiblerweise unter dieser Überschrift aufgeführt werden, obwohl es in Wirklichkeit hauptsächlich wirtschaftlich motiviert war und weniger auf Gründe zurückzuführen war, die mit der Rechtsprechung zu tun haben.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

In der rechten Spalte wurde ein alternativer Ansatz mit überlappenden Kategorisierungen genutzt – mit anderen Worten werden hier Referenden, die mehr oder weniger ausgeprägt mit den identifizierten Themen oder Zielen zu tun haben, als unter die jeweils relevanten Themenüberschriften fallend kategorisiert. Die Kombination beider Ansätze vermittelt einen Eindruck davon, zu welchen Zwecken verfassungsändernde Referenden im Laufe des 82-jährigen Bestehens der Verfassung in Irland eingesetzt worden sind.

Kurz gesagt befasste sich die größte Anzahl an Referenden mit der Ausgestaltung und Widerspiegelung dessen, was sich unter dem Oberbegriff des gesellschaftlichen Wandels Irlands insbesondere während letzten 40 Jahre zusammenfassen lässt (auch wenn der Veränderungsprozess, der in diese Referenden mündete, natürlich bereits deutlich früher seinen Ursprung nahm). 14 Referenden haben sich mit solchen Themen befasst – 19, wenn man auch die Referenden bezüglich der EU-Verträge in diese Kategorie aufnimmt. Auf dieses Thema wird weiter unten in Abschnitt C. II. näher eingegangen.

Die Referenden in Bezug auf die EU-Verträge erreichen einen geteilten zweiten Platz, wenn man sie als eigene Kategorie betrachtet. Die Menge der Referenden zu diesem Thema spiegelt eher die sich seit 1972 stetig weiterentwickelnde Natur der Europäischen Union selbst wieder, als die Entwicklung des irischen Verhältnisses zur Union, ist jedoch auch ein Ergebnis sowohl der Unschärfe als auch der Strenge der Rechtsprechung des Supreme Court bezüglich der Frage, wann ein Referendum über europäische Verträge in Irland abgehalten werden muss. Die Entscheidung des Supreme Court im Fall *Crotty* 1987[42] hat mehrere irische Regierungen in Folge dazu genötigt, Referenden abzuhalten, die sie andernfalls schlicht nicht durchgeführt hätten. Beispiele dafür sind die Referenden zur Einheitlichen Europäischen Akte und dem Fiskalpakt. Auf dieses Thema wird weiter unten in Abschnitt D. III. näher eingegangen.

Versuche, das Wahlsystem zu verändern, stehen ebenfalls auf Platz 2 in der Rangliste der Referendumsgründe in Irland[43] – was zumindest teilweise Irlands anhaltende Bemühungen widerspiegelt, ein Parlamentssystem zu finden, das vollkommen seinen Zweck erfüllt. Wie wir jedoch in untenstehendem Abschnitt C. III. sehen werden, sind mehrere Referenden dieser Kategorie gescheitert.

---

42 [1987] IESC 4, [1987] IR 713, [1987] ILRM 400, [1987] 2 CMLR 666.

43 Zumindest dann, wenn man das Referendum zur Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaft als dieser Kategorie zugehörig betrachtet.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Aufhebung der Auswirkungen gerichtlicher Entscheidungen – was man auch als Kampf zwischen politischem Konstitutionalismus und rechtlichem Konstitutionalismus bezeichnen könnte[44] – bildet die nächstgrößte Kategorie. Der Einsatz von Referenden zu diesem Zweck demonstriert, dass wenngleich die Befugnisse des irischen Supreme Court zur Überprüfung von Gesetzen analog zu jenen des US-amerikanischen Supreme Court sind, Ersterer aufgrund der um einiges einfacheren Veränderbarkeit des Texts der irischen Verfassung letztlich doch eine schwächere Stellung innehat. Auf dieses Thema werden wir im Folgenden zurückkommen.

II. Kategorisierung des Erfolgs: Verfassungsänderungen, die per Referendum angenommen wurden

Wie weiter oben bereits festgestellt wurde, lässt sich die Geschichte der irischen Verfassung von 1937 in zwei aufeinanderfolgende Phasen einteilen, wobei in der ersten überhaupt keine erfolgreichen Referenden stattfanden und in der zweiten eine sehr große Zahl von Referenden erfolgreich war. Warum hat es in den letzten fünf Jahrzehnten so viele Verfassungsänderungen gegeben (im krassen Gegensatz zu den vorherigen 35 Jahren)? Eine Betrachtung der Gründe, aus denen die einzelnen Referenden für notwendig befunden wurden, könnte die Ursachen dieser Veränderung beleuchten. Es sind verschiedenste Kategorisierungen der Überlegungen möglich, die den per Referendum angenommenen Veränderungsvorschlägen zugrunde lagen, wobei unvermeidlich ist, dass einige Kategorien sich zu einem gewissen Grad überlappen.

In der untenstehenden Tabelle 2 werden die erfolgreichen Referenden nach Themen oder Zielen kategorisiert. Auch hier wurde wieder in der linken Spalte eine Kategorisierung auf Grundlage eines einzelnen dominanten Themas oder Ziels jedes erfolgreichen Referendums getroffen, während in der rechten Spalte der alternative Ansatz der überlappenden Kategorien gegenübergestellt wird.

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass elf Verfassungsänderungen mit dem gesellschaftlichen Wandel in Irland verknüpft sind, die meisten davon mit dem langsamen aber unzweifelhaften Übergang Irlands von einem monolithischen, sozialkonservativen und überwiegend katholischen Land hin zu einer sehr viel weniger religiösen, dafür aber säkulareren und liberaleren

44 Siehe dazu R. Bellamy, *Political Constitutionalism* (Cambridge University Press, Cambridge, 2007).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Gesellschaft. Es wäre nebenbei bemerkt alles andere als undenkbar, auch die Referenden mit Europa-Bezug in diese Kategorie aufzunehmen.

Tabelle 2: Thematische Kategorisierung der 30 per Referendum in Irland angenommenen Verfassungsänderungen

Kategorie	Anzahl bei Verwendung exklusiver Kategorien	Anzahl bei Verwendung überlappender Kategorien
Mit sozialem/gesellschaftlichem Wandel verknüpft	11	18 [45]
Bezug zur Ratifizierung von EU-Verträgen	7	7
Änderungen am Wahlsystem	4	4
Aufhebung der Auswirkungen gerichtlicher Entscheidungen	2 [46]	4 [47]
Verbrechensbekämpfung/Einwanderungsgesetze	2	2
Unterstützung internationaler Vereinbarungen	2	2
Wirtschaftliche Fragen mit Ausnahme von EU-Verträgen	1	1
Justizverwaltung	1	1

Noch naheliegender ist es aber, das Referendum von 1973 in diese Liste aufzunehmen, welches die Sonderstellung der katholischen Kirche in der Verfassung aufhob (und ebenfalls die verfassungsmäßige Anerkennung

45 Bei Einbeziehung von EU-bezogenen Referenden.

46 Hier ist zu beachten, dass das Referendum von 1984, welches die Ausweitung des Wahlrechts bei Dáil-Wahlen ermöglichte, die Auswirkungen des Gesetzes *„Re Article 26 and the Electoral (Amendment) Bill"* [1984] IR 268, [1984] ILRM 539 aufhob. In der Spalte „Exklusive Kategorien" wurde dieses Referendum allerdings dem Thema „Änderungen am Wahlsystem" zugeordnet, da das Urteil nicht den Initialimpuls zur Änderung des betroffenen Gesetzes gab, auch wenn es zweifelsohne ein Schlüsselfaktor für die Einberufung eines Referendums zu diesem Thema war.

47 Bei Einbeziehung des Kautionsreferendums von 1996 und des Referendums im Jahre 1984 zur Ausweitung des Wahlrechts bei Dáil-Wahlen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

mehrerer anderer Religionen beendete), sowie das Referendum von 1996, welches das Scheidungsverbot aus der Verfassung strich.

Der Verfassungszusatz, mit welchem das Abtreibungsverbot in die Verfassung aufgenommen wurde (1983), stellte eine Kehrtwende dieses allgemeinen Trends zur Liberalisierung dar. Allerdings folgten darauf die beiden Referenden von 1992, die das Recht zur Aus- und Wiedereinreise sowie das Recht auf Verbreitung von Informationen zu Abtreibungsmöglichkeiten in anderen Ländern einführten (zugleich wurde außerdem eine Verfassungsänderung abgelehnt, die eine liberale gerichtliche Interpretation des ursprünglichen Verfassungszusatzes von 1983 wieder verworfen hätte). Vier der fünf jüngsten Referenden – die Abstimmung von 2015 über die Aufnahme der gleichgeschlechtlichen Ehe in die Verfassung, die beiden Referenden von 2018 zur Abschaffung des 1983 eingeführten Abtreibungsverbots und der verfassungsmäßigen Vorschrift zur Kriminalisierung der Blasphemie sowie das Referendum von 2019, mit welchem die vorgeschriebene vierjährige Trennungsdauer als Voraussetzung für eine Scheidungserlaubnis abgeschafft wurde – passen eindeutig in diese Kategorie.

Die Entstehung eines Staates mit einer liberaleren Identität – und größerer Ähnlichkeit zu den meisten seiner europäischen Nachbarn – war bereits in der Aufnahme des Verbots der Todesstrafe in die Verfassung 2002 zu erkennen, selbst wenn die Auswirkungen dieser Verfassungsänderung rein präventiver Natur waren. (Die Todesstrafe war zuletzt 1954 vollzogen worden und alle darauffolgenden Todesurteile waren umgewandelt worden, bis im Jahre 1990 jede Rechtsvorschrift zur Todesstrafe per Gesetz abgeschafft wurde.[48])

Der Verfassungszusatz zu Kinderrechten von 2012 erhielt durch das Bekanntwerden der massiven Verletzungen der Rechte von Kindern in kirchlichen Waisenhäusern einige Jahrzehnte zuvor sicherlich zusätzliche politische Dynamik, auch wenn die praktischen Auswirkungen dieses Verfassungszusatzes (außerhalb des Bereichs der Adoption) sehr begrenzt waren.[49]

---

48 Siehe „Criminal Justice Act 1990".

49 Dieser Zusatz wurde als 31. Verfassungszusatz bezeichnet und der darauffolgende Zusatz von 2013, der die Schaffung des Court of Appeal ermöglichte, wurde als 32. Verfassungszusatz gezählt. Zu dieser Zeit wurde die Verfassung jedoch nur 28 Mal geändert (einschließlich der beiden ersten Male, wo sie durch den Oireachtas ohne Referendum geändert wurde). Der Grund für diese Abweichung war die offizielle Sichtweise, der zufolge es keine 12., 22., 24. oder 25. Verfassungsänderung gegeben hat. Dies wird dadurch begründet, dass diese Ziffern Referendumsvorschlägen zugeordnet sind, die vorgeschlagen wurden, letztlich jedoch nicht in

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Einige dieser Referenden positionierten den Staat gegen den sinkenden Einfluss der katholischen Kirche und wurden Gegenstand intensiver öffentlicher Debatten – insbesondere jene, die Scheidungen und Abtreibungen betrafen. Infolge des im Laufe der Zeit schwindenden Einflusses der Kirche – ein Prozess, der durch eine Reihe von Skandalen beschleunigt wurde – ist der Erfolg liberalisierender Verfassungsänderungen zunehmend sicherer geworden. Die Annahme des Referendums von 2019, das die Vorschriften zu Scheidungsvoraussetzungen mit einer überwältigenden Mehrheit von 82% liberalisierte, ohne dass überhaupt eine richtige Kampagne dafür geworben hätte, ist ein starker Beleg für den Wandel und die zunehmende Säkularität der irischen Gesellschaft. Schon vor dieser jüngsten Phase waren einige liberalisierende Verfassungsänderungen (z.B. jene zur Abschaffung der Todesstrafe und der Sonderstellung der katholischen Kirche) weitestgehend unumstritten gewesen und zeigten einen gewissen Konsens hinsichtlich des gesellschaftlichen Wandels in Irland an.

Referenden, welche die Entwicklung Irlands hin zu einer liberaleren Gesellschaft widerspiegeln, sind auch in Zukunft weiterhin zu erwarten. Der Verfassungskonvent 2012–2014 sprach sich dafür aus, Artikel 41.2.1 abzuändern (die Rolle der Frau im häuslichen Leben betreffend). Das Regierungsprogramm der im September 2017 gewählten Minderheitsregierung enthielt einen Vorschlag zu seiner Abschaffung. Jedoch war eine Kontroverse darüber, ob dieser Abschnitt einfach gestrichen oder aber umformuliert werden sollte, um in geschlechtsneutralerer Sprache die Wichtigkeit der häuslichen Pflege anzuerkennen, in Kombination mit dem (damit verknüpften) Beharren eines Oireachtas-Ausschusses auf gründliche prälegislative Prüfung ausreichend, um die Absichten der Regierung zur Abhaltung eines diesbezüglichen Referendums im Oktober 2018 zeitweilig zu durchkreuzen.[50]

Sieben der 30 erfolgreichen Referenden seit 1972 waren mit der Mitgliedschaft Irlands in der heutigen Europäischen Union verknüpft, nämlich zunächst das Beitrittsreferendum (1972), gefolgt von erfolgreichen

---

Kraft getreten sind – entweder, weil sie nicht durch den Oireachtas angenommen wurden oder weil sie im Referendum abgelehnt wurden. Auch wenn die Ziffer einer abgelehnten Verfassungsänderung normalerweise für das nächste darauffolgende Referendum genutzt wird, ist das nicht immer geschehen. Aus ähnlichen Gründen wurde das jüngste Referendum (über die Erleichterung der Scheidungsvoraussetzungen) als 38. Verfassungszusatz ausgestaltet, auch wenn es sich erst um die 32. Verfassungsänderung handelte.

50 Siehe dazu Anon., *„Why is the 'women's place' referendum so controversial?"*, Irish Times, 5. September 2018.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Referenden über die Einheitliche Europäische Akte (1987), den Maastrichter Vertrag (1992), den Vertrag von Amsterdam, den Vertrag von Nizza, den Lissabon-Vertrag und zuletzt das Referendum über den Fiskalpakt (streng genommen handelt es sich dabei nicht um einen Vertrag der Europäischen Union, er ist aber eng mit der Europäischen Union und der Eurozone verknüpft, welche Teil der EU ist).

Man *könnte* die Referenden in Bezug auf die Europäische Union vereinfacht gesagt als mit dem wirtschaftlichen Schicksal des Landes verknüpft bezeichnen, da die Aktivitäten der Europäischen Union im Kern größtenteils wirtschaftlicher Natur sind. In Wirklichkeit sind die EU-bezogenen Referendumskampagnen in Irland jedoch keine größtenteils oder gar vollständig wirtschaftsbezogenen Debatten. Im Gegenteil scheinen sie weit davon entfernt zu sein, denn in Referendumskampagnen stehen immer wieder Themen wie Neutralität, Abtreibung und das starke Bedürfnis nach Beibehaltung des Unternehmenssteuerniveaus Irlands auf der Tagesordnung – oft in einem Maß, das die tatsächliche Relevanz des Themas für den jeweiligen Vertrag weit übersteigt.

Ein weiteres Referendum, das klar mit wirtschaftlichen Fragen verbunden war – was mit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise in Irland 2008, die etwa fünf Jahre andauerte,[51] leider zu einem recht dringlichen Thema wurde – war das Referendum von 2011 über die Einschränkung des Verbots der Senkung von Richtergehältern. Dies ermöglichte es, Richter an den generellen Gehaltssenkungen im öffentlichen Dienst zu beteiligen. Grob gesagt können wir daher sagen, dass acht der 31 Verfassungsänderungen per Referendum einen wirtschaftlichen Bezug hatten.

Vier Verfassungsänderungen per Referendum zielten auf die Änderung des Wahlsystems ab – genauer gesagt, auf die Ausweitung, Modernisierung und vernunftbasierte Gestaltung der Wahlrechte. Dazu zählt die Verfassungsänderung von 1973, welche das Wahlalter von 21 auf 18 senkte, das Referendum von 1979, welches dem Staat eine gerechtere Regulierung der Wählerschaft für das Oberhaus (Senat) erlaubte (genauer gesagt, wurden die Kategorien der Hochschulabsolventen weiter gefasst, die für die sogenannten Universitätssitze abstimmen konnten), das Referendum von 1984

51 Siehe z.B. A. Martin, *„Ireland Exits Bailout in Better Shape“,* BBC News-Webseite, 13. Dezember 2013. Siehe dazu allgemeiner P. Honohan, *Currency, Credit and Crisis: Central Banking in Ireland and Europe* (Cambridge University Press, Cambridge, 2019) sowie A. Murphy und D. Donovan, *The Fall of the Celtic Tiger: Ireland and the Euro Debt Crisis* (Oxford University Press, Oxford, 2013).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

zur Ausweitung des Wahlrechts auf bestimmte Nicht-Staatsbürger (hauptsächlich Briten und andere EU-Bürger) sowie die Einführung der Vorschrift zur Abhaltung von lokalen Wahlen im Fünfjahresrhythmus (Referendum 1999).

Zwei Verfassungsänderungen per Referendum können dem primären Ziel der Aufhebung von Entscheidungen irischer Gerichte bezüglich der Bedeutung von Verfassungsbestimmungen zugeordnet werden (die gerichtliche Überprüfung von Gesetzen ist ein Schlüsselelement des irischen Verfassungssystems). Solche Referenden können als Teil einer Art des indirekten Dialogs zwischen den Gerichten und der Exekutive betrachtet werden. Ein solches Referendum von 1979 bestimmte, dass Adoptionsbeschlüsse nicht deshalb für verfassungswidrig erklärt werden konnten, weil sie nicht durch ein Gericht gefasst worden waren. Eine andere Verfassungsänderung 1997 schränkte eine außerordentlich restriktive Verfassungsinterpretation durch die Gerichte ein, indem festgelegt wurde, dass der High Court unter bestimmten Umständen die Offenlegung von Kabinettsdiskussionen veranlassen darf. Zudem waren aber auch die Referenden zur Verschärfung der verfassungsmäßigen Abtreibungsrestriktionen, zum Recht auf Informationen über Abtreibungen im Ausland und zum Recht auf Ein- und Ausreise zum Zweck der Abtreibung im Ausland – 1992 alle am selben Tag abgehalten – allesamt Reaktionen auf die Entscheidungen des Supreme Court im Fall *X*,[52] ebenso wie das spätere Abtreibungsreferendum im Jahre 2002 und das Referendum von 1984, das die Ausweitung des Wahlrechts für Wahlen zum Dáil (dem Unterhaus des Parlaments) ermöglichte.[53] All diese erfolgreichen Abstimmungen können daher ebenfalls zur Kategorie „Referenden zur Aufhebung von Gerichtsentscheidungen" gezählt werden. Die direkte Aufhebung der Auswirkungen einer Gerichtsentscheidung bezüglich der Interpretation einer Verfassungsbestimmung ist einer der offensichtlicheren Aspekte des indirekten Dialogs, welcher zwischen den Gerichten und der Exekutive entstehen kann, doch es gibt noch andere: Im Folgenden werden wir sehen, dass die Gerichte im Gegenzug großen Einfluss auf die Beantwortung der Frage ausgeübt haben, ob ein Referendum über europäische Verträge abgehalten werden sollte, ebenso wie auf die Art und Weise, wie Referendumskampagnen durchgeführt werden.

Bei zwei Referenden ging es um die Verbrechensbekämpfung oder die Verschärfung der Einwanderungskontrolle. So erlaubte ein Referendum im

52 *Attorney General v. X* [1992] IESC 1; [1992] 1 IR 1.
53 Siehe dazu Fn. 46.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Jahre 1996 den Gerichten erstmals, einer Person die Freilassung auf Kaution zu verweigern, wenn sie im Verdacht stand, dass sie anderenfalls ein schweres Verbrechen begehen würde.[54] Ein Referendum im Jahre 2004 schaffte das liberale Territorialitätsprinzip für das Recht auf Staatsbürgerschaft ab, dessen Anwendung im Vorfeld sehr stark angestiegen war.

Zwei Referenden wurden angenommen, um den Abschluss internationaler Verträge zu ermöglichen, nämlich das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (2002) und das Karfreitagsabkommen, welche das – hoffentlich dauerhafte – Ende des dreißigjährigen gewalttätigen Konflikts in Nordirland darstellte (1998).[55] Die jüngste angenommene Verfassungsänderung bezog sich auf die Effizienz der Rechtsprechung und forderte die Schaffung eines Court of Appeal per Gesetz sowie die Abschaffung der Ein-Urteil-Regel, die den Supreme Court bis zu diesem Zeitpunkt in Fällen gebunden hatte, die die Verfassungsmäßigkeit von Statuten betrafen (letzterer Aspekt spielte in den öffentlichen Debatten zu dieser Verfassungsänderungen allerdings kaum eine Rolle).

III. Kategorisierung der Fehlschläge: Verfassungsänderungen, die per Referendum abgelehnt wurden

Natürlich gab es auch einige vorgeschlagene Verfassungsänderungen, die durch die Stimmberechtigten abgelehnt wurden – seit 1937 wurden insgesamt 11 Vorschläge verworfen. Sieben dieser Referenden fanden in den Jahren ab 2001 statt. Solche Fälle spiegeln offensichtlich die Unzufriedenheit der Wählerschaft mit den ihnen vorgesetzten Vorschlägen wider und zeigen insofern normalerweise auch eine Diskrepanz zwischen den Ansichten der gewählten Vertreterinnen und Vertreter und den unmittelbar ausgedrückten Standpunkten der vertretenen Wählerschaft auf. In Tabelle 3 werden die gescheiterten Referenden nach Themen kategorisiert. Auch hier wird wieder in der linken Spalte eine einzelne, dominante Kategorie für jedes Referendum aufgeführt, soweit dies möglich ist. In der rechten Spalte wurden überlappende Kategorien verwendet.

---

54 Dies könnte ebenfalls als Verfassungsänderung kategorisiert werden, die Gerichtsentscheidungen aufhebt, da sie die Aufhebung von Gerichtsentscheidungen in diesem Bereich als Auswirkung hatte.

55 Diese Verfassungsänderung änderte auch die umstrittenen Artikel 2 und 3 der irischen Verfassung, welche den Anspruch der Republik auf das Territorium Nordirlands beinhalteten.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 3: Thematische Kategorisierung der 11 per Referendum abgelehnten Verfassungsänderungen

Kategorie	Anzahl bei Verwendung exklusiver Kategorien	Anzahl bei Verwendung überlappender Kategorien
Veränderungen des nationalen Wahl-/Parlamentssystems	5	6
Mit sozialem/gesellschaftlichem Wandel verknüpft	3	5 [56]
EU-bezogen	2	2
Aufhebung der Auswirkungen gerichtlicher Entscheidungen	1	3

Fünf der elf gescheiterten Verfassungsänderungen betrafen Versuche der Reform des Wahl- oder Parlamentssystems Irlands. Drei dieser Änderungsvorschläge erfolgten vor der Ära (hauptsächlich) erfolgreicher Referenden, die 1972 begann. So wurde 1958 ein Vorschlag abgelehnt, der *inter alia* darauf abzielte, das Wahlsystem vom Verhältniswahlrecht auf ein Mehrheitswahlrecht britischer Art umzustellen – auch ein zweiter Versuch im Jahre 1968 scheiterte. Ein weiteres Referendum bezüglich der Ziehung von Wahlkreisgrenzen scheiterte 1968 ebenfalls. Der anscheinend inhärente Konservatismus der irischen Wählerinnen und Wähler in Bezug auf Veränderungen des demokratischen Systems trat im Oktober 2013 erneut zu Tage, als ein Vorschlag der Regierung zur Abschaffung des Seanad (das Oberhaus des irischen Parlaments) im Referendum abgelehnt wurde. Zwei Jahre später wurde sogar ein Vorschlag zur Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur von 35 auf 21 Jahre abgelehnt – was bedeutete, dass die Stimmberechtigten ironischerweise mit großer Mehrheit für die Beibehaltung einer altersdiskriminierenden Vorschrift stimmten, während sie gleichzeitig mit sehr großer Mehrheit für die Gleichbehandlung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften in Bezug auf das Eherecht votierten.

Drei gescheiterte Referenden bezogen sich auf Aspekte des gesellschaftlichen Wandels: Die Ablehnung des ersten Scheidungsreferendums 1986 (im Jahre 1996 wiederum rückgängig gemacht) und das Scheitern von zwei aufeinanderfolgenden Versuchen der Stärkung des verfassungsmäßigen

56 Bei Einbeziehung von Referenden mit Europa-Bezug.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Abtreibungsverbots in den Jahren 1992 und 2002. Wenn man jedoch gescheiterte Referenden mit Europa-Bezug hinzuzählt, steigt diese Zahl auf fünf.

Zwei gescheiterte Referenden hatten Verträge der Europäischen Union zum Thema. Beim ersten im Jahre 2001 ging es um eine Verfassungsänderung zur Ermöglichung der Ratifizierung des Vertrags von Nizza. Das zweite war 2008 das Referendum zur Ermöglichung der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags. Beide Ablehnungen per Referendum wurden später als Ergebnis einer Form des Dialogs zwischen Exekutive und Wählerschaft rückgängig gemacht. So wurde die Verfassungsänderung für den Vertrag von Nizza erst im zweiten Versuch akzeptiert, nachdem die Regierung legislative und exekutive Maßnahmen zur Erhöhung der Rechenschaftspflicht der irischen Regierung gegenüber dem irischen Parlament in europäischen Angelegenheiten ergriffen hatte und zudem die irische Neutralität in EU-Zusammenhängen ausdrücklich durch die Verfassung schützen ließ. Die Verfassungsänderung zum Lissabon-Vertrag war erst in einem zweiten Referendum erfolgreich, nachdem die irische Regierung (i) Zusicherungen nach dänischem Muster hinsichtlich der Bedeutung einiger Bestimmungen des Lissabon-Vertrags und (ii) eine politische Zusage des Europäischen Rats erhalten hatte, derzufolge die Mitgliederzahl der Kommission nicht auf eine niedrigere Zahl als die Anzahl der Mitgliedstaaten reduziert werden würde.

Die Tatsache, dass zwei gescheiterte Referenden die Europäische Union betrafen, ist von besonderem Interesse, weil dies darauf hinweist, dass die irische Ratifizierung von EU-Verträgen (sogar von Verträgen, die durch die irische Regierung verhandelt und unterzeichnet wurden) nicht mehr unbedingt als selbstverständlich betrachtet werden kann. Dies ist außerhalb Irlands ein Punkt von erheblichem Interesse, da eine einstimmige Annahme von Änderungen an EU-Verträgen durch alle Mitgliedstaaten gesetzlich vorgeschrieben ist.[57] Es könnte den Druck dahingehend erhöhen, zukünftige Schritte in Richtung einer verstärkten europäischen Integration auf gleiche Weise wie den Fiskalpakt zu verabschieden (d.h. wie Nicht-EU-Verträge) und für diese zudem ein Inkrafttreten für ratifizierende Staaten zu ermöglichen, selbst wenn die Menge der ratifizierenden Staaten nicht alle Unterzeichnerstaaten des jeweiligen Vertrags umfasst.

Ein gescheitertes Referendum im Jahre 2011 betraf den Versuch, den Oireachtas von den andauernden Auswirkungen einer gerichtlichen Ent-

57 Siehe Artikel 48 EUV.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

scheidung zu befreien, welche seine Macht zur Durchführung von Untersuchungen beschränkte. Zwei erfolglose Referenden, durch welche die Abtreibungsregeln restriktiver gestaltet werden sollten (1992 und 2002) waren Versuche der Aufhebung gerichtlicher Entscheidungen.

IV. Abstimmungsbeteiligung und relative Anteile von Ja- und Nein-Stimmen in irischen Referenden

Die Daten, Themen, Abstimmungsbeteiligungen (sowohl in absoluten Zahlen als auch als prozentualer Anteil der Wahlberechtigten) sowie die Anzahl der für und gegen jeden Vorschlag abgegebenen Stimmen (wiederum in absoluten Zahlen und als prozentualer Anteil der Wahlberechtigten) in allen bis dato abgehaltenen irischen Referenden sind von Interesse. Sie werden unten in Tabelle 4 aufgelistet. Dies scheint unter anderem deshalb nützlich, weil es einen chronologischen Eindruck der Nutzung von Referenden in Irland vermittelt und zudem bereits im obigen Text diskutierte Aspekte beleuchtet, wie etwa die Themen der verschiedenen Referenden. Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass aus den Stimmbeteiligungen und den relativen Verteilungen der Ja- und Nein-Stimmen in den 42 bisher in Irland abgehaltenen Referenden nützliche Erkenntnisse gezogen werden können.

Tabelle 4: Tabellarische Darstellung der Ergebnisse, Wahlbeteiligungen und abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen in allen irischen Referenden bis heute[58]

Datum	Thema	Gesamt-stimmen-zahl	(%)	Dafür	(%)	Dagegen	(%)
1. Juli 1937	Annahme der Verfassung	1.346.207	75,8	685.105	**56,5**	526.945	43,5
17. Juni 1959	Abschaffung des Verhältniswahlsystems	979.531	58,4	453.322	48,2	486.989	**51,8**
16. Oktober 1968	Änderung des Systems der Fixierung von Wahlkreisgrenzen	1.129.477	65,8	424.185	39,2	656.803	**60,8**

58 Alle relevanten Informationen sind hier zu finden: http://www.referendum.ie/archive.php. Eine ausführlichere Tabelle dieser Art ist hier zu finden: http://en.wikipedia.org/wiki/Amendments_to_the_Constitution_of_Ireland.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Datum	Thema	Gesamt-stimmen-zahl	(%)	Dafür	(%)	Dagegen	(%)
16. Oktober 1968	Abschaffung des Verhältniswahlsystems	1.129.606	65,8	423.496	39,2	657.898	**60,8**
10. Mai 1972	Beitritt zu europäischen Gemeinschaften	1.264.278	70,9	1.041.890	**83,1**	211.891	16,9
7. Dezember 1972	Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre	903.439	50,7	724.836	**84,6**	131.514	15,4
7. Dezember 1972	Abschaffung der Sonderstellung der katholischen Kirche	903.659	50,7	721.003	**84,4**	133.430	15,6
5. Juli 1979	Erleichterung von Entscheidungen des Adoptionsausschusses	623.476	28,6	601.694	**99,0**	6.265	1,0
5. Juli 1979	Wahlrechtsreform (Stimmrechte für Hochschulabsolventen bei Wahlen zum Seanad)	622.646	28,6	552.600	**92,4**	45.484	7,6
7. September 1983	Abtreibungsverbot/Anerkennung des Lebensrechts der Ungeborenen	1.265.994	53,7	841.233	**66,9**	416.136	33,1
14. Juni 1984	Bestimmungen zum Wahlrecht für Nicht-Staatsbürger	1.138.895	47,5	828.483	**75,4**	270.250	24,6
26. Juni 1986	Streichung des Scheidungsverbots aus der Verfassung	1.482.644	60,8	538.279	36,5	935.843	**63,5**
26. Mai 1987	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte	1.085.304	44,1	755.423	**69,9**	324.977	30,1
18. Juni 1992	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags	1.457.219	57,3	1.001.076	**69,1**	448.655	30,9

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Datum	Thema	Gesamt-stimmen-zahl	(%)	Dafür	(%)	Dagegen	(%)
25. November 1992	Einschränkung des Abtreibungsrechts nach Fall *X*	1.733.309	68,2	572.177	34,6	1.079.297	**65,4**
25. November 1992	Ermöglichung des Rechts auf Auslandsreisen	1.733.821	68,2	1.035.308	**62,4**	624.059	37,6
25. November 1992	Ermöglichung des Rechts auf Information und Verbreitung von Informationen über Abtreibungsmöglichkeiten im Ausland	1.732.433	68,1	992.833	**59,9**	665.106	40,1
24. November 1995	Streichung des Scheidungsverbots aus der Verfassung	1.633.942	62,2	818.842	**50,3**	809.728	49,7
28. November 1996	Ermöglichung der erleichterten Verweigerung von Kautionen	777.586	29,2	579.740	**74,8**	194.968	25,2
30. Oktober 1997	Einschränkung der Vertraulichkeitsregeln des Kabinetts	1.268.043	47,2	632.777	**52,6**	569.175	47,4
22. Mai 1998	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam	1.543.930	56,2	932.632	**61,7**	578.070	38,3
22. Mai 1998	Annahme des Karfreitagsabkommens und bedingte Streichung der Artikel 2 und 3 der irischen Verfassung	1.545.395	56,3	1.442.583	**94,4**	85.728	5,6
11. Juni 1999	Vorschrift über regelmäßige Kommunalwahlen	1.425.881	51,1	1.024.850	**77,8**	291.965	22,2
7. Juni 2001	Aufnahme des Verbots der Todesstrafe in die Verfassung	997.885	34,8	610.455	**62,1**	372.950	37,9

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Datum	Thema	Gesamt-stimmen-zahl	(%)	Dafür	(%)	Dagegen	(%)
7. Juni 2001	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs	997.565	34,8	629.234	**64,2**	350.512	35,8
7. Juni 2001	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Vertrags von Nizza	997.826	34,8	453.461	46,1	529.478	**53,9**
6. März 2002	Einschränkung des Abtreibungsrechts nach Fall *X*	1.254.175	42,9	618.485	49,6	629.041	**50,4**
19. Oktober 2002	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Vertrags von Nizza	1.446.588	49,5	906.317	**62,9**	534.887	37,1
11. Juni 2004	Abschaffung des Territorialitätsprinzips für den Zugang zur Staatsbürgerschaft	1.823.434	59,9	1.427.520	**79,2**	375.695	20,8
12. Juni 2008	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags	1.621.037	53,1	752.451	46,6	862.415	**53,4**
2. Oktober 2009	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags	1.816.098	58,0	1.214.268	**67,1**	594.606	32,9
27. Oktober 2011	Ermöglichung der Reduzierung von Richtergehältern	1.785.707	55,9	1.393.877	**79,7**	354.134	20,3
27. Oktober 2011	Ermöglichung von Untersuchungen durch den Oireachtas	1.785.208	55,9	812.008	46,7	928.175	**53,3**
31. Mai 2012	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Fiskalpakts	1.591.385	50,6	955.091	**60,3**	629.088	39,7

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Datum	Thema	Gesamt-stimmen-zahl	(%)	Dafür	(%)	Dagegen	(%)
10. November 2012	Aufnahme von Bestimmungen zu Kinderrechten in die Verfassung	1.066.239	33,5	615.731	**58,0**	445.863	42,0
4. Oktober 2013	Abschaffung des Seanad	1.240.729	39,2	591.937	48,3	634.437	**51,7**
4. Oktober 2013	Schaffung eines Court of Appeal	1.240.135	39,2	795.008	**65,2**	425.047	34,8
22. Mai 2015	Erweiterung der Ehedefinition auf gleichgeschlechtliche Ehen	1.949.725	60,5	1.201.607	**62,1**	734.300	37,9
22. Mai 2015	Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur von 35 auf 21	1.949.438	60,5	520.898	26,9	1.412.602	**73,1**
25. Mai 2018	Abschaffung der verfassungsmäßigen Anerkennung des Lebensrechts der Ungeborenen (Abtreibungsverbot)	2.159.655	64,1	1.429.981	**66,4**	723.632	33,6
26. Oktober 2018	Abschaffung der verfassungsmäßigen Pflicht zur Kriminalisierung der Blasphemie	1.489.694	43,9	951.650	**64,9**	515.808	35,1
24. Mai 2019	Abschaffung der verpflichtenden vierjährigen Trennungsphase als Voraussetzung für eine Scheidungserlaubnis und Streichung von Verfassungsbestimmungen über die Anerkennung von ausländischen Scheidungen	1.727.056	50,8	1.384.192	**82,1**	302.319	17,9

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Abstimmungsbeteiligung

Die Abstimmungsbeteiligung an irischen Referenden unterliegt starken Schwankungen. Wenn Referenden eine Frage großer politischer Bedeutung betreffen, können hohe Beteiligungen erreicht werden, was allerdings eher die Ausnahme als die Regel zu sein scheint. Höhepunkte waren diesbezüglich das Referendum über die Annahme der Verfassung 1937 mit einer Wahlbeteiligung von 75,8% sowie die Abstimmung über den Beitritt Irlands zu den europäischen Gemeinschaften 1972 mit einer Wahlbeteiligung von 68%. Im Kontrast dazu kann die Beteiligungen bei Referenden, die als rein technische Modifizierungen der Verfassung, als von größtenteils symbolischer Natur oder allgemein von geringer politischer Bedeutung betrachtet werden, zum Teil auf so niedrige Werte fallen, dass die Repräsentativität des gesamten Referendumsprozesses in Frage gestellt wird. Im Kautionsreferendum 1996 stimmten nur 29,2% der Stimmberechtigten ab. Nur wenig mehr als ein Drittel der Stimmberechtigten stimmten über das verfassungsmäßige Verbot der Todesstrafe, die Ermöglichung der Ratifizierung des Internationalen Strafgerichtshofs und den Vertrag von Nizza ab – obwohl alle drei Referenden am gleichen Tag im Jahre 2001 stattfanden. Das Referendum über Kinderrechte 2012 – weitestgehend, wenn auch keineswegs ausschließlich symbolischer Natur – erfuhr lediglich eine Stimmbeteiligung von 33,5%.

Von den 42 seit 1937 abgehaltenen Referenden haben 15 – oder mehr als ein Drittel – weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten an die Urnen gelockt. In 29 davon – d.h. über zwei Drittel, einschließlich aller Referenden seit 1996 – haben weniger als 60% der Stimmberechtigten abgestimmt.[59] Im Gegensatz dazu ist die Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen in der Regel deutlich höher. Keine Parlamentswahl zwischen 1948 und 1987 hatte eine Wahlbeteiligung von unter 70%.[60] Eine (1968) wies eine Wahlbeteiligung von 76,9% auf. Obgleich die Wahlbeteiligungen seit 1989 abgenommen haben (einzige Ausnahme ist hier die Wahl 2011) und die Wahl 2016 nur 65,1% der Wahlberechtigten an die Urnen lockte, war die

59 Das Referendum zur gleichgeschlechtlichen Ehe und das am gleichen Tag abgehaltene Referendum zur Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur übertrafen diesen Wert allerdings nur knapp, die Stimmbeteiligung betrug 60,5%.

60 Siehe allgemein R. López Pintor und M. Gratschew, Voter Turnout in Western Europe since 1945: A Regional Report (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2004), S. 64 ff. Siehe auch http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=IE.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

niedrigste Wahlbeteiligung in der Geschichte der irischen Parlamentswahlen seit 1948 im Jahre 2002 zu verzeichnen, als 62,6% der Wahlberechtigten ihre Stimme abgaben – eine Wahlbeteiligung, die in vier Fünftel der seit 1937 in Irland abgehaltenen Referenden nicht erreicht wurde.

Die Strategie, Referenden an Wahltagen abzuhalten, wurde bei neun einzelnen Gelegenheiten angewandt[61] und korreliert in der Regel mit überdurchschnittlicher Wahlbeteiligung. Referenden, die am Tag von Parlamentswahlen abgehalten wurden, wiesen die höchsten Abstimmungsbeteiligungen auf. Das Referendum über die Annahme der Verfassung am 1. Juli 1937 (der Tag der Parlamentswahl, bei der Eamon de Valeras Fianna Fáil in die Regierung gewählt wurde) hatte eine Stimmbeteiligung von 75,8%, was bis heute der Rekordwert für irische Referenden ist. Die Wahl im November 1992, aus der schließlich die von Albert Reynolds angeführte Koalition aus Fianna Fáil und Labour hervorging, fand am gleichen Tag statt wie drei abtreibungsbezogene Referenden. Die Stimmbeteiligung betrug knapp über 68% – die dritthöchste Stimmbeteiligung aller Zeiten bei einem Referendum. Die Kombination von Referenden mit Kommunal- und Europawahlen (die beide seit 1999 am selben Tag abgehalten werden) hat ebenfalls beachtliche Abstimmungsbeteiligungen gezeitigt. So betrug die Beteiligung am Referendum über die Liberalisierung der Scheidungsbedingungen im Mai 2019 50,8%, das Referendum im Juni 1999 über regelmäßige Kommunalwahlen erzielte eine ähnliche bemerkenswerte Beteiligung von 51,1% und das Referendum am 11. Juni 2004 über die Abschaffung des Territorialitätsprinzips für die Staatsbürgerschaft lockte 59,9% der Stimmberechtigten an die Urnen (die dreizehnthöchste Stimmbeteiligung aller Zeiten). Selbst die Kombination von Referenden mit der Wahl des irischen Präsidenten (wenn diese umkämpft ist, was nicht immer der Fall ist), einem weitestgehend zeremoniellen Amt, hat zu beachtlichen Stimmbeteiligungen geführt. Am Tag der Wahl Eamon de Valeras zum Präsidenten im Juni 1959 fand auch ein Referendum über die Abschaffung des Verhältniswahlsystems statt. 58,4% der Stimmberechtigten gaben dabei ihre Stimme ab. Am Tag der Wahl von Michael D. Higgins im Oktober 2011 fanden auch Referenden über Richtergehälter und parlamentarische Untersuchungen statt. 55,9% der Stimmberechtigten machten von ihrem Recht Gebrauch. Am Tag der Wahl seiner Vorgängerin Mary McAleese im Oktober 1997 dagegen beteiligten sich nur 47,2% der Stimmberechtigten an einem gleichzeitig abgehaltenen Referendum zum politisch nicht gerade mitreißenden Thema der

61 Dies schließt nicht die Gelegenheiten mit ein, zu denen am gleichen Tag Nachwahlen abgehalten wurden.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Einschränkung der Vertraulichkeitsregeln des Kabinetts. Die deutlich niedrigeren Beteiligungen an Referenden über ähnlich trockene Themen, die an Tagen ohne gleichzeitige Wahlen abgehalten wurden, lassen es wahrscheinlich erscheinen, dass die zeitgleiche Ansetzung der Präsidentschaftswahlen und des Referendums eine noch niedrigere Beteiligung verhindert haben. Das Blasphemiereferendum, das im Oktober 2018 am gleichen Tag abgehalten wurde wie die Wiederwahl von Michael D. Higgins zum Präsidenten Irlands, erzielte eine noch niedrigere Stimmbeteiligung (sowohl dieses Referendum, als auch sein Gegenstück im Jahre 1997 liegen mit ihren Stimmbeteiligungen im unteren Drittel aller Referenden): nur 43,9% der Stimmberechtigten machten sich die Mühe an die Urnen zu gehen.

Die Durchführung von zwei oder mehr Referenden am gleichen Tag ist eine Maßnahme, zu der in der Geschichte der irischen Referenden bisher neun Mal gegriffen wurde. Die Auswirkungen auf die Stimmbeteiligung variierten allerdings. Abgesehen von den beiden Gelegenheiten, zu denen solche Mehrfachreferenden an Wahltagen abgehalten wurden (was den zu erwartenden Zuwachs der Stimmbeteiligung nach sich zog),[62] hat dieser Ansatz zu unterschiedlichen Ergebnissen in Sachen Motivation der Stimmberechtigten geführt. Änderungen am Wahlsystem und Wahlkreisgrenzen zogen im Oktober 1968 ganze 65,8% der Stimmberechtigten an die Urnen. Im Gegensatz dazu stimmten beim doppelten Referendum über das Adoptionsrecht und das Seanad-Wahlrecht für Hochschulabsolventen im Juli 1979 nur dürftige 28,6% der Stimmberechtigten ab. Die zeitgleiche Durchführung von zwei oder mehr Referenden ist also bei weitem keine sichere Strategie zur Gewährleistung einer hohen Beteiligung. Vieles scheint von den jeweiligen Themen abzuhängen. Das doppelte Verfassungsreferendum über Vorschläge zur Abschaffung des Seanad und zur Schaffung eines Court of Appeal lockte im Oktober 2013 nur 39,2% der Stimmberechtigten an die Urnen. Das Referendum über die gleichgeschlechtliche Ehe am selben Tag abzuhalten wie die Abstimmung über die Senkung des Mindestalters für die irische Präsidentschaft bewegte dagegen 60,5% der Stimmberechtigten dazu, ihre Stimme abzugeben. Es scheint klar zu sein, dass es das erstgenannte Referendum war, das die meisten an die Urnen lockte, da die

62 Nämlich die drei abtreibungsbezogenen Referenden, die am Tag der Parlamentswahl im November 1992 abgehalten wurden, sowie das Referendum über Richtergehälter und die Erleichterung von Oireachtas-Untersuchungen im Oktober 2011, welches mit der Präsidentschaftswahl zusammenfiel, bei welchen Wahlbeteiligungen von über 68% bzw. über 55% verzeichnet wurden.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Debatten und das öffentliche Interesse im Vorfeld der Abstimmung fast vollständig auf dieses fokussiert waren.

Relative Anteile von Ja- und Nein-Stimmen

Die relativen Anteile von Ja- und Nein-Stimmen bei Referenden sind ebenfalls von Interesse. Der größte jemals in einem Referendum verzeichnete Anteil von Ja-Stimmen waren die erstaunlichen 99% der zugunsten der Erleichterung von Entscheidungen des Adoptionsausschusses abgegebenen Stimmen im Jahre 1979. 94,4% der Stimmenden stimmten für Verfassungsänderungen in Bezug auf das Karfreitagsabkommen (welches darauf abzielte, eine Lösung der Nordirlandfrage herbeizuführen). Der höchste Nein-Stimmenanteil entfiel auf die Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur von 35 auf 21 Jahre, die 2015 durch (durchaus bemerkenswerte) 73,1% der Stimmenden abgelehnt wurde.

Einschließlich der elf gescheiterten Referenden wurden insgesamt bei 26 von 42 Referenden (62%) Nein-Stimmen von mehr als einem Drittel der Stimmberechtigten verzeichnet. Bei 31 von diesen (74%) entfielen mindestens 25% auf die Nein-Stimmen.

Ein irischer Kommentator hat die Beobachtung geäußert (im Kontext der europäischen Referenden), dass mindestens 25% der Stimmberechtigten unabhängig vom Thema niemals abstimmen werden, während mindestens 25% unabhängig vom Thema mit Nein stimmen und weitere 25% weitestgehend ohne Berücksichtigung des Vertragsinhalts mit Ja stimmen werden. Die verbleibenden 25% sind jene Personen, die in der Regel für eine Referendumskampagne entscheidend sein werden und daher überzeugt werden müssen.[63] Das ist natürlich eine grobe Vereinfachung, denn all diese Werte können von einem Referendum zum nächsten variieren und tun dies auch, doch ein Verzicht auf Vereinfachung kann dazu führen, dass wichtige Wahrheiten übersehen werden, und die oben genannten Statistiken deuten darauf hin, dass diese Analyse durchaus ein Körnchen Wahrheit in sich trägt.

63 B. Halligan, Ansprache an der Parnell Summer School, 13. August 2012.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

D. Einige Beobachtungen zur Art und Weise der Durchführung von Referenden in Irland

I. Geld und Referenden

Es wurde oben bereits darauf hingewiesen, dass das Referendumsverfahren von 1937 so gestaltet wurde, dass die Kontrolle durch gewählte Regierungen gewährleistet war. *Tierneys* diesbezügliche Beobachtung hätte durchaus in den irischen Kontext gepasst:

> „Referenden werden von Regierungen organisiert, um politische Ziele zu erreichen, und werden daher nur dann abgehalten, wenn die Aussichten auf einen erfolgreichen Ausgang (aus Sicht der Regierung) günstig erscheinen. Zu diesem Zweck ist eine Exekutive in der Lage, die vielfältigen Elemente der Verfahrensgestaltung zu formen – ja, zu manipulieren –, um das gewünschte Resultat zu erzielen. Den Eliten steht eine Reihe von exklusiven Machtbefugnissen zur Verfügung, so etwa die Entscheidung, überhaupt ein Referendum zu initiieren, die Formulierung der Frage sowie die Festlegung der Verfahrensregeln, nach welchen das Referendum durchgeführt und die Frage entschieden wird. Dies erlaubt es ihnen, ein Referendum nur dann abzuhalten, wenn sie sich ihres Sieges sicher sind.“[64]

Seit Mitte der 1990er Jahre stellt diese Beobachtung jedoch nicht länger eine zutreffende Beschreibung der irischen Referendumsgesetzgebung dar. Die Regierung hat seitdem sehr viel weniger freie Hand bei der Festlegung der Verfahrensregeln, nach denen Referenden durchgeführt werden. Des Weiteren hat die Macht der irischen Regierung zur Initiierung eines Referendumsverfahrens seit Mitte der 1980er Jahre auch im Fall einer Unterkategorie von Referenden stark abgenommen: nämlich bei den Referenden, die Verträge der Europäischen Union und einige andere internationale Vereinbarungen betreffen. Diese Abweichungen von den Zielen der Gestalter der Verfassung von 1937 kamen als Ergebnis gerichtlicher Entscheidungen zustande. Juristischer Aktivismus hat hauptsächlich zwei wesentliche Konsequenzen gezeitigt. Eine steht in Verbindung mit dem Thema dieses Abschnitts – die Verfahrensregeln, nach denen Referenden durchgeführt werden. Die andere entscheidende Art der Einflussnahme durch juristischen Aktivismus bezieht sich auf das Recht der Regierung, nach eigenem Ermessen über eine Initiierung eines Referendumsverfahrens zu entscheiden. Dies ist das Thema des nächsten Abschnitts.

In Bezug auf die erste Veränderung ist festzuhalten, dass Irland extrem strenge Verfahrensregeln für Referenden hat – sie wurden schon als die

64 S. Tierney, *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation* (Oxford University Press, Oxford, 2012), n. 5 Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

strengsten der Welt bezeichnet. Wie wir allerdings sehen werden, gilt dies nicht völlig uneingeschränkt. Diese Regeln betreffen (a) die Finanzierung von Referendumskampagnen und (b) die Verteilung von Radio- und Fernsehsendezeit auf die beiden Parteien eines jeden Referendums.

Den verzerrenden Effekt, den der Zufluss von großen Geldsummen in die Politik hat, zu kontrollieren, ist natürlich eine Herausforderung, die weder auf Irland noch auf Referenden beschränkt ist. Es ist auch nicht immer offensichtlich, was die angemessene Herangehensweise an diese spezielle Herausforderung ist. So hat zum Beispiel die Frage des Geldes in der Politik eine äußerst umstrittene Rechtsprechungslinie des Supreme Court der Vereinigten Staaten hervorgebracht.[65] Die Durchsetzung von Regeln in diesem Bereich kann ebenfalls eine Herausforderung darstellen. Der Einsatz von großen Geldsummen zur Beeinflussung von Referenden hat in Großbritannien im Kontext des Brexit-Referendums besondere Aufmerksamkeit erfahren. Die Schwierigkeiten, mit denen das Vereinigte Königreich in jüngster Zeit bei der Durchsetzung der Rechenschaftspflichten hinsichtlich der Ausgaben für die Brexit-Kampagne konfrontiert ist, sind gut dokumentiert: die Wahlkommission hat festgestellt, dass *Vote Leave* gegen das Gesetz über Wahlkampfkosten verstoßen und die Ausgabenobergrenze von 7 Mio. GBP überschritten hat, indem 675.315 GBP über die Pro-Brexit-Jugendorganisation *BeLeave* flossen.[66] Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Texts ermittelt die *National Crime Agency* nach einem Hinweis der Wahlkommission wegen mutmaßlicher während des EU-Referendums 2016 begangener Straftaten gegen Arron Banks und seine *Leave.EU*-Kampagne.[67]

---

65 Für akademische Diskussionen der US-Gesetze in diesem Bereich siehe z.B. R. Mutch, *Buying the Vote* (Oxford University Press, Oxford, 2014); J. Attanasio, *Politics and Capital: Auctioning the American Dream* (Oxford University Press, Oxford, 2018). US-Präsident Jimmy Carter hat die Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court in Fällen wie der historischen Entscheidung im Fall *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010) als Erlaubnis zur ‚legalen Bestechung' bezeichnet (Siehe Anon., *„Jimmy Carter - US Politics Corrupted by Money",* The Guardian, 3. Februar 2016 (Audioartikel unter https://www.theguardian.com/us-news/video/2016/feb/03/jimmy-carter-us-politics-corrupted-by-money-audio) und erklärte, dass die Vereinigten Staaten nun eine „Oligarchie" seien, in der „unbeschränkte politische Bestechung" zur „vollständigen Untergrabung unseres politischen Systems zugunsten von Großspendern" geführt habe. Für eine vergleichende Perspektive auf die Auswirkungen von Geld auf die Politik siehe I. McMenamin, *If Money Talks, What Does It Say?* (Oxford University Press).

66 https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-44856992.

67 https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-46056337.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Auch wenn die Ausgabenregulierung bei Referenden schwierig ist, ja sogar als inhärent unkontrollierbar bezeichnet werden kann, so ist die Regulierung von Ausgaben durch politische Parteien oder den Staat wahrscheinlich dennoch der einfachste Aspekt dieser Angelegenheit, weil

- große politische Parteien normalerweise deutlich länger existieren als nur für die Dauer einer Referendumskampagne und außerdem auch nach einem Referendum weiterhin wählbar sein wollen, weshalb sie ein Interesse an der Einhaltung der Gesetze haben;
- in jedem Rechtsstaat der Staat solche gesetzlichen Verpflichtungen normalerweise ebenfalls einhalten wird.

Im Gegensatz dazu haben zweckbezogene Gruppen im Referendumswahlkampf womöglich kein solch langfristiges Interesse. Ihr Interesse gilt dem Gewinn des Referendums. Sie können unzulänglich gestaltete oder durchgesetzte Wahlkampffinanzierungsgesetze ausnutzen und sich hinter komplexen Unternehmensstrukturen verbergen. Des Weiteren kann das Internet, wie das Brexit-Referendum gezeigt hat, ein äußerst effektives Vehikel für umfangreiche Wahlkampfausgaben im Vorfeld von Referenden sein.

Die irischen Vorschriften zum Einsatz von Geld bei Referenden sind in Abhängigkeit davon unterteilbar, ob diese Gelder vom Staat oder aus privaten Quellen stammen. Ersterer Fall unterliegt strengen gesetzlichen Regeln in Form des höchstrichterlichen Präzedenzrechts. Letzterer Fall ist jedoch bemerkenswerterweise fast völlig unreguliert.

In Bezug auf die staatliche Finanzierung von Referendumskampagnen ist *McKenna v. An Taoiseach (No. 2)* der *locus classicus.* In diesem Fall entschied der Supreme Court mehrheitlich, dass die Bereitstellung öffentlicher Gelder zur Unterstützung einer der Parteien im Referendumswahlkampf verfassungswidrig war, wobei die einzelnen Richter diese Unterstützung unterschiedlich einordneten: als Beeinträchtigung des demokratischen Prozesses, als Verletzung der Gleichbehandlungsgebote, genauer gesagt der Gleichbehandlungsgebote im politischen Prozess, sowie ein Verstoß gegen die Verfahrensgerechtigkeit.[68] Die Vorschriften zur Verfahrensgerechtigkeit wurden im späteren Fallrecht klarer formuliert und unterbanden nur die Verwendung öffentlicher Gelder durch die Regierung zugunsten einer beliebigen Referendumspartei, anstelle individuelle oder kollektive Kabinettsneutralität in Referendumsdebatten zu verlangen.[69]

---

68 McKenna v. An Taoiseach (No. 2) [1995] 2 IR 10.

69 Siehe das Urteil von Richter Barrington in *Hanafin v. Minister for the Environment* [1996] 2 IR 321 Rn. 455 und die diesbezüglichen Bemerkungen von Richter Keane

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

In *McCrystal v. Minister for Children and Youth Affairs*[70] entschied der Supreme Court einstimmig, dass die im Fall *McKenna* etablierten Prinzipien durch eine mit 1,1 Mio. EUR finanzierte Informationskampagne der Regierung verletzt worden waren, welche im Vorfeld des Kinderrechtsreferendums von 2012 durch das Ministerium für Kinder und Jugendangelegenheiten durchgeführt worden war. Die Kampagne umfasste Werbung in Rundfunk und Druckmedien sowie die Auslieferung einer Broschüre an jeden Haushalt des Landes. Der Antragsteller hatte allerdings argumentiert, dass diese vorgeblich neutrale Kampagne (die Slogans wie „Kinder schützen" und „Familien unterstützen" genutzt hatte) zugunsten des Referendums voreingenommen war, da die Gegner der Meinung waren, dass die Verfassungsänderung diesen Interessen in Wirklichkeit nicht förderlich sein würde. Der wichtigste Aspekt dieses Falls ist wohl die erneute Bestätigung der *McKenna*-Prinzipien. Auch diesmal waren die Richter allerdings wieder geteilter Meinung über die rechtliche Grundlage dieser Prinzipien und zitierten Quellen wie „die Struktur und grundlegende Theorie der Verfassung" sowie die Notwendigkeit, jede Bevorzugung des Wahlrechts einiger Staatsbürger gegenüber dem Wahlrecht anderer zu vermeiden.[71] Letzteres Argument – das sich nicht auf Referenden beschränkt – ist kritisiert worden. Wie Hogan *et al*. beobachtet haben,

> „würde, wenn die Regierung außerhalb des spezifischen Kontexts von Referenden niemals öffentliche Gelder zur Förderung eines Anliegens verwenden dürfte, dem ein Teil der Staatsbürger feindlich gegenübersteht, dies die Fähigkeit der Regierung zur Bewerbung oder Förderung jedes Anliegens, das auf irgendeine Weise öffentlich umstritten ist, drastisch einschränken. Beinahe jede Botschaft und jedes Ziel ist irgendjemandem ein Gräuel. Es wird nicht deutlich, warum dieses Prinzip auf den Kontext von Referenden beschränkt ist..."[72]

Selbst im Kontext eines Referendums wird das Verbot der Nutzung öffentlicher Gelder durch die Gerichte nicht einheitlich angewandt, da es aus unklaren Gründen keine Einwände dagegen gibt, dass ein Regierungsminister

---

im Supreme-Court-Fall *Coughlan v. Broadcasting Complaints Commission* [2000] 3 IR 1 Rn. 54.

70 [2012] IESC 53, [2012] 2 IR 726.

71 Diese Ansichten wurden von Richter O'Donnell bzw. dem vorsitzenden Richter Denham vorgebracht. Eine knappe Analyse findet sich bei G. Hogan, G. Whyte, D. Kenny und R. Walsh, *Kelly: The Irish Constitution* (Fünfte Auflage, Bloomsbury Professional, 2018) auf S. 2546.

72 Ibid., S. 2547.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

sich staatlicher Beförderungsmittel („transport“) bedient, um in einem Referendum eine bestimmte Position zu kommunizieren.[73]

Es ist noch nie wahrscheinlich erschienen, dass die Gerichte jemals ein Referendumsresultat aufgrund von Verstößen gegen Wahlkampfkostenregeln für ungültig erklären würden. Dazu ergab sich infolge des Falls *McKenna (No. 2)* eine Gelegenheit, wie sie geeigneter kaum hätte sein können, wenn man bedenkt, dass das Referendum, bei welchem illegales Verhalten seitens der Regierung (das bis eine Woche vor dem Referendum andauerte) in diesem Fall verurteilt worden war, letztlich mit einer Mehrheit von weniger als 10.000 Stimmen gewonnen wurde. Dennoch lehnte der Supreme Court es im Fall *Hanafin v. Minister for the Environment*[74] ab, sich mit dem ‚gewaltigen Unterfangen‘ einer Anfechtung des Wahlergebnisses zu befassen und erklärte, es habe keine Belege dafür gegeben, dass die verfassungswidrigen Handlungen des Staates das Resultat tatsächlich beeinflusst hätten (ein Schluss, der mit dem gesunden Menschenverstand kaum vereinbar zu sein scheint) und die Menschen in voller Kenntnis der Handlungen der Regierung abgestimmt hätten.[75] Die Gelegenheit zur Formulierung eines Prüfkriteriums, das es eindeutig nicht verunmöglichte, ein durch illegales Regierungsverhalten beflecktes Referendumsergebnis anzufechten, wurde im Fall *Jordan v. Minister for Children and Youth Affairs* [76] ergriffen, in welchem es um die im Fall *McCrystal* verurteilte Gesetzwidrigkeit ging. Richter *O‘Donnell*, dessen Urteil sich die Richtermehrheit des Supreme Court anschloss, etablierte als Prüfkriterium den Umstand, dass das Referendum als Ganzes wesentlich durch die betreffende Gesetzwidrigkeit beeinträchtigt werden muss, um für ungültig erklärt werden zu können, und formulierte „fünf einfache Regeln des gesunden Menschenverstands“ als Orientierungsleitfaden zur Identifikation eines solchen Falles.

> „Erstens müssen bis zu dem Zeitpunkt, an dem das Gericht sich mit der Frage nach der wesentlichen Beeinträchtigung befasst, Unregelmäßigkeiten oder Beeinflussungen bei der Durchführung des Referendums festgestellt worden sein. Zweitens

73 Richter O’Flaherty merkte daher im Fall *McKenna (No. 2)* an: „Es wurde vor uns das Schreckgespenst bemüht, Regierungsminister verlören das Recht auf Nutzung ihrer staatlichen Beförderungsmittel im Zusammenhang mit dem Referendum... Ich bin der Ansicht, dass [dieser Fall] nicht so dargestellt werden sollte, als hätte er einen solchen Effekt.“ [1995] 2 IR 10 Rn. 46.

74 [1996] 2 IR 321.

75 Siehe dazu insbesondere die Urteile der Richter Barrington und O‘Flaherty (in diesem Text zitiert).

76 [2015] IESC 33, [2015] 4 IR 232.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

> sollte im Sinn behalten werden, dass der Grund für das Verbot solcher Unregelmäßigkeiten und Beeinflussungen genau jener ist, dass diese das Potenzial zur Beeinträchtigung und Verzerrung des Abstimmungsergebnisses und dessen öffentlicher Akzeptanz haben. Im spezifischen Kontext dieses Falls war die Begründung der *McKenna*-Entscheidung nicht die, dass die Verwendung öffentlicher Gelder *per se* falsch sei, sondern jene, dass diese falsch ist, weil sie das Ergebnis eines Referendums potenziell verzerren, verändern und beeinflussen kann. Wenn solche Umstände festgestellt werden, ist ein Kläger bereits auf bestem Wege zu einer Geltendmachung seiner Klagegründe, insbesondere bei Einbezug des oben in Abschnitt 85 dargestellten Prüfkriteriums. Drittens sind Beweise in Form von Meinungsumfragen, Wahltrends und die Meinungsäußerungen von sachkundigen Politikwissenschaftlern und Kommentatoren, sowohl zum Fortschritt einer Kampagne als auch zum Einfluss von Unregelmäßigkeiten und Gerichtsentscheidungen, allesamt relevante Aspekte, die berücksichtigt werden müssen. Viertens allerdings sollte nicht aus dem Blick verloren werden, dass es bei einem Referendum, wie bei jeder Wahl, um die Stimmen der einzelnen Bürger geht. Während diese nicht dazu verpflichtet werden können, ihre Wahlentscheidung oder die Gründe dafür offenzulegen, ist es nicht verboten, diese Angaben freiwillig zu machen. Wenn gemutmaßt wird, dass eine nennenswerte Anzahl von Bürgern durch irreführende Aussagen, Werbungen oder andere Beeinflussungen in solcher Weise irregeführt worden seien, dass sie darum anders abgestimmt haben, als es eigentlich ihren Ansichten entspräche, so kann nach Enthüllung der irreführenden Natur dieser Aussagen natürlich davon ausgegangen werden, dass ein nennenswerter Anteil dieser Menschen willens wäre entsprechende Aussagen zu der Tatsache zu machen, dass sie der Meinung sind, ihre Wahlentscheidung sei ungebührlich beeinflusst worden und wäre ohne diese Beeinflussung eine andere gewesen. Zuletzt ist es in diesem Zusammenhang wichtig, dem Stimmenabstand besondere Beachtung zu schenken. Jedes Gericht, bei dem darum ersucht wird, das Ergebnis eines Referendums aufgrund einer vernünftigerweise anzunehmenden Beeinträchtigung durch Unregelmäßigkeiten oder Gesetzwidrigkeiten für ungültig zu erklären, sollte sich der Anzahl von Wahlteilnehmern als auch der Stimmenabstände stets bewusst sein. Zuletzt ist es ebenfalls wichtig, die Art und Weise zu berücksichtigen, auf welche die Durchführung des Referendums beeinträchtigt wurde."[77]

Auch wenn es im Gegensatz zu dem im *Hanafin*-Urteil vermittelten Eindruck nicht unmöglich erscheint, dass eine Prozesspartei das *Jordan*-Kriterium erfüllt,[78] so bleibt damit dennoch eine sehr hohe Schwelle zu überschreiten – die Bedingung, dass eine erhebliche Menge von Personen eine eindeutig unangemessene Beeinflussung bezeugen muss, erscheint dabei besonders schwer zu erfüllen. Im Fall *Jordan* selbst wurde diese jedenfalls

77 Siehe Absatz 87 des Urteils.

78 Vgl. die Ansichten von Richter O'Donnell in [2015] IESC 33, wobei diese sich auf seine (korrekte) Interpretation von Aussagen des Gerichts im Fall *Hanafin* beziehen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

keineswegs erfüllt, und es sei daran erinnert, dass dieser Fall ein Referendumsergebnis betraf, bei dem der Stimmenabstand zwischen beiden Seiten sehr viel größer war, als es bei *Hanafin* der Fall war. Die Schwierigkeiten bei der Einhaltung des geforderten Standards hat nicht verhindert, dass solche Anfechtungen weiterhin nach Referenden vorgebracht werden, und zwar nach dem (verpflichtenden[79]) Verfahren, das für diese nach Abschnitt 42 des „Referendum Act 1994" vorgesehen ist. Solche Anfechtungen verzögern oft die Umsetzung des Referendumsergebnisses für geraume Zeit,[80] wobei längst nicht alle derartigen Anfechtungen durch ihre Begründetheit aufgefallen sind.

Während von der Regierung finanzierte Informationskampagnen nicht inhärent rechtswidrig sind, zeigen Fälle wie *McCrystal* doch die Schwierigkeit auf, innerhalb des durch *McKenna* eingeräumten Ermessensspielraums zu bleiben, und die bevorzugte Lehre aus *McKenna* ist für mehrere Regierungen in Folge wenig überraschend jene gewesen, sich für die sicherere Option zu entscheiden, für die Informationsvermittlung bezüglich anstehender Referenden allein auf Referendumskommissionen zu vertrauen, obgleich die Kampagnen der Kommission zu einer mangelhaften Kontextualisierung der Informationen neigen.

Referendumskommissionen haben ihre rechtliche Grundlage in Abschnitt 2 des „Referendum Act 1998".[81] Vor jedem Referendum wird eine Kommission eingerichtet, die zunächst Stellungnahmen kompiliert, welche das Thema des Referendums erläutern. Diese werden dann durch die Kommission veröffentlicht und über die Medien verbreitet, während gleichzeitig die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Referendum gelenkt wird und die Wahlberechtigten zur Stimmabgabe ermuntert werden.[82] Auf diese Weise werden der Öffentlichkeit neutrale und unvoreingenommene Informationen zur Verfügung gestellt. Eine frühere, von 1998 bis 2001 aufgestellte Bedingung, die besagte, dass eine solche Kommission Argumente für und gegen

79 Siehe *Rea v. Ireland* [2016] IESC 19.

80 In den folgenden Fällen kam es in jüngster Zeit zu Anfechtungen: *Walshe v Ireland, the Attorney General, the Referendum Returning Officer and the Referendum Commission* [2015] IESCDET 37; *Walshe v Ireland and Others* [2016] IESCDET 59 and *Byrne v Ireland* [2018] IEHC 437. Zu beachten ist zudem *Jordan v Ireland, the Attorney General and the Referendum Returning Officer* [2018] IESCDET 124.

81 Die Idee scheint von einer Empfehlung der Verfassungsprüfungsgruppe inspiriert worden zu sein (siehe Pn 2632 (1996) und Hogan *et al, op. cit.,* Rn. 2554.).

82 Siehe die Beschreibung der Hauptfunktionen der Kommission in Abschnitt 3(1) des Gesetzes von 1998, der durch Abschnitt 1 des „Referendum Act 2001" ersetzt wurde.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

den zur Abstimmung stehenden Vorschlag vorstellen müsse, erwies sich in der Praxis als unpopulär und wurde allgemein als Verwirrung stiftend empfunden. Sie wurde 2001 zugunsten eines anderen Ansatzes aufgegeben, nach welchem die Kommission die Veränderungen erklären sollte, die sich aus der vorgeschlagenen Verfassungsänderung ergeben würden.[83] In *Doherty v. Referendum Commission*[84] wies Richter *Hogan* eine Anfechtung des Ergebnisses des Fiskalpaktreferendums zurück, die auf Grundlage von mutmaßlich unzutreffenden Aussagen durch die Referendumskommission vorgebracht worden war. *Hogan* war der Meinung, dass der Kommission ein gewisser Spielraum hinsichtlich der Art ihrer Kommunikation mit der Öffentlichkeit zugestanden werden musste:

> „Die Aussagen der Kommission sollten nicht auf die absolute Präzision und vollständige Genauigkeit der Diskussion oder Analyse hin analysiert werden, die beispielsweise von einem maßgeblichen Lehrbuch zum Verfassungsrecht erwartet werden dürfte. Die meisten Bürger hätten weder die Zeit, noch die Neigung oder die Ausbildung, um einen Kommentar dieser Art zu prüfen oder vollständig zu erfassen. Sie würden verständlicherweise vom Gedanken daran abgeschreckt, jenes durchzukauen, was sie (zurecht) als lapidaren und beinahe völlig unverständlichen Wortschwall eines Anwalts betrachten würden. Das heißt in der Praxis, dass die Kommission einen weiteren Spielraum erhalten muss, um ihre Botschaft in die breitere Öffentlichkeit zu bringen."

Die kurzlebige Natur der Referendumskommissionen hat zu Forderungen nach der Schaffung einer permanenten Wahlkommission geführt, welche alle Wahlen im Staat regulieren würde.[85] Eine solche Kommission wurde bereits 2006 im zweiten Bericht der Kommission über die elektronische Stimmabgabe empfohlen, sowie in etwas jüngerer Zeit im Bericht des Verfassungskonvents 2013 über das Wahlsystem für die Wahlen zum Dáil Éireann. Der Vorschlag dürfte nun eine unaufhaltsame Dynamik entfaltet haben. Das gemeinsame Oireachtas-Komitee für Umwelt, Kultur und die Gaeltacht veröffentlichte im Januar 2016 einen Bericht über die Einrichtung einer Wahlkommission. Ein Vorschlag einer solchen Kommission bildete dann im Mai 2016 einen Teil des *Programms für eine Partnerschaftsregierung*, das durch die in diesem Jahr gebildete Regierung implementiert

---

83 Durch die Aufhebung des Abschnitts 6 des Gesetzes von 1998 vermittels Abschnitt 1(b) des „Referendum Act 2001".

84 [2012] IEHC 211, [2012] 2 IR 594.

85 Ein akademischer Aufruf zugunsten einer solchen Kommission findet sich bei D. Farrell, *„Ireland needs an Electoral Commission now!"* Irish Politics Forum, 5. Juli 2013.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

wurde.[86] Im September 2018 wurde ein öffentliches Konsultationsverfahren initiiert, im November 2018 wurde ein sogenanntes Open Policy Forum für wichtige Interessenvertreter veranstaltet[87] und eine öffentliche Konsultation bezüglich einer Folgenabschätzung für die Einrichtung einer Kommission fand zwischen Ende Dezember 2018 und Mitte März 2019 statt.[88]

Die gesetzlichen Schranken für die staatliche Finanzierung von Referendumskampagnen haben allerdings bislang kein Gegenstück in Form von ernsthaften Bemühungen erhalten, auch den Einsatz privater Gelder zu kontrollieren. Nach dem „Electoral Act 1997" gibt es

> „Grenzen für den Wert der Spenden, die durch politische Parteien, dritte Parteien, Kandidaten und gewählte Volksvertreter angenommen werden dürfen bzw. diesen von Unternehmen übergeben werden dürfen. Das Gesetz verbietet Auslandsspenden, die von Personen oder Organisation außerhalb Irlands getätigt werden, mit Ausnahme irischer Staatsbürger. Es fordert von den Empfängern politischer Spenden außerdem die Eröffnung und den Unterhalt von speziellen Konten für politische Spenden."[89]

Bemerkenswerterweise gelten für Referendumskampagnen jedoch keine Ausgabengrenzen,[90] was das offensichtliche Risiko einer übermäßigen Beeinflussung von Referenden durch solche finanziellen Beiträge mit sich bringt.

Direkte oder indirekte Finanzierung einer oder beider Seiten durch vermögende Privatpersonen ist tatsächlich bei mehreren Referenden nach der *McKenna*-Entscheidung vorgekommen: so etwa im Vorfeld des Kinderrechtsreferendums 2012, als vom irisch-amerikanischen Milliardär und Philanthropen Chick Feeney und dem Ryanair-Erben Declan Ryan gegründete

86 Siehe https://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_Commission_(Ireland).

87 Siehe die Pressemitteilung des Department of the Taoiseach: Public Consultation launched on Regulation of Online Political Advertising in Ireland, 21. September 2018.

88 Siehe Department of Housing, Planning and Local Government, *Public Consultation on a Regulatory Impact Analysis on the Establishment of an Electoral Commission, 27 December 2018*, und siehe C. Finn, *„Future Irish Elections and Referendums Will be Overseen by a New Electoral Commission"*, Journal.ie, 27. Dezember 2018; sowie H. McGee, *„New Electoral Commission Could Be in Place Within Two Years"*, Irish Times, 27. Dezember 2018.

89 Standards in Public Office Commission, *Proposal to Create an Electoral Commission* (Vorlage Nr. EC19.006 für die öffentliche Konsultation zum Vorschlag der Schaffung einer Wahlkommission), S. 5.

90 Noch gelten diese - merkwürdigerweise - bei Wahlen zum *Seanad*. Siehe dazu allgemein: Standards in Public Office Commission, *loc. cit.,* S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Gruppen umfangreiche Spenden tätigten.[91] Libertas, die Unternehmensplattform des Multimillionärs Declan Ganley, gab im Zuge der Referenden zum Lissabon-Vertrag 2008 und 2009 beträchtliche Beträge aus.[92] Auch im Vorfeld des Abtreibungsreferendums 2018 spielten private Großspenden eine Rolle, wobei Kontroversen hier erstens im Hinblick auf die Angemessenheit von Spenden an eine zivilgesellschaftliche Gruppe aufkamen, die für ein Referendum zu diesem Thema Wahlkampf betreibt,[93] und zweitens in Bezug auf die Rolle bezahlter Internetwerbung (ein Aspekt, der weiter unten im Text untersucht wird).

Abgesehen vom Versäumnis des Staates, für Referenden keinerlei Ausgabenobergrenzen festzulegen, hat die Kommission zu Standards in öffentlichen Ämtern die Aufmerksamkeit auch auf diverse andere Regulierungslücken gelenkt, darunter ihr eigener Mangel an Unabhängigkeit von der Regierung und begrenzte zur Verfügung stehende Mittel, der belastende Regelungsrahmen für die Berichterstattung, die uneinheitlichen Erklärungs- und Offenlegungspflichten für unterschiedliche Entitäten, die mangelhaften Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse der Kommission, die mangelnde Verfolgung von Fällen, die von ihr an die DPP oder die Gardaí weitergeleitet wurden, sowie das gesetzgeberische Versagen im Hinblick auf politische Werbung und Wahlkampf im Internet und die Nutzung digitaler

---

91 Siehe C. O'Brien, *„Children's group given €1.5m for referendum campaign"*, Irish Times, 17. Februar 2012.

92 Siehe G. Reilly, *„Libertas Spent €5.6m in Year of Second Lisbon Vote"*, 22. Dezember 2011; M. Hennessy, *„Libertas 'Simply not Truthful' on Spending, Says Roche"*, Irish Times, 31. Juli 2008; Anon., *„Probe into Libertas Referendum Funding Draws a Blank"*, Irish Examiner, 14. März 2009.

93 Im November 2017 ordnete die Kommission zu Standards in öffentlichen Ämtern (SIPO) an, dass Amnesty eine im August 2015 (d.h. vor der Einberufung des darauffolgenden Referendums über die Abschaffung von Artikel 40.3.3° der Verfassung) getätigte Spende der in der Schweiz ansässigen und durch den Geschäftsmann George Soros gegründeten Open Society Foundation zurückzahlen musste, nachdem festgestellt worden war, dass die Spende gemäß Abschnitt 23A(2) des „Electoral Act 1997" (in der aktuellsten Fassung) als Spende zu politischen Zwecken untersagt war. Die darauffolgende Anfechtung dieser Entscheidung durch Amnesty vor dem High Court endete in einem Vergleich, wobei SIPO als Teil der Vergleichsvereinbarung zugab, dass Mängel am Verfahren vorlagen, das in der Entscheidung im November 2017 mündete (d.h., dass die Spende politischen Zwecken diente und zurückerstattet werden musste), und einer gerichtlichen Anordnung zur Aufhebung dieser Entscheidung zustimmte. (Siehe z.B. S. Bardon *„Amnesty International ordered to return donation from billionaire George Soros"*, Irish Times, 8. Dezember 2017; *A O Faoláin, „SIPO's Order that Amnesty Should Return €137,000 Grant is Quashed After High Court Appeal"* Journal.ie, 31. Juli 2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Technologien sowie die Notwendigkeit, die häufig modifizierte Gesetzgebung in diesem Bereich zu konsolidieren.

Die irische Rechtslage ist angesichts dessen, dass jegliche Finanzierungsrolle des Staats in Referendumskampagnen durch das *McKenna*-Urteil des Supreme Court ausgeschlossen wird, es zugleich aber keinerlei Bemühungen gibt, auch die Finanzierung durch Privatpersonen zu kontrollieren, als äußerst problematisch anzusehen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich daran in absehbarer Zeit nichts ändern wird. Die Ansichten des Gerichts lassen nur wenige Anzeichen von Bewegung erkennen – und die *McKenna*-Regel hat sich nicht nur im Fallrecht etabliert, sondern ist nun (wie weiter unten im Text erwähnt) auch zu einer Empfehlung der Bürgerversammlung geworden.

Das Verbot der staatlichen Finanzierung einer Partei in einer Referendumskampagne ist mit den Richtlinien kompatibel, die durch die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (die „Venedig-Kommission") des Europarates veröffentlicht wurden, wird darin aber nicht als unbedingt notwendig bezeichnet.[94] Und doch kann davon ausgegangen werden, dass eine solche Herangehensweise eine inhärente Voreingenommenheit beinhaltet, da die meisten Bürgerinnen und Bürger nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um politische Spenden zu tätigen. Die Art und Weise, wie sie den politischen Diskurs beeinflussen, ist die Wahl ihrer Regierung. Es kann durchaus gerechtfertigt sein, den finanziellen Einfluss der Regierung zu begrenzen. Die Regierung vollständig von jeglicher Einflussnahme abzuhalten, erscheint weniger gerechtfertigt und scheint das Gleichgewicht zugunsten der Reichen zu verschieben. Dies zu tun, wenn zugleich noch keine adäquaten Versuche unternommen werden, um Privatspenden zu kontrollieren oder zu begrenzen, erscheint sogar noch weniger gerechtfertigt.

Der im Juni 2018 vorgestellte Abschlussbericht der Bürgerversammlung sprach zwei Empfehlungen aus, die für die Frage der Finanzierung von Referendumskampagnen relevant waren. Eine davon war – trotz der obenstehenden Kritikpunkte – die Empfehlung, das gegenwärtige Verbot der Ausgabe von öffentlichen Geldern durch die Regierung für die Unterstützung einer Referendumskampagne beizubehalten. Das Votum der Versammlung war jedoch in keiner Weise als vollständige Unterstützung der gegenwärtigen Rechtslage zu verstehen: Ihre zweite Empfehlung betraf die Einführung

94 Siehe Artikel I.2.2. Diese Richtlinien fordern Neutralität, jedoch nicht notwendigerweise einen vollständigen Verzicht beider Referendumsseiten auf finanzielle Unterstützung durch die Regierung.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

wirksamer Ausgabenobergrenzen in Referendumskampagnen für politische Parteien, Kampagnengruppen und Privatpersonen.[95] Es bleibt zu hoffen, dass zumindest diese zweite Empfehlung beherzigt werden wird.

II. Die Rolle des Internets in den irischen Referenden

Aufgrund der zunehmenden Rolle des Internets in der modernen Gesellschaft besteht nun eine große Herausforderung darin zu verhindern, dass das Internet zur Verbreitung von Unwahrheiten genutzt wird, die den gesamten Verlauf einer Referendumskampagne ändern können. Es gilt ebenfalls zu verhindern, dass vermögende Privatpersonen oder Gruppierungen ungebührlich hohen Einfluss ausüben, ohne dass die Empfänger ihrer Botschaften sich unbedingt bewusst sind, von wem diese kommen.

Diese Herausforderungen sind im Zuge der Kampagne zum Abtreibungsreferendum 2018 endgültig zutage getreten. Im Laufe dieser Kampagne behaupteten Transparenz-Aktivisten, die eine Stichprobe von politischen Werbeinhalten auf Facebook untersucht hatten, dass

> „317 verschiedene Gruppen identifiziert wurden, die für Werbung bezahlten, von denen 21 nicht zurückverfolgbar waren. [Die Transparenzgruppe] stellte fest, dass Werbung von nicht zurückverfolgbaren Gruppen genutzt wurde, um Wähler irrezuführen, politische Vertreter und Gruppen zu diskreditieren, offizielle oder neutrale Nachrichtenquellen zu imitieren, Wählerdaten zu sammeln und verstörende Bilder zu teilen."[96]

Auf beiden Seiten des Atlantiks war bereits zuvor eine Kontroverse um die Beeinflussung der US-Präsidentschaftswahlen und des britischen Brexit-Referendums 2016 durch Cambridge Analytica aufgekommen, in deren Folge die großen Internetkonzerne wie Google und Facebook ein Bewusstsein dafür entwickelten, dass man ihnen wegen ihrer Bereitstellung bezahlter Werbeinhalte einen Versuch der Beeinflussung des Referendums vorwerfen könnte. In den letzten vierzehn Tagen der Kampagne zum Abtrei-

---

95 Siehe *Report and Recommendations of the Citizens' Assembly on the Fourth and Fifth Topics: The Manner in Which Referenda Are Held & Fixed Term Parliaments* (Juni 2018), Kapitel 1.

96 Siehe Department of the Taoiseach, *First Report of the Interdepartmental Group on Security of Ireland's Electoral Process and Disinformation* (Juni 2018), S. 8 (mit Hinweis auf die „Initiative für ein transparentes Referendum").

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

bungsreferendum ergriff Google die Maßnahme, alle Werbeinhalte mit Bezug zum Referendum abzuschalten,[97] während Facebook ankündigte, man werde alle ausländischen Werbeinhalte dieser Art blockieren.[98] Ironischerweise hat sich also gezeigt, dass die kommerziellen Befindlichkeiten von Großkonzernen eine stärkere regulatorische Wirkung auf das Online-Verhalten in Referendumskampagnen hatten als jegliche Maßnahmen des irischen Staats.

Diese unbefriedigende Situation und auch die Risiken für Referendums- und Wahlverfahren haben in Irland zu einer Phase der Reflektion geführt, die wahrscheinlich früher oder später in gesetzgeberische Maßnahmen münden wird. Im Juni 2018 traf sich daher die sogenannte „Ministerienübergreifende Gruppe zur Sicherheit des irischen Wahlverfahrens und Desinformation" und erstellte einen Bericht.[99] Im September 2018 wurde eine öffentliche Konsultation hinsichtlich der Regulierung der Transparenz von politischer Online-Werbung in Gang gesetzt und ein zugehöriges Diskussionspapier veröffentlicht,[100] was im darauffolgenden November in ein Open Policy Forum der wichtigsten Interessenvertreter mündete.

Es herrscht derzeit ein deutlicher Mangel an Regulierungen, die in diesem Bereich für Transparenz und Offenlegung – z.B. der Finanzen – sorgen würden. Der Verhaltenskodex zur Selbstregulierung der Werbeaufsichtsbehörde Irlands deckt keine politische Werbung ab (was bedeutet, dass Beschwerden über derartige Werbung nicht angenommen werden). Auch die Wahlgesetze enthalten weder Bestimmungen zum Inhalt politischer Werbung während oder außerhalb von Referendumskampagnen, noch stellen sie irgendwelche spezifischen Anforderungen an Online-Werbung auf. Im laufenden Konsultationsverfahren wird wahrscheinlich eine Reihe von Aspekten berücksichtigt werden, so etwa die Notwendigkeit, die Erfordernisse für den Schutz von Referenden und die Bekämpfung von Desinformation gegen die Forderungen nach freier Meinungsäußerung und der Notwendig-

97 J. Waterson, *„Google bans Irish abortion referendum adverts"* The Guardian, 9. Mai 2018. Siehe dazu allgemeiner P. Duncan und J. Holder, *„How Facebook is influencing the Irish abortion referendum"*, The Guardian, 24. Mai 2018.

98 A. Hern, *„Facebook to Block Foreign Spending on Irish Abortion Vote Ads"*, 8. Mai 2018.

99 Siehe Department of the Taoiseach, *First Report of the Interdepartmental Group on Security of Ireland's Electoral Process and Disinformation* (Juni 2018), S. 8 (mit Hinweis auf die „Initiative für ein transparentes Referendum").

100 Siehe Government of Ireland, *Discussion Paper – Regulation of Online Political Advertising in Ireland* (September 2018).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

keit der Vermeidung übermäßiger negativer Effekte auf die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen abzuwägen, sowie die Notwendigkeit, den Umfang der Regulierung zu definieren (soll diese nur die Themen potenzieller Referenden abdecken und sollten die Kontrollen auf definierte Zeiträume im Vorfeld von Referenden beschränkt werden).[101] Die Einführung diesbezüglicher Gesetzgebung scheint wahrscheinlich.

III. Warum so viele Referenden in Irland Themen mit Europa-Bezug betreffen

Im obigen Abschnitt ist deutlich geworden, dass ein Großteil der Eigentümlichkeiten des irischen Referendumsrechts weder aus offensichtlichen Implikationen von Verfassungsbestimmungen, noch aus vom irischen Parlament verabschiedeten Gesetzen stammt, sondern vielmehr in einem starken juristischen Aktivismus seitens der irischen Gerichte wurzelt. Der vorstehende Abschnitt nahm den Aktivismus in Bezug auf das Referendumsverfahren in den Fokus. Entscheidungen der irischen Gerichte haben jedoch den Spielraum der Regierung für den Entschluss, wann überhaupt ein Referendumsverfahren initiiert wird, deutlich reduziert. Das hat direkte Auswirkungen auf die Frequenz, in der Irland Referenden über die Ratifizierung von europäischen Verträgen abhält (bis dato sind neun Referenden zu sieben verschiedenen Verträgen abgehalten worden; beinahe ein Viertel aller Referenden, die jemals in Irland stattgefunden haben). Daher gilt im Allgemeinen, dass „die politischen Parteien Irlands schlicht keine Wahl haben", wenn es um größere Vertragsänderungen geht, wie *Qvortrup* festgestellt hat.[102] Das wichtigste Urteil ist hier jenes im berühmten Fall *Crotty*.

Im ersten Teil seines Urteils im Fall *Crotty* (der sich auf die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung bezog, mit welcher die Bestimmungen der Einheitlichen Europäischen Akte in das irische Recht aufgenommen werden sollten[103]) hat der Supreme Court ein Einzelurteil gesprochen, wie es

101 Ibid. Siehe dazu insbesondere: Standards in Public Office Commission, *Regulation of Online Political Advertising in Ireland – Observations of the Standards in Public Office Commission* (Oktober 2018); sowie Broadcasting Authority of Ireland, *Response from the Broadcasting Authority of Ireland – Consultation on the Transparency of Online Political Advertising* (2018).

102 M. Qvortrup, *Referendums and Ethnic Conflict* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014) Rn. 119. Für eine vergleichende Perspektive auf Referenden mit Bezug zur Europäischen Union, siehe allgemein Kapitel 7, *ibid*.

103 Gemeint ist der „European Communities (Amendment) Act" von 1986.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

die Verfassung verlangt.[104] Das Gericht befand, dass an der Verabschiedung dieser integrierenden Gesetzgebung nichts Verfassungswidriges war, und zwar unter anderem deshalb, weil die durch die Einheitliche Europäische Akte verursachten Änderungen nicht über den wesentlichen Umfang und die Ziele der ursprünglichen Verträge hinausgingen.

Die klassische Formulierung dieses recht vagen Kriteriums wurde durch den vorsitzenden Richter *Finley* für das Gericht in folgende Worte gefasst:

> „Es ist die Ansicht des Gerichts, dass der erste Satz in Artikel 29, Abschnitt 4, Unterabschnitt 3 der Verfassung als Ermächtigung des Staates gedeutet werden muss, nicht nur den Gemeinschaften in ihrer Form, wie sie im Jahre 1973 bestand, beizutreten, sondern auch Änderungen der Verträge anzunehmen, *sofern diese Änderungen nicht den wesentlichen Umfang oder die Ziele der Gemeinschaften verändern.* Die Ansicht zu vertreten, dass der erste Satz des Artikel 29, Abschnitt 4, Unterabschnitt 3 keinerlei Form von Vertragsänderungen nach 1973 ohne eine weitere Verfassungsänderung gestattet, wäre eine zu eng gefasste Deutung; ihn als offene Ermächtigung zur Zustimmung zu jeder Änderung der Verträge ohne zusätzliche Verfassungsänderung zu deuten, wäre dagegen eine zu weit gefasste Interpretation.“[105]

Der in *Crotty* gewählte Ansatz hängt daher im Wesentlichen von der Frage ab, ob ein neuer Vertrag (wie der Lissabon-Vertrag) den wesentlichen Umfang oder die Ziele der bestehenden Verträge verändert. Für den Fall, dass dem so ist, wird durch *Crotty* festgelegt, dass die bestehenden verfassungsmäßigen Ermächtigungen zum Beitritt zur Gemeinschaft und zur Union laut den Artikeln 29.4.3 und 5 der irischen Verfassung (sowie die in der Verfas-

104 Artikel 34.4.5 der irischen Verfassung bestimmt, dass „die Entscheidung des Supreme Court hinsichtlich einer Frage nach der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes soll durch denjenigen Richter dieses Gerichts verkündet werden, dem diese Aufgabe durch das Gericht zugewiesen wird, und es soll keine abweichende Meinung zu einer solchen Frage verkündet werden, gleich ob zustimmend oder ablehnend, noch soll die Existenz einer solchen abweichenden Meinung offengelegt werden.“

105 [1987] I.R. 713 Rn. 767. Hervorhebung hinzugefügt. Die letzten Absätze des durch den vorsitzenden Richter Finlay verkündeten Einzelurteils des Gerichts gingen etwas näher auf dieses Prüfkriterium ein, indem darauf hingewiesen wurde, dass bestimmte in der Einheitlichen Europäischen Akte enthaltene Vorschläge nicht über die Grenzen der bestehenden verfassungsmäßigen Ermächtigung hinausgingen, da nicht gezeigt worden war, dass sie „den wesentlichen *Charakter* der Gemeinschaften veränderten. Noch ist gezeigt worden, dass sie eine *Bedrohung grundlegender verfassungsmäßiger Rechte schufen*.“ ([1987] I.R. 713 Rn. 770. Hervorhebung hinzugefügt.) Die klare Implikation war hier, dass, wenn dies der Fall gewesen wäre, die Ermächtigung zum Beitritt zu den Gemeinschaften laut Artikel 29.4.3 für diese nicht gegolten hätte.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

sung enthaltenen Ermächtigungen zur Ratifizierung von Änderungsverträgen[106]) sich nicht auf eine Erlaubnis der Ratifizierung des betroffenen Vertrags erstrecken, falls eine solche Ratifizierung irgendeine Verfassungswidrigkeit gemäß den Bestimmungen der *Bunreacht* mit sich führt. *Crotty* resultiert daher darin, dass eine Verfassungsänderung in Irland notwendig wird, wenn die Regierung den Staat einen Vertrag ratifizieren lassen möchte, der nach Ansicht der irischen Gerichte über den wesentlichen Umfang oder die Ziele der existierenden Verträge hinausgehen würde.[107]

Die zweite Hälfte des *Crotty*-Urteils war beachtenswert, da darin die Bestimmung in Artikel 5 der Verfassung, die besagt, dass Irland ein ‚souveräner' Staat ist, auf bemerkenswert restriktive Weise interpretiert wurde. So erklärte zum Beispiel Richter *Henchy*, dass

> „das Recht des Staates zur Pflege seiner Außenbeziehungen ist unveräußerlicher Teil dessen, was in Artikel 5 als ‚ein souveräner, unabhängiger, demokratischer Staat' beschrieben wird. Daraus folgt, dass jeder Versuch seitens der Regierung, eine bindende Verpflichtung zur vollständigen oder teilweisen Abschreckung anderer Staaten von der Pflege auswärtiger Beziehungen einzugehen, mit der verfassungsmäßigen Pflicht der Regierung zur Pflege dieser Beziehungen unvereinbar wäre."[108]

Dieser praxisferne und heftig kritisierte[109] Aspekt des Falls *Crotty*, der der Herangehensweise der englischen Gerichte diametral entgegengesetzt ist[110] und in späterem Fallrecht ohne EU-Bezug durch den Supreme Court (auf wenig überzeugende Weise) hervorgehoben wurde,[111] hat Jahrzehnte lang als Präzedenzfall im Kontext des EU-Rechts sein Unwesen getrieben – wie ein allgegenwärtiger Geist auf einem Fest.[112] Es ist beinahe sicher, dass er der Hauptgrund dafür ist, dass Irland sich dazu verpflichtet fühlte, ein Re-

106 Gegenwärtig sind das die in den Artikeln 29.4.5 und 7 enthaltenen Ermächtigungen zur Ratifizierung der Verträge von Amsterdam und Nizza.

107 Sollte eine solche Ermächtigung verfassungsmäßig aufgrund einer Tatsache notwendig werden, die anderenfalls eine in der Ratifizierung inhärente Verfassungswidrigkeit darstellen würde.

108 [1987] IR 713 Rn. 787.

109 J. Temple Lang & E. Gallagher, *Essential Steps for the European Union after the "No" Votes in France, the Netherlands & Ireland* CEPS Policy Brief No. 166 (August 2008) 1 Rn. 7, G. Hogan und G. Whyte *op. cit.,* n. 38 oben, Rn. 97.

110 Siehe das Urteil des Queen's Bench Divisional Court in R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Rees-Mogg [1993] 3 CMLR 101.

111 *McGimpsey v. Ireland* [1990] 1 IR 110, [1991] ILRM 400.

112 Anmerkung der Schriftleitung: Es handelt sich hier um eine Metapher in Anspielung auf den Geist von Hamlets Vater, der an einem Fest im königlichen Palast erscheint.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

ferendum zum Fiskalpakt abzuhalten (obwohl dies nie öffentlich eingeräumt wurde, da die Begründung des Rates, mit dem der Generalstaatsanwalt der Regierung gegenüber die Abhaltung eines Referendums zu diesem Vertrag (und allen anderen) befürwortete, nicht veröffentlicht wurden).

In jüngerer Zeit wurde im Fall *Pringle* eine Neuinterpretation von *Crotty* durch den Supreme Court angewandt.[113] Das Urteil des Richters *Clarke* kann als deutlichste Stellungnahme für die gegenwärtigen Zwecke des Mehrheitsansatzes betrachtet werden.[114] Richter *Clarke* bevorzugte eine restriktive Lesart des Wortlautes im früheren Fall und machte folgende Beobachtung:

> „mit einem engen Verständnis einiger der zitierten Passagen könnte gesagt werden, dass dieses Gericht im Fall Crotty zu der Schlussfolgerung gelangte, dass die allgemeine Struktur der irischen Verfassung es der Regierung nicht gestattet, in Ausübung ihrer Macht zur Durchführung der Außenpolitik gemäß Artikel 29.4.1 der Verfassung verbindende Vereinbarungen mit anderen Ländern einzugehen, die auf irgendeine Weise den Effekt hätten, die Handlungsfreiheit Irlands im Feld der Außenpolitik einzuschränken (...) meiner Ansicht nach ist eine solche Schlussfolgerung in den Entscheidungen dieses Gerichts im Fall Crotty nicht auffindbar."[115]

Richter *Clarke* formulierte dann effektiv ein neues, liberaleres Prüfkriterium für das, was der Regierung gestattet war, wobei er jede Idee zurückwies, die besagte, dass die Regierung „in Ausübung ihrer Souveränität nicht die meistverbreitete Methode zur Ausübung von Souveränität durch souveräne Staaten nutzen dürfe, d.h. durch Vereinbarungen mit anderen souveränen Staaten eine spezifizierte Politik auf eine spezifizierte Weise zu verfolgen":[116]

> „die Einschränkung des der Regierung zur Verfügung stehenden Spielraums kommt dann zum Tragen, wenn der jeweilige Vertrag dazu führt, dass Irland sich zu einer *undefinierten, im Vertrag nicht spezifizierten Politik verpflichtet, und dies unter dergestaltigen Umständen, dass diese Politik, zu deren Unterstützung Irland verpflichtet sein wird, nicht durch die Regierung bestimmt werden wird, sondern durch im Vertrag spezifizierte Institutionen oder Körperschaften.* Dies ist ein Machtverzicht, eine Störung oder Unterordnung der Gestaltung und Verabschiedung von po-

113 [2012] IESC 47.

114 Die einzige Gegenstimme beim Supreme Court-Urteil des vorsitzenden Richters Denham und der Richter Murray, Hardiman, Fennelly, O'Donnell, McKechnie und Clarke war die von Richter Hardiman. Die Analyse von Richter Clarke wurde sowohl von Richter O'Donnell als auch von Richter McKechnie akzeptiert und ist mit der Analyse des vorsitzenden Richters Denham kompatibel.

115 Absatz 4.16 des Urteils von Richter Clarke.

116 Absatz 4.22 des Urteils von Richter Clarke.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

> litischen Maßnahmen und ist nicht gestattet. Eine Übertragung der Mittel zur Implementierung einer Politik, der die Regierung zugestimmt hat und die im betroffenen Vertrag spezifiziert wird, an eine geeignete Implementierungsinstitution oder -körperschaft kann unter der Voraussetzung gestattet sein, dass dies in der Substanz nicht einem Machtverzicht, einer Störung oder einer Unterordnung der Rolle der Regierung gleichkommt."[117]

Richter *Clarke* betrachtete den in *Pringle* angefochtenen Vertrag zum europäischen Stabilitätsmechanismus also als *Übung* in Souveränität, nicht als Verzicht auf diese oder als Übertragung dieser.[118] Daher war die Ratifizierung des Vertrags nicht verfassungswidrig (weshalb kein Referendum für ihre Ermöglichung notwendig war).

Das Urteil im Fall *Pringle* hat bereits insoweit zu einer Reduzierung der Anzahl von Referenden in Irland geführt, dass es als Folge des Urteils nicht notwendig war, über den ESM-Vertrag selbst ein Referendum abzuhalten. Die gesamte Tragweite der Reduzierung der Referendenzahl, die das *Crotty*-Urteil nach dem ursprünglichen (und für die Mindermeinung des Richters *Hardiman* im Fall *Pringle* maßgeblichen) Verständnis anderenfalls verursacht hätte, wird sich erst noch zeigen. Ob ein Referendum über einen beliebigen Vertrag abgehalten werden muss, wird nun von verschiedenen Faktoren abhängen, einschließlich der Frage, ob der betreffende Vertrag undefinierte politische Maßnahmen ins Auge fasst; ob die Entscheidungsmacht für die Unterstützung dieser Politik der Regierung durch diesen Vertrag genommen wird; und ob dieser Vertrag imstande ist, nach der „Europäischen Klausel" der Verfassung in Artikel 29.4 Immunität gegen verfassungsrechtliche Angriffe zu erlangen.

E. Abschließende Überlegungen – wird der Einsatz von Referenden in Irland zukünftig zunehmen oder abnehmen?

Das *Pringle*-Urteil gibt uns einen Grund, in Zukunft eine Reduzierung der Referendenzahl zu erwarten. Es gibt noch andere. Ein weiterer Faktor, der auf eine mögliche Abnahme der Referendenzahl hindeutet, ist jener, dass so viele Referenden (insbesondere in jüngster Zeit) – 18 insgesamt – mit dem gesellschaftlichen Wandel oder der Ratifizierung von EU-Verträgen verknüpft waren. Der gesellschaftliche Wandel Irlands hin zu einer weniger religiös basierten Gesellschaft ist jedoch ein einmaliges Ereignis, dessen

117 Absatz 4.25 des Urteils von Richter Clarke. Hervorhebung hinzugefügt.
118 Absatz 8.13 des Urteils von Richter Clarke.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Widerspiegelung im Verfassungstext allmählich an ihre Grenzen stößt. Zugleich ist die Entwicklung von Verträgen in der Europäischen Union weitestgehend zum Stillstand gekommen. Daher kann es durchaus sein, dass die Welle von Modernisierungsschritten, die für einen Großteil der Dynamik der fünf Jahrzehnte langen Phase mit häufigen Referenden in Irland gesorgt hat, nun ihr Ende erreicht.

Ein weiterer Grund, einen Rückgang der Referendenzahl zu erwarten, ist jener, dass manche Referenden paradoxerweise und insbesondere in jüngster Zeit bewusst darauf abgezielt haben, Themen aus der Verfassung zu entfernen und sie in die Sphäre jener Angelegenheiten zu bringen, für deren Behandlung das Parlament als der geeignete Ort betrachtet wird. Beispiele dafür sind

- *die Scheidungsreferenden von 1996 und 2019.* Um den Erfolg des Referendums von 1996 zu sichern, mit dem das Scheidungsverbot aus der Verfassung gestrichen werden sollte, wurde mit der (erfolgreichen) Änderung des Artikels 41.3.2 eine relativ restriktive Scheidungsregelung in die Verfassung aufgenommen. Diese Verfassungsänderung erlaubte dem Oireachtas zum ersten Mal, eine präzise eingegrenzte Rolle in der Verabschiedung von Scheidungsgesetzen einzunehmen.
  Dieser Prozess der Ermächtigung des Gesetzgebers im Bereich des Scheidungsrechts wurde im Mai 2019 weiter vorangetrieben, als durch eine Verfassungsänderung die Voraussetzung einer Trennungsphase von mindestens vier Jahren innerhalb der letzten fünf Jahre vor Beginn des Scheidungsverfahrens aus der Verfassung gestrichen wurde, welche bis dahin eine Voraussetzung für die Gewährung der Scheidung gewesen war. Die vorherige Regelung, die zur Gewährleistung der Annahme des die Scheidung erlaubenden Referendums von 1996 etabliert worden war, setzte eine Trennungsphase von insgesamt vier Jahren innerhalb der letzten fünf Jahre voraus, damit eine Scheidung gewährt werden konnte (siehe den früheren Verfassungsartikel 41.3.2). Die Verfassungsänderung strich diese Bestimmung vollständig und überließ diese Angelegenheit der Gesetzgebung durch den Oireachtas. Im Zuge der Verfassungsänderung wurde dem Oireachtas auch eine Regulierungsrolle für die Anerkennung von ausländischen Scheidungen zugewiesen, anstelle dies (zumindest in Teilen) in der Verfassung zu regeln. Paradoxerweise stellten diese per Referendum angenommenen Verfassungsänderungen daher eine bedeutsame Verschiebung von der Regulierung durch direkte Demokratie hin zu einer auf parlamentarischem Wege erfolgenden Gesetzgebung dar. In Zukunft wird der Zeitraum, den ein Paar vor der Scheidung getrennt verbringen muss, durch

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

das Parlament festgelegt werden und wird per Statut auf zwei Jahre reduziert (durch eine Änderung des Familienrechts („Divorce Act 1996")), anstelle wie bislang durch den Artikel 41.3.2 der Verfassung begrenzt zu werden.[119]

- *das Abtreibungsreferendum 2018*, das dem Oireachtas explizit die Macht zur Gesetzgebung in diesem Bereich zuwies. So können laut dem neuen Artikel 40.3.3, der infolge des Referendums in die Verfassung aufgenommen wurde,[120] „gesetzliche Vorkehrungen für die Regulierung von Schwangerschaftsabbrüchen getroffen werden". Diese Bestimmung stellt eine wirksame Garantie dafür dar, dass es in diesem Rechtsgebiet keine Referenden mehr geben wird. Dies war eine bewusste politische Entscheidung der Regierung, die das Risiko einging, den Ansatz des Referendums von 1996 nicht zu wiederholen, der darauf basierte, sensible Aspekte durch die Bestimmungen der Verfassung selbst zu regulieren. Dieser Ansatz zog den Bedarf nach weiteren Referenden für den Fall nach sich, dass zukünftig weitere Liberalisierungen der Rechtslage angestrebt werden würden – eine Situation, die im Mai 2019 eintrat.
- *das Referendum zur Staatsbürgerschaft von 2004,* durch welches das vorherige auf dem Territorialitätsprinzip nach amerikanischem Stil basierende Staatsbürgerschaftsrecht abgeschafft wurde und die Regulierung dieses Bereichs dem Oireachtas überließ. Das geschah durch die Einfügung eines neuen Artikels 9.2.1 in die Verfassung, in welchem festgelegt wurde, dass eine in Irland geborene Person, die zum Zeitpunkt ihrer Geburt nicht wenigstens einen Elternteil mit irischer Staatsbürgerschaft oder Anspruch auf die irische Staatsbürgerschaft hat, keinen Anspruch auf die irische Staatsbürgerschaft oder Nationalität hat, *wenn nichts anderes gesetzlich festgelegt ist.*
  Jüngste Kontroversen hinsichtlich der Deportation von Kindern ohne irische Staatsbürgerschaft, die dennoch ihr ganzes Leben im Land verbracht haben, werden wahrscheinlich – falls es überhaupt eine gesetzgeberische Reaktion darauf geben wird – durch parlamentarische Gesetzgebung behandelt werden, nicht durch verfassungsrechtliche Lösungen.[121]

---

119 J. Bray und F. Kelly, *„Referendum to be Held in May to Remove Divorce Restrictions"*, Irish Times, 29. Januar 2019.

120 Siehe Thirty-Sixth Amendment of the Constitution Act 2018.

121 Siehe S. Burns, *„Case of Bray Boy Facing Deportation 'Not Tenable, Just or Fair'",* Irish Times, 20. Oktober 2018, wo berichtet wurde, dass die Labour Party

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Ergebnis dieser drei Änderungen ist also die Gewährleistung dessen gewesen, dass es nun inhärent unwahrscheinlich ist, dass zu diesen Themengebieten zukünftig weitere Referenden stattfinden. Welche Auswirkungen dies auf die Gesamtzahl der Referenden haben wird, bleibt abzuwarten.

Es gibt jedoch auch Gegenargumente, die darauf hindeuten, dass die hohe Referendenzahl ein dauerhaftes Phänomen sein wird. So waren, selbst wenn die Hypothese des reduzierten Modernisierungsbedarfs korrekt wäre, ganze 12 der 30 Verfassungsänderungen seit 1972 keinem solchen Modernisierungsprozess zuzuschreiben. Selbst diese zwölf Verfassungsänderungen für sich genommen wären eine ausreichend solide Grundlage für die Behauptung, dass Referenden mittlerweile so stark im politischen Leben Irlands verwurzelt sind, wie es in den ersten paar Jahrzehnten des Bestehens der Verfassung nicht der Fall war. Zudem haben die modernisierenden Referenden, auch wenn sie Teil eines Prozesses waren, den man nicht wiederholen müssen wird, die Wählerschaft wahrscheinlich an ein gewisses Maß direkter Demokratie gewöhnt. Es sollte außerdem auch nicht vergessen werden, dass die Empfehlungen der irischen Bürgerversammlungen – die unmittelbare Ursache so vieler Referenden in jüngster Zeit – sich noch nicht vollständig durch das System gearbeitet haben. Dies wird in Zukunft zumindest für ein paar Referenden sorgen.

Zu guter Letzt kann auch die Tatsache, dass Plebiszite nun auch in Fällen eingesetzt werden, in denen dies rechtlich nicht erforderlich ist – *z.B.* zur Legitimation einer neuen Form der Kommunalregierung (direkt gewählte Bürgermeister), wo es absolut keinen rechtlichen Imperativ für den Bezug auf verfassungsrechtliche Bestimmungen gibt, um dieses Ziel zu verwirklichen – als weiterer Beleg für die erweiterte Rolle der Referenden betrachtet werden. Analog zu der Art und Weise, wie die militärische Neutralität Irlands als taktisches Manöver ins Leben gerufen wurde, nun aber im Ansehen der Öffentlichkeit gestiegen ist und aus anderen Gründen als berechtigt betrachtet wird, begannen auch Referenden ihre Existenz im irischen Staat aus einem Grund und bestehen nun aus einem anderen weiter. Während sie als Mittel zum Schutz der Verfassung von 1937 vor übermäßig einfacher Veränderung erdacht wurden, wird ihr Einsatz nun auch in Situationen erwogen, die mit dieser Gefahr in keiner Verbindung stehen.

---

plante, einen Gesetzesentwurf zur Regelung der Staatsbürgerschaftsfrage in solchen Fällen vorzulegen. In der Folge haben vier Parteimitglieder das Gesetz „Irish Nationality and Citizenship (Naturalisation of Minors Born in Ireland) Bill 2018" dem Seanad vorgelegt, wo ihm allerdings die Unterstützung der Regierung versagt wurde (siehe die Debatte im Seanad Éireann am Mittwoch, 21. November 2018).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten 2012 bis 2018 – Ein kurzer Überblick

Hermann K. Heußner[1]

A. Entwicklung seit 1898 und 2012

Seit Volksgesetzgebung vor 120 Jahren 1898 erstmals in der Verfassung eines US-Gliedstaates, nämlich in South Dakota, verankert worden ist,[2] hat es bis heute (2018) in mittlerweile 24 US-Gliedstaaten insgesamt 2.609 Initiativen gegeben, über welche die Bürgerinnen und Bürger im Volksentscheid abstimmten. Davon waren 1.079, also 41 % erfolgreich. Spitzenreiter sind Kalifornien mit 379 und Oregon mit 373 Vorlagen, die Annahmerate ist jeweils 35 %.[3] Kalifornien ist der größte Gliedstaat der USA mit knapp 40 Mio. Einwohnern.[4]

Im Verlauf der Dekaden scheint die Dekade 1990-99 der bisherige Höhepunkt mit insgesamt 382 abgestimmten Initiativen gewesen zu sein. 2010 bis 2018 waren es 285 Initiativen. Im Berichtszeitraum 2012 bis 2018 sind

---

1 Der Beitrag schließt an *H. Heußner,* Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten in den Jahren 2010 und 2011 – Ein Überblick, L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, Baden-Baden 2013, S. 181 ff. an. Auf sämtliche in diesem Beitrag angegebenen Internetadressen wurde zuletzt am 10.7.2019 zugegriffen.

2 Allgemein zu Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten vgl. *H. Heußner,* Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: H. Heußner/O. Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 3. Aufl., München 2011, S. 138 ff.; *H. Heußner,* Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2008, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010, S. 165 ff.; *H. Heußner,* USA, in: A. Kost/M. Solar (Hrsg.), Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland, Wiesbaden 2019, S. 229 ff.; *G. Seferovic,* Volksinitiative zwischen Recht und Politik, die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Bern 2018.

3 *Initiative and Referendum Institute,* Initiative Use, January 2019, S. 1, http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI%20Initiative%20Use%20(1904-2018).pdf.

4 Stand 1.1.2019, *California Department of Finance,* California tops 39.9 Million Residents at New Year, 1.5.2019, http://www.dof.ca.gov/Forecasting/Demographics/Estimates/E-1/documents/E-1_2019PressRelease.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

insgesamt 229 Gesetzes- und Verfassungsinitiativen zur Abstimmung gekommen. 120 wurden angenommen, also 52 Prozent. Die Annahmechancen haben sich demnach etwas erhöht.[5]

Volksvorlagen kommen in der Regel zusammen mit den allgemeinen Wahlen, die alle zwei Jahre stattfinden, zur Abstimmung. In den Jahren 2012 bis 2018 zeigte sich folgende Verteilung:

Tabelle 1: Initiativen 2012-2018

Jahr	Initiativen auf Stimmzettel	Angenommene Initiativen
2012	48	20
2013	3	0
2014	35	16
2015	5	3
2016	71	47
2017	4	2
2018	63	32
Gesamt	229	120 (52,4 %)

Quelle: *Initiative and Referendum Institute,* Initiative Use (Fn. 3), S. 2.

Große Anteile hatten, wie auch in den Jahren zuvor, die Bereiche Steuern/Finanzen/Haushalt (ca. 24 %) und Wirtschaft/Verkehr/Arbeit/Konsumentenschutz (ca. 25).[6]

5 *Initiative and Referendum Institute,* Initiative Use (Fn. 3), S. 1.

6 *National Council of State Legislatures,* Statewide Ballot Measures Database, http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ballot-measures-database.aspx; eigene Berechnungen. Vollständige Auflistungen aller Volksabstimmungen finden sich in den Quellen der folgenden Fußnote.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

B. Ausgewählte Themen und Schwerpunkte 2012-2018

Bestimmte Themen und Schwerpunkte hatten besondere Bedeutung. Einige hatten in mehreren Staaten und in mehreren Jahren besondere Brisanz.[7]

I. Marihuana

Insgesamt kam die Legalisierung von Marihuana 23 mal in 19 Staaten auf den Stimmzettel. 17 Abstimmungen gingen zugunsten der Liberalisierung aus (vgl. Tabelle 2).[8]

In zehn Abstimmungen ging es um die Zulassung von Marihuana zu medizinischen Zwecken. In Arkansas unterlag die Initiative 2012 knapp mit 49 % Ja-Stimmen. 2016 war sie jedoch mit 53 % erfolgreich. Eine Abstimmung verloren zunächst auch die Befürworter in Florida (2014). Zwar erzielten sie eine Zustimmung von 58 %. In Florida gibt es jedoch nur die Verfassungsinitiative und zur Annahme ist eine 60 %-Mehrheit in der Abstimmung zu erreichen.[9] 2016 kam die Frage erneut auf den Stimmzettel. Diesmal stimmten 71 % dafür.

In 13 Abstimmungen ging es um die Legalisierung zu Genusszwecken. In acht Abstimmungen setzten sich die Befürworter durch. So waren 2012 Colorado und Washington die ersten Staaten in den USA, in denen der persönliche Besitz und Gebrauch von Marihuana erlaubt wurde. In Oregon lehnten dies 2012 noch 54 % ab. Doch bereits 2014 stimmten 54 % zu. 2016 folgte Kalifornien. Kalifornien war 1996 der erste Staat, in dem Marihuana zu medizinischen Zwecken zugelassen worden war, und zwar auch durch

---

7 Sofern nicht anders bzw. zusätzlich angegeben, wurden die Daten im Folgenden zusammengetragen aus: *Initiative and Referendum Institute,* Ballotwatch, 2012 No. 3 November, 2013 No. 1 December, 2014 No. 2 November, 2015 No. 2 November, 2016 No. 1 September, 2017 No. 1 (January 2018), 2018 No. 2 November (Revised 1/3/2019), alle unter http://www.iandrinstitute.org/; *National Council of State Legislatures,* Statewide Ballot Measures Data Base, http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ballot-measures-database.aspx; *Ballotpedia,* Ballot Measures Overview mit unterschiedlichen Kategorien, https://ballotpedia.org/Ballot_Measures_overview.

8 Eine Abstimmung war ein fakultatives Referendum, vgl. Tabelle 2.

9 Sec. 5 (e), Art. XI Florida Const.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

eine Volksinitiative: *Prop. 215*.[10] Vermont ist bisher der einzige Staat, in dem das Parlament die Legalisierung zu Genusszwecken zugelassen hat.[11]

Nach Bundesrecht ist der Gebrauch von Marihuana rechtswidrig. Bisher haben die Bundesbehörden jedoch weitgehend davon abgesehen, dies durchzusetzen.[12]

Tabelle 2: Marihuana

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Arkansas	2012	GI	Issue 5	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	49	-
Colorado	2012	VI	Amendment 64	Legalisierung und Besteuerung	55	+
Massachusetts	2012	GI	Question 2	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	63	+
Oregon	2012	GI	Measure 80	Legalisierung	46	-
Washington	2012	GI	I-502	Legalisierung	52	+
Montana	2012	R	IR-124	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	57	+
Alaska	2014	GI	Ballot measure 2	Legalisierung	52	+
Florida	2014	VI	Amendment 2	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	58	-
Oregon	2014	GI	Measure 91	Legalisierung	54	+
Ohio	2015	VI	Issue 3	Legalisierung, Verkaufsmonopol	36	-

10 Vgl. *National Council of State Legislatures*, State Medical Marihuana Laws, State vs. Federal Perspective, 7/2/2019, http://www.ncsl.org/research/health/state-medical-marijuana-laws.aspx.

11 *National Council of State Legislatures,* Marijuana Overview, Legalization, 5/28/2019, http://www.ncsl.org/research/civil-and-criminal-justice/marijuana-overview.aspx.

12 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Arizona	2016	GI	Prop. 205	Legalisierung	48	-
Arkansas	2016	GI	Issue 6	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	53	+
Kalifornien	2016	GI	Prop. 64	Legalisierung	56	+
Florida	2016	VI	Amendment 2	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	71	+
Maine	2016	GI	Question 1	Legalisierung	50,2	+
Massachusetts	2016	GI	Question 4	Legalisierung	54	+
Montana	2016	GI	I-182	Erleichterung des medizinischen Gebrauchs	58	+
Nevada	2016	GI	Question 2	Legalisierung	55	+
North Dakota	2016	GI	Measure 5	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	64	+
Michigan	2018	GI	Proposal 18-1	Legalisierung	56	+
Missouri	2018	VI	Amendment 2	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	66	+
North Dakota	2018	GI	Measure 3	Legalisierung	41	-
Oklahoma	2018	GI	State Quest. 788	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	57	+

GI: Gesetzesinitiative, VI: Verfassungsinitiative, R: fakultatives Referendum

II. Gleichgeschlechtliche Ehe

In den USA „tobte" über mehr als zehn Jahre ein Kampf um die „Ehe für alle". Nachdem der Supreme Court von Hawaii 1993 festgestellt hatte, dass die Verweigerung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare gegen die Verfassung von Hawaii verstoßen könne, gelangten von 1998 bis 2012 mehr

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

als 30 Vorlagen, welche die gleichgeschlechtliche Ehe verbieten wollten, an die Urne. Davon waren 14 Volksinitiativen. Bis 2009 gingen bis auf eine alle zugunsten der Gegner der gleichgeschlechtlichen Ehe aus.[13] Die öffentliche Meinung in dieser Frage änderte sich jedoch zunehmend. 2008 konnte sich die Verfassungsinitiative *Prop. 8* in Kalifornien, welche die Entscheidung des kalifornischen Supreme Courts zugunsten der gleichgeschlechtlichen Ehe aufhob und internationales Aufsehen erregte, nur noch mit 52 % Zustimmung durchsetzen.[14]

2012 drehten sich die Mehrheiten in den Volksabstimmungen. So gewannen in Maine, Maryland und Washington Parlamentsgesetze, welche die gleichgeschlechtliche Ehe einführen wollten und von den Gegnern mithilfe eines fakultativen Referendums zur Volksabstimmung gestellt worden waren, mit 53, 52 bzw. 54 % (vgl. Tabelle 3). Danach kam es zu keinen Abstimmungen mehr. Dies hat seinen Grund in der Entscheidung *Obergefell v. Hodges* von 2015. Darin erklärte der US-Supreme Court, dass die US-Gliedstaaten aufgrund des 14. Amendments der US-Verfassung verpflichtet sind, gleichgeschlechtliche Ehen anzuerkennen. Anderenfalls verstießen sie gegen das Recht auf Ehe und den Gleichheitssatz.[15]

Die Geschichte des direktdemokratischen Kampfes um die gleichgeschlechtliche Ehe offenbart zwei fundamentale Mängel des in den US-Gliedstaaten üblichen Volksgesetzgebungsverfahrens. Zum einen ist in den meisten Staaten für den Erfolg einer Verfassungsinitiative lediglich die einfache Mehrheit im Volksentscheid erforderlich.[16] Würde etwa eine 2/3-Mehrheit verlangt, würden viele minderheitengefährdende Verfassungsinitiativen in den US-Gliedstaaten an der Urne scheitern.[17] Zum anderen prü-

13 Näher *H. Heußner,* Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 2), S. 183 ff. m.w.N.; *Initiative and Referendum Institute,* Ballotwatch No. 1, Sept., 2012, http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202012-1%20Marriage1.pdf.

14 Näher zu *Prop. 8* siehe *H. Heußner,* Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 2), S. 184 ff.

15 576 U. S. ____ (2015), https://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf.

16 Vgl. *H. Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 362. Eine Ausnahme ist Florida, wo eine 60 %-Mehrheit notwendig ist, vgl. oben, B.I.

17 Vgl. näher *H. Heußner,* Minorities and Direct Legislation in the USA: Direct Legislation Concerning Minorities and Instruments of Minority Protection, in: *W. Marxer* (Hrsg.), Direct Democracy and Minorities, Wiesbaden 2012, S. 123 ff.; *H. Heußner,* Wahlen allein genügen nicht. Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

fen die US-Gerichte Volksinitiativen erst dann, wenn sie vom Volk verabschiedet wurden. Dies hat zur Folge, dass gegen die Gliedstaaten- oder US-Verfassung verstoßende Volksgesetze unter Umständen Jahre in Kraft sind und erst später für verfassungswidrig erklärt werden. Hier ist die in Deutschland übliche präventive Normenkontrolle vorzugswürdig, bei der bereits im Zulassungsstadium eines Volksbegehrens die Vereinbarkeit mit allem höherrangigen Recht gerichtlich geprüft wird.[18]

Tabelle 3: Gleichgeschlechtliche Ehe

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Maine	2012	R	Question 1	Einführung	53	+
Maryland	2012	R	Question 6	Einführung	52	+
Washington	2012	R	R-74	Einführung	54	+

R: fakultatives Referendum

III. Todesstrafe

Die Zustimmung der Amerikaner zur Todesstrafe ist in den letzten Jahrzenten kontinuierlich zurückgegangen, von ca. 80 % Mitte der 1990er Jahre auf 56 % 2018.[19] Dies spiegelt sich darin, dass seit 2007 acht US-Gliedstaaten die Todesstrafe abgeschafft haben.[20]

direkter Demokratie auf Bundeseben, in: H. von Arnim (Hrsg.), Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, Berlin 2011, S. 47 f.

18 Näher *H. Heußner,* Wahlen allein genügen nicht (Fn. 17), S. 48 ff.; *H. Heußner,* Minorities and Direct Legislation in the USA (Fn. 17), S. 139.

19 2017 waren es 55 %, vgl. *Gallup,* Death Penalty, https://news.gallup.com/poll/1606/death-penalty.aspx; ähnlich *Pew Research Center,* U.S. support for death penalty ticks up in 2018, https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/06/11/us-support-for-death-penalty-ticks-up-2018/.

20 Dies sind: Connecticut (2012), Delaware (2016), Illinois (2011), Maryland (2013), New Hampshire (2019), New Jersey (2007), New Mexico (2009), Washington (2018), *Death Penalty Information Center,* State by State, https://deathpenaltyinfo.org/state-and-federal-info/state-by-state.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

In Maryland und New Mexico, wo das fakultative Referendum zur Verfügung steht, hat die Bevölkerung die Entscheidung des Parlaments akzeptiert. Denn Versuche, die Abschaffungsgesetze durch ein fakultatives Referendum zu aufzuheben, sind bereits in der Phase der Unterschriftensammlung gescheitert (vgl. Tabelle 4b).[21] 2015 hatte auch in Nebraska das Parlament die Todesstrafe abgeschafft. Hier wurde jedoch das fakultative Referendum erfolgreich ergriffen und 61 % votierten für die Beibehaltung der Todesstrafe (vgl. Tabelle 4a).[22] In Washington hat der Supreme Court 2018 das Gesetz über die Todesstrafe für verfassungswidrig erklärt, da es in willkürlicher und rassendiskriminierender Weise angewendet werde.[23] In Meinungsumfragen favorisiert die Mehrheit die lebenslange Freiheitsstrafe vor der Todesstrafe.[24] Es bleibt abzuwarten, ob Gesetzesinitiativen zur Wiedereinführung der Todesstrafe lanciert werden.

In vier Staaten haben die Gouverneure die Todesstrafe mithilfe eines Moratoriums ausgesetzt.[25] Drei Staaten, nämlich Colorado, Kalifornien und Oregon, haben Volksgesetzgebung. In Colorado ist der Versuch, das Moratorium mithilfe einer Gesetzesinitiative aufzuheben, 2014 bereits in der Unterschriftenphase gescheitert (vgl. Tabelle 4b). In Kalifornien hat der 2018 neugewählte Gouverneur *Gavin Newsom* 2019 ein Moratorium verhängt.[26] In Meinungsumfragen befürwortet die Mehrheit der Bevölkerung das Moratorium mit 52 %, befürwortet die Todesstrafe grundsätzlich jedoch mit 61 %.[27]

---

21 *H. Heußner,* Droht bei Volksentscheid die Todesstrafe? Mehr Demokratie, Positionspapier Nr. 5, 2. Aufl. 2014/2015, S. 13, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen05_Todesstrafe.pdf.

22 *Ballotpedia,* Nebraska Death Penalty Repeal, Referendum 426 (2016), https://ballotpedia.org/Nebraska_Death_Penalty_Repeal,_Referendum_426_(2016).

23 *State v. Gregory*, 427 P.3d 621 (2018), https://www.leagle.com/decision/inwaco20181011g80.

24 *Death Penalty Information Center,* Poll: Washington State Voters Overwhelmingly Prefer Life Sentences to Death Penalty, 17.7.2018, https://deathpenaltyinfo.org/news/poll-washington-state-voters-overwhelmingly-prefer-life-sentences-to-death-penalty.

25 Colorado (2013), Kalifornien (2019), Oregon (2011), Pennsylvania (2015), *Death Penalty Information Center,* State by State (Fn. 20).

26 *M.-A. Langer,* Kalifornien: Gouverneur Gavin Newsom sistiert Todesstrafe, in: NZZ v. 15.3.2019, https://www.nzz.ch/international/kalifornien-gouverneur-gavin-newsom-sistiert-todesstrafe-ld.1467406.

27 *P. Willon,* Poll finds Californians support the death penalty — and Newsom's moratorium on executions, in: Los Angeles Times v. 17.6.2019, https://www.latimes.com/politics/la-pol-ca-california-death-penalty-poll20190617-story.html.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 4a: Todesstrafe, Volksentscheide

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Kalifornien	2012	GI	Prop. 34	Abschaffung	48	-
Kalifornien	2016	GI	Prop. 62	Abschaffung	47	-
Kalifornien	2016	GI	Prop. 66	Beschleunigung der Vollstreckung	51	+
Nebraska	2016	R	Referendum 426	Abschaffung	39	-

GI: Gesetzesinitiative, R: fakultatives Referendum

Tabelle 4b: Todesstrafe, gescheiterte Volksbegehren

Staat	Jahr	Art	Thema
Colorado	2014	GI	Aufhebung des Moratoriums des Governeurs
Maryland	2014	R	Ziel: Aufhebung der Abschaffung
Arizona	2016	GI	Abschaffung

GI: Gesetzesinitiative, R: fakultatives Referendum

In zwei Volksentscheiden haben sich die Kalifornier 2012 und 2016 für die Beibehaltung der Todesstrafe ausgesprochen, als sie die Gesetzesinitiativen *Prop. 34* und *Prop. 62*, welche die Todesstrafe abschaffen wollten, mit 52 bzw. 53 % ablehnten. Gleichzeitig haben sie 2016 *Prop. 66*, welche für die Beschleunigung der Vollstreckung eintrat, mit knapper Mehrheit (51 %) befürwortet (vgl. Tabelle 4a). Während die Befürworter von *Prop. 32* finanziell den Gegnern haushoch überlegen waren (7,4 Mio. USD/0,4 Mio. USD),[28] war der Abstimmungskampf um *Prop. 62* finanziell weitgehend

28 *Ballotpedia,* California Proposition 34, the End the Death Penalty Initiative (2012), Donors, https://ballotpedia.org/California_Proposition_34,_the_End_the_Death_Penalty_Initiative_(2012).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

ausgeglichen (10,1 Mio. USD/12,7 Mio. USD).[29] Die Ergebnisse waren in beiden Volksentscheiden jedoch nahezu identisch. Dies zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger zur Thematik der Todesstrafe relativ feste Überzeugungen haben, welche durch Werbekampagne kaum zu beeinflussen sind. In Arizona ist eine Abschaffungsinitiative 2016 bereits in der Unterschriftenphase gescheitert.

IV. Gentechnisch veränderte Lebensmittel

2012 bis 2018 stimmten die Bürgerinnen und Bürger in den vier Staaten Colorado, Kalifornien, Oregon und Washington über Initiativen ab, welche die Kennzeichnungspflicht gentechnisch veränderter Lebensmittel forderten (vgl. Tabelle 5). Die Gegner der Kennzeichnungspflicht gewannen alle Volksentscheide. Die Siegesmargen waren jedoch sehr unterschiedlich. Während die Gegner in Colorado mit 65,5 % gewannen, waren es in Kalifornien lediglich 51,4 % und in Washington 51,1 %. In Oregon betrug der Unterschied sogar nur 837 Stimmen, die Ablehnung war mit 50,03 % extrem knapp.[30]

Alle Vorlagen waren heiß umkämpft. Entsprechend wurden horrende Beträge von Befürwortern und Gegnern aufgewendet. Die Hauptgeldgeber der Gegner waren in allen Staaten Saatgut- und Lebensmittelkonzerne wie u.a. *Monsanto, PepsiCo, Kraft Foods, Coca-Cola, Bayer, BASF, Nestlé, DuPont, DOW*. In Oregon hatte die Gegnerkampagne den höchsten Betrag aufgewendet, den Gegner jemals in einer Abstimmungskampagne in diesem Staat mobilisieren konnten. In Washington konnten die Gegner sogar den höchsten Betrag mobilisieren, der je für eine Pro- oder Contra-Kampagne aufgewendet wurde. Überall waren die Gegner finanziell haushoch überlegen. In Colorado betrug das Verhältnis 1:17 (0,73 Mio. USD/12,6 Mio. USD), in Kalifornien 1:5 (8,7 Mio. USD/45,6 Mio. USD), in Washington 1:2,6 (8,4 USD Mio./22,0 Mio. USD) und in Oregon 1:1,9 (11,2 Mio. USD/20,8 Mio. USD).[31]

---

29 *Ballotpedia,* California Proposition 62, Repeal of the Death Penalty (2016), Campaign finance, https://ballotpedia.org/California_Proposition_62,_Repeal_of_the_Death_Penalty_(2016).

30 Vgl. Tabelle 5.

31 *Ballotpedia,* Colorado Mandatory Labeling of GMOs Initiative, Proposition 105 (2014), https://ballotpedia.org/Colorado_Mandatory_Labeling_of_GMOs_Initiative,_Proposition_105_(2014); *Ballotpedia,* Washington Mandatory Labeling of Genetically Engineered Food Measure, Initiative 522 (2013), https://

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese Kampagnen sind gute Beispiele dafür, dass die Ausgaben in Volksgesetzgebungskampagnen reguliert und begrenzt werden müssen. Zwar kann Geldüberlegenheit den Sieg einer Kampagne nicht garantieren. In knappen Rennen kann sie jedoch den Ausschlag geben.[32] Dies dürfte in Oregon mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit der Fall gewesen sein. Denn dort hatten die Gegner nur 837 Stimmen mehr als die Befürworter, sie übertrafen die Befürworter jedoch mit einer Finanzüberlegenheit von 9,6 Mio. USD um das 1,9-fache.

Tabelle 5: Gentechnisch veränderte Lebensmittel

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Kalifornien	2012	GI	Prop. 37	Kennzeichnungspflicht	48,6	-
Washington	2013	GI	I-522	Kennzeichnungspflicht	48,9	-
Colorado	2014	GI	Prop. 105	Kennzeichnungspflicht	34,5	-
Oregon	2014	GI	Measure 92	Kennzeichnungspflicht	49,97	-

GI: Gesetzesinitiative

V. Mindestlohn

Seit 1898 hat es insgesamt 27 Initiativen zur Etablierung bzw. Erhöhung des Mindestlohnes gegeben. Bis auf zwei Initiativen (1960 in Arkansas und 1996 in Montana) errangen alle eine Mehrheit.[33] 2012 bis 2018 gelangten

ballotpedia.org/Washington_Mandatory_Labeling_of_Genetically_Engineered_Food_Measure,_Initiative_522_(2013); *Ballotpedia,* California Proposition 37, Mandatory Labeling of Genetically Engineered Food (2012), https://ballotpedia.org/California_Proposition_37,_Mandatory_Labeling_of_Genetically_Engineered_Food_(2012); *Ballotpedia*, Oregon Mandatory Labeling of GMOs Initiative, Measure 92 (2014), https://ballotpedia.org/Oregon_Mandatory_Labeling_of_GMOs_Initiative,_Measure_92_(2014); eigene Berechnungen.

32 Vgl. *N. Braun Binder/H. Heußner/T. Schiller,* Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie, Berlin 2014, S. 24 ff. m.w.N.; *H. Heußner,* Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 2), S. 171 f. m.w.N.

33 *Ballotpedia,* Minimum Wage on the Ballot, mit Links zu einzelnen Vorlagen, https://ballotpedia.org/Minimum_wage_on_the_ballot.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

allein zehn Initiativen auf den Stimmzettel. In South Dakota hatte das Parlament versucht, den Mindestlohn für unter 18-Jährige von 8,50 USD auf 7,50 USD zu senken. Dies scheiterte in einem fakultativen Referendum. 71 % stimmten mit „Nein“.[34]

Tabelle 6: Mindestlohn

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Alaska	2014	GI	Ballot Measure 3	Erhöhung von 7,75 USD auf 9,75 USD	52	+
Arkansas	2014	GI	Issue 5	Erhöhung von 6,25 USD auf 8,50 USD	65	+
Nebraska	2014	GI	Init. Measure 425	Erhöhung von 7,75 USD auf 9,00 USD	59	+
South Dakota	2014	GI	Init. Measure 18	Erhöhung von 7,75 USD auf 8,50 USD	54	+
Arizona	2016	GI	Prop. 206	Erhöhung auf 12 USD	59	+
Colorado	2016	VI	Amendment 70	Erhöhung auf 12 USD	55	+
Maine	2016	GI	Question 4	Erhöhung auf 12 USD	56	+
South Dakota	2016	R	Referred Law 20	Senkung für unter 18-Jährige von 8,50 auf 7,50 USD	29	-
Arkansas	2018	GI	Issue 5	Erhöhung von 8,50 USD auf 11 USD	68	+
Missouri	2018	GI	Prop. B	Erhöhung auf 12 USD	62	+
Washington	2018	GI	I-1433	Erhöhung auf 13,30 USD	60	+

GI: Gesetzesinitiative, VI: Verfassungsinitiative, R: fakultatives Referendum

34 Vgl. Tabelle 6.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

VII. Krankenversicherung

Der unter Präsident Obama eingeführte „Affordable Care Act" („Obamacare") sieht vor, dass die Gliedstaaten ihre Krankenunterstützung wesentlich ausdehnen können, so dass alle Bürgerinnen und Bürger, die weniger als 138 % des föderalen Armutsniveaus verdienen, in deren Genuss kommen. Der größte Teil der Kosten würde durch Bundesmittel abgedeckt.[35] Hierzu gab es sechs Abstimmungen (vgl. Tabelle 7).

In Maine gewann eine entsprechende Gesetzesinitiative 2017 mit 59 %. Auch in sechs von neun Landkreisen, in denen US-Präsident *Donald Trump*, der den *Affordable Care Act* bekämpft, 2016 in den US-Präsidentschaftswahlen eine Mehrheit erzielt hatte, bekam die Initiative eine Mehrheit.[36] Die Befürworter brachten 2,6 Mio. USD auf, die Gegner 0,4 Mio.[37]

In 2018 kamen vier ähnliche Gesetzesinitiativen zur Abstimmung. In Idaho gewann *Prop. 1* mit 61 %. Die Befürworter mobilisierten 1,8 Mio. USD, die Gegner 0,06 Mio.[38] In Nebraska gewann *Initiative 427* mit 54 % Zustimmung. Hier brachten lediglich die Befürworter finanzielle Mittel auf, nämlich 2,9 Mio. USD.[39] In Utah gewann *Prop. 1* 53 % Zustimmung. Sie hob die Verkaufssteuer von 4,70 % auf 4,85 % an, um den Gliedstaatsanteil zu finanzieren. Die Befürworter mobilisierten 3,8 Mio. USD, die Gegner lediglich 0,05 Mio. [40] In Montana verlor *I-185* mit lediglich 47 % Ja-Stim-

35 Vgl. zu Idaho *Ballotpedia,* Idaho Proposition 2, Medicaid Expansion Initiative (2018), Obamacare and Medicaid, https://ballotpedia.org/Idaho_Proposition_2,_Medicaid_Expansion_Initiative_(2018); zu Maine, *M. Dunlap,* Secretary of State, Maine Citizen's Guide to the Referendum Election, Tuesday, November 7, 2017, S. 17 f., https://www.maine.gov/sos/cec/elec/upcoming/citizensguide2017.pdf.

36 *Ballotpedia,* Maine Question 2, Medicaid Expansion Initiative (2017), Vote in pivotal counties, https://ballotpedia.org/Maine_Question_2,_Medicaid_Expansion_Initiative_(2017).

37 *Ballotpedia,* Maine Question 2 (Fn. 36), Campaign finance.

38 *Ballotpedia,* Idaho Proposition 2 (Fn. 37).

39 *Ballotpedia*, Nebraska Initiative 427, Medicaid Expansion Initiative (2018), Campaign Finance, https://ballotpedia.org/Nebraska_Initiative_427,_Medicaid_Expansion_Initiative_(2018).

40 *Ballotpedia,* Utah Proposition 3, Medicaid Expansion Initiative (2018), https://ballotpedia.org/Utah_Proposition_3,_Medicaid_Expansion_Initiative_(2018).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

men. Die Initiative sah vor, zur Finanzierung der Gliedstaatenmittel die Tabaksteuer zu erhöhen. Die Befürworter konnten 9,8 Mio. USD aufbringen, die Gegner 17,5 Mio. Hauptgeldgeberin war die Zigarettenindustrie.[41]

Tabelle 7: Krankenversicherung: „Affordable Care Act" („Obamacare")

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Maine	2017	GI	Question 2	Ausdehnung	59	+
Idaho	2018	GI	Prop. 1	Ausdehnung	61	+
Montana	2018	GI	I-185	Ausdehnung; Finanzierung des Staatenanteils durch Tabaksteuererhöhung	47	-
Nebraska	2018	GI	Initiative 427	Ausdehnung	54	+
Utah	2018	GI	Prop. 3	Ausdehnung; Finanzierung des Staatenanteils durch Verkaufssteuererhöhung	53	+
Oregon	2018	R	Measure 101	Finanzierung des „Affordable Care Act („Obamacare") durch Steuererhöhungen im Gesundheitsbereich	62	+

GI: Gesetzesinitiative, R: fakultatives Referendum

Das Parlament Oregons erweiterte Obamacare bereits 2014. Da die Kostendeckung durch den Bund von anfangs 100 % auf 90 % 2020 sank, erhöhte das Parlament Steuern im Gesundheitsbereich. Gegner dieser Steuererhöhung ergriffen das fakultative Referendum. In der Abstimmung 2018 stimmten 62 % für die Steuererhöhungen.[42] Auch in mehreren Landkreisen,

41 *Ballotpedia*, Montana I-185, Extend Medicaid Expansion and Increase Tobacco Taxes Initiative (2018), https://ballotpedia.org/Montana_I-185,_Extend_Medicaid_Expansion_and_Increase_Tobacco_Taxes_Initiative_(2018).

42 *Ballotpedia*, Oregon Measure 101, Healthcare Insurance Premiums Tax for Medicaid Referendum (January 2018), https://ballotpedia.org/Oregon_Measure_101,_Healthcare_Insurance_Premiums_Tax_for_Medicaid_Referendum_(January_2018).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

in denen die Mehrheit 2016 für US-Präsident *Trump* gestimmt hatte, votierte die Mehrheit für die Steuererhöhungen.[43]

Die Abstimmungen über die Ausweitung der Krankenversicherung sind eindrückliche Beispiele dafür, dass Volkgesetzgebung die Möglichkeit eröffnet, in einzelnen Sachfragen vom politischen Gesamtpaket eines Kandidaten oder einer Partei abweichen zu können. Denn in drei Staaten, nämlich Idaho, Nebraska und Utah, die in den US-Präsidentschaftswahlen 2016 mehrheitlich für *Donald Trump* gestimmt hatten[44], konnte sich Obamacare in den Volksabstimmungen durchsetzen.

VII. Präferenzwahlsystem: Ranked-Choice Voting

In Maine war 2016 die Gesetzesinitiative *Question 5* mit 52 % Ja-Stimmen erfolgreich, welche das „ranked-choice voting system" (RCV) bei den Vor- und Hauptwahlen zum US-Senat, dem US-Repräsentantenhaus, dem Gouverneur, den Staatssenatoren und den Staatsrepräsentanten in Maine als erstem und bisher einzigem US-Gliedstaat bei überregionalen Wahlen einführte. Danach ist nicht mehr der Kandidat, der die relative Mehrheit erreicht hat gewählt, sondern derjenige, der die absolute Mehrheit erzielt. Um Stichwahlen zu vermeiden, werden diese in den ersten und einzigen Wahlgang integriert. Jeder Wähler kann alle Kandidaten in eine persönliche Rangliste bringen, indem er sie mit 1., 2., 3. usw. kennzeichnet. Erzielt ein Kandidat in der ersten Auszählung bereits die absolute Mehrheit, ist er gewählt. Erzielt keiner die absolute Mehrheit, scheidet der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus. Die Stimmen, welche diesen mit der Erstpräferenz gekennzeichnet haben, werden nun nach den Zweitpräferenzen ausgezählt und den jeweiligen Kandidaten zugeschlagen. Hat nunmehr einer der verbliebenen Kandidaten die absolute Mehrheit erreicht, ist er gewählt. Hat kein Kandidat die absolute Mehrheit erzielt, scheidet wiederum der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus und eine weitere Auszählung wird durchgeführt. Dieses Verfahren wird solange wiederholt, bis ein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht hat.[45]

---

43 Ebenda.

44 *Politico,* 2016 Presidential Election Results, https://www.politico.com/2016-election/results/map/president/.

45 *Dunlap,* Secretary of State, Maine Citizen´s Guide to the Referendum Election, Tuesday, November 8, 2016, S. 50 f., https://www.maine.gov/sos/cec/elec/upcoming/citizensguide2016.pdf. Zum Präferenzwahlsystem vgl. *W. Zicht,* Integrierte Stichwahl, Mehr Demokratie bei Bürgermeisterwahlen, Mehr Demokratie,

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Befürworter waren u.a. die *Democratic Party,* die *Green Independent Party,* die *Libertarian Party* und die *League of Women Voters.* Gegner war u.a. der republikanische Gouverneur *Paul LePage.* Lediglich die Befürworter brachten finanzielle Mittel auf, nämlich 2,9 Mio. USD.[46]

In einer unverbindlichen „advisory opinion" stellte der Supreme Court von Maine im Mai 2017 fest, dass die Verfassung von Maine für die Wahlen für Ämter des Gliedstaates vorschreibe, dass diese mit einfacher Mehrheit gewählt werden. Daraufhin verabschiedete das Parlament von Maine im Herbst 2017 ein Gesetz, wonach die Einführung des Präferenzwahlsystems für Gliedsaatenämter auf 2022 zu verschieben sei und dann ganz abgeschafft werde, falls nicht vorher die Gliedstaatenverfassung so geändert würde, dass für Staatsämter das Präferenzwahlsystem gelte. Gegen dieses Parlamentsgesetz wurde das fakultative Referendum ergriffen.[47] Im Juni 2018 lehnten die Bürgerinnen und Bürger das Parlamentsgesetz mit einer Mehrheit von 54 % ab, so dass das Präferenzwahlsystem – so wie 2016 beschlossen – in den Wahlen 2018 anzuwenden war.

In den Wahlen zum US-Repräsentantenhaus 2018 hatte das neue Wahlsystem Auswirkungen für den Abgeordneten des *Congressional District 2*. Hier gab es vier Kandidaten. In der ersten Auszählung erreichte der Kandidat der Republikaner, *Bruce Pliquin,* 46,33 %, der Demokrat *Jared F. Golden* 45,58 %. Nach dem alten Wahlsystem hätte *Pliquin* gewonnen. Das neue Wahlsystem führte jedoch dazu, dass *Golden* aufgrund der weiteren Auszählung 50,62 % gewann, er also gewählt wurde.[48]

Positionspapier Nr. 14, 2011, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen14_Integrierte_Stichwahl.pdf; *H. Heußner/A. Pautsch*, Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts, DVBl. 2017, S. 1310 f.

46 *Ballotpedia,* Maine Ranked Choice Voting Initiative, Question 5 (2016), https://ballotpedia.org/Maine_Ranked_Choice_Voting_Initiative,_Question_5_(2016).

47 *Dunlap,* Secretary of State, Maine Citizen´s Guide to the Special Referendum Election, Tuesday, June 12, 2018, S. 4, https://www.maine.gov/sos/cec/elec/upcoming/pdf/guide618.pdf.

48 *Department of the Secretary of State,* Bureau of Corporations, Elections and Commissions, State of Maine, Tabulations for Elections held in 2018, November 6, 2018 - General Election - Ranked-choice office, Tabulation of Votes, Representative to Congress - District 2 - Results Certified to the Governor 11/26/18, https://www.maine.gov/sos/cec/elec/results/results18.html#nonrcv.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 8: Präferenzwahlsystem: Ranked-Choice Voting

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Maine	2016	GI	Question 5	Einführung	52	+
Maine	2018	R	Question 1	Verschiebung der Einführung	46	-

GI: Gesetzesinitiative, R: fakultatives Referendum

C. Fazit

Volksgesetzgebung wird in den US-Gliedstaaten häufig praktiziert. Die politisch brisanten Themen der Zeit gelangen an die Urne. Die Bürgerinnen und Bürger nehmen die Möglichkeit wahr, von den programmatischen Vorgaben der Parteien und Abgeordneten abzuweichen. Innovationen können sich durchsetzen. Insbesondere für Minderheiten nachteilig ist, dass Verfassungsinitiativen lediglich eine einfache Mehrheit benötigen und die Vereinbarkeit der Initiativen mit höherrangigem Recht erst *ex post* geprüft wird. Notwendig ist auch, die finanziellen Aufwendungen im Abstimmungskampf zu begrenzen. Anderenfalls kann die finanzkräftigere Seite in knappen Rennen und in Abstimmungskämpfen über Themen, in denen sich die Bürgerinnen und Bürger noch keine gefestigtere Meinung gebildet haben und die deshalb noch beeinflussbar sind, unfaire Vorteile haben.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Deutschland

Die vorerst nicht umgesetzte „qualifizierte Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern – „Plebiszit von oben“ im Wartestand? Landesbericht Deutschland 2018

*Arne Pautsch**

Abstract

Nach der in Bayern 2014 eingeführten und schließlich 2016 vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof gescheiterten „konsultativen Volksbefragung“ sowie den in Berlin und Hamburg unternommenen Versuchen, aus Anlass der Bewerbung um die Olympischen Spiele eine Volksbefragung gesetzlich zu verankern, ist nunmehr im Berichtszeitraum 2018 auch in Mecklenburg-Vorpommern wieder das Ziel verfolgt worden, mit der Einführung einer sog. „qualifizierten Volksbefragung“ in die Landesverfassung das Spektrum der direktdemokratischen Verfahren der Art. 59, 60 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommer (MVVerf) um ein Instrument „von oben“ zu erweitern. Dieser Landesbericht zeigt – auch im Vergleich mit dem gescheiterten Vorhaben in Bayern und vor dem Hintergrund aktueller Erwägungen auch in Berlin – auf, dass die in den Händen von Landesregierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit liegende Auslösung einer Volksbefragung und die damit verbundene alleinige Bestimmungshoheit über den Abstimmungsgegenstand verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch auf Bedenken stößt und zu einer Entwertung der in der MVVerf bereits verankerten Volksrechte „von unten“ führt.

---

* Der Autor war anzuhörender Sachverständiger in der Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags Mecklenburg-Vorpommern am 17. Oktober 2018. Der Beitrag basiert in Teilen auf der schriftlichen Stellungnahme des Verfassers.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

A. Einführung

In Mecklenburg-Vorpommern hat Ministerpräsidentin *Manuela Schwesig* im Jahre 2018 die ausdrückliche politische Zielsetzung vorgegeben, eine „qualifizierte Volksbefragung" als direktdemokratisches Instrument in die Verfassung aufzunehmen.[1] Dieses Vorhaben, das hier im Mittelpunkt der Untersuchung steht, kann zweifellos als ein Kernanliegen der beiden die Regierungskoalition aus SPD und CDU tragenden Fraktionen im Schweriner Landtag betrachtet werden.[2] Das Vorhaben sollte vor allem als wichtiger Schritt dienen, um die „Beteiligung der Bürger auch zwischen Wahlen zu verbessern und einer drohenden Entfremdung zwischen Bürgern und Politik entgegenzuwirken".[3] Auch ein erster Befragungsgegenstand war bereits zwischen den Regierungsfraktionen aus SPD und CDU ausgemacht: die Befragung über die Absenkung des Wahlalters bei den Landtagswahlen von derzeit 18 Jahren auf 16 Jahre.[4]

Nachdem mit der sog. „konsultativen Volksbefragung" in Bayern, die 2014 zunächst auf einfachrechtlicher Ebene durch Änderung des Landeswahlgesetzes eingeführt und wegen Missachtung des Verfassungsvorbehalts sodann im Jahre 2016 vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) für verfassungswidrig erklärt worden war, eine für die staatlichen Organe nicht verbindliche Form der Volksbefragung gescheitert ist, sollte in Mecklenburg-Vorpommern mit dem Vorstoß der die Landesregierung tragenden Fraktionen nunmehr mit der „qualifizierten Volksbefragung" sogar eine Bindungswirkung zumindest für ein Verfassungsorgan – nämlich die Landesregierung – erreicht werden. Augenfälliger Ausdruck dieser Bindungswirkung ist die Titulierung als „*qualifizierte* Volksbefragung", die sich insofern von lediglich „einfachen" (d.h. nicht bindenden) Befragungen abheben sollte. Darauf, dass auch dies im rechtlichen Sinne nicht mit durchschlagendem Erfolg bedacht sein dürfte, wird noch einzugehen sein (näher dazu unten C.II.1.).

---

1 Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 29.08.2018, LT-Drucksache 7/2575; vgl. auch https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Volksbefragung-soll-in-Landesverfassung,verfassungsaenderung100.html (Zugriff: 30.5.2019).

2 Vgl. wiederum https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Volksbefragung-soll-in-Landesverfassung,verfassungsaenderung100.html (Zugriff 30.5.2019).

3 So die Begründung, vgl. LT-Drucksache 7/2575, S. 6.

4 Vgl. wiederum die Begründung, LT-Drucksache 7/2575, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

B. Begriff der Volksbefragung und verfassungsrechtliche Anforderungen

I. Begriff

Bei der Volksbefragung handelt es sich ganz generell um ein direktdemokratisches Instrument „von oben", d.h. es wird nicht durch das Volk („von unten") initiiert, sondern beruht auf der förmlichen Herausgabe eines Gegenstands der Staatswillensbildung durch ein an sich zur Entscheidung berufenes und hierzu legitimiertes staatliches Organ an das Volk, welches zur (unverbindlichen) Stellungnahme an die Urnen gerufen wird. Wie dargelegt, hätte in Mecklenburg-Vorpommern das Landesvolk – so denn die „qualifizierte Volksbefragung" Verfassungsrealität geworden wäre – erstmals zur Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre befragt werden sollen.

Soweit es um die begriffliche Abgrenzung der Volksbefragung von anderen (zum Teil auch nur losen und rechtlich nicht verbindlichen) Partizipationsformen geht, rangiert diese – wie *Mario Martini* zutreffend herausgearbeitet hat[5] – zwischen bloßen demoskopischen Erhebungen („opinion polls") und informellen Konsultationen der Bürger einerseits sowie dezisiven Formen direkter Demokratie andererseits. Die Volksbefragung ist nicht auf eine verbindliche Sachentscheidung durch das Volk angelegt, ist aber wegen des förmlichen Charakters ihrer Durchführung, die an einen Volksentscheid bzw. einen kommunalen Bürgerentscheid angelehnt ist, dennoch eine Form der Teilhabe des befragten Volkes am staatlichen Willensbildungsprozess.[6] Da Staatswillensbildung nicht auf ein rechtlich bindendes Ergebnis zielen muss, kann auch eine Befragung des Volkes sich als Teilhabe an diesem Prozess darstellen und dieses als Organ in das staatliche Funktionengefüge eingebunden sein.[7] Diese Annahme unterstreicht bereits die verfassungsrechtliche Existenz des Gegenstücks zur Volksbefragung, das nämlich in den „von unten" ausgelösten Volksinitiativen gesehen wer-

5 *M. Martini*, Die Bürger-/Volksbefragung – eine Verjüngungskur für die Demokratie?, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 11 (20 ff.).

6 *Martini*, Bürger-/Volksbefragung (Fn. 5), S. 11 (22, 24), mit Verweis auf BVerfGE 8, 104 (114, 116 f.), sowie auf *A. Everts*, Plebiszitäre Unterschriftenaktionen, Berlin 2004, S. 102 und 393.

7 Zutreffend *Martini*, Bürger-/Volksbefragung (Fn. 5), S. 11 (22), wiederum unter Verweis auf BVerfGE 8, 104 (114).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

den kann, die auf eine Befassung des Parlaments mit „bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung" zielen.[8] Auch insoweit handelt es sich ein Stück weit um die Teilhabe an der Ausübung staatlicher Gewalt, indem Einfluss durch das Volk, das solcherart gleichsam als Organ in den Willensbildungsprozess der hierfür an sich legitimierten staatlichen Organe inkorporiert ist, auf die staatliche Willensbildung genommen wird. Dieser Befund wiederum führt dazu, auch die „von oben" ausgelöste Volksbefragung besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu unterstellen, wie sogleich (B.III.) zu zeigen sein wird.

II. „Vorbilder"

Angesichts der vor allem in verfassungspolitischer Hinsicht bestehenden Bedenken[9] gegenüber dem Instrument der Volksbefragung fällt es schwer, in diesem Kontext von „Vorbildern" für die „qualifizierte Volksbefragung" in Mecklenburg-Vorpommern zu sprechen. Gleichwohl ist das von den Regierungsfraktionen SPD und CDU dort verfolgte Vorhaben der „qualifizierten Volksbefragung" im föderalen Vergleich nicht gänzlich singulär. Sehr ähnliche Bestrebungen gab es, wie bereits gezeigt, vor allem in Bayern im Jahre 2014 mit der – wegen Verstoßes gegen den Verfassungsvorbehalt 2016 vom BayVerfGH für verfassungswidrig erklärten[10] – „konsultativen

---

8 So etwa nach Art. 59 Abs. 2 BWVerf, Art. 47 NdsVerf, Art. 67a NRWVerf, Art. 108 a RhPfVerf und Art. 80 LSA Verf als eigenständiges direktdemokratisches Instrument, das den Charakter einer „qualifizierten Petition" trägt, vgl. dazu etwa *J. Stender-Vorwachs*, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Baden-Baden 2012, Art. 47 Rn. 6 f.; *D. Winkler*, in: V. M. Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, Baden-Baden 2018, Art. 59 Rn. 15. Zum Teil ist – etwa in Berlin – auch die Möglichkeit gegeben, die Gegenstände dieser sog. Befassungsinitiativen einem Volksentscheid zu unterstellen, wie dies etwa 2017 mit dem Volksentscheid „Berlin braucht Tegel" über die Offenhaltung des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel geschehen ist. Freilich lässt sich auch insoweit eine Bindungswirkung im Rechtssinne für die adressierten Verfassungsorgane nicht erzielen, vgl. ausführlich dazu *A. Pautsch*, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel!" – Direkte Demokratie ohne Bindungskraft?, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 183 (190 ff.).

9 Dazu im Detail am Beispiel der „qualifizierten Volksbefragung" in Mecklenburg-Vorpommern unten C.II.

10 BayVerfGH, Urteil vom 21.11.2016 – Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15 -, NVwZ 2017, S. 319 ff. = Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 301 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Volksbefragung“[11] sowie 2015 mit den Vorstößen zu einer Volksbefragung zur Olympia-Bewerbung in Berlin und Hamburg.[12] Aus der frühen Bundesrepublik zählen auch die in den 1950er Jahren auf einfachgesetzlichem Wege in Bremen[13] und Hamburg[14] auf den Weg gebrachten Volksbefragungen über die Stationierung von Atomwaffen zu den frühen Vorläufern der hier behandelten „qualifizierten Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern.[15] Darüber hinaus existiert nach Maßgabe einiger Kommunalverfassungsgesetze auf der kommunalen Ebene das Instrument der (konsultativen) Bürgerbefragung.[16] Und auch in anderen Ländern finden sich – wenngleich unter zum Teil gänzlich anderen (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen und mit längerer Tradition – Formen der „von oben“ ausgelösten Konsultation des Volkes.[17]

---

11 Dazu umfassend *H. K. Heußner/A. Pautsch*, Der Griff nach dem Plebiszit – Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Probleme der konsultativen Volksbefragung, NVwZ-Extra 2014, S. 1 ff.; s. auch *M. Burgi,* Ein neuartiges direktdemokratisches Element: Die vorhabenbezogene Volksbefragung im exekutivischen Funktionsbereich, ZG 2015, S. 34 ff.; *M. Möstl*, Der Streit um Volksbefragungen in Bayern – Bericht und Stellungnahme, BayVBl. 2015, S. 217 ff.; *C. Thum*, Zur Einführung von Volksbefragungen in Bayern – Anmerkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht, BayVBl. 2015, S. 224 ff.; zu den „Olympia-Volksbefragungen“ *H. K. Heußner/A. Pautsch*, „Plebiszit von oben“ bald bundesweit? Zur Verfassungswidrigkeit einfachgesetzlicher konsultativer Volksbefragungen, NJW 2015, S. 1225 ff.

12 Vgl. *Heußner/Pautsch*, „Plebiszit von oben“ (Fn. 11), S. 1225 ff.

13 Gesetz betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen vom 20.05.1958, Brem.GBl., S. 49 ff.

14 Gesetz betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen vom 09.05.1958, HmbGVBl. I, S. 141 ff.

15 Das BVerfG, vgl. BVerfGE 8, 104 ff. und BVerfGE 8, 122 ff., hat beide Vorhaben zwar vor allem unter Gesichtspunkten der bundesstaatlichen Kompetenzordnung für verfassungswidrig erklärt, dabei allerdings gleichwohl wichtige Anhaltspunkte für die verfassungsrechtliche Einordnung von Volksbefragungen in den staatlichen Willensbildungsprozess gegeben. Hierauf wird hier an geeigneter Stelle noch einzugehen sein.

16 Vgl. etwa in Niedersachsen nach § 25 NKomVG, im Saarland nach § 20b KSVG oder in Sachsen-Anhalt nach § 28 Abs. 3 KVG LSA. Auch bei diesen Befragungen der Bürgerschaft zu einem lokalpolitischen Gegenstand handelt es sich ausdrücklich um nicht-dezisive Verfahren.

17 Dazu *Martini,* Bürger-/Volksbefragung (Fn. 5), S. 11 (17 f.). Insoweit muss keineswegs erst das Beispiel des ebenfalls nicht-dezisiven „Brexit-Referendums“ bemüht werden, um darzulegen, dass nicht-bindende Volksbefragungen zu politischen Verwerfungen führen können, die sich in der Folge als kaum mehr steuerbar erweisen. Auch die Volksbefragung in Katalonien zur Unabhängigkeit von Spanien zeigt bspw. deutlich auf, dass solche Instrumente geeignet sind, das staatliche Funktionen- und Institutionengefüge mindestens durcheinander zu bringen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

III. Vorgaben des Verfassungsrechts: Verfassungsvorbehalt für die Einführung der Volksbefragung

Eine zentrale Verfassungsfrage der Volksbefragung – und damit auch der in Mecklenburg-Vorpommern 2018 verfolgten „qualifizierten Volksbefragung" – ist, ob ihre Einführung unter Verfassungsvorbehalt steht, es mithin einer Regelung in der Verfassung selbst bedarf. Während dies für die Einführung von Volksrechten mit dezisivem Charakter – also insbesondere die zum Teil zweistufige, andernorts dreistufig ausgestaltete Volksgesetzgebung in den Ländern – nach der ganz herrschenden (und: zutreffenden) Auffassung[18] wegen der damit verbundenen wesentlichen Strukturveränderung der primär parlamentarisch-repräsentativ ausgestalteten (Landes-)Verfassungen gefordert ist, wird das Erfordernis einer Verfassungsänderung für die Einführung von konsultativen Volksbefragungen wegen deren jedenfalls prima facie nicht-dezisiven Charakters (lediglich unverbindliche Befragung?) teilweise nicht gesehen.[19] Denn das Ergebnis einer breiten Konsultation des Volkes entfalte gerade keine rechtliche Bindungswirkung für die staatlichen Organe, insbesondere Parlament und Regierung. Ihnen komme allenfalls faktisches politisches Gewicht zu, über das sich eine parlamentarische Regierungsmehrheit jederzeit hinwegsetzen könne.[20] Folgte man dieser Auffassung, so wäre die einfachgesetzliche Ausgestaltung von

18 *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. Tübingen 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 110; *B. Grzeszick*, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Stand: 86. EL, München 2019, Art. 20 Rn. 113; *S. Huster/J. Rux*, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2013, Art. 20 Rn. 38; *W. Löwer*, in: I. von Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2012, Art. 20 Rn. 32; s. auch *I. Ebsen*, Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem, AöR 110 (1985), S. 2 (4); a. A. allerdings *H. Meyer*, Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, JZ 2012, S. 538 (542), der eine Einführung allein auf einfachgesetzlicher Ebene für zulässig hält.

19 *Ebsen*, Abstimmungen (Fn. 18), S. 2 (4); *C. Pestalozza*, Volksbefragung – das demokratische Minimum, NJW 1981, S. 733 (735); siehe jüngst auch die Aufbereitung der (verfassungs-)rechtlichen Argumentationslinien bei *G. H. Stumpf*, Demokratieförderung unter dem Grundgesetz – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Volksbefragungen, JA 2017, S. 601 ff.

20 *Dreier* (Fn. 18), Art. 20 (Demokratie) Rn. 111; ebenso für Volksbefragungen auch *Grzeszick* (Fn. 18), Art. 20 Rn. 114, vor allem mit dem Argument, die faktisch-politische Bindungswirkung von konsultativen Volksbefragungen sei „(…) eine Frage der politischen Verantwortlichkeit, die (…) durch Wahlen hergestellt wird."

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access – (cc) BY – http://www.nomos-elibrary.de/agb

Volksbefragungen mangels rechtlicher Bindungswirkung auch ohne Verfassungsänderung zulässig.[21] Dagegen ist indes einzuwenden, dass das Volk (auch) im Rahmen staatlich organisierter Volksbefragungen immer als Staatsorgan handelt und solcherart an der Staatswillensbildung mitwirkt.[22] Damit ist es aber wiederum ausgeschlossen, das Verfassungsorgan Volk nur dann als an der Staatswillensbildung beteiligt anzusehen, wenn seinen Äußerungen rechtlich verbindliche Wirkung zukommt.[23] Überdies erweist sich das Ergebnis konsultativer Volksbefragungen in der Regel immer als politisch-faktisch bindend, wie namentlich *Ulrich Rommelfanger*[24] früh herausgearbeitet hat. Die Verfassungsorgane Regierung und Parlament haben damit nach der Volksbefragung nicht mehr dieselbe tatsächliche Entscheidungsfreiheit wie zuvor. Daher ist davon auszugehen, dass auch konsultative Volksabstimmungen eine relevante Strukturveränderung der Verfassung erzeugen.[25] Es spricht also Überwiegendes – (partielle) Teilhabe der im Rahmen einer Volksbefragung konsultierten Bürger am staatlichen

21 So auch der Wortlaut in § 88a Abs. 3 BayLWG. Anders die Intention in Mecklenburg-Vorpommern, wo bereits die Bezeichnung als „qualifizierte" Volksbefragung suggerieren soll, dass das Ergebnis rechtliche Bindungswirkung für die Landesregierung entfalte. Dass diese Bindungswirkung im staatlichen Verantwortungsgefüge nicht erzielbar sein und es sich ebenfalls nur um eine gleichsam verstärkte politische Bindungswirkung handeln dürfte, wird unten (C.II.1.) näher ausgeführt.

22 So bereits früh das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Volksbefragungen zur Stationierung von Atomwaffen in Hamburg und Bremen, vgl. BVerfGE 8, 104 (115) und Ls. 5, sowie BVerfGE 8, 122 (133 f., 141). Siehe auch *U. K.* Preuß, Plebiszite als Formen der Bürgerbeteiligung, ZRP 1993, S. 131 (132); jüngst auch *V. M. Haug/A. Pautsch*, Rechtliche Machbarkeit, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), Beteiligungshaushalt auf Landesebene – Eine Machbarkeitsstudie am Beispiel von Baden-Württemberg, Wiesbaden 2018, S. 170.

23 BVerfGE 8, 104 (115); s. auch *Heußner/Pautsch*, Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 3; *dies.*, „Plebiszit von oben" (Fn. 11), S. 1227.

24 *U. Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, Berlin 1988, S. 141 (267 ff.).

25 So etwa *Everts*, Unterschriftenaktionen (Fn. 6), S. 188; *H.-P. Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, Baden-Baden 1999, 79 ff.; *P. Krause*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 35 Rn. 23 ff.; *K.-P. Sommermann*, in: H. von Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl., München 2018, Art. 20 Rn. 162; *U. Volkmann*, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, 1. EL, Berlin 2001, Art. 20 Rn. 59; mit besonderem Fokus auf die konsultative Volksbefragung in Bayern siehe *Heußner/Pautsch*, Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 3; mit Blick auf die Vorstöße zu den „Olympia-Volksbefragungen" in Berlin und Hamburg ebenfalls *Heußner/Pautsch*, „Plebiszit von oben" (Fn. 11), S. 1227; insoweit ausdrücklich auch *Martini*, Bürger-/Volksbefragung (Fn. 6), S. 27 f.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Willensbildungsprozess – dafür, die Einführung des direktdemokratischen Instruments der Volksbefragung als dem Verfassungsvorbehalt unterstellt anzusehen.

Jedenfalls für den Verfassungsraum des Freistaates Bayern hat auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) die Frage der Geltung des Verfassungsvorbehalts eindeutig geklärt und damit zumindest eine Ausstrahlungswirkung für die Beurteilung dieser Verfassungsfrage auch auf andere Länder ausgelöst. Die Entscheidung des BayVerfGH vom 21. November 2016[26] lässt nämlich bereits in den Leitsätzen unmissverständlich erkennen, dass das oben bereits mehrfach erwähnte bayerische Vorhaben der konsultativen Volksbefragung aus dem Jahre 2014 vor allem daran gescheitert ist, dass es lediglich auf einfachrechtlicher Grundlage durch Änderung des Wahlgesetzes und nicht im Wege der Niederlegung in der Bayerischen Verfassung erfolgt ist. Zur Illustration seinen daher die an Klarheit kaum misszuverstehenden Leitsätze dieser in seiner Strahlwirkung über Bayern gewiss hinausreichenden Entscheidung nochmals wiedergegeben. Die Leitsätze in der besagten Entscheidung des BayVerfGH lauten wie folgt:[27]

> „1. Die Volksbefragung gem. Art. 88 a BayLWG ist ein nach gesetzlichen Vorgaben organisierter Urnengang, bei dem alle wahlberechtigten Staatsbürgerinnen und -bürger zur Abstimmung aufgerufen sind. Die Durchführung einer Volksbefragung stellt einen Akt der Staatswillensbildung dar. Dem steht nicht entgegen, dass die Volksbefragung konsultativ ausgestaltet ist und ihr Ergebnis den Landtag und die Staatsregierung nicht bindet.
>
> 2. Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung sind in Art. 7 II BayVerf. dem Grundsatz nach abschließend aufgeführt; **ohne Änderung der Verfassung können neue plebiszitäre Elemente nicht eingeführt werden**.
>
> 3. Art. 88 a BayLWG erweitert das Staatsgefüge um ein neues Element der direkten Demokratie, das geeignet ist, das von der Verfassung vorgegebene Kräfteverhältnis der Organe und ihre Gestaltungsspielräume zu beeinflussen. Als neuartiges Instrument der unmittelbaren Demokratie, das die geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Staatswillensbildung modifiziert, **hätte die Einführung von Volksbefragungen einer Verankerung in der Bayerischen Verfassung bedurft**."

Damit dürfte nach dem Vorstehenden und unter Einbeziehung des verfassungsgerichtlichen Judikats aus Bayern feststehen, dass Volksbefragungen,

---

26 BayVerfGH, Urteil vom 21.11.2016 – Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15 -, NVwZ 2017, S. 319 ff. = Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, 2018, S. 301 ff.

27 BayVerfGH, Urteil vom 21.11.2016 – Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15 -, NVwZ 2017, S. 319 = Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 301 f. (fette Hervorhebungen in den Leitsätzen durch den Verf.).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

sofern es sich nicht um bloße Meinungsbekundungen oder sonstige informelle Beteiligungsformate handelt, als förmliche und „von oben" eingeleitete und durchgeführte Verfahren dem Verfassungsvorbehalt unterstehen und daher ohne Änderung der Verfassung nicht eingeführt werden dürfen. Denn es handelt sich in jedem Fall um die „stückweise" Ausübung von Staatsgewalt, wenn das konsultierte Volk im Rahmen einer solchen Volksbefragung am staatlichen Willensbildungsprozess teilnimmt und in der Folge das Ergebnis der Befragung jedenfalls faktische Auswirkungen auf das Handeln der Staatsorgane im Übrigen zeitigt.

C. Die in Mecklenburg-Vorpommern geplante Einführung einer „qualifizierten Volksbefragung"

Die hier für den Berichtszeitraum näher zu betrachtende, in der zweiten Jahreshälfte 2018 parlamentarisch behandelte und schließlich wegen Nichterreichens der verfassungsändernden Mehrheit vorläufig nicht umgesetzte „qualifizierte Volksbefragung" in Mecklenburg-Vorpommern muss den unter B. dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Die Einführung der „qualifizierten Volksbefragung" steht somit auch in Mecklenburg-Vorpommern nach Maßgabe der Landesverfassung (MVVerf) unter Verfassungsvorbehalt. Dies jedenfalls haben die initiierenden Koalitionsfraktionen von SPD und CDU auch erkannt und sogleich den Entwurf für eine Verfassungsänderung vorgelegt, die auf eine Ergänzung der bestehenden direktdemokratischen Instrumente um die Volksbefragung zielt. Das Erfordernis der notwendigen verfassungsändernden Mehrheit konnte schließlich aber vor allem deshalb nicht erreicht werden, weil die Fraktion DIE LINKE ihre Stimmen zu dem Vorhaben der Volksbefragung verweigert hat und die Koalitionspartner auf die Stimmen der AfD-Fraktion, die indes wie die Linksfraktion ebenfalls die Ablehnung des Vorhabens signalisiert hatte, nicht setzen wollten.[28] Für das Erreichen der nach Art. 56 Abs. 2 MVVerf erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit für die beschriebene Verfassungsänderung hätte es 48 Stimmen bedurft; die die Landesregierung tragenden Koalitionsfraktionen von SPD und CDU kommen im Schweriner Landtag indes nur auf 42 Stimmen.

28 Vgl. https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Schwesigs-Plaene-fuer-Volksbefragung-vor-dem-Aus,volksbefragung128.html (Zugriff 30.5.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

I. Das Vorhaben: Änderung der Landesverfassung

Mit ihrem Gesetzentwurf[29] vom 29. August 2018 zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern verfolgen die Regierungsfraktionen von SPD und CDU die Einführung einer „qualifizierten Volksbefragung" in die Landesverfassung. Es ist vorgesehen, nach den bereits bestehenden Volksrechten der Art. 59, 60 MVVerf einen neuen Art. 60a einzufügen, mit dem ein weiteres direktdemokratisches Instrument geschaffen werden soll, das allerdings ausschließlich „von oben" einsetzbar ist.

Die vorgesehene Neuregelung, die zudem einfachgesetzlich durch Änderungen des Landesverfassungsgerichtsgesetzes[30] und des Volksabstimmungsgesetzes[31] flankiert wird, hat folgenden Wortlaut:

> Art. 60a (Qualifizierte Volksbefragung)
>
> (1) Über einen Gegenstand der politischen Willensbildung wird eine qualifizierte Volksbefragung durchgeführt, wenn der Landtag und die Landesregierung dies übereinstimmend beschließen. Dieser Gegenstand muss von besonderer und landesweiter Bedeutung sein und im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Landes liegen. Qualifizierte Volksbefragungen über den Haushalt des Landes, über Abgaben und Besoldung sind unzulässig.
>
> (2) Die Entscheidung, ob eine qualifizierte Volksbefragung zulässig ist, trifft auf Antrag einer Fraktion oder von mindestens vier Mitgliedern des Landtags das Landesverfassungsgericht.
>
> (3) Eine im Rahmen der qualifizierten Volksbefragung zur Abstimmung gestellte Vorlage ist erfolgreich, wenn ihr die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens aber ein Viertel der Wahlberechtigten zugestimmt haben. In der Abstimmung zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen. Ist eine Vorlage erfolgreich, so ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag binnen drei Monaten nach Feststellung des Ergebnisses der qualifizierten Volksbefragung über die Art und Weise der Umsetzung des Ergebnisses zu unterrichten. Die Rechte des Landtages bleiben vom Ergebnis einer qualifizierten Volksbefragung unberührt.

Dieser Beitrag beschränkt sich darauf, die wesentlichen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Fragen der in 2018 geplanten Verfassungsänderung in Art. 60a des Entwurfs kritisch zu erörtern.

---

29 LT-Drucksache 7/2575 (s.o. Fn. 1).

30 Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes vom 29. August 2018, LT-Drucksache 7/2573.

31 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes vom 29. August 2018, LT-Drucksache 7/2574.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

II. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bewertung der „qualifizierten Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern

Die Einführung einer „qualifizierten Volksbefragung“ in die MVVerf. ist in mehrfacher Hinsicht verfassungsrechtlich – und überdies vor allem auch verfassungspolitisch – bedenklich. Wie die nachfolgenden Ausführungen, die besonders problematische Punkte der geplanten Neubestimmung der beabsichtigten Neuregelung in der Landesverfassung spiegeln, aufzeigen, handelt es sich bei der Volksbefragung in der in Art. 60a MVVerf beabsichtigten Ausgestaltung um ein einseitiges Instrument zugunsten der Regierung und ihrer jeweiligen parlamentarischen Mehrheit – mithin um ein sog. „Plebiszit von oben“. Ungeachtet dessen, dass die im Gesetzentwurf und dessen Begründung unterstellte Bindungswirkung der Regierung realiter gar nicht erzielbar ist (siehe sogleich unter 1.) und überdies der unbestimmte Verfassungsbegriff des „Gegenstands von besonderer und landesweiter Bedeutung“ an Unschärfe leidet (2.), führte die Volksbefragung zu einer tendenziellen Entwertung des Wahlaktes (3.) sowie zu einer verfassungsrechtlichen Verantwortungsdiffusion bzw. Verantwortungsauflösung (4.) und würde die Oppositionsrechte einseitig zugunsten der Regierungsmehrheit schwächen (5.). Daneben relativiert sie auch die eingeführten Volksrechte in der Landesverfassung (6.). Ihre Einführung begegnet daher erheblichen Bedenken. Sie sollte auch künftig zugunsten einer substanziellen Stärkung der Volksrechte „von unten“ unterbleiben.

1. Keine Bindungswirkung für die Verfassungsorgane

Vorauszuschicken ist, dass mit dem im vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung der MVVerf in Art. 60a gewählten Begriff der „qualifizierten Volksbefragung“ – offenbar in Abgrenzung zur sog. „konsultativen Volksbefragung“[32] wie in Bayern – wohl die Erwartung verbunden wird, es handele sich im Hinblick auf eine damit erzielbare (rechtliche) Bindung der Landesregierung um ein „qualifiziertes“ direktdemokratisches Instrument, das über eine bloß unverbindliche Konsultation des Volkes hinausgeht.[33] Dass eine rechtliche Bindungswirkung in der Verfassungswirklichkeit

32 Dazu, insbesondere zu Begriff und Rechtscharakter, *Burgi*, Neuartiges direktdemokratisches Element (Fn. 11), S. 34 ff.; *Heußner/Pautsch*, Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 1 ff.; *dies.*, „Plebiszit von oben“ (Fn. 11), S. 1225 ff.

33 So ausdrücklich die Begründung, LT-Drucksache 7/2575, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

– und zwar auch nicht der Landesregierung – damit aber nicht zu erzielen ist, zeigt bereits der Wortlaut der vorgesehenen neuen Verfassungsbestimmung selbst. Denn an der entscheidenden Stelle in Art. 60a Abs. 3 Satz 3 des Gesetzentwurfs heißt es nur, dass im Falle einer erfolgreichen Vorlage die Landesregierung verpflichtet ist, den Landtag binnen drei Monaten nach Feststellung des Ergebnisses der qualifizierten Volksbefragung über die Art und Weise der Umsetzung des Ergebnisses zu unterrichten. Daraus kann allenfalls geschlossen werden, dass die Landesregierung rechtlich verpflichtet ist, sich überhaupt mit dem Ergebnis der Volksbefragung zu befassen. Im Sinne des Ergebnisses kann eine strikte Rechtsbindung indes nicht angenommen werden. Insoweit gilt – schon wegen der Inbezugnahme des auch in Art. 59 Abs. 1 Satz 1 MVVerf für den zulässigen Gegenstand einer Volksinitiative verwandten Begriffes der „Gegenstände der politischen Willensbildung" –, dass es sich um eine direktdemokratische Einflussnahme auf das Handeln der Exekutive durch das Volk handelt. In Betracht kommen somit nur Angelegenheiten im Rahmen der Verbandskompetenz des Landes Mecklenburg-Vorpommern, die entweder im vorparlamentarischen Raum der Rechtsetzung anzusiedeln sind (also zur Vorbereitung einer Gesetzesinitiative der Landesregierung nach Art. 55 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 MVVerf)[34], oder aber die Vorhabenplanung und -zulassung im Infrastrukturbereich, die freilich aufgrund ihrer materiell-rechtlichen wie auch verfahrensrechtlichen Gebundenheit durch (Bundes-)Recht wie bspw. dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG)[35], dem Atomgesetz (AtG)[36], dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)[37], dem Luftverkehrsgesetz[38] etc. gar keine zusätzliche Bindung durch das Ergebnis einer auf landesverfassungsrechtlicher Grundlage durchgeführten Volksbefragung mehr erlaubt.

---

34 Vgl. so auch die Begründung, LT-Drucksache 7/2575, S. 6: „Vorfragen von Rechtsetzung".

35 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2019 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

36 Atomgesetz (AtG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1122, 1124) geändert worden ist.

37 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. April 2019 (BGBl. I S. 432) geändert worden ist.

38 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 11 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808; 2018 I 472) geändert worden ist.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access – (cc) BY – http://www.nomos-elibrary.de/agb

Überdies zeigt der Vergleich mit den Ländern, in denen Volksabstimmungen „von unten" über im exekutivischen Funktionsbereich angesiedelte Gegenstände der politischen Willensbildung zulässig sind,[39] dass auch diese über eine faktisch-politische Bindung der in dieser Weise adressierten Exekutive nicht hinausgehen. Sie bewirken allenfalls eine in ggf. minimalem Umfang „abzuarbeitende" Befassungspflicht, keineswegs aber eine Bindung an das Ergebnis der Abstimmung in der Sache.[40]

2. Unschärfe des unbestimmten Verfassungsbegriffs „Gegenstand von besonderer und landesweiter Bedeutung"?

Problematisch ist weiter, dass es im Gesetzentwurf zum einen überhaupt an Anhaltspunkten dafür fehlt, was begrifflich unter das Tatbestandsmerkmal „Gegenstand von besonderer und landesweiter Bedeutung" im Sinne von Art. 60a des Gesetzentwurfs fallen könnte, und zum anderen die Bestimmungs- bzw. Auslegungshoheit hierfür im Regelfall faktisch allein bei der Landesregierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit liegt. Deutlich wird lediglich, dass das Instrument der Volksbefragung wohl nur in bestimmten herausgehobenen Angelegenheiten zum Tragen kommen soll, die freilich wegen des Bezugs zu dem auch in Art. 59 Abs. 1 MVVerf verwandten Begriff des „Gegenstands der politischen Willensbildung", den Art. 60a Abs. 1 des Gesetzentwurfs ebenfalls verwendet, nur auf einen Akt bzw. ein Vorhaben der Exekutive, mithin also nicht auf einen Gesetzentwurf, gerichtet sein kann. Faktisch führt dies dazu, dass auf Verfassungsebene quasi ein nicht justiziabler Beurteilungsspielraum für die Regierungsmehrheit geschaffen wird, innerhalb dessen diese bestimmen kann, was sie zum Gegenstand einer Volksbefragung erhebt. Daran ändert auch die im Gesetzentwurf vorgesehene und als Minderheitenrecht ausgestaltete Möglichkeit, das Landesverfassungsgericht anzurufen (Art. 60a Abs. 2), nichts. Denn auch das Landesverfassungsgericht ist nicht berufen, einen in hohem Maße politisch determinierten Begriff, der verfassungsrechtlich nicht näher radiziert ist, durch eigene Erwägungen auszufüllen.

---

39 Z. B. in Berlin, Brandenburg und Hamburg (Abstimmungen über „andere" oder „sonstige" Vorlagen).

40 Insbesondere wird keine „Entsprechenspflicht" bezüglich des Abstimmungsergebnisses erzielt, vgl. zum Ganzen am Beispiel des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel!" *Pautsch*, Volksentscheid „Berlin braucht Tegel!" (Fn. 8), S. 183 ff. m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Tendenzielle Entwertung des Wahlakts

Die MVVerf ist – wie im Grunde alle übrigen Landesverfassungen auch – ihrem Grundcharakter nach in erster Linie auf eine repräsentative Demokratie ausgerichtet.[41] Sie wird in den Art. 59, 60 MVVerf punktuell durch Instrumente der direkten Demokratie (Volksinitiative und Volksgesetzgebung) ergänzt. Daher kommt dem Wahlakt zum Landtag als Kreationsentscheidung durch das Volk (Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 MVVerf) besondere Bedeutung zu. Der Landtag erhält als Parlament seine demokratische Legitimation ausschließlich durch die periodisch wiederkehrenden Wahlen. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 MVVerf werden die Abgeordneten des Landtags in freier, gleicher, allgemeiner, geheimer und unmittelbarer Wahl nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Dieser Wahl kommt nicht nur die Bedeutung eines formal-legitimatorischen Aktes zu. Sie ist insbesondere nicht lediglich die Delegation von Personen in das Parlament, sondern sie stellt wegen der in Art. 3 Abs. 4 MVVerf ausdrücklich erwähnten Mitwirkung der Parteien und Bürgerbewegungen an der politischen Willensbildung ihrem Wesen nach stets eine Auswahlentscheidung der Wahlberechtigten unter den in Wahl- und Parteiprogrammen verankerten und somit zur Wahl stehenden politischen Angeboten dar. Die Wahl zielt somit auch darauf, dass die gewählten Abgeordneten die in den zur Landtagswahl aufgestellten Parteiprogrammen vorgesehenen politischen Vorhaben umsetzen bzw. deren Umsetzung anstreben, soweit es die Mehrheitsverhältnisse nach der Wahl für die jeweilige Legislaturperiode von fünf Jahren ermöglichen. Es sind in erster Linie die Wahlprogramme der Parteien, die dasjenige in den Mittelpunkt stellen, was für die parlamentarische Arbeit vor allem der künftigen Regierungsmehrheit als besonders und von landesweiter Bedeutung angesehen wird. Die Wahlentscheidung umschließt auch und gerade diejenigen Vorhaben, die mit entsprechender Priorität in den politischen Wettbewerb eingestellt sind und sich in den sich aus der Wahl ergebenden Mehrheitsverhältnissen niederschlagen. Da es mit der Einführung der „qualifizierten Volksbefragung“ in die Hände der Landesregierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit gelegt wird, eine Befragung des Wählers während einer laufenden Wahlperiode des Landtags zu einem „Gegenstand von besonderer und landesweiter

41 *M. Wallerath*, in: C. D. Classen/R. Litten/M. Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2015, Art. 3 Rn. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Bedeutung“ (Art. 60a Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs) zu initiieren und damit außerhalb der regulären Wahlen allein zu bestimmen, was als „besonders“ und von „landesweiter Bedeutung“ ist, relativiert bzw. entwertet sie tendenziell den demokratischen Akt der Wahl. Die Volksbefragung gerät zu einem Instrument der Stärkung der jeweiligen Regierungsmehrheit, das den politischen Wettbewerb auch mit Blick auf die parlamentarische und außerparlamentarische Opposition schwächt.

4. Verantwortungsdiffusion bzw. Verantwortungsauflösung

Die Verfassung – und damit auch die MVVerf – ist wesentlich eine Ordnung der Kompetenz- und damit Verantwortungszuweisung. Es muss für alle am Entscheidungsprozess Beteiligten und für alle Betroffenen möglichst klar sein, wer für welche Entscheidung die Verantwortung trägt.[42] Die konsultative, rechtlich nicht bindende Volksbefragung stört in der Regel diesen Ordnungszusammenhang. *Götz Haverkate*[43] hat dies im Hinblick auf Parlamentsentscheidungen paradigmatisch auf den Punkt gebracht: Die staatlichen Entscheidungsorgane

> „holen sich (…) auf billige Weise ein gutes Gewissen und entlasten sich von der Entscheidungsverantwortung. Das Volk gibt in der konsultativen Volksabstimmung sein Votum, ist aber nicht zur Entscheidung aufgerufen; es votiert somit im wörtlichen Sinne „ohne Verantwortung“, unverbindlich. Das Parlament entscheidet, ist aber durch die Autorität des Volkes von eigener Verantwortung entlastet. Dies führt zu Entscheidungen, die insgesamt nicht von der nötigen Entscheidungsverantwortung getragen sind.“[44]

Diese Verantwortungsdiffusion und Verantwortungsauflösung werden virulent, wenn sich später herausstellt, dass die von der Mehrheit favorisierte Ansicht, die vom Parlament umgesetzt worden ist, zu negativen Konsequenzen geführt hat. Dann „will es keiner gewesen sein.“ Die Regierungsmehrheit kann auf das Volk zeigen, das Volk auf die Regierungsmehrheit im Parlament.

Die geplante „qualifizierte Volksbefragung“ ist – wie oben unter C.II.1 ausgeführt – allenfalls im Sinne einer Befassungspflicht bindend für die Landesregierung, im Übrigen aber rein konsultativen (und gerade nicht-dezisiven) Charakters. Zwar ist aufgrund des geplanten Art. 60a Abs. 3 Satz 3

---

42 Vgl. zu Folgendem – weitgehend wörtlich – *Heußner/Pautsch*, Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 6.

43 *G. Haverkate,* Verfassungslehre, München 1992, S. 370.

44 *Haverkate*, Verfassungslehre (Fn. 43), S. 370.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

MVVerf die Landesregierung verpflichtet, das Ergebnis einer qualifizierten Volksbefragung umzusetzen und den Landtag über die Art und Weise der Umsetzung zu unterrichten.[45] Der Landtag ist rechtlich jedoch nicht gebunden, Art. 60a Abs. 3 Satz 4.[46] Dies führt dazu, dass in den meisten Fällen der Landtag rechtlich das letzte Wort hat, da bedeutende Gegenstände der politischen Willensbildung wegen des Gesetzesvorbehalts eine Entscheidung des Gesetzgebers erfordern.[47] Dies bedeutet wiederum, dass die qualifizierte Volksbefragung im Wesentlichen eine konsultative Volksbefragung ist. Diese führt zu einer Verantwortungsdiffusion und Verantwortungsauflösung und ermöglicht eine Verantwortungsflucht von Regierung und Parlament.

Diese Störung der Verantwortungszuordnung tritt nur in der konsultativen Volksbefragung auf, nicht jedoch im Rahmen der Volksgesetzgebung. Denn im dezisiven Volksentscheid sind es die Bürger selbst, welche für die Entscheidung „selbstverantwortlich" die Verantwortung tragen und damit sich selbst zur Rechenschaft ziehen müssen. In der konsultativen Volksbefragung fehlt es daran. So ist es auch nicht verwunderlich, dass in der Schweiz, der ältesten voll ausgebauten direkten Demokratie der Welt, konsultative Volksbefragungen (sog. „Konsultativabstimmungen") auf Bundesebene überhaupt nicht[48] und auf Kantonsebene in der Regel ebenfalls nicht vorkommen.[49]

Da auch nach dem Vorhaben der „qualifizierten Volksbefragung" in Mecklenburg-Vorpommern nur die Regierungsmehrheit die Möglichkeit hat, die Volksbefragung anzusetzen, verschafft sich diese eine zusätzliche

---

45 Vgl. Begründung, LT-Drucksache 7/2575, S. 6, 10.

46 Vgl. Begründung, LT-Drucksache, S. 6, 10.

47 Vgl. Begründung, LT-Drucksache, S. 6.

48 Vgl. *R. Rhinow/M. Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, S. 415 ff.

49 *Y. Hangartner/A. Kley*, Die demokratische Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rn. 2296, zeigen am Beispiel der Schweiz deutlich auf, inwiefern es zu einer Kompetenzverschiebung kommt. Sofern nämlich sog. Konsultativabstimmungen durchgeführt werden, übernehmen „(…) sie die Funktion des fehlenden Verwaltungsreferendums. Die Konsultativabstimmung unterläuft in diesen Fällen die gesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Behörden und Stimmvolk. Die Behörden sind versucht, die Verantwortung in heiklen Fragen auf die Stimmbürger abzuschieben (…)." Die Autoren, a.a.O., Rn. 2314, gelangen somit denn auch zu einer überaus kritischen Gesamteinschätzung der Volksbefragung: „Das Institut der Konsultativabstimmung verbessert insgesamt das System der direkten Demokratie nicht (…)."

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Prämie auf die Macht. Sie hat ein weiteres Instrument, ihre politischen Inhalte voranzubringen. Da sie es in der Hand hat, zu entscheiden, ob es zu einer Volksbefragung kommt, ist davon auszugehen, dass sie dies zuvörderst in zwei Konstellationen tun wird: Zum einen, um Verantwortung auf das Volk abzuschieben. Dies geschieht insbesondere dann, wenn sie sich innerhalb der eigenen Partei bzw. Koalition nicht einigen kann. So liegt bzw. lag es in Mecklenburg-Vorpommern im konkreten Fall der Wahlaltersabsenkung bei den Landtagswahlen. Zum anderen ist insbesondere dann davon auszugehen, wenn mit Mehrheiten zu Gunsten der Regierung zu rechnen ist.

In beiden Konstellationen ist die Volksbefragung ein zusätzliches Instrument des Machterhalts. Es stärkt die Regierungspartei(en) und schwächt die parlamentarischen und außerparlamentarischen Oppositionsparteien und -kräfte. Die Volksbefragung ist kein Instrument der Gewaltenteilung, sondern sie führt zu einer potenziellen (einseitigen) Stärkung der Regierungsmehrheit. Dies wird zudem unterstrichen durch die damit einhergehende substanzielle Schwächung der Oppositionsrechte, wie die nachfolgende Untersuchung belegt.

5. Substanzielle Schwächung der Oppositionsrechte

Der Entwurf zur Änderung der Verfassung gibt nur der Regierung und der Parlamentsmehrheit das Recht, eine Volksbefragung herbeizuführen. Für die Staatspraxis folgt daraus, dass die Regierungsmehrheit, d.h. die die Landesregierung tragende Mehrheit der Regierungsfraktionen gemeinsam mit der Regierung über Gegenstand, Fragestellung und Zeit der Volksbefragung befindet. Dies schränkt das Recht der Opposition auf politische Chancengleichheit nach Art. 26 Abs. 3 MVVerf ein. Dieses Recht bezieht sich auf eine hinreichende Mitwirkung im politischen Entscheidungsprozess und ist der parlamentarischen Opposition als integraler Bestandteil der Landesverfassungen verbürgt.[50]

50 Vgl. näher zu Bayern – auch interföderal rechtsvergleichend – z. B. *M. Möstl,* in: J. F. Lindner/M. Möstl/H. A. Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, München 2009, Art. 16a Rn. 7; relativ wenig aussagekräftig hingegen für Mecklenburg-Vorpommern, wo freilich keine anderen verfassungsrechtlichen Maßstäbe gelten, *B. Wiegand-Hoffmeister*, in: C. D. Classen/R. Litten/M. Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2015, Art. 26 Rn. 6 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Da diese Einschränkung im Wege einer Verfassungsänderung erfolgen soll, ist sie verfassungsrechtlich zulässig, da sie dem Verfassungsvorbehalt (siehe oben B. III.) genügt. Es ist zudem nicht ersichtlich, dass sie den in Art. 2 MVVerf niedergelegten Grundsätzen der Demokratie und des Rechtsstaats widerspricht und damit gegen Art. 59 Abs. 3 MVVerf verstößt. Dasselbe gilt im Hinblick auf das Homogenitätsgebot gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Denn diese Ewigkeitsgarantien sollen lediglich sicherstellen, dass die fundamentalen Grundsätze der Verfassung nicht prinzipiell preisgegeben werden.[51] Eine bloße Einschränkung der Oppositionsrechte gibt diese Grundsätze nicht prinzipiell preis. Dies gilt namentlich mit Blick auf den Ewigkeitsschutz des Demokratieprinzips.

Verfassungspolitisch und verfassungstheoretisch ist die geplante Einschränkung der Oppositionsrechte jedoch in hohem Maße bedenklich und daher abzulehnen. Denn die konsultative Volksbefragung, die nur von der Landesregierung in Übereinstimmung mit der Landtagsmehrheit initiiert werden kann, führt zu einem „Arenenwechsel" der politischen Auseinandersetzung: „Heraus aus dem Plenarsaal, hinaus auf die Marktplätze."[52] Dieser Arenenwechsel schränkt die Rechte der Opposition ein, da er das Antrags- und Rederecht der Oppositionsabgeordneten und -fraktionen erheblich schwächt. Denn nur der Regierungsmehrheit steht das Recht zu, die allein von ihr formulierte Frage dem Volk vorzulegen. Die einzelnen Abgeordneten bzw. Fraktionen haben dieses Recht nicht.

Zunächst erscheint es so, als würde die Volksbefragung die Oppositionsrechte nicht verkürzen. So führt die Begründung des Entwurfs zur Änderung der Verfassung,[53] wonach das Recht der Opposition auf Chancengleichheit gemäß Art. 26 Abs. 3 MVVerf nicht beeinträchtigt sei, die Entscheidung des BayVerfGH v. 21.11.2016[54] an. Danach könne die parlamentarische Minderheit in den Beratungen auf Ausschuss- und Plenarebene, die der Beschlussfassung des Landtages zur Durchführung einer Volksbefragung vorausgehen, ihren Standpunkt hinreichend in den Willensbildungsprozess einbringen.[55]

---

51 Vgl. *M. Sauthoff*, in: C. D. Classen/R. Litten/M. Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2015, Art. 56 Rn. 10 m.w.N.

52 *Heußner/Pautsch,* „Plebiszit von oben" (Fn. 11), S. 1228.

53 LT-Drucksache 7/2575, S. 7.

54 BayVerfGH, Entscheidung v. 21.11.2016, Vf. 15-VIII-14/Vf. 8-VIII-15, juris Rn. 115.

55 Begründung, LT-Drucksache 7/2575, S. 7, unter Verweis auf die genannte Entscheidung des BayVerfGH.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Dieser Argumentationsansatz greift indes zu kurz. Zwar geht der Schutz der Opposition nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren. Hier geht es jedoch nicht um die Entscheidung einer Sachfrage, sondern um die Entscheidung über zwei fundamental unterschiedliche Entscheidungsverfahren, die dann erst zur Sachentscheidung selbst führen: Parlamentsverfahren oder Volksabstimmungsverfahren. Konkret heißt dies für die „qualifizierte Volksbefragung" in Mecklenburg-Vorpommern: Soll der Landtag allein über die Absenkung des Wahlalters befinden oder soll das Volk im Wege der Volksbefragung wesentlich (mit-)entscheiden?

Eine Gesamtbetrachtung zeigt dabei, dass die Rechte der Opposition erheblich geschwächt werden.[56] Zum einen verliert nämlich die parlamentarische Auseinandersetzung in dem Augenblick schlagartig an Gewicht, in dem in der Öffentlichkeit klar wird, dass die Regierungsmehrheit zu einer bestimmten Thematik eine Volksbefragung anstrebt. Dann steht von vornherein fest, dass die Parlamentsdebatten und -entscheidungen nicht endgültig sind, sondern die Auseinandersetzung auf den „Markplätzen" geführt und die Entscheidung an der Urne gefunden wird. Die parlamentarischen Oppositionsrechte, die Antrags- und Rederechte der oppositionellen Abgeordneten schrumpfen zu „second order-Rechten", fallen politisch also kaum noch ins Gewicht. Diese Schrumpfung wird jedoch nicht durch Gewinne an Rechten in der „Marktplatzarena" aufgewogen. Denn hier hat nur die Regierungsmehrheit das Antragsrecht; sie hat damit gleichsam das Antragsmonopol. Und sie allein bestimmt aufgrund des geplanten und ebenfalls zu ändernden § 25a Satz 3 des Volksabstimmungsgesetzes M-V den Wortlaut der Frage.

Überdies gerät die Opposition in die „Alles oder Nichts-Falle". Denn dadurch, dass sie in der strittigen Thematik keine eigenen Vorschläge zur Abstimmung stellen kann, steht sie in dem Zwang, sich in einer primitiven Ja/Nein-Entscheidung entweder für oder gegen den Regierungsvorschlag stellen zu müssen. Kompromissvorschläge sind nicht möglich.[57] Dadurch kann die Regierung die Opposition in dem einen Fall als „Nein-Sager" vorführen. Im anderen Fall muss sich die Opposition dem Regierungsvorschlag beugen. Die für das parlamentarische Verfahren typischen Verhandlungs-

56 Vgl. zum Folgenden *Heußner/Pautsch,* „Plebiszit von oben" (Fn. 11), S. 1228; s. auch *dies.,* Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 5.

57 Zur Klassifizierung als „primitive Ja/Nein-Entscheidung" wiederum *Heußner/Pautsch,* Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 7 f.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

und Kompromisspotenziale bestehen gerade nicht (mehr). Die Grundfunktion der Opposition, Alternativen und Kompromisse zur Abstimmung bringen zu können, wird entscheidend geschwächt und damit im Ergebnis ausgehebelt. Die Regierungsmehrheit muss sich der Opposition im Parlament nicht abschließend stellen. Sie kann vor ihr fliehen.

Diese Benachteiligung der Opposition wird weiter noch dadurch verstärkt, dass die Regierungsmehrheit aufgrund des geplanten § 25a Satz 3 des Volksabstimmungsgesetzes M-V zudem auch das Recht erhalten sollte, den Zeitpunkt bzw. den Zeitraum der Abstimmung zu bestimmen. Die Regierungsmehrheit hätte somit zunächst auch noch zusätzlich die volle Zeitsouveränität. Dies verschafft ihr im Falle der Umsetzung der Volksbefragung in der MVVerf einen erheblichen Vorteil in der politischen Auseinandersetzung. Sie würde nämlich dadurch ein sehr effektives Mittel erlangen, um die öffentliche Meinungsbildung in ihrem Sinne zu kanalisieren und zu beeinflussen. Sie kann es auch einsetzen, um von eigenen Unzulänglichkeiten abzulenken oder Schwächen des politischen Gegners „vorzuführen". Die Regierungsmehrheit kann der Opposition jederzeit mit dem Appell ans Volk drohen, indem sie je nach politischer Opportunität bestimmte politische Inhalte zum Gegenstand von Volksbefragungen macht. Im Ergebnis würde die Einführung der Volksbefragung die Rechte der Opposition schwerwiegend beeinträchtigen. Sie ist jedenfalls aus verfassungspolitischen Erwägungen auch insoweit abzulehnen.

6. Relativierung der bestehenden Volksrechte nach Art. 59, 60 MVVerf

Überdies führt die Einführung der Volksbefragung auch zu einer Entwertung der Rechte des Volkes im Rahmen der Volksgesetzgebung, wie sie in Art. 59, 60 MVVerf verfassungskräftig niedergelegt sind. Auch insoweit kommt es zu einer partiellen Auflösung der verfassungsrechtlich festgelegten Verantwortungsordnung, in der die Volksrechte „von unten" bewusst als partielle Ergänzung der repräsentativen Demokratie vorgesehen sind: Denn nun kann die Regierungsmehrheit im Parlament gemeinsam mit der von ihr getragenen Landesregierung Abstimmungen ansetzen, ohne dass Gruppen aus dem Volk in der Lage wären, in der Kürze der Zeit eigene

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Anträge im Wege des viel Zeit in Anspruch nehmenden Volksgesetzgebungsverfahrens mit zur Abstimmung stellen zu können.[58] Eine Vorlage aus dem Volk sieht der Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen in Mecklenburg-Vorpommern gerade nicht vor. Da die „qualifizierte Volksbefragung" allein auf „Gegenstände der politischen Willensbildung" bezogen und daher im exekutivischen Funktionsbereich[59] anzusiedeln ist, führte ihre Einführung vor allem zu einer massiven Entwertung der Volksinitiative nach Art. 59 Abs. 1 MVVerf. Denn während dieses Instrument, das neben Gesetzentwürfen ebenfalls auf eine Befassung zuvörderst mit solchen Gegenständen der politischen Willensbildung zielt, auf 15.000 Unterstützerunterschriften angewiesen ist, kann die „qualifizierte Volksbefragung" nach politischem Gutdünken quasi jederzeit durch die Regierungsmehrheit ausgelöst werden.

D. Fazit

Die Anziehungskraft des – nach hiesigem Befund rechtlich stets unverbindlich bleibenden, aber faktisch-politisch bindenden – Instruments der Volksbefragung für die Tagespolitik scheint ungebrochen.[60] Dies zeigt ganz aktuell über die „qualifizierte Volksbefragung" in Mecklenburg-Vorpommern hinaus das Beispiel Berlins: Waren sich die übrigen im Abgeordnetenhaus vertretenen Fraktionen bezüglich eines AfD-Vorstoßes einig, eine konsultative Volksbefragung der Berlinerinnen und Berliner über einen zusätzlichen Feiertag im Land Berlin abzulehnen,[61] scheint jedenfalls die SPD-Fraktion diese Haltung zugunsten der Einführung der Volksbefragung – offenbar nur auf einfachgesetzlicher Regelung basierend – aufgegeben zu haben.[62] Ein entsprechender Gesetzentwurf aus dem Frühjahr 2019 wurde

58 Vgl. *H. K. Heußner,* Schriftliche Stellungnahme, Anhörung, Bayerischer Landtag, Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, 16.10.2014, Wortprotokoll, S. 116 (Anlage 5); *Heußner/Pautsch,* „Plebiszit von oben" (Fn. 11), S. 1228.

59 Dazu treffend *Burgi*, Neuartiges direktdemokratisches Element (Fn. 11), S. 35.

60 Zu dieser Einschätzung kommt auch *Martini*, Bürger-/Volksbefragung (Fn. 5), S. 12.

61 Vgl. Der Tagesspiegel vom 27.09.2018: „Kein Plebiszit – Berliner dürfen nicht über Feiertag abstimmen", abrufbar unter https://www.tagesspiegel.de/berlin/kein-plebiszit-berliner-duerfen-nicht-ueber-feiertag-abstimmen/23123276.html (Zugriff 30.5.2019).

62 Dies lässt sich zumindest der folgenden Pressemitteilung als Reaktion entnehmen: https://bb.mehr-demokratie.de/presse/pm-ganzer-text/news/volksbefragungen-per-gesetz-sind-verfassungswidrig/ (Zugriff 30.5.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

zwar verworfen bzw. nicht weiterverfolgt. Er zeigt aber dennoch, dass die Befragung des Volkes über alle Parteilager hinweg unter allen denkbaren direktdemokratischen Instrumenten und Verfahren einen besonderen Reiz ausübt. Die Volksbefragung – als „Plebiszit von oben" – scheint sich daher tatsächlich im Wartestand zu befinden. Und so erscheint es auch für Mecklenburg-Vorpommern nicht ausgeschlossen, dass die dort 2018 angedachte und zunächst nicht weiter verfolgte „qualifizierte Volksbefragung" dann wieder aufgegriffen wird, wenn sich eine verfassungsändernde Mehrheit im Landtag abzeichnen sollte.

Die „qualifizierte Volksbefragung" in Mecklenburg-Vorpommern ist – wie alle ihr vergleichbaren Ansätze konsultativer Einbeziehung des Volkes in den Prozess der Staatswillensbildung auch – mit zahlreichen verfassungsrechtlichen und auch verfassungspolitischen Problemen behaftet. Sie vermag trotz ihrer Bezeichnung eine Bindungswirkung im Rechtssinne auch nicht für die Landesregierung auszulösen. Als „Plebiszit von oben" verhilft sie nur der Regierungsmehrheit zu einem zusätzlichen – freilich systemwidrigen – Instrument der Machtverstärkung während einer laufenden Legislaturperiode des gewählten Landtags. Soweit mit der „qualifizierten Volksbefragung" also eine Stärkung der direkten Demokratie intendiert ist, muss festgestellt werden, dass die Wirkungen eher in die gegenteilige Richtung deuten. Denn neben einer Schwächung der parlamentarischen Oppositionsrechte steht insbesondere auch eine Relativierung der Volksrechte „von unten", d.h. Volksinitiative und Volksbegehren bzw. Volksentscheid nach Art. 59, 60 MVVerf, zu befürchten. Es wäre angezeigter, zur Stärkung der direkten Demokratie die Verfahrensbedingungen für diese Volksrechte zu erleichtern, etwa durch die Absenkung des Unterschriftenquorums bei Volksbegehren auf 5 Prozent sowie entweder die Abschaffung des Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden wie in Sachsen und Bayern oder dessen moderate Absenkung auf 15 Prozent wie etwa in Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein. Alternativ käme zur Stärkung der direkten Demokratie bspw. aber auch die zwingende Zusammenlegung von Abstimmungen mit Wahlen in einem zeitlichen Korridor von sechs Monaten in Betracht. Außerdem wäre zu erwägen, das „Haushaltstabu" in der Landesverfassung zu lockern. Dies wäre bereits dadurch erreichbar, dass in Art. 60 Abs. 2 MVVerf anstelle von „Haushaltsgesetze" besser nur von „das Haushaltsgesetz" gesprochen würde. Damit wäre eindeutig, dass haushaltswirksame Volksbegehren wie z.B. in Berlin durchaus zulässig sind, der Aufstellungsprozess des Haushalts aber weiter nicht zugänglich für direktdemokratische Entscheidungen bleibt. Damit wäre der direkten Demokratie auf Verfassungsebene besser getan als mit der „qualifizierten Volksbefragung",

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

die – bei Lichte besehen – nur ein einseitiges Herrschaftsinstrument „von oben“ darstellt, bei dem die Regierungsmehrheit die „Koalition mit dem Volk“ sucht, die Bedingungen dafür aber einseitig bestimmt.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

4.

Rechtsprechung

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2018

Fabian Wittreck

I. Gerichte der Union

EuGH, Beschluss vom 8.2.2018, C-336/17, Celex-Nr. 62017CO0336[1]

In der Rechtssache C-336/17 P, betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 6. Juni 2017, *HB,* wohnhaft in Linz (Österreich), *Robert Coates Smith,* wohnhaft in Glatton (Vereinigtes Königreich), *Hans Joachim Richter,* wohnhaft in Bremen (Deutschland), *Carmen Arsene,* wohnhaft in Piteşti (Rumänien), *Magdalena Anna Kuropatwinska,* wohnhaft in Warschau (Polen), *Christos Yiapanis,* wohnhaft in Paphos (Zypern), *Nathalie Louise Klinge***,** wohnhaft in Berambacht (Niederlande), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt P. Brockmann, Rechtsmittelführer,

andere Partei des Verfahrens: *Europäische Kommission,* vertreten durch H. Krämer als Bevollmächtigten, Beklagte im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Achte Kammer) unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. Malenovský sowie der Richter M. Safjan (Berichterstatter) und D. Šváby, Generalanwalt: P. Mengozzi, Kanzler: A. Calot Escobar, aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, gemäß Art. 181 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs durch mit Gründen versehenen Beschluss zu entscheiden, folgenden

1 Siehe dazu *Y. Petit*, Initiative citoyenne européenne (ICE): la Cour rejette le pourvoi contre l'arrêt du Tribunal du 5 avril 2017 relatif à la proposition d'ICE „Ethics for Animals and Kids", Revue de droit rural 2018 nº 467 S. 79 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Beschluss

[1] Mit ihrem Rechtsmittel beantragen HB, Herr Robert Coates Smith, Herr Hans Joachim Richter, Frau Carmen Arsene, Frau Magdalena Anna Kuropatwinska, Herr Christos Yiapanis und Frau Nathalie Louise Klinge die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 5. April 2017, HB u. a./Kommission (T-361/14, nicht veröffentlicht, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2017:252), mit dem dieses ihre Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses C(2014) 2119 final der Kommission vom 26. März 2014 abgewiesen hat, mit dem der Antrag auf Registrierung der Bürgerinitiative „Ethics for Animals and Kids" abgelehnt worden war (im Folgenden: streitiger Beschluss).

Rechtlicher Rahmen

[2] Art. 2 („Begriffsbestimmungen") der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. 2011, L 65, S. 1) definiert in seiner Nr. 1 die „Bürgerinitiative" im Sinne dieser Verordnung als „eine Initiative, die der Kommission gemäß dieser Verordnung vorgelegt wird und in der die Kommission aufgefordert wird, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht von Bürgern eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen …"

[3] Art. 4 („Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative") dieser Verordnung sieht in seinen Abs. 2 und 3 vor:

> „(2) Binnen zwei Monaten nach Eingang der in Anhang II genannten Informationen registriert die Kommission eine geplante Bürgerinitiative unter einer eindeutigen Identifikationsnummer und sendet eine entsprechende Bestätigung an die Organisatoren, sofern die folgenden Bedingungen erfüllt sind:
>
> b) die geplante Bürgerinitiative liegt nicht offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen;
>
> (3) Die Kommission verweigert die Registrierung, wenn die in Absatz 2 festgelegten Bedingungen nicht erfüllt sind.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

[4] Mit Klageschrift, die am 23. Juli 2014 bei der Kanzlei des Gerichts einging, beantragten die Rechtsmittelführer, den Antrag auf Registrierung der geplanten Bürgerinitiative „Ethics for Animals and Kids" (im Folgenden:

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

geplante Bürgerinitiative) für zulässig und den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären.

[5] In ihrer Klagebeantwortung beantragte die Kommission die Abweisung der Klage.

[6] Im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 89 Abs. 3 seiner Verfahrensordnung hat das Gericht die Kommission zur Vorlage bestimmter Dokumente aufgefordert; die Kommission ist dieser Aufforderung fristgerecht nachgekommen.

[7] Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht die Klage mit der Begründung abgewiesen, dass die geplante Bürgerinitiative im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Europäischen Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

[8] Nachdem das Gericht in Rn. 20 des angefochtenen Urteils die Unzulässigkeitseinrede, mit der die Kommission gerügt hatte, dass die Rechtsmittelführer mit ihrem Vorbringen nicht klar dargelegt hätten, gegen welche Bestimmungen der Verordnung Nr. 211/2011 der streitige Beschluss verstoßen solle und welche Fehler bei der Auslegung oder der rechtlichen Qualifikation in diesem Beschluss begangen worden sein sollten, zurückgewiesen hatte, hat es in Rn. 48 des angefochtenen Urteils die Auffassung vertreten, dass die Kommission keinen Beurteilungsfehler begangen habe, als sie festgestellt habe, dass die geplante Bürgerinitiative offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

[9] Das Gericht ist zu dieser Auffassung gelangt, indem es zunächst die Rüge der Rechtsmittelführer geprüft hat, wonach die Kommission den Gegenstand der geplanten Bürgerinitiative zu Unrecht allein auf den Schutz streunender Tiere beschränkt habe.

[10] Hierzu hat das Gericht in Rn. 30 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass zum Zweck der Bestimmung des Gegenstands der geplanten Bürgerinitiative die Informationen zu berücksichtigen seien, die die Rechtsmittelführer der Kommission im Hinblick auf die Registrierung der geplanten Bürgerinitiative bereitgestellt hätten, nämlich die Angaben im Formular für den Registrierungsantrag und das diesem Formular beigefügte Konzept des Antrags.

[11] Nach den Ausführungen des Gerichts geht aus diesem Konzept insbesondere hervor, dass „die Sorge der [Rechtsmittelführer] die Behandlung

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

streunender Tiere betraf und dass sie von der Kommission verlangten, Maßnahmen in dieser Hinsicht zu treffen". Das Gericht hat in Rn. 32 des angefochtenen Urteils weiter ausgeführt, dass das Konzept zwar „Erwägungen in Bezug auf die Gesundheit von Menschen im Zusammenhang mit der Behandlung von Tieren" enthalte, dass diese aber nicht hinreichend präzise und klar beschrieben worden seien, um eine Bestimmung der Vorschläge für Rechtsakte zu erlauben, zu deren Vorlage die Kommission insoweit aufgefordert worden sein sollte. Infolgedessen hat das Gericht in Rn. 33 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Kommission zu Recht davon ausgegangen sei, dass der Gegenstand der geplanten Bürgerinitiative die Gewährleistung des Schutzes und des Wohlergehens streunender Tiere in der Union sei.

[12] Sodann hat das Gericht angenommen, dass die Kommission zutreffend festgestellt habe, dass die Art. 11 und 13 AEUV offensichtlich keine adäquate Rechtsgrundlage für den Erlass eines Rechtsakts darstellten, der den Schutz und das Wohlergehen streunender Tiere in der Union zum Gegenstand habe.

[13] Zu Art. 13 AEUV hat das Gericht in Rn. 37 des angefochtenen Urteils – gestützt auf das Urteil vom 12. Juli 2001, *Jippes* u.a. (C-189/01, EU:C:2001:420, Rn. 71 und 73) – ausgeführt, dass „nach dieser Vorschrift die Gewährleistung des Wohlergehens der Tiere als solche auch nicht zu den Zielen des AEU-Vertrags gehört. Vielmehr wird diesem Wohlergehen im Rahmen der Festlegung und Durchführung der Politik der Union in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt sowie unter Berücksichtigung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe Rechnung getragen."

[14] Dazu hat das Gericht in den Rn. 39 bis 41 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Rechtsmittelführer – da sie den Schwerpunkt auf Beispiele von Misshandlungen von Tieren und auf die „Wechselwirkungen zwischen Mensch und Tier" gelegt hätten, die mit einem der in Art. 13 AEUV genannten Bereiche, nämlich Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt, nur in sehr entferntem Zusammenhang stünden, und ihre Ausführungen zur Freizügigkeit und zum Wettbewerb zu unpräzise seien – nicht hinreichend dargetan hätten, dass die geplante Bürgerinitiative auf den Erlass von Maßnahmen gerichtet gewesen sei, die in einen dieser Bereiche fielen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[15] Was schließlich Art. 11 AEUV betrifft, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen, hat das Gericht in Rn. 47 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass die Rechtsmittelführer in ihren Schriftsätzen nichts Konkretes vorgetragen hätten, was hätte belegen können, dass die geplante Bürgerinitiative unter diesen Artikel hätte fallen können, sondern sich mehr auf die öffentliche Gesundheit berufen hätten.

Anträge der Parteien

[16] Mit ihrem Rechtsmittel beantragen die Rechtsmittelführer,
das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache an das Gericht zurückzuverweisen,
– hilfsweise, das angefochtene Urteil aufzuheben und in der Sache zu entscheiden, und
– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

[17] Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

Zum Rechtsmittel

[18] Nach Art. 181 seiner Verfahrensordnung kann der Gerichtshof ein Rechtsmittel, wenn es ganz oder teilweise offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, jederzeit auf Vorschlag des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts ganz oder teilweise durch mit Gründen versehenen Beschluss zurückweisen, ohne das mündliche Verfahren zu eröffnen.

[19] Diese Bestimmung ist in der vorliegenden Rechtssache anzuwenden.

[20] Die Rechtsmittelführer stützen ihr Rechtsmittel in der Sache auf einen einzigen Rechtsmittelgrund, mit dem Verfahrensfehler und Verletzungen des Unionsrechts gerügt werden, durch die die Interessen der Rechtsmittelführer beeinträchtigt worden seien und die eine Folge der nicht ordnungsgemäßen Durchführung der mündlichen Verhandlung vom 27. September 2016 in der Rechtssache T-361/14 seien, die zu dem angefochtenen Urteil geführt habe. Dieser Rechtsmittelgrund umfasst zwei Teile.

[21] Mit dem ersten Teil ihres einzigen Rechtsmittelgrundes werfen die Rechtsmittelführer dem Gericht vor, gegen die Art. 106 ff. seiner Verfah-

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

rensordnung verstoßen zu haben, wonach die Parteien während des mündlichen Verfahrens gehört werden müssten. Da die Mitglieder des mit der Rechtssache T-361/14 befassten Spruchkörpers während der mündlichen Verhandlung infolge mangelnder Sorgfalt des Personals des Gerichtshofs nicht darüber informiert worden seien, dass die Rechtsmittelführer im Sitzungssaal anwesend gewesen seien, hätten sie keine Frage an die Rechtsmittelführer gerichtet, obgleich entsprechende Fragen und die Antworten, die die Rechtsmittelführer darauf gegeben hätten, entscheidungserheblich gewesen wären.

[22] Mit dem zweiten Teil ihres einzigen Rechtsmittelgrundes machen die Rechtsmittelführer geltend, das Gericht hätte namentlich nach Art. 96 seiner Verfahrensordnung entweder in der mündlichen Verhandlung eine von ihnen vorgeschlagene Sachverständige befragen oder einen Sachverständigen seiner Wahl benennen müssen, um Informationen einzuholen, die u. a. die Zusammenhänge zwischen der menschlichen psychischen Gesundheit, der sozialen Entwicklung und der europäischen Integration aufgezeigt hätten.

[23] Nach Ansicht der Kommission greift dieser Rechtsmittelgrund nicht durch.

[24] Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 19 Abs. 3 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union die Parteien – außer den Mitgliedstaaten, den Unionsorganen, den Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, die nicht Mitgliedstaaten sind, sowie der EFTA-Überwachungsbehörde – vor den Unionsgerichten durch einen Anwalt vertreten sein müssen.

[25] Gemäß Art. 110 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichts können die Parteien in der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht nur durch ihren Vertreter verhandeln. Nach Abs. 3 dieses Artikels richten die Mitglieder des Spruchkörpers ihre Fragen an die Vertreter der Parteien.

[26] Im Übrigen stehen die vom Gericht angeordneten Maßnahmen der Beweisaufnahme, zu denen nach Art. 91 Buchst. a und e der Verfahrensordnung des Gerichts das persönliche Erscheinen der Parteien und das Sachverständigengutachten gehören, im Ermessen des Gerichts. Es steht dem Gericht daher frei, solche Maßnahmen anzuordnen oder nicht (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 29. Oktober 2004, *Ripa di Meana/Parlament*, C-360/02 P, EU:C:2004:690, Rn. 28).

[27] Im vorliegenden Fall geht aus den Akten des Verfahrens vor dem Gericht weder hervor, dass dieses von Amts wegen das persönliche Erscheinen

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

der Parteien oder ein Sachverständigengutachten angeordnet hätte, noch, dass eine der Parteien einen entsprechenden Antrag nach Art. 88 der Verfahrensordnung des Gerichts gestellt hätte und diesem Antrag gegebenenfalls stattgegeben worden wäre. Daher hat der Umstand, dass die Mitglieder des mit der Rechtssache T-361/14 befassten Spruchkörpers in der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht in dieser Rechtssache den Rechtsmittelführern keine Frage gestellt und auch weder eine von diesen vorgeschlagene Sachverständige noch einen Sachverständigen ihrer Wahl befragt haben, keine Auswirkungen auf den ordnungsgemäßen Ablauf der in Rede stehenden mündlichen Verhandlung und stellt somit keinen Verfahrensfehler und keine Verletzung des Unionsrechts dar, durch die die Interessen der Rechtsmittelführer beeinträchtigt wurden.

[28] In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist der einzige Rechtsmittelgrund als offensichtlich unbegründet zu verwerfen und damit das vorliegende Rechtsmittel zurückzuweisen.

Kosten

[29] Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, der nach ihrem Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

[30] Da die Kommission nicht die Verurteilung der Rechtsmittelführer zu den Kosten beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, hat jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Achte Kammer) beschlossen:
1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.
2. HB, Herr Robert Coates Smith, Herr Hans Joachim Richter, Frau Carmen Arsene, Frau Magdalena Anna Kuropatwinska, Herr Christos Yiapanis und Frau Nathalie Louise Klinge auf der einen und die Europäische Kommission auf der anderen Seite tragen jeweils ihre eigenen Kosten.

Luxemburg, den 8. Februar 2018

Anmerkung

Die Entscheidung belegt, welche prozessualen Hürden die direkte Demokratie auf europäischer Ebene zu gewärtigen hat. Der Gerichtshof stellt rein

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

formal auf den Anwaltszwang ab, ohne zu problematisieren, ob Vertreterinnen und Vertreter einer EBI möglicherweise nach den Regeln für die Organe der Union zu behandeln sind. In der Sache dürfte die Entscheidung richtig sein, weil das Anliegen der EBI von Art. 13 AEUV nur am Rande gedeckt ist.

II. Landesverfassungsgerichte

1. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17. Juli 2018 – Vf. 28-IX-18 [Leitsätze][2]

Leitsätze

- Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens zur Begrenzung des Flächenverbrauchs in Bayern auf durchschnittlich 5 Hektar pro Tag ab dem Jahr 2020.
- Die Überprüfung des einem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs anhand der Bayerischen Verfassung ist nicht auf eine Evidenzkontrolle beschränkt.
- Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens „Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“ verstößt gegen die verfassungsrechtliche Verpflichtung des (Volks-)Gesetzgebers, die wesentlichen Bestimmungen einer Sachmaterie selbst zu regeln. Denn es fehlen die erforderlichen Vorgaben, nach denen die Staatsregierung als Verordnungsgeber des Landesentwicklungsprogramms die Aufteilung des zulässigen Flächenverbrauchs auf die einzelnen Planungsträger vorzunehmen hätte.
- Kriterien zur Verteilung der Zielvorgabe im Gesetzentwurf sind nicht deshalb entbehrlich, weil das Landesentwicklungsprogramm nur mit Zustimmung des Landtags erlassen werden kann. Die Tätigkeit des Landtags ist insoweit Beteiligung an der Rechtsetzung, aber nicht originäre Gesetzgebung.

---

2 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in BayVBl. 2018, S. 809; RdL 2019, S. 16; NuR 2019, S. 116; vgl. dazu den Beitrag von *C. Diroll/J. Greim-Diroll*, Quantifizierte Vorgaben für die Flächeninanspruchnahme – ein weites Feld. Zugleich Anmerkung zu BayVerfGH, Entscheidung vom 17.7.2018 – Vf. 28-IX-18, in: NuR 2019, S. 91 ff. sowie die Anmerkung von *E. Weinbeer*, NVwZ 2018, S. 1469 f.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Anmerkung

Der Volksgesetzgebung begegnet häufig der Vorwurf, sie sei rein reaktiv und erfülle eigentlich nur die Funktion, die in der Schweiz dem Referendum zukomme (dort plastisch „Bremse" genannt). Dem Versuch der bayerischen Initiatoren, aktiv auf das ebenso plastisch betitelte „Gaspedal" zu drücken, hat sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof hier versagt. Die Begründung lässt ein gewisses Störgefühl zurück – hätte das Gericht an ein Parlamentsgesetz die gleichen Maßstäbe angelegt? Am Ende bleibt etwa unklar, ob eine Vorgabe für den Flächenverbrauch mit der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar sein soll – dass hier ein Sachproblem gegeben ist, sollte auf der Hand liegen.

2. *Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 25. September 2018 – 24/17 [Leitsätze]*[3]

Leitsätze

1. Der Verfassungsgerichtshof prüft im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle die Vereinbarkeit von Landesrecht nur mit der Thüringer Verfassung. Dies schließt ein die Prüfung der Gesetzgebungszuständigkeit anhand der Kompetenznormen des Grundgesetzes, des in das Landesverfassungsrecht hineinwirkenden Bundesverfassungsrechts und der Vorgaben der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG, soweit sie in die Landesverfassung inkorporiert sind. Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf kommt auch die Prüfung der Widerspruchsfreiheit des Landesrechts zum einfachen Bundesrecht am Maßstab des Gebots der bundesstaatlichen Widerspruchsfreiheit in Betracht.
2. Die Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre für Kommunalwahlen verstößt nicht gegen die Thüringer Verfassung.
   a) Der Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 45 Satz 1 ThürVerf) gibt kein Mindestwahlalter für Aktivbürger vor.
   b) Die Regelung des Mindestwahlalters in Art. 38 Abs. 2 GG gilt nur für Bundestagswahlen und kann nicht analog für Wahlen in den Ländern herangezogen werden.

3 Das Urteil ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2019, S. 129.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Die Kommunikationsfunktion der Wahl setzt ein Mindestmaß an Reife und Einsichtsfähigkeit der Wahlberechtigten voraus und erfordert deshalb auch bei Kommunalwahlen die Regelung eines Mindestwahlalters. Der Gesetzgeber hat aber bei typisierender Betrachtung den ihm insoweit nach Art. 95 Satz 1 ThürVerf zukommenden Beurteilungsspielraum nicht überschritten.
d) Es verstößt nicht gegen den Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (Art. 95 Satz 1 ThürVerf), dass volljährige Wahlberechtigte, für die ein Betreuer zur Besorgung aller Angelegenheiten bestellt ist, regelmäßig vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, während dies für Minderjährige nicht der Fall ist.
e) Die Absenkung des Wahlalters verletzt nicht das rechtsstaatliche Gebot der Widerspruchsfreiheit des Landesrechts zum Bundesrecht. Dies gilt im Verhältnis zu Bestimmungen sowohl des Jugendgerichtsgesetzes als auch des Minderjährigenschutzes in §§ 106 ff. BGB.

3. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG steht der Teilnahme von ausländischen Unionsbürgern an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht entgegen.
4. Die Wahlrechtsgrundsätze der Thüringer Verfassung stehen einem einfachgesetzlichen Verbot von Doppel-Ja-Stimmen bei Bürgerentscheiden (§ 20 Abs. 4 Satz 4 ThürEBBG) nicht entgegen.
5. Das Demokratieprinzip und der Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Satz 1 ThürVerf) schließen die – nicht mit der Ausübung von Staatsgewalt verbundene – Teilnahme der 14- bis 17-Jährigen und von Ausländern bei Einwohneranträgen nicht aus.

Anmerkung

Zustimmung verdient die Entscheidung insofern, als sie das Demokratieprinzip des Grundgesetzes wie der Thüringer Verfassung als entwicklungsoffen deutet und dem Wahlrechtsgesetzgeber Spielräume eröffnet; das gilt namentlich für die Teilnahme von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern an Bürgerbegehren und -entscheiden. Kritik muss der Gerichtshof auf sich ziehen, weil er sich in die Reihe der Landesverfassungsgerichte einfügt, die irrigerweise annehmen, für Entscheidungen über direktdemokratische Initiativen sei die Maxime der getrennten Verfassungsräume suspendiert. Ein Landesverfassungsgericht ist nicht kompetent, über die Gesetzgebungskompetenz des Landes nach den Art. 70 ff. GG oder vermeintlich in die Landesverfassung „hineinragende“ Bestimmungen des Grundgesetzes zu

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

entscheiden – der Verfassungsgerichtshof wäre gehalten gewesen, nach Art. 100 Abs. 1 GG vorzulegen; er hat die Prozessbeteiligten ihrem gesetzlichen Richter entzogen.

3. *Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Beschluss vom 29. Oktober 2018 – 1/18 [Tenor]*[4]

Tenor

Das Verfahren wird bis zur rechtskräftigen Entscheidung im Verfahren vor dem Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht zum Aktenzeichen 6 A 174/18 ausgesetzt.

Anmerkung

In der Sache geht es um die vom Landtag für unzulässig erklärte Volksinitiative „für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind“. Gegen diese Entscheidung gewährt das schleswig-holsteinische Landesrecht gespaltenen Rechtsschutz: Während die eher formalen Antragsvoraussetzungen (Unterschriften etc., §§ 6 bzw. 8 Abs. 1 Nr. 2 Volksabstimmungsgesetz) nach § 9 Abs. 2 desselben Gesetzes vor den Verwaltungsgerichten überprüft werden können, erklärt § 9 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz das Landesverfassungsgericht für zuständig, sofern der Landtag die genuin verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nach Art. 48 Abs. 1 u. 2 LVerf. nicht für gegeben hält. Vorliegend hat der Landtag seine Ablehnung sowohl auf § 8 Abs. 1 Nr. 1 als auch auf Nr. 2 gestützt, so dass Verwaltungsgericht und Landesverfassungsgericht nebeneinander zuständig sind. Das letztgenannte Gericht hat auf diese missliche Situation mit einer Aussetzungentscheidung reagiert, die mit Händen zu greifen deutlich macht, wie verfehlt die Regelung in § 9 Volksabstimmungsgesetz ist.

4 Der Beschluss ist mit Gründen dokumentiert in SchlHA 2018, S. 466; Nord-ÖR 2018, S. 529.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

4. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 28. November 2018 – 167 A/18*

Leitsatz

Eine Verpflichtung zur Fortsetzung oder Erneuerung einer bereits stattgefundenen mündlichen Anhörung der Vertrauenspersonen einer Volksinitiative unter womöglicher Überschreitung der Frist aus § 9 Abs. 1 AbstG kann nur dann in Betracht gezogen werden, wenn der Verzicht auf eine Fortsetzung oder Erneuerung der Anhörung dazu führen würde, dass Inhalte und Einwendungspotenziale unbehandelt blieben, die für die Behandlung des Gegenstandes der Volksinitiative von zentraler Bedeutung sind.

Tenor

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 26. November 2018 wird abgelehnt.
Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.
Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

I.

[1] Die Antragstellerinnen und Antragsteller sind die Vertrauenspersonen, die die Volksinitiative „Unsere Schulen“ gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG) zu den Vertretern der Volksinitiative bestimmt hat. Mit seinen Mitteilungen vom 6. August 2018 hat der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin – der Antragsgegner zu 2 – den Vertrauenspersonen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 AbstG mitgeteilt, dass die Volksinitiative „Unsere Schulen“ zulässig sei. Er hat zugleich darauf hingewiesen, das Abgeordnetenhaus werde entsprechend § 9 AbstG verfahren und die Volksinitiative innerhalb von vier Monaten beraten. Daraufhin beschloss das Abgeordnetenhaus von Berlin in seiner Plenarsitzung vom 13. September 2018, die Volksinitiative „Unsere Schulen“ (Drucksache 18/1238) federführend an den Hauptausschuss und zugleich an den Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie zu überweisen. Nachfolgende Anträge der Volksinitiative, fünf weitere Fachausschüsse des Abgeordnetenhauses und fünf Unterausschüsse des Hauptausschusses mit dem Gegenstand der Volksinitiative zu befassen, blieben ohne Erfolg.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[2] Mit einer Vorlage vom 25. August 2018/25. September 2018 informierte der Senat von Berlin den Vorsitzenden des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses über das Vorhaben „Berliner Schulbauoffensive“ (BSO): Modellkonzeption zu Neubau und Sanierung durch HOWOGE. Im Anschluss luden die Vorsitzenden des Hauptausschusses und des Ausschusses für Bildung, Jugend und Familie mit Schreiben vom 19. Oktober 2018 die Vertrauenspersonen der Volksinitiative zu einer gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse am 7. November 2018 ein. Mit der Einladung wurde darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit bestehe, vorab eine schriftliche Stellungnahme einzureichen. Ausweislich der dem Verfassungsgerichtshof vorliegenden Unterlagen hat die Volksinitiative eine schriftliche Stellungnahme abgegeben. Am 6. November 2018, einen Tag vor der gemeinsamen Ausschuss-Sitzung, wurde der Entwurf eines Rahmenvertrages zwischen dem Senat von Berlin und der HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH bekanntgegeben, durch den das Schulbaukonzept des Landes Berlin nach dem Willen des Senats realisiert werden soll.

[3] In der gemeinsamen Ausschuss-Sitzung am 7. November 2018 gaben die Antragsteller als Vertrauenspersonen der Volksinitiative mündlich Stellungnahmen zu dem Schulbausanierungskonzept ab. Die von ihnen eingereichten schriftlichen Ausführungen lagen den Ausschüssen vor. Unter Bezugnahme auf das kurzfristige Bekanntwerden des Entwurfs des Rahmenvertrages am Tag zuvor machten die Vertrauenspersonen ihren Wunsch deutlich, Gelegenheit zur Erarbeitung einer Stellungnahme zu dem Rahmenvertrag und der weiteren Erörterung dieser Stellungnahme in einer erneuten mündlichen Anhörung zu erhalten. Dieser Wunsch wurde mit einem Schreiben der Volksinitiative vom 16. November 2018 an den Antragsgegner zu 2 erneuert, hatte jedoch keinen Erfolg. Nachdem die Volksinitiative mit ihrem weiteren Schreiben vom 20. November 2018 an den Antragsgegner zu 2 nochmals eine Fortsetzung der mündlichen Anhörung verlangt und dazu darauf hingewiesen hatte, die zuvor vorenthaltenen für die Anhörung relevanten Informationen lägen ihr nunmehr vor und diese hätten „frei von Zeitnot“ geprüft werden können, teilte der Antragsgegner zu 2 ihr am selben Tage mit, nach Auffassung der beteiligten Ausschüsse sei die Anhörung durchgeführt und abgeschlossen. Im Übrigen sei eine Beschlussfassung des Abgeordnetenhauses von Berlin über den vorliegenden Entwurf eines Rahmenvertrages nicht vorgesehen. Daraufhin beschloss der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses am 21. November 2018 eine dringliche Beschlussempfehlung zur Volksinitiative „Unsere Schulen“ (Drucksache

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

18/1481). Nunmehr steht diese Beschlussempfehlung auf der Tagesordnung für die Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 29. November 2018.

[4] Mit ihrem am 26. November 2018 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beanstanden die Antragsteller, dass ihnen das Recht auf Anhörung in den zuständigen Ausschüssen nach Art. 61 Abs. 1 Satz 3 Verfassung von Berlin nicht ausreichend gewährt worden sei.

[5] Sie beantragen,

> [6] 1. dem Antragsgegner zu 2 aufzugeben, die für den 29. November 2018 anstehende abschließende Aussprache gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 AbstG zur Volksinitiative „Unsere Schulen“ im Abgeordnetenhaus bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen.
>
> [7] 2. dem Antragsgegner zu 3 aufzugeben, den Vollzug seines Beschlusses vom 6. November 2018 über den Abschluss eines Rahmenvertrags zwischen dem Land Berlin sowie den Berliner Bezirken, in deren Bereich die HOWOGE tätig werden soll, und der HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH (Stand: 6. November 2018) bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen, insbesondere den vorgezeichneten Vertrag nicht zu unterzeichnen bzw. alle Handlungen oder Maßnahmen zu unterlassen, die eine Rechtsbindung dieses Vertrages oder seiner Inhalte bewirken.

[8] Die Antragsgegner beantragen,

> [9] den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurückzuweisen.

[10] Die Antragsteller des einstweiligen Anordnungsverfahrens haben gleichzeitig mit Antragsschrift vom 26. November 2018 ein Organstreitverfahren gegen die Antragsgegner in der Hauptsache eingeleitet. Darauf nehmen sie mit dem einstweiligen Rechtsschutzantrag Bezug.

[11] Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Akten des einstweiligen Anordnungsverfahrens und des Hauptsacheverfahrens Bezug genommen.

II.

[12] Der Verfassungsgerichtshof unterstellt im einstweiligen Rechtsschutzverfahren, in dem wegen der Eilbedürftigkeit die erforderliche vertiefte Prüfung nicht stattfinden kann, die Parteifähigkeit und Antragsbefugnis der Antragsteller sowie die Beteiligtenfähigkeit der Parteien.

[13] Der Antrag hat keinen Erfolg. Die von den Vertrauenspersonen der Volksinitiative „Unsere Schulen“ begehrte einstweilige Anordnung kann nicht erlassen werden, weil die Voraussetzungen für eine solche Maßnahme

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

nicht vorliegen. Gemäß § 31 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – kann der Verfassungsgerichtshof im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Auf der Grundlage der Darlegungen der Antragsteller kann nicht festgestellt werden, dass das der Volksinitiative zustehende Anhörungsrecht missachtet oder verkürzt worden wäre. Dann aber kommt nicht in Betracht, dass der Verfassungsgerichtshof mit einer Maßnahme des einstweiligen Rechtsschutzes in den Ablauf eingreift, den das Parlament vorgesehen hat.

[14] Nach Art. 61 Abs. 1 Satz 3 Verfassung von Berlin haben die Vertreter einer Volksinitiative das Recht auf Anhörung in den zuständigen Ausschüssen. Diese Bestimmung der Verfassung greift § 9 Abs. 2 AbstG auf, indem auch dort vorgesehen ist, dass die Vertrauenspersonen ein Recht auf Anhörung in den zuständigen Ausschüssen haben. Zugleich bestimmt § 9 Abs. 1 AbstG, dass über zulässige Volksinitiativen innerhalb von vier Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit durch den Präsidenten oder die Präsidentin des Abgeordnetenhauses im Abgeordnetenhaus zu beraten ist. Diese Vier-Monats-Frist läuft nach der Feststellung der Zulässigkeit durch die Mitteilungen vom 6. August 2018 am 6. Dezember 2018 ab.

[15] Von vornherein kann nicht bezweifelt werden, dass der Anhörungspflicht in formaler Hinsicht dadurch entsprochen worden ist, dass der Hauptausschuss und der Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie in ihrer gemeinsamen Sitzung vom 7. November 2018 den Vertrauenspersonen Gelegenheit zur Stellungnahme und in diesem Zusammenhang Gelegenheit zur mündlichen Darlegung der Argumente der eingereichten schriftlichen Stellungnahme gegeben haben. Folglich besteht insoweit kein Defizit. Auch konnten die Antragsteller durch den geschilderten Ablauf ihre inhaltlichen Bedenken gegen das Schulbausanierungskonzept eingehend darstellen. Ausweislich des Protokolls über die gemeinsame Sitzung ist diese Positionsbestimmung erfolgt.

[16] Zu Recht weisen die Antragsteller darauf hin, dass sie erst am späten Nachmittag des 6. November 2018 Kenntnis von dem Entwurf eines Rahmenvertrages erhalten hätten. Es ist nachvollziehbar und deshalb einzuräumen, dass es in der verbleibenden Zeit bis zum Beginn der gemeinsamen Ausschuss-Sitzung kaum möglich gewesen sein dürfte, eine vertiefte und seriöse Prüfung der Einzelheiten des Vertragsentwurfes vorzunehmen und dazu in der Ausschuss-Sitzung vorzutragen. Daraus allein lässt sich jedoch

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

nicht ableiten, dass das den Antragstellern zustehende Anhörungsrecht missachtet oder verkürzt worden wäre. Es erscheint bereits grundsätzlich zweifelhaft, ob eine mündliche Anhörung nach Art. 61 Abs. 1 Satz 3 VvB und § 9 Abs. 2 AbstG fortzusetzen oder zu erneuern ist, wenn in dem durchgeführten Anhörungstermin Gesichtspunkte aufgetaucht sind, die noch nicht behandelt werden konnten. Dagegen spricht, dass das Abgeordnetenhaus in seinem Verfahren die zeitliche Befristung in § 9 Abs. 1 AbstG zu beachten hat. Jedenfalls aber kann eine Verpflichtung zur Fortsetzung oder Erneuerung einer bereits stattgefundenen mündlichen Anhörung unter womöglicher Überschreitung der Frist aus § 9 Abs. 1 AbstG nur dann in Betracht gezogen werden, wenn der Verzicht auf eine Fortsetzung oder Erneuerung der Anhörung dazu führen würde, dass Inhalte und Einwendungspotenziale unbehandelt blieben, die für die Behandlung des Gegenstandes der Volksinitiative von zentraler Bedeutung sind. Der Verfassungsgerichtshof hatte deshalb die Frage zu beantworten, ob das vom Abgeordnetenhaus nunmehr vorgesehene Verfahren dazu führen wird, dass der Volksinitiative materielle Einwendungen gegen das Schulbausanierungskonzept abgeschnitten werden, die bisher nicht vorgetragen werden konnten und die von zentraler Bedeutung für die Volksinitiative sind. Dies betrifft gleichermaßen das Vorbringen der Antragsteller, sie hätten sich nicht zu gutachterlichen Stellungnahmen zu dem Schulbausanierungskonzept äußern können.

[17] Dass solche Voraussetzungen bestünden, ist von den Antragstellern weder vorgetragen noch aus dem Gesamtzusammenhang der Umstände ersichtlich. Weder gegenüber den beteiligten Ausschüssen noch gegenüber dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses noch in dem nunmehr eingeleiteten Verfahren beim Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin haben die Antragsteller dargelegt oder jedenfalls skizziert, welche neuen Gesichtspunkte von zentraler Bedeutung sie in einer Fortsetzung oder Erneuerung der stattgefundenen Anhörung hätten vortragen wollen. Dies ist vielmehr auch im Ansatz unterblieben, obwohl die Volksinitiative in ihrem Schreiben vom 20. November 2018 an den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin ausdrücklich mitgeteilt hat, es habe nun „frei von Zeitnot“ eine Prüfung der neu gewonnenen Informationen stattfinden können. Das Ergebnis dieser Prüfung wird gerade nicht übermittelt, nicht einmal angedeutet.

[18] Angesichts dessen kommt für den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin eine Feststellung dahin, dass die Anhörungsrechte der Volksinitiative missachtet und zu einer sinnentleerten formalen Prozedur degradiert

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

worden wären, nicht in Betracht. Dann aber drohen keine schweren Nachteile oder Gemeinwohlbeeinträchtigungen, die allein nach § 31 Abs. 1 VerfGHG den Erlass einer einstweiligen Anordnung gerechtfertigt hätten.

III.

[19] Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

[20] Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

[21] Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Anmerkung

Einmal mehr steht die Frage im Raum, ob das Gericht einen Akteur der repräsentativen Demokratie (namentlich eine Fraktion) in der konkreten Situation womöglich anders behandelt hätte. Der Verfassungsgerichtshof räumt ein, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative auf die grundlegend neue Situation mangels Vorbereitungszeit nicht angemessen reagieren konnten, hält dies aber für unerheblich, weil sie letztlich nicht reagiert hätten. Das ist nur erklärlich, wenn man dem hartnäckigen Irrglauben aufsitzt, dass die repräsentative Demokratie die „eigentliche" ist. Richtigerweise schulden Volks- und Parlamentsgesetzgeber einander wohlgemerkt wechselseitig den gleichen Interorganrespekt. Von einem solchen ist die Entscheidung nicht getragen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

III. Verwaltungsgerichtsbarkeit

1. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 1. März 2018 – 4 CE 18.495 [Leitsatz][5]

Leitsatz

Die Vertreter eines Bürgerbegehrens haben zur Sicherung eines fairen Verfahrensablaufs auch das Recht, ein konkurrierendes Ratsbegehren abzuwehren, wenn dieses so formuliert ist, dass damit die Entscheidungsfreiheit der Bürger bei der Abstimmung beeinträchtigt wird und damit die Erfolgsaussichten des Bürgerbegehrens geschmälert werden.

Anmerkung

Die Entscheidung betrifft die altbekannte Frage des fairen Umgangs der Akteure der repräsentativen Demokratie mit denjenigen der unmittelbaren. In der Sache verdient der Verwaltungsgerichtshof Zustimmung.

2. VG München, Urteil vom 7. März 2018 – M 7 K 17.3914

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.
II. Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens zu tragen.
III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 115 Prozent des vollstreckbaren Betrages vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 115 Prozent des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

[1] Die Kläger begehren die Zulassung des von ihnen am 8. Juni 2017 bei der Beklagten eingereichten Bürgerbegehrens „Kein Tunnel in Starnberg“.

---

5 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2018, S. 537; BayVBl. 2018, S. 557; KommunalPraxis BY 2019, S. 110; vgl. auch die Anmerkung von *C. Thum*, KommunalPraxis BY 2019, S. 111 f.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[2] Mit Beschluss vom 22. Februar 2007 stellte die Regierung von Oberbayern den Plan für den Bau des sog. Entlastungstunnels Starnberg fest. Damit wurde die teilweise Untertunnelung der Ortsdurchfahrt der Bundesstraße 2 (im Folgenden: B2) im Stadtgebiet Starnberg genehmigt. Der ca. 1,9 km lange Tunnel (im Folgenden: B2-Tunnel) soll laut Planfeststellungsbeschluss den Durchgangsverkehr in eine zweite, unterirdische Ebene verlegen und so die Innenstadt Starnbergs entlasten (vgl. Planfeststellungsbeschluss S. 23 ff.). Mit rechtskräftigem Urteil vom 9. Juli 2008 wies der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mehrere von Anliegern gegen den Planfeststellungsbeschluss erhobene Klagen ab (BayVGH, U.v. 9.7.2008 – 8 A 07.40023 [u.a.] – juris).

[3] Am 2. Mai 2016 äußerte sich die Beklagte im Rahmen einer Stellungnahme zum Bundesverkehrswegeplan 2030 kritisch zum Planfeststellungsbeschluss und dem daraus resultierenden Bau des B2-Tunnels. So sei der Tunnel an keine der ebenfalls hohe Verkehre verursachenden Staatstraßen im Bereich Starnberg angeschlossen. Die während des Planfeststellungsverfahrens prognostizierten Verkehrsbelastungen im Bezugsfall (d.h. ohne Bau des B2-Tunnels) und im Planfall (mit Bau) würden nicht mehr der aktuellen Entscheidungslage entsprechen. Die angenommene Spitzenbelastung von 30.000 Kraftfahrzeugen pro Tag sei überzogen, zumal die in Bau befindliche Westumfahrung damals nicht berücksichtigt habe werden können. Der Tunnel entlaste eher die Region, nicht aber die Stadt Starnberg. Eine Entlastung von 1.952 Einwohnern könne ohnehin nicht stattfinden, weil die Abgase über einen nur 10 m hohen Kamin am Schlossberg ungefiltert ausgeblasen würden.

[4] Nachdem der Stadtrat der Beklagten die erste Bürgermeisterin mit Beschluss vom 6. Oktober 2016 beauftragt hatte, mit den zuständigen staatlichen Behörden Gespräche bezüglich der zu diesem Zeitpunkt von der Stadtratsmehrheit wohl favorisierten Alternativen zum B2-Tunnel zu führen, fand am .... Januar 2017 eine Besprechung bei der Obersten Baubehörde im (damaligen) Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (im Folgenden: OBB) statt. Teilnehmer dieser Besprechung waren neben Vertretern der Bayerischen Straßenbauverwaltung (OBB/Staatliches Bauamt Weilheim) die erste Bürgermeisterin und mehrere Stadträte der Beklagten. Besprechungsgegenstand waren die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen für den Bau des B2-Tunnels und weiterer, im Stadtrat diskutierter Planungen und Trassierungsvorschläge. Als „Zusammenfassung / Fazit“ heißt es dazu in dem Gericht vorgelegten Gesprächsprotokoll: „*Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre grundsätzliche Bereitschaft, den*

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Bau des Entlastungstunnels Starnberg zu finanzieren, erneut bestätigt. Er hat Baurecht und ist in greifbarer Nähe; mit den Baumaßnahmen könnte zeitnah begonnen werden. […] Voraussetzung für die Weiterführung des B2-Tunnelprojektes ist jedoch, dass sich der Stadtrat alsbald klar zum Tunnel bekennt, damit bis etwa Pfingsten die Zustimmung des Bundes zum Baubeginn erfolgen kann. Andernfalls wird die Maßnahme vom Staatlichen Bauamt Weilheim nicht mehr weiter verfolgt. In der Konsequenz würde auch für den nur noch bis Mitte September 2018 gültigen Planfeststellungsbeschluss keine Verlängerung beantragt werden und dieser damit zu diesem Zeitpunkt verfallen. […] *Sollte sich die Stadt gegen den Bau des Entlastungstunnels entscheiden, dann ist sie auf dem weiteren Weg zu einer möglichen Alternative auf sich alleine gestellt. Sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch der Freistaat Bayern (und vsl. auch der Landkreis Starnberg) stehen auf absehbare Zeit nicht zur Verfügung, um eine Umfahrungslösung von Starnberg zu planen und zu finanzieren. […]"*. Zudem wurde laut Gesprächsniederschrift anlässlich einer Frage zur Finanzierung des Tunnels auf eine Äußerung des damaligen Bundesverkehrsministers Dobrindt verwiesen, wonach dieser „*den Tunnel Starnberg jetzt finanzieren [könne], die notwendigen Mittel wären vorhanden, wenn es vor Ort nicht eine ablehnende Haltung der Stadt gebe*". Diese Aussage sei im Vorfeld der Besprechung nochmals fernmündlich vom Ministerbüro Dobrindt gegenüber der OBB bestätigt worden.

[5] Am 20. Februar 2017 befasste sich der Stadtrat mit den Ergebnissen der o.g. Besprechung und beschloss (soweit ersichtlich entgegen der bisherigen Stadtratslinie zum Thema B2-Tunnel) mit 19:12 Stimmen: „*Die Stadt Starnberg spricht sich für den sofortigen Bau des B2-Entlastungstunnels aus und begleitet dessen Umsetzung positiv. Die Stadt teilt dies umgehend dem Bundesverkehrsminister mit und bittet mit Nachdruck um die sofortige Baufreigabe und Bereitstellung der Bundesmittel. Die Stadtverwaltung wird außerdem beauftragt, umgehend weitere Schritte zur Realisierung einer ortsfernen Umfahrung, ergänzend zum B2-Tunnel, einzuleiten. […]*".

[6] In Vollzug dieses Beschlusses wandte sich die erste Bürgermeisterin mit Schreiben vom 2. März 2017 an das Bundesverkehrsministerium und übersandte das zugehörige Sitzungsprotokoll des o.g. Beschlusses vom 20. Februar 2017.

[7] Am .... März 2017 antwortete der damalige Bundesverkehrsminister Dobrindt, dass „mit der vom Stadtrat der Stadt Starnberg erklärten Unterstützung für das Vorhaben, der Einstufung der Maßnahme in den neuen Be-

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

darfsplan für die Bundesfernstraßen 2016 sowie einem vollziehbaren Planfeststellungsbeschuss […] nunmehr alle Voraussetzungen vor[liegen], um das für den Raum so wichtige Projekt weiter voranzubringen. Ich freue mich daher, Ihnen mitteilen zu können, dass ich für den Bau eines Entlastungstunnels eine Freigabe erteilen werde. Auf dieser Grundlage wird die Bayerische Straßenbauverwaltung im Weiteren mit den konkreten Ausschreibungsplanungen beginnen und die Bauvorbereitungen einleiten".

[8] Am .... Juni 2017 reichten die Kläger als benannte Vertreter bei der Beklagten das Bürgerbegehren „Kein Tunnel in Starnberg" ein. Die dem Bürgerbegehren zugrundeliegende Fragestellung lautet:

> „Sind Sie dafür, dass die Stadt Starnberg alles unternimmt, damit der planfestgestellte B2-Tunnel in unserer Stadt nicht gebaut wird?". Zur Begründung wird auf den Unterschriftslisten angeführt:
>
> – „Der Tunnel löst nicht das Starnberger Verkehrsproblem. Im Gegenteil, er zieht zusätzlichen Verkehr in die Stadt.
>
> – Abgase und Feinstaub werden ungefiltert aus dem Tunnel geleitet. Dies stellt eine Gefahr für die Gesundheit der Starnberger Bürger dar.
>
> – Er bewirkt während der Bauzeit eine unverhältnismäßige Belastung der Starnberger Bürger, der Schulen und der Geschäftswelt.
>
> – Die Zustimmung des Starnberger Stadtrats zum Planfeststellungsbescheid (Baugenehmigung) zum Bau des B2-Tunnels widerspricht dem Mehrheitsvotum der Wähler der 2015 wiederholten Kommunalwahl und der offiziellen Stellungnahme der Stadt vom 02.05.2016 zum Bundesverkehrswegeplan 2030".

[9] In seiner öffentlichen Sitzung vom 3. Juli 2017 befasste sich der Stadtrat mit dem Bürgerbegehren. Dazu wurden ein im Vorfeld der Sitzung durch die Stadtverwaltung eingeholtes Rechtsgutachten einer Anwaltskanzlei, welches die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bejaht, und ein zu Beginn der Sitzung vorgelegtes Rechtsgutachten des Stadtratmitglieds F., welches die Zulässigkeit verneint, vorgestellt. Letztendlich beschloss der Stadtrat mit 19:11 Stimmen [sic] das Bürgerbegehren nicht zuzulassen und beauftragte die Stadtverwaltung [sic] einen entsprechenden Bescheidsentwurf auszuarbeiten und dem Stadtrat zur Beschlussfassung vorzulegen[6].

[10] In seiner Sitzung vom 24. Juli 2017 beauftragte der Stadtrat die Verwaltung [sic] den zwischenzeitlich ausgearbeiteten Bescheid an die Kläger zuzustellen. Zugleich beschloss der Stadtrat, dass er „*zustimmend zu Kenntnis [nimmt]: Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt hat am 7. Juli*

6 Zumindest halbwegs korrekte Kommasetzung scheint nicht mehr zu den Einstellungsvoraussetzungen bayerischer Verwaltungsrichterinnen und -richter zu zählen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

2017 nochmals bekräftigt, dass der B2-Tunnel kommt und die Baufreigabe abschließend beschlossen ist, siehe Süddeutsche Zeitung vom 7. Juli 2017".

[11] Mit dem Kläger zu 1) am 29. Juli 2017 und den Klägern zu 2) und 3) jeweils am 28. Juli 2017 zugestellten Bescheid vom 24. Juli 2017 wies die Beklagte das Bürgerbegehren „Kein Tunnel in Starnberg" als unzulässig zurück und lehnte die Durchführung des beantragten Bürgerentscheids ab. Zwar sei mit 1.730 gültigen von 1.861 insgesamt eingereichten Unterschriften das notwendige Quorum in Höhe von 1.491 Unterschriften deutlich überschritten. Allerdings sei die gewählte Fragestellung zu unbestimmt, da dem damit angestrebten Bürgerentscheid nicht entnommen werden könne, welche hinreichend konkreten Maßnahmen die Beklagte im Erfolgsfall ergreifen solle, zumal die rechtlichen Maßnahmen infolge der Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses bereits erschöpft seien. Der Bund sei Straßenbaulastträger bezüglich des B2-Tunnels, die Beklagte habe insoweit keine Entscheidungsbefugnis. Ein Bürgerbegehren, dem – auch weil die zugrundeliegende Maßnahme bereits abgeschlossen sei – nur politische Signalwirkung zukomme, sei aber unzulässig. Ebenso dürfe ein Bürgerbegehren nicht auf ein unzulässiges, rechtswidriges Ziel gerichtet sein; neben den mit der Fragestellung implizierten Verzögerungshandlungen sei auch ein Verstoß gegen die Vorgaben des eigenen Teilplans der Beklagten im Rahmen der Luftreinhalteplanung Münchens gegeben. Denn der Bau des B2-Tunnels sei darin als Maßnahme benannt. Die Begründung des Bürgerbegehrens sei in wesentlichen Punkten irreführend und verstoße damit gegen das verfassungsrechtlich verankerte Verbot unrichtiger Tatsachenbehauptungen. So führe der B2-Tunnel sehr wohl zu einer Verkehrsentlastung. Eine Gesundheitsgefährdung durch Abgase und Feinstaub sei ebenso wenig gegeben wie eine unverhältnismäßige Belastung während der Bauzeit. Der Stadtrat habe am 20. Februar 2017 nicht ausschließlich dem Planfeststellungsbeschluss zugestimmt, sondern sich zugleich für die Planung einer ortsfernen Umfahrung ausgesprochen. Keineswegs sei das Thema Tunnel/Umfahrung allein ausschlaggebend für die Kommunalwahlen gewesen.

[12] Am ... August 2017 ließen die Kläger stellvertreten durch ihre Bevollmächtigten zu 1) beim Bayerischen Verwaltungsgericht München Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens erheben, die mit Schriftsatz vom ... August 2018 begründet wurde. Die Zurückweisung des Bürgerbegehrens sei rechtswidrig; die Kläger hätten einen Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens und Durchführung eines Bürgerbescheids. Die dem Bürgerbegehren zugrundeliegende Fragestellung sei inhaltlich ausreichend bestimmt, zumal die diesbezüglichen Anforderungen laut Rechtsprechung

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

nicht überspannt werden dürften. Nach Auslegung der Formulierung „alles unternimmt" würden sich so im Hinblick auf die beabsichtigte Verhinderung des Tunnelbaus trotz bestandskräftigem Planfeststellungsbeschluss beispielsweise ein Antrag auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gemäß §§ 48 f. Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – oder formlose Schreiben an Volksvertreter als weiterhin ergreifbare Maßnahmen ergeben. Das Bürgerbegehren sei auch mehr als eine bloße Meinungsumfrage mit politischer Signalwirkung, nämlich eine Grundsatzentscheidung zur Verhinderung des Tunnelbaus. Welche Maßnahme die Beklagte dann in der Umsetzung dazu im Einzelnen ergreife, bleibe (zulässigerweise) ihr überlassen. Da Staatsminister Herrmann wie auch Bundesverkehrsminister Dobrindt den Bau des Tunnels an ein positives Votum seitens der Beklagten geknüpft hätten, sei ein Entscheidungsspielraum weiter gegeben. Insofern sei die Maßnahme auch noch nicht abgeschlossen bzw. vollzogen; so könne die Beklagte ihre bereits im Beschlusswege erteilte Zustimmung widerrufen oder jedenfalls formlose Bedenken äußern. Die Begründung des Bürgerbegehrens sei nicht irreführend. Dass der Tunnel entgegen der noch im Planfeststellungsverfahren zugrunde gelegten Sachlage nicht zu einer Verkehrsentlastung führe, ergebe sich aus der eigenen Stellungnahme der Beklagten zum Bundesverkehrswegeplan 2030 vom 2. Mai 2016 und einem von Prof. K. im Auftrag der Bürgerinitiative „... e.V." erstellten Gutachten vom ... Januar 2017. Ebenso sei die Aussage zur Gesundheitsgefährdung der Stellungnahme der Beklagten vom 2. Mai 2016 entnommen. Dass unverhältnismäßige Belastungen während der Bauzeit entstünden, sei keine Tatsachenbehauptung, sondern eine (zulässige) subjektive Wertung. Auch seien die Stadtratswahlen 2008, 2014 und 2015 wesentlich von der Tunneldebatte geprägt gewesen. Schließlich sei das Bürgerbegehren auch im Übrigen materiell-rechtlich zulässig. Es verfolge kein unzulässiges, rechtswidriges Ziel, zumal Vorgaben eines Luftreinhalteplans allenfalls eingeschränkt verbindlich seien. Der eigene Wirkungskreis der Beklagten sei trotz Straßenbaulast des Bundes eröffnet, da der Tunnel tatsächliche Auswirkungen gewichtiger Art auf die Aufgaben der Beklagten habe.

[13] Mit Schriftsatz vom 13. November 2017 erwiderte der Bevollmächtigte der Beklagten auf die Klage. Das Bürgerbegehren verstoße bereits gegen Art. 18a Abs. 1 Gemeindeordnung – GO –, da es sich beim in der Straßenbaulast des Bundes liegenden B2-Tunnel nicht um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises handle. Die von den Klägerbevollmächtigten zitierten Auswirkungen gewichtiger Art würden insoweit zu keinem anderen Ergebnis führen, da die dieser Argumentation zugrundeliegende Rechtsprechung (BVerwG, B.v. 9.1.1995 – 4 NB 42/94 – juris Rn. 7) auf eine

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

andere, nämlich die einer baurechtlich gemeindenachbarlichen Abstimmung abziele. Die Beklagte habe vorliegend im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens ihre Belange und Rechte einbringen können; insoweit sei auch der eigene Wirkungskreis eröffnet gewesen (BayVGH, B.v. 12.3.1997 – 4 CE 96.3422 – juris Rn. 23). Zum heutigen Zeitpunkt, mit Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses, gelte aber insoweit der in § 38 Baugesetzbuch – BauGB – normierte Vorrang der Fachplanung. Zu keiner Zeit sei der Beklagten durch die Äußerungen der Minister Dobrindt und Herrmann eine Art „faktisches Zustimmungserfordernis" eingeräumt worden. Selbst wenn man dies – obwohl gesetzlich nicht vorgesehen – unterstelle, müsse man quasi spiegelbildlich auch diejenigen Grundsätze anwenden, die für die gemeindliche Mitwirkung an der Ausübung staatlicher Befugnisse gelten. Daher liege ein Rückgriff auf § 36 BauGB nahe, wonach die erteilte Zustimmung der Beklagten unwiderruflich sei. Außerdem sei die Fragestellung des Bürgerbegehrens – wie im Bescheid erläutert – zu unbestimmt. Ein Rückgriff auf einen Antrag nach § 48 VwVfG scheide schon wegen der im Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs festgestellten Rechtmäßigkeit aus; § 49 VwVfG sei ebenso aussichtslos. Daher sei nicht zu erkennen, welche konkreten Maßnahmen die Beklagte denn im Falle eines Bürgerentscheids ergreifen solle. Ebenso sei die Maßnahme bereits abgeschlossen; die Begründung sei irreführend und das Bürgerbegehren auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet.

[14] Mit Schriftsatz vom ... März 2018 traten die Bevollmächtigten zu 1) der Kläger diesen Ausführungen entgegen und vertieften ihre bisher vorgetragene Argumentation. Die Fragestellung sei hinreichend bestimmt, weil neben rechtlichen, wie erörtert, auch politische Maßnahmen zur Verfügung stehen würden; jedenfalls könne aber der Beschluss vom 22. Februar 2017 aufgehoben und dies dem Bundesverkehrsministerium mitgeteilt werden. Als rechtliche Maßnahme käme überdies sehr wohl ein Antrag nach § 49 VwVfG in Betracht, zumal die Voraussetzungen des § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG angesichts des Gutachtens von Prof. K. vom ... Januar 2017 vorliegen würden. Die Maßnahme sei keineswegs abgeschlossen, da Bundesverkehrsminister Dobrindt in seinem Schreiben vom ... März 2017 die Baufreigabe nur angekündigt habe; auch sei mit der Inswerksetzung des Tunnelvorhabens selbst noch gar nicht begonnen worden. Der Stadtratsbeschluss sei jederzeit aufhebbar, § 36 BauGB stehe dem wegen § 38 Satz 1 BauGB nicht entgegen. Das Vorhaben stehe angesichts des Schreibens vom ... März 2017, das klar auf eine Zustimmung der Beklagten abziele, weiterhin zu deren Disposition. Die Begründung des Bürgerbegehrens sei ebenso ordnungsgemäß.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[15] In der mündlichen Verhandlung vom 7. März 2018 beantragten die Kläger stellvertreten durch ihre Bevollmächtigten:

> [16] Die Beklagte wird unter Aufhebung der Zurückweisungsbescheide jeweils vom 26.07.2017, Az. ... – Be verpflichtet, das von den Klägern am 08.06.2017 beantragte Bürgerbegehren „Kein Tunnel [in] Starnberg“ zuzulassen.

[17] Der Bevollmächtigte der Beklagten beantragte,

> die Klage abzuweisen.

[18] Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird ergänzend auf die Sitzungsniederschrift und die Gerichts- und die vorgelegten Behördenakten in diesem Verfahren sowie in den Verfahren M 7 E 17.3322, M 7 K 17.4417 und M 7 E 18.346 verwiesen.

Entscheidungsgründe

[19] Die zulässige Klage bleibt in der Sache ohne Erfolg.

[20] 1. Die Klage ist unbegründet. Die Kläger haben keinen Anspruch auf Verpflichtung der Beklagten zur Zulassung des Bürgerbegehrens „Kein Tunnel in Starnberg“ (§ 113 Abs. 5 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO). Das Bürgerbegehren ist unzulässig, weil es nicht auf eine (vollzugsfähige) Maßnahme mit Entscheidungscharakter gerichtet ist (dazu 1.1) und den zur Abstimmung berufenen Gemeindebürger durch die gewählte Fragestellung irreführt, indem suggeriert wird, dass der Beklagten noch solch konkrete Handlungsoptionen in Form verbindlicher Maßnahmen zur Verfügung stehen (dazu 1.2).

[21] 1.1 Das Bürgerbegehren ist unzulässig, weil es bzw. seine Fragestellung nicht auf eine (vollzugsfähige) Maßnahme mit Entscheidungscharakter gerichtet ist, sondern mangels der Beklagten verbleibender anderer Handlungsoptionen letztendlich darauf beschränkt ist, ein unverbindliches politisches Signal auszusenden.

[22] Nach Art. 18a Abs. 4 GO hat der aus einem Bürgerbegehren resultierende Bürgerentscheid im Falle seines Erfolgs (positives Votum) die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Anders als beim Gemeinde- bzw. Stadtrat, dem die umfassende Vertretung der Gemeindebürger zugewiesen ist (vgl. Art. 30 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GO i.V.m. Art. 29 GO) und der daher grundsätzlich auch Meinungskundgaben, Resolutionen oder (unverbindliche) politische Appelle beschließen kann, tritt für den Bürgerentscheid als „Gemeinderatsbeschluss kraft Gesetzes“ noch die weitere Voraussetzung

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

dazu, dass es sich um eine (vollzugsfähige) Maßnahme mit Entscheidungscharakter handeln muss. Denn Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können, wie sich aus dem Namen und dem Wesen des Rechtsinstituts ergibt, nur zu Angelegenheiten stattfinden, über die die Kommune jetzt oder in absehbarer Zukunft sinnvoll entscheiden kann. Wo es nichts zu entscheiden gibt, kann auch kein Bürgerbegehren/Bürgerentscheid stattfinden. Mit der Einführung des Rechtsinstituts sollte erreicht werden, dass die Gemeinde- und Landkreisbürger am kommunalen Geschehen stärker beteiligt werden und über bestimmte Angelegenheiten der Kommunen selbst entscheiden können. Art. 18a Abs. 4 Satz 1 setzt eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung voraus. An dem verlangten Entscheidungscharakter und der nach Art. 18a Abs. 14 GO „verlangten Maßnahme" fehlt es, wenn die Abstimmungsfrage auf eine unverbindliche Meinungsumfrage gerichtet ist. Bürgerbegehren, die nur eine nachträgliche Meinungsäußerung der Gemeindebürger zu einer bereits vom Gemeinderat entschiedenen Verwaltungsmaßnahme herbeiführen wollen, die also keine rechtlichen Auswirkungen haben, sondern denen allenfalls politische Signalwirkung zukommt, sind unzulässig (BayVerfGH, E.v. 21.12.2015 – Vf. 14-VII-13 – juris Rn. 38 unter Verweis auf BayVGH, B.v. 22.3.1999 – 4 ZB 98.1352 – juris Rn. 12; vgl. in diesem Sinne auch OVG NW, U.v. 23.4.2002 – 15 A 5594/00 – juris Rn. 12 ff. zu § 22 Abs. 1 Abs. 1 und Abs. 8 Satz 1 GO NRW, der quasi inhaltsgleich zu Art. 18a Abs. 1 und Abs. 13 Satz 1 GO ist). Zwar ist dabei nicht ausgeschlossen, dass Grundsatzbeschlüsse, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen, durch Bürgerentscheid getroffen werden können. Daher ist nicht erforderlich, dass nur noch der Vollzug der Entscheidung durch den Bürgermeister zur Umsetzung des Bürgerbescheids notwendig ist (so – als Erfordernis einer ausreichend bestimmten Fragestellung und nicht als Aspekt der zulässigen Zielsetzung – BayVGH, U.v. 19.2.1997 – 4 B 96.2928 – BayVBl. 1997, 276 ff.; st.Rspr., vgl. etwa BayVGH, B.v. 8.4.2005 – 4 ZB 04.1264 – juris Rn. 10 und BayVGH, U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 24).

[23] In diesem Spannungsfeld zwischen Grundsatzbeschluss und bloßem politischen Appellcharakter verbleiben der Beklagten vorliegend zur Verhinderung des B2-Tunnels rechtlich und faktisch keine konkreten, validen und vollziehbaren Handlungsmaßnahmen, die es rechtfertigen würden, das Bürgerbegehren (noch) als zulässige Grundsatzentscheidung einzuordnen. Tatsächlich beschränken sich die der Beklagten konkret zur Verfügung stehenden Maßnahmen im Wesentlichen auf politische Appelle an den Bund als Straßenbaulastträger, den B2-Tunnel nicht zu bauen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[24] 1.1.1 Der von den Bevollmächtigten der Kläger angeführte Antrag bzw. die Anregung (im Folgenden: Antrag) auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses auf der Grundlage von §§ 48 f. VwVfG (ggf. in Verbindung insbesondere mit § 51 Abs. 5 VwVfG) stellt für sich genommen noch keine (vollzugsfähige) Maßnahme mit Entscheidungscharakter im Sinne der o.g. Kriterien dar. So ist bereits grundsätzlich zweifelhaft, ob in Konstellationen, in welchen einer Kommune (wenn auch als beispielsweise betroffener Grundstückseigentümerin) als rechtliche Handlungsoption nach bestands- bzw. rechtskräftig abgeschlossenem Planfeststellungsverfahren allein ein Antrag auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nach §§ 48 f. VwVfG verbleibt, ein darauf abzielendes Bürgerbegehren zulässig ist. Anders als während eines laufenden Planfeststellungsverfahrens, in welchem einer Kommune schon gesetzlich Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte eingeräumt und ihr dadurch Handlungsspielräume eröffnet sind (vgl. dazu bspw. BayVGH, B.v. 12.3.1997 – 4 CE 96.3422 – juris Rn. 16, 22) würde sich der Vollzug eines solchen Bürgerentscheids schlicht auf das Stellen eines Antrags auf Aufhebung nach §§ 48 f. VwVfG (und einem ggf. daran anknüpfenden Gerichtsverfahren bei Ablehnung) beschränken. Dies widerspricht letztendlich dem o.g. aufgezeigten Grundsatz, nachdem der Gemeinde nicht bloß ein theoretischer, sondern ein rechtlich und faktisch nicht bloß unbedeutender, sondern substantieller eigener Handlungsspielraum zur Umsetzung verbleiben muss.

[25] Jedenfalls aber reicht ein Antrag auf der Grundlage von §§ 48 f. VwVfG als verbleibende Maßnahme dann nicht aus, wenn allein die theoretisch/abstrakte Möglichkeit einer Antragstellung besteht und der Antrag schon kursorisch betrachtet keine konkreten/erkennbaren Erfolgsaussichten hat. Indizien, dass ein Antrag gemäß § 48 VwVfG oder § 49 VwVfG auf vollständige Aufhebung (und nicht bloße Änderung einzelner Festlegungen) vorliegend Aussicht auf Erfolg hätte, sind aber nicht ersichtlich. Planfeststellungsbeschlüsse genießen ohnehin eine erhöhte Bestandskraft (vgl. § 17 Satz 2 Bundesfernstraßengesetz – FStrG – i.V.m. § 75 Abs. 2 VwVfG). Zwar sind die §§ 48 f. VwVfG grundsätzlich auch auf Planfeststellungsbeschlüsse anwendbar (vgl. etwa BVerwG, U.v. 19.12.2017 – 3 A 8/15 – juris Rn. 23); unterliegen aber je nach Fachrecht und einschlägiger Rechtsprechung weiteren Einschränkungen. So wird § 48 VwVfG vorliegend tatbestandlich bereits deswegen ausscheiden, weil die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschluss durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in seinen Urteilen vom 9. Juli 2008 festgestellt wurde und nachträgliche Änderungen keine Auswirkung auf seine Rechtmäßigkeit haben. Maßgebli-

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

cher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit im Planfeststellungsrecht ist nämlich der der Beschlussfassung über den Plan (st.Rspr., vgl. etwa für eine Planfeststellung nach FStrG BayVGH, U.v. 27.7.2017 – 8 A 16.40019 – juris Rn. 83 m.w.N.). Im Hinblick auf § 49 VwVfG dürfte allenfalls der Tatbestand des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG in Frage kommen. Schon angesichts des Tatbestandsmerkmals „nachträglich eingetretener Tatsachen" bestehen aber – ungeachtet der Rechtsfolgenseite (Ermessen, Frage der Teil- oder Gesamtaufhebung) bereits erhebliche rechtliche Bedenken, weil sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil vom 9. Juli 2008 vielfach mit den jetzt im Rahmen des Gutachtens von Prof. K. vorgebrachten Argumenten auseinandergesetzt hat und generell zweifelhaft ist, ob es sich überhaupt um (neue) Tatsachen handelt. Denn eine Änderung der Sachlage liegt nicht vor, wenn sich nachträglich neue Erkenntnisse über zum maßgeblichen Zeitpunkt bereits vorhandene Tatsachen oder im rechtskräftigen Urteil nicht berücksichtigte Beweismittel finden, oder wenn der Beteiligte sein Vorbringen aufgrund neuer Beweismittel „besser" beweisen kann (VGH B-W, U.v. 3.7.2014 – 5 S 2429/12 – juris Rn. 37, bestätigt durch BVerwG, B.v. 27.5.2015 – 3 B 5/15 – juris Rn. 7; vgl. zum Ganzen auch BVerwG, U.v. 28.4.2016 – 4 A 2/15 – juris Rn. 36 ff.).

[26] 1.1.2 Ebenso stellt auch die bloße, von den Bevollmächtigten zu 1) der Kläger vorgetragene Möglichkeit einer Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 20. Februar 2017 keine (ausreichend substantielle, vollzugsfähige) Maßnahme mit Entscheidungscharakter dar. Anders als etwa bei Aufstellungsbeschlüssen zur Bauleitplanung knüpfen sich an den Beschluss vom 20. Februar 2017 keine unmittelbaren rechtlichen Folgen, die quasi im Wege eines „actus contrarius" wieder aufgehoben werden könnten. Insbesondere wurden der Beklagten solche Rechte nicht mit den Äußerungen der (damals) zuständigen Minister Dobrindt und Herrmann quasi „konstitutiv" oder rechtlich verbindlich eingeräumt. Auch ist nicht ersichtlich, dass das Bundesverkehrsministerium der Beklagten weiterhin ein (wesentliches) politisches Mitspracherecht gewähren oder gar den Tunnelbau (weiter) vom Willen der Beklagten abhängig machen will. Eher spricht vieles dafür, dass das Bundesverkehrsministerium und auch die Oberste Baubehörde zum Zeitpunkt der getätigten Äußerungen den „politischen Druck" auf die Beklagte angesichts des näher rückenden Ablaufs der Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses und der sich damit zugleich stellenden Frage einer etwaigen (rechtzeitigen) Mittelbereitstellung erhöhen wollten. Man forderte daher ein eindeutiges Bekenntnis der Beklagten ein, um die nächsten Schritte zur Realisierung des Tunnelbaus einzuleiten. Dies ist – verbunden mit dem Einsatz bzw. der gesetzlich verankerten (und insoweit auch grdl.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

verbindlichen) Freigabe von nicht unerheblichen Steuermitteln – zwischenzeitlich geschehen. Der Beschluss des Stadtrats vom 20. Februar 2017 war damit letztendlich ein – wenn auch vom damaligen Bundesverkehrsminister Dobrindt eingefordertes, aber eben auch einmaliges – politisches Votum, das sich zugleich mit der Beschlussfassung und Übermittelung an den Bundesverkehrsminister verbraucht hat bzw. bereits vollzogen (abgeschlossen) ist (vgl. zu vollzogenen Maßnahmen auch BayVGH, B.v. 21.10.1999 – 4 ZE 99.2944 – juris Rn. 19). Ein etwaiger Aufhebungsbeschluss wäre damit ebenso ein rein politisches Signal. Ein Heranziehen von §§ 36 und 38 BauGB in analoger Anwendung oder vom Rechtsgedanken her auf den Stadtratsbeschluss vom 20. Februar 2017 erübrigt sich schon deswegen, weil es sich dabei um ein rein politisches Votum gehandelt hat, das in dieser Form gesetzlich nicht normiert ist und daher auch keine Rechtsfolgen auslöst. Für die Änderung einer zuvor mitgeteilten, unverbindlichen politischen Meinungsäußerung bedarf es keiner Rechtsgrundlage in Form einer „Widerruflichkeit" oder gar einer „Anfechtung"; umgekehrt sind an die Mitteilung einer solchen Meinungsänderung auch keinerlei Rechtsfolgen geknüpft.

[27] 1.1.3 Soweit die Klägerbevollmächtigten als im Übrigen denkbare, weitere Maßnahmen politische Initiativen, Gespräche oder etwa das Verfassen unverbindlicher Schreiben an politische Mandats- und Entscheidungsträger anführen, ergibt sich bereits aus ihrem eigenen Vortrag, dass es sich hierbei sämtlich um rein politische Appelle ohne (der Beklagten zustehendem) Vollzugscharakter handelt.

[28] Zusammenfassend ergibt sich somit, dass das Bürgerbegehren letztendlich auf unverbindliche, im Wesentlichen politische Maßnahmen ohne einen für die Beklagte vollziehbaren Entscheidungscharakter gerichtet ist, was in der Konsequenz eine unzuverlässige Zielsetzung (so als daraus ableitbare Rechtsfolge BayVGH, B.v. 22.3. 1999 – 4 ZB 98.1352 – a.a.O.) bzw. eine unzulässige Fragestellung (in diesem Sinn etwa BayVGH, B.v. 8.4.2005 – 4 ZB 04.1264 – juris Rn. 10) darstellt.

[29] 1.2 Selbst wenn man aber diese Mindestanforderungen an einen Grundsatzbeschuss als zu streng oder überzogen erachten würde, wäre jedenfalls die gewählte Fragestellung – selbst bei der gebotenen wohlwollenden Auslegung (st.Rspr, vgl. etwa BayVGH, U.v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – juris Rn. 32 m.w.N.) – unzulässig, weil sie gegen das nach ständiger Rechtsprechung als ungeschriebene Rechtmäßigkeitsvoraussetzung bestehende sog. Täuschungs- und Irreführungsverbot verstößt.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[30] Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss ein Bürgerbegehren eine (auf allen Unterschriftslisten gleichlautende) Begründung enthalten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie zur Unterschriftsleistung aufgefordert werden, schon in dieser ersten Phase des direktdemokratischen Verfahrens die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen können (vgl. zum Volksgesetzgebungsverfahren VerfGH, E.v. 13.4.2000 – Vf. 4-IX-00 – VGH n.F. 53, 81/105). Da bereits mit der Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens das Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Gestalt der Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 Bayerische Verfassung – BV) ausgeübt wird, ergeben sich aus der Bayerischen Verfassung auch Mindestanforderungen an die Richtigkeit der Begründung. Die Gemeindebürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragungsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Es ist daher mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die maßgebende Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird (st.Rpsr., vgl. dazu m.w.N. BayVGH, U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 33). Diese zwingenden Anforderungen gelten nicht nur für die Begründung des Bürgerbegehrens, sondern in gleichem Maße auch für dessen Fragestellung. Werden in der Fragestellung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird, so ist die Fragestellung unzulässig (BayVGH, B.v. 20.1.2012 – 4 CE 11.2771 – juris Rn. 31).

[31] Gemessen an diesen Anforderungen ist die gewählte Fragestellung irreführend, weil sie durch die Formulierung „alles unternimmt" fälschlicherweise den Eindruck erweckt, dass der Beklagten noch konkrete, valide und substantielle Handlungsoptionen zur Verfügung stehen, um den Tunnelbau zu verhindern. Insofern ist zunächst klarzustellen, dass ein Bürgerentscheid die Beklagte nur zu rechtmäßigen Maßnahmen verpflichten könnte; ein auf ein rechtswidriges Ziel gerichtetes Bürgerbegehren ist unzulässig (BayVGH, U.v. 21.3.2012 – 4 B 11.221 – juris Rn. 24). Überdies unterliegt die Beklagte in all ihrem Handeln dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz – GG. Handlungsmöglichkeiten, wie etwa Demonstrationen oder politische Proteste, stehen ihr daher im Vergleich zu privaten Initiativen ohnehin nicht oder allenfalls sehr eingeschränkt zur Verfügung. Die der Beklagten so verbleibenden, rechtlich zulässigen Optionen beschränken

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

sich – wie eben unter 1.1 dargelegt – im Wesentlichen auf kaum aussichtsreiche politische Appelle. Letztendlich im deutlichen, wenn nicht krassen Widerspruch steht dem die Formulierung „alles unternimmt" gegenüber, die ein verständiger, objektiver Empfänger (Rechtsgedanke der §§ 133, 157 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB), nur so verstehen kann, dass die Beklagte bei positivem Bescheid nun „alle, insbesondere auch erfolgversprechende Register zieht", um den B2-Tunnelbau zu verhindern. Dieser Eindruck bzw. die irreführende Suggestion, dass noch effektive Abwehrmittel gegen den Tunnelbau bestehen, wird auch nicht durch die Formulierung „planfestgestellte[r] B2-Tunnel" relativiert. Allenfalls ein fachkundiger Gemeindebürger könnte daraus wohl die oben angeführten, sehr beschränkten Optionen der Beklagten bei einem bestands- bzw. rechtskräftigen Planfeststellungsbeschluss ableiten bzw. „herauslesen". Abgesehen davon, dass dafür bereits die Präzisierung „bestandskräftigem/rechtskräftigem" im Fragetext fehlt, würde ein solcher Schluss selbst bei wohlwollender Auslegung die in gewissem Maße gegebene Obliegenheit des Gemeindebürgers, sich selbst ein Bild vom Thema und Inhalt des Bürgerbegehrens zu machen – deutlich – überspannen. Zwar müssen sich die um ihre Unterschrift gebetenen Gemeindebürger selbständig ein Urteil darüber bilden, ob sie die – in der Regel einseitig zugunsten des Bürgerbegehrens – vorgebrachten Gründe für stichhaltig halten oder ob sie sich zusätzlich aus weiteren Quellen informieren wollen. Zu beanstanden ist die Begründung eines Bürgerbegehrens aber, wenn sie über eine bloß tendenziöse Wiedergabe hinaus einen entscheidungsrelevanten Umstand nachweislich falsch oder in objektiv irreführender Weise darstellt (BayVGH, U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – a.a.O. Rn. 35). Es kann nicht vom Gemeindebürger verlangt werden, dass er bereits die Formulierung der Fragestellung derart kritisch hinterfragt und nur aufgrund eigener Recherche zum Ergebnis kommt bzw. kommen kann, dass sich „alles Unter[nehmbare]" auf wenige unverbindliche Schreiben reduziert (vgl. in diesem Sinne bzw. in einer ähnlichen Konstellation auch BayVGH, B.v. 20.12.2012 – 4 CE 11.2771 – a.a.O. Rn. 27, wonach Fragestellung oder Begründung unzulässig sind, wenn die Gemeindebürger, soweit sie nicht über spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des [dem dortigen Bürgerbegehren zugrundeliegenden] Regelungsvorschlags nicht erfassen können). Da es für die Gemeindebürger von maßgeblicher, wenn nicht entscheidender Bedeutung ist, dass ihr Votum effektiv umgesetzt wird, ist eine solche Täuschung bzw. Irreführung auch abstimmungsrelevant (vgl. dazu BayVGH, B.v. 14.10.2014 – 4 ZB 14.707 – juris Rn. 6).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[32] 1.3 Bereits aus den eben in 1.1 und 1.2 genannten Gründen ist das Bürgerbegehren unzulässig; daher bedarf es bzgl. der von Beteiligten im Übrigen angeführten Aspekte keiner weiterer Erläuterung. So kann etwa offen bleiben, ob das Bürgerbegehren gegen verbindliche Regelungen in Form der Luftreinhalteplanung verstößt und seine Begründung den gesetzlichen Anforderungen im Übrigen entspricht.

[33] 2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

[34] 3. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

[35] Beschluss

[36] Der Streitwert wird auf EUR 15.000 festgesetzt. (§ 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz – GKG – i.V.m. Nr. 22.6 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013).

Anmerkung

Die Entscheidung dürfte zutreffend sein. Instrumente der direkten Demokratie sind stets an der Schnittstelle von konkreter politischer Entscheidung und symbolischem Handeln angesiedelt. Hier überwiegt das symbolische Handeln in unguter Weise.

3. *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23. März 2018 – 15 B 337/18*[7]

Leitsatz

1. Die Fristbindung des § 26 Abs. 3 GO NRW erfasst sog. kassatorische Bürgerbegehren. Diese unterscheiden sich von nicht fristgebundenen initiierenden Bürgerbegehren dadurch, dass sie notwendigerweise die Beseitigung eines Ratsbeschlusses erfordern, der eine positive sachliche Regelung, also eine über die bloße Ablehnung eines Antrags hinausgehende Regelung enthält.
2. Für den die Fristbindung auslösenden kassatorischen Charakter eines Bürgerbegehrens kommt es grundsätzlich nicht darauf an, ob in ihm

7 Vgl. dazu *A. Heusch/F. Dickten*, Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, in: NVwZ 2018, S. 1353 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Elemente enthalten sind, die bislang nicht Gegenstand von Ratsbeschlüssen waren. Maßgebend ist nach dem Sinn und Zweck der Fristgebundenheit kassatorischer Bürgerbegehren allein, ob das Bürgerbegehren bei verständiger Würdigung ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm aufheben oder ändern will.

3. Die Rechtsfolge der Erledigung eines Ratsbeschlusses ist nur dann in Betracht zu ziehen, wenn die Gemeinde einen alten Ratsbeschluss – etwa aufgrund zwischenzeitlicher wesentlich neuer Entwicklungen – durch ein neues, wenngleich möglicherweise inhaltlich gleiches Regelungsprogramm ersetzt hat.

Tenor

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens als Gesamtschuldner.
Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,- € festgesetzt.

Gründe

[2] Die Beschwerde ist zulässig, aber unbegründet.

[3] Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, führen nicht zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung.

[4] Das Verwaltungsgericht hat den mit der Beschwerde weiterverfolgten Antrag,

> [5] wegen der Dringlichkeit der Sache vorab den Rat der Stadt E. zu verpflichten, die Aufsichtsratsmitglieder der Stadtbad- und Verkehrsgesellschaft E. GmbH anzuweisen, die Geschäftsführung der Stadtbad- und Verkehrsgesellschaft E. GmbH anzuweisen, keine Maßnahmen zu treffen oder fortzuführen, die einen Abriss des Hallenbads O. oder einen Verkauf des Grundstücks Gemarkung O. Flur 9, Flurstück 714, Am T. 2, E., zur Folge haben,

[6] im Wesentlichen mit folgender Begründung abgelehnt: Die Antragsteller begehrten mit ihrem Antrag eine Anordnung zur Sicherung des von ihnen im Hauptsacheverfahren geltend gemachten Verpflichtungsanspruchs auf Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zur Sanierung und zum Weiterbetrieb des Hallenbads in O. Das Bestehen eines sol-

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

chen Anordnungsanspruchs hätten sie nicht glaubhaft gemacht. Die Voraussetzungen für die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens lägen bei summarischer Prüfung nicht vor. Das Begehren sei gemäß § 26 Abs. 3 Sätze 2 und 1 GO NRW verfristet. Es habe kassatorischen Charakter. Mit ihm werde ein gegenüber dem Ratsbeschluss vom 25. April 2013 konträres Konzept verfolgt.

[7] Dagegen wendet sich die Beschwerde ohne Erfolg.

[8] Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Rats, muss es gemäß § 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Gegen einen Beschluss, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag (§ 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW).

[9] Die Fristbindung des § 26 Abs. 3 GO NRW erfasst sog. kassatorische Bürgerbegehren. Diese unterscheiden sich von nicht fristgebundenen initiierenden Bürgerbegehren dadurch, dass sie notwendigerweise die Beseitigung eines Ratsbeschlusses erfordern, der eine positive sachliche Regelung, also eine über die bloße Ablehnung eines Antrags hinausgehende Regelung enthält. Dies ergibt sich aus dem Sinn der Fristgebundenheit. Mit ihr will der Gesetzgeber im Interesse der Stabilität und Verlässlichkeit gemeindlicher Willensbildung verhindern, dass ein sachliches Regelungsprogramm des Rats beliebig lange durch ein Bürgerbegehren in Frage gestellt werden kann. Dadurch soll bewirkt werden, dass dieses Regelungsprogramm nach Ablauf der im Gesetz genannten Fristen als sichere Planungsgrundlage dienen kann.

[10] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09 –, juris Rn. 11, Urteil vom 28. Januar 2003 – 15 A 203/02 –, juris Rn. 3, jeweils unter Hinweis auf die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, Landtags-Drucksache 11/4983, S. 8.

[11] Während initiierende Bürgerbegehren, die den Regelungen von Ratsbeschlüssen nicht widersprechen, gleichsam ein noch unbestelltes Feld bearbeiten und damit ausschließlich gemeindliche Aktivitäten anstoßen, greifen kassatorische Bürgerbegehren in vom Rat getroffene Regelungen ein, die sie aufheben oder ersetzen wollen.

[12] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09 –, juris Rn. 13, Urteil vom 28. Januar 2003 – 15 A 203/02 –, juris Rn. 5.

[13] Für den die Fristbindung auslösenden kassatorischen Charakter eines Bürgerbegehrens kommt es nicht darauf an, ob in ihm Elemente enthalten

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

sind, die bislang nicht Gegenstand von Ratsbeschlüssen waren. Maßgebend ist nach dem beschriebenen Sinn und Zweck der Fristgebundenheit kassatorischer Bürgerbegehren allein, ob das Bürgerbegehren bei verständiger Würdigung ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm aufheben oder ändern will. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Aufhebung oder Änderung nicht nur ein völlig nebensächliches Detail betrifft, von dem anzunehmen ist, dass es im Kontext der durch das Bürgerbegehren zur Entscheidung gestellten Frage von bisherigen Ratsbeschlüssen nicht erfasst sein sollte.

[14] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09 –, juris Rn. 14, Urteil vom 28. Januar 2003 – 15 A 203/02 –, juris Rn. 6.

[15] Gemessen an diesen Maßstäben ist dem Verwaltungsgericht auch unter Berücksichtigung des Beschwerdevorbringens darin zuzustimmen, dass das von den Antragstellern vertretene Bürgerbegehren „Soll das Hallenbad in O. grundsaniert und weiterbetrieben werden?“ nach § 26 Abs. 3 Sätze 2 und 1 GO NRW verfristet und daher unzulässig ist. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht angenommen, dass dieses Bürgerbegehren kassatorischen Charakter hat, weil es in der Sache auf die Aufhebung bzw. Änderung des Ratsbeschlusses vom 25. April 2013 zielt. Es ist damit am 10. April 2017 verspätet eingereicht worden.

[16] Wie das Verwaltungsgericht im Einzelnen zutreffend ausgeführt hat, hat sich der Rat der Antragstellerin in seinem Beschluss vom 25. April 2013 für den Betrieb nur noch eines Hallenbads – nämlich desjenigen in E.-Mitte – ausgesprochen. Der in diesem Beschluss enthaltene Auftrag, die Grundsanierung des Hallenbads am vorhandenen Standort S.-L.-Straße in E.-Mitte in der nach dem Altenburg-Gutachten vorgesehenen Ausstattung durchzuführen, beinhaltet zugleich die Entscheidung, den Hallenbadstandort in O. aufzugeben, auch wenn der Rat dies nicht ausdrücklich ausgesprochen oder als Beschluss eines „Bäderkonzepts“ gekennzeichnet hat. Dies macht unter anderem die Beratungsvorlage „Nr. 8/1486 Stadt“ deutlich. Sie spricht sich – bei allem Verständnis für den Wunsch aus O., ein T. vor Ort zu erhalten – für den Standort E.-Mitte als beste Variante sowohl wirtschaftlich als auch von der zentralen Lage her und unter dem Gesichtspunkt einer zeitgerechten Machbarkeit aus. Der Erhalt beider Hallenbäder war für die Antragsgegnerin erkennbar – wie überdies die Beratungsvorlage „Nr. 8/1268 Stadt“ zeigt – keine Option. Deshalb war es in der Tat folgerichtig, dass der Rat ausweislich des Protokolls der Ratssitzung vom 25. April 2013 schließlich keinen Anlass mehr sah, über den Antrag des Fraktionsvorsitzenden X. hinsichtlich des Standorts O. abzustimmen. Denn über diese Frage hatte er bereits zuvor abschließend zuungunsten dieses Standorts entschieden.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[17] Für die bei objektiver Betrachtung gebotene rechtliche Einordnung als kassatorisches Bürgerbegehren kommt es weder auf die von der Beschwerde aufgegriffene terminologische Unterscheidung zwischen einer Grundsanierung und einem Neubau des Hallenbads an, noch darauf, ob die Antragsteller den kassatorischen Charakter ihres Bürgerbegehrens anhand dieses Ratsbeschlusses erkannt haben oder hätten erkennen können.

[18] Der Ratsbeschluss vom 25. April 2013 ist auch nicht gegenstandslos geworden.

[19] Diese Rechtsfolge ist nur dann in Betracht zu ziehen, wenn die Gemeinde einen alten Ratsbeschluss – etwa aufgrund zwischenzeitlicher wesentlich neuer Entwicklungen – durch ein neues, wenngleich möglicherweise inhaltlich gleiches Regelungsprogramm ersetzt hat. Dann hätte der alte Beschluss seine Wirksamkeit verloren, so dass auch ein Bürgerbegehren nicht mehr gegen ihn gerichtet sein könnte.

> [20] Vgl. auch dazu OVG NRW, Beschluss vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09 –, juris Rn. 21, Urteil vom 28. Januar 2003 – 15 A 203/02 –, juris Rn. 12 und 17.

[21] Dies ist indes nicht der Fall. Das Regelungsprogramm des Ratsbeschlusses vom 25. April 2013 besteht fort, auch wenn die Antragsgegnerin unterdessen, wie die Beschwerde geltend macht, erhebliche Flüchtlingskontingente aufgenommen und sich der Stadtteil O. deutlich vergrößert hat, was nach Ansicht der Antragsteller mit einem gesteigerten Bedarf an Schwimmfläche einhergehe. Es läge im Verantwortungsbereich des Rats, dies sowie den von der Beschwerde vorgetragenen inzwischen größeren Finanzspielraum der Antragsgegnerin zum Anlass zu nehmen, in der Hallenbadstandortfrage von dem im Jahr 2013 fixierten Standpunkt abzurücken. Dies hat der Rat jedoch nicht getan. Vielmehr hat die Antragsgegnerin mit Schriftsatz vom 21. Dezember 2017 vorgetragen, mit den Planungsmaßnahmen für den Abriss des Hallenbads im Ortsteil O. sei Anfang 2018 begonnen worden. Nicht bedeutsam ist schließlich, ob die Antragsgegnerin das Neubaugebiet O. IV bis Ende 2016 unter Hinweis auf das fußläufig entfernte Hallenbad beworben hat. Dies hat auf die Fortgeltung des Ratsbeschlusses vom 25. April 2013 gleichfalls keinen Einfluss.

[22] Soweit die Antragsteller pauschal auf ihren erstinstanzlichen Vortrag Bezug nehmen, genügt dies den Darlegungsanforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO nicht.

[23] Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 159 Satz 2 VwGO.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[24] Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG.

[25] Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

4. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16. April 2018 – 15 A 1322/17

Leitsatz

1. § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW entzieht durch Bebauungspläne und Flächennutzungspläne getroffene Regelungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens umfassend.
2. § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW steht einem Bürgerbegehren nach seinem Sinn und Zweck auch dann entgegen, wenn dieses der Sache nach offensichtlich gegen eine Bauleitplanung gerichtet ist und sich nur in das formelle Gewand einer anderen Frage kleidet.

Tenor

Der Antrag wird abgelehnt.
Die Kläger tragen die Kosten des Zulassungsverfahrens als Gesamtschuldner.
Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 15.000,- € festgesetzt.

Gründe

[2] Der Antrag der Kläger auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

[3] Die mit dem Zulassungsbegehren vorgebrachten, für die Prüfung maßgeblichen Einwände (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) begründen weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (1.) noch führen sie auf besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO (2.) oder deren grundsätzliche Bedeutung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (3.).

[4] 1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils i.S.d. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO liegen nicht vor.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[5] Ernstliche Zweifel sind gegeben, wenn erhebliche Gründe dafür sprechen, dass die verwaltungsgerichtliche Entscheidung einer rechtlichen Prüfung wahrscheinlich nicht standhalten wird. Sie sind (nur) begründet, wenn zumindest ein einzelner tragender Rechtssatz der angefochtenen Entscheidung oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und sich die Frage, ob die Entscheidung etwa aus anderen Gründen im Ergebnis richtig ist, nicht ohne weitergehende Prüfung der Sach- und Rechtslage beantworten lässt.

[6] Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 16. Januar 2017 – 2 BvR 2615/14 –, juris Rn. 19, und vom 9. Juni 2016 – 1 BvR 2453/12 –, juris Rn. 16, jeweils mit weiteren Nachweisen.

[7] Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit dem Antrag,

[8] die Beklagte unter Aufhebung der Bescheide vom 30. Juni 2016 zu verpflichten, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Erhaltet den H. Weg“ festzustellen,

[9] im Wesentlichen mit folgender Begründung abgewiesen: Das Bürgerbegehren sei nach § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW unzulässig. Es sei der Sache nach auf eine Änderung bzw. Aufhebung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 564 der Beklagten und damit unmittelbar auf eine bauleitplanerische Entscheidung gerichtet.

[10] Dagegen wenden sich die Kläger ohne Erfolg.

[11] Gemäß § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW ist ein Bürgerbegehren unzulässig über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens.

[12] Diese Vorschrift entzieht durch Bebauungspläne und Flächennutzungspläne getroffene Regelungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens umfassend.

[13] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 23. April 2002 – 15 A 5594/09 –, juris Rn. 25 (zu § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW a. F.).

[14] Eine Bauleitplanentscheidung bedarf der planerischen Abwägung. Sie eignet sich nicht für ein notwendigerweise auf eine Ja- oder Nein-Entscheidung angelegtes Bürgerbegehren, in dem systembedingt eine sorgfältige Abwägung unter Einbeziehung aller relevanten Gesichtspunkte nicht stattfinden kann.

[15] Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 11. März 2009 – 15 B 329/09 –, juris Rn. 8, vom 6. Dezember 2007 – 15 B 1744/07 –, juris Rn. 9, vom 17. Juli 2007 – 15 B 874/07 –, juris Rn. 9, Urteil vom 23. April 2002 – 15 A 5594/09 –, juris Rn. 27.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[16] Dabei steht § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW einem Bürgerbegehren nach seinem Sinn und Zweck auch dann entgegen, wenn dieses der Sache nach offensichtlich gegen eine Bauleitplanung gerichtet ist und sich nur in das formelle Gewand einer anderen Frage kleidet.

[17] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 11. März 2009 – 15 B 329/09 –, juris Rn. 6, vom 6. Dezember 2007 – 15 B 1744/07 –, juris Rn. 13 (jeweils zu § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW a.F.).

[18] Wo die Grenze zwischen einem dem Bürgerbegehren zugänglichen Gegenstand jenseits der Bauleitplanung und einer in diesem Sinn in das Gewand einer anderen Maßnahme gekleideten unzulässigen bauleitplanerischen Entscheidung verläuft, ist eine Frage des Einzelfalls.

[19] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 6. Dezember 2007 – 15 B 1744/07 –, juris Rn. 13.

[20] Gemessen an diesen Maßstäben hat das Verwaltungsgericht auch unter Berücksichtigung des Zulassungsvorbringens richtig entschieden, dass das streitgegenständliche Bürgerbegehren „Erhaltet den H. Weg“ gemäß § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW unzulässig ist.

[21] Zwar bezieht der Bebauungsplan Nr. 564 den H. Weg nicht in seinen Geltungsbereich ein. Allerdings ist der H. Weg, wie das Verwaltungsgericht im Einzelnen zutreffend ausgeführt hat, Teil des diesem Bebauungsplan zugrunde liegenden Erschließungskonzepts. In der Planbegründung (Anlage 6 zur Vorlage Nr. V/0648/2015, S. 5 f.) heißt es unter „Nr. 5 Planungsziele“ unter anderem, das Plangebiet werde über den H. Weg an das übergeordnete Straßennetz angebunden. Er sei westlich des Plangebiets vollständig als öffentliche Verkehrsfläche gewidmet, so dass eine Aufnahme in den Bebauungsplan Nr. 564 nicht erforderlich sei. Da der H. Weg derzeit als Wirtschaftsweg ausgestaltet sei, sei im Zuge der Planrealisierung eine Ertüchtigung vom C.-Weg bis zur Einmündung der Planstraße im Bebauungsplan auf einer Länge von insgesamt 320 m vorgesehen. Der H. Weg könne in der ins Auge gefassten ertüchtigten Form die Erschließungsfunktion für das neue Baugebiet übernehmen. Des Weiteren war der Gesichtspunkt der Erschließung des Baugebiets mittels eines Ausbaus des H. Wegs Bestandteil der bauleitplanerischen Abwägung, wie das Verwaltungsgericht ebenfalls korrekt hervorgehoben hat. Der Rat der Beklagten hat die gegen diese Erschließungsvariante im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgebrachten Bedenken durch seinen Beschluss vom 11. November 2015 zurückgewiesen (vgl. insofern den Beschlussvorschlag Nr. 2.2.23 ff. der Vorlage Nr. V/0648/2015).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

[22] Indem das Bürgerbegehren den Ausbau des H.-Wegs verhindern will, intendiert es damit der Sache nach, die bauleitplanerische Entscheidung des Bebauungsplans Nr. 564 in der Gestalt, welche der Rat der Beklagten konzeptionell-abwägerisch beschlossen hat, zu ändern und stattdessen eine andere (oder eventuell gar keine) bauleitplanerische (Erschließungs-)Entscheidung für diesen Bereich zu treffen. Auch wenn der Rat keine Notwendigkeit gesehen hat, den in Rede stehenden Abschnitt des H.-Wegs in den räumlichen Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 564 einzubeziehen, kann die Entscheidung über den Ausbau des H.-Wegs, die den Gegenstand des Bürgerbegehrens bildet, mit Blick auf die spezifische Abwägung zur Erschließung des Plangebiets von der zustande gekommenen bauleitplanerischen Entscheidung nicht getrennt werden. Im Anschluss daran kommt es auch nicht darauf an, ob die Planumsetzung den Ausbau des H.-Wegs tatsächlich erfordert oder ob das Plangebiet auch anderweitig hinreichend erschlossen ist bzw. werden könnte mit der Folge, dass dortige Bauvorhaben gegebenenfalls auch ohne den Bebauungsplan über § 34 BauGB genehmigungsfähig wären. Dessen ungeachtet hat die vom Rat der Beklagten im Rahmen der Abwägung getroffene Entscheidung, den H. Weg zu Erschließungszwecken auszubauen, unabhängig davon bauleitplanerische Qualität, ob diese Auswahl als „Grundsatzbeschluss" bezeichnet wird oder nicht. Bauplanungsrechtlichen Charakter hat diese Entscheidung auch deshalb, weil der Rat für einen bestimmten noch zu erreichenden Ausbauzustand optiert und sich nicht auf den Standpunkt gestellt hat, der H. Weg könne bereits in seinem bisherigen Zuschnitt die angestrebte Erschließungsfunktion für das geplante Baugebiet übernehmen. Ohne Bedeutung ist insofern, dass der H. Weg schon als öffentlicher Weg gewidmet ist. Irrelevant ist dann auch, wie viele Bauvorhaben zwischenzeitlich im Plangebiet verwirklicht worden sind.

[23] Nach alledem kann dahinstehen, ob als zusätzliches Argument für das Vorliegen eines Ausschlussgrunds herangezogen werden kann, dass der Durchführungsvertrag den Vorhabenträger zum Ausbau des H. Wegs verpflichtet. Dasselbe gilt für die ergänzende Überlegung des Verwaltungsgerichts, „die kommunalpolitische Situation" zeige, dass das streitige Bürgerbegehren der Sache nach auf die Änderung bzw. Aufhebung des Bebauungsplans gerichtet ist. Diese Fragestellung ist ebenso wenig entscheidungserheblich wie die Tatsache, dass der Kläger zu 1. Antragsteller der gegen den Bebauungsplan Nr. 564 gerichteten Normenkontrollverfahren – 7 B 204/16.NE und 7 D 15/16.NE – war und die Kläger darüber hinaus nach ihrem Vortrag ein Klageverfahren gegen die Beklagte betreffend die Unterlassung des Ausbaus des H. Wegs führen. Vielmehr dienen die insofern vom

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Verwaltungsgericht verarbeiteten besonderen Umstände der Erörterung des Bürgerbegehrens sowie dessen Präsentation in der Stadtöffentlichkeit als unterstützende Argumentation, um zu begründen, dass dieses in der Sache in eine bauleitplanerische Entscheidung der Beklagten eingreifen will.

[24] 2. Die Berufung ist nicht gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO wegen der besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten der Rechtssache zuzulassen.

[25] Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Angriffe der Kläger gegen die Tatsachenfeststellungen oder die rechtlichen Würdigungen, auf denen das angefochtene Urteil beruht, begründeten Anlass zu Zweifeln an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung gäben, die sich nicht ohne Weiteres im Zulassungsverfahren klären ließen, sondern die Durchführung eines Berufungsverfahrens erfordern würden. Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Dass der Ausgang des Rechtsstreits in dem vorgenannten Sinn offen ist, lässt sich auf der Grundlage des Zulassungsvorbringens aus den unter 1. genannten Gründen nicht feststellen. Besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten der Rechtssache ergeben sich auch nicht aus der von den Klägern aufgeworfenen Frage, ob und inwieweit „die kommunalpolitische Situation“ zur Auslegung eines Bürgerbegehrens herangezogen werden müsse, wenn es weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht eine Verknüpfung zwischen dem Bürgerbegehren und einem Bebauungsplanverfahren gebe. Wie unter 1. gezeigt, trifft zum einen die Prämisse der Kläger nicht zu, dass das streitbefangene Bürgerbegehren nicht die Aufhebung bzw. Änderung eines Bauleitplans betrifft. Zum anderen kommt es, wie gleichfalls unter 1. dargelegt, vorliegend auf die „kommunalpolitische Situation“ von vornherein nicht an, um die (Un-)Zulässigkeit des Bürgerbegehrens beurteilen zu können. Entscheidend sind jeweils alle relevanten Einzelfallumstände.

[26] 3. Die Berufung ist nicht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.

[27] Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung, wenn sie eine im betreffenden Berufungsverfahren klärungsbedürftige und für die Entscheidung dieses Verfahrens erhebliche Rechts- oder Tatsachenfrage aufwirft, deren Beantwortung über den konkreten Fall hinaus wesentliche Bedeutung für die einheitliche Anwendung oder Weiterentwicklung des Rechts hat. Dabei ist zur Darlegung dieses Zulassungsgrundes die Frage auszuformulieren und substantiiert auszuführen, warum sie für klärungsbedürftig und

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

entscheidungserheblich gehalten und aus welchen Gründen ihr Bedeutung über den Einzelfall hinaus zugemessen wird.

[28] Diese Voraussetzungen sind nicht gegeben.

[29] Die von den Klägern gestellte Frage,

> [30] „ob die „kommunalpolitische Situation“ auch dann zur Auslegung eines Bürgerbegehrens herangezogen werden kann, wenn weder nach der Bezeichnung des Bürgerbegehrens, nach ihrer Fragestellung noch nach ihrer Begründung Bezug auf einen Bebauungsplan gegeben ist, da das Bürgerbegehren auch nicht darauf gerichtet ist, konkrete Festsetzungen eines Bebauungsplans zu verhindern“,

[31] würde sich in einem Berufungsverfahren aus den unter 1. genannten Gründen nicht stellen. Wie dargestellt, bedarf es des Rückgriffs auf ein eigenes Kriterium mit der Bezeichnung „kommunalpolitische Situation“ nicht, um die Zulässigkeit des in Rede stehenden Bürgerbegehrens bewerten zu können. Abgesehen davon ist der von den Klägern negierte inhaltliche Bezug des Bürgerbegehrens zum Bebauungsplan Nr. 564 offensichtlich gegeben, so dass die formulierte Frage auch deswegen nicht in einem Berufungsverfahren zu klären wäre.

[32] Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 159 Satz 2 VwGO.

[33] Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 1 GKG.

[34] Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Anmerkung

Die Entscheidung betrifft einmal mehr die Frage der Detailabgrenzung bzw. -interpretation derjenigen Bestimmungen, die die „Bauleitplanung“ als untauglichen Gegenstand eines Bürgerbegehrens kennzeichnen.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

5. *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. Juni 2018 – 1 S 1132/18 [Leitsätze]*[8]

Leitsätze

1. Entgehen der Gemeinde durch die mit einem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme zukünftig Einnahmen, sind diese nur dann im Kostendeckungsvorschlag nach § 21 Abs. 3 S 4 GemO zu berücksichtigende Kosten, wenn die Gemeinde diese Beträge bisher schon tatsächlich eingenommen hat und diese aufgrund der verlangten Maßnahme nun wegfallen.
2. Die Regelungen zum Bürgerbegehren in der Gemeindeordnung schließen es nicht aus, eine textliche Fragestellung, über die abgestimmt werden soll, durch Beifügung eines Lageplans oder einer Karte zu präzisieren.

Tenor

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 8. Mai 2018 – 9 K 2491/18 – wird zurückgewiesen.
Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 15.000,-- EUR festgesetzt.

Anmerkung

Die Entscheidung verdient Zustimmung. Sie benennt angemessene Hürden für ein Bürgerbegehren und versagt sich der Neigung, direktdemokratische Instrumente im Zweifel zu behindern, indem mit zweierlei Maß gemessen wird.

8 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in ESVGH 68, 238; VBlBW 2018, S. 469 sowie KommJur 2019, S. 135.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

6. *Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 20. September 2018 – 8 B 1358/18 [Leitsatz]*[9]

Leitsatz

Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung sind zum einen die bundesrechtlich im Baugesetzbuch geregelten förmlichen Verfahrensschritte, daneben aber auch die sonstigen im Verlaufe des stufenförmigen Verfahrens bis zur Aufstellung des Bebauungsplans von der Gemeinde zu treffenden Entscheidungen. Soweit Gemeindeorgane zur Erledigung der ihnen im Rahmen der Bauleitplanung übertragenen Aufgaben Beschlüsse fassen, handelt es sich um Entscheidungen i.S.d. § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO.

Anmerkung

Der Beschluss betrifft die Frage, wann Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung vorliegen, die nach hessischem Landesrecht dem Bürgerentscheid bzw. dem Bürgerbegehren entzogen sind. Gegen die (allerdings eher spärlich begründete) Auffassung der ersten Instanz legt der VGH diesen Begriff weit aus.

9 Der Beschluss ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2019, S. 333.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

5.

Rezensionsabhandlungen

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Goran Seferovic: Volksinitiative zwischen Recht und Politik. Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland. Bern, Stämpfli (2018), 367 S., ISBN 978-3-7272-0688-7

I. Um es gleich vorweg zu sagen: Das Buch, mit dem sich der Autor 2017 an der juristischen Fakultät der Universität Zürich habilitiert hat, ist ein ganz hervorragendes Werk. Es stellt einen einzigartigen „Dreiecksrechtsvergleich" zwischen den wichtigsten Gesetzgebungsräumen dar, welche die Gesetzes- und/oder Verfassungsinitiative aufweisen: die Schweiz auf Bundes- und Kantonsebene, 24 US-Gliedstaaten und alle deutschen Bundesländer. Ziel ist es zu untersuchen, wie die Volksinitiative in die Rechtsordnung rechtlich integriert wird (VII, 3,5). Diese Frage stellt sich insbesondere für die Schweiz, weil auf Bundesebene früher kaum Initiativen verabschiedet wurden und somit kaum Probleme auftraten. In den letzten Jahren werden jedoch mehr Initiativen angenommen und Regierung und Parlament gelingt es schlechter, die Anliegen der Volksinitiativen rechtlich und politisch zu integrieren. Der Autor erarbeitet sein Thema in vier Kapiteln und den Schlussfolgerungen in insgesamt 15 Paragrafen. Die Rezension greift einige wichtige Aspekte auf.

II. Im 1. Kapitel stellt *Goran Seferovic* die historische Entwicklung der direkten Demokratie in den drei Ländern instruktiv dar. Er zeigt, wie im 19. Jahrhundert in der Schweiz zunächst in den Kantonen und dann auch auf Bundesebene direkte Demokratie Einzug hielt, wo 1874 das fakultative Gesetzesreferendum und 1891 die ausformulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in der Bundesverfassung verankert wurden. Im Gegensatz zu den Kantonen kennt der Bund die Gesetzesinitiative nicht. Triebfeder zur Einführung direkter Demokratie waren neben der demokratischen Bewegung materielle Forderungen der Arbeiterbewegung und Landwirte, die mithilfe direkter Demokratie gegen die liberale Herrschaftselite durchgesetzt werden sollten (18-20, 32 f.).

Nach dem Vorbild der Schweiz führten Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts viele, vorwiegend westliche US-Gliedstaaten Volksgesetzgebung ein. Auch hier sollten mithilfe direkter Demokratie Reformen gegen

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

soziale Missstände infolge der industriellen Revolution gegen korrupte Parlamente durchgesetzt werden (40-46). Auf Bundesebene konnte sich direkte Demokratie bis heute nicht etablieren (43).

In Deutschland wiederum etablierte sich Volksgesetzgebung nach dem Vorbild der Schweiz und der US-Gliedstaaten zu Beginn der Weimarer Zeit auf Reichs- und auch auf Länderebene (47-53). Im Gegensatz zur Schweiz und den US-Gliedstaaten verbanden sich damit jedoch keine konkreten materiellen Forderungen (48). Die Vorgaben der Weimarer Reichsverfassung waren sehr restriktiv, insbesondere das „Finanztabu", das bis heute fortwirkt, und das 50%-Beteiligungsquorum, mithilfe dessen die Gegner durch Boykott Vorlagen scheitern lassen konnten (50 f.). Nach 1945 und insbesondere nach 1990 setzte sich Volksgesetzgebung auf Länderebene flächendeckend durch. Die Bundesebene ist bis heute volksgesetzgebungsabstinent.

III. Im 2. Kapitel untersucht *Seferovic* gliedstaatliche direkte Demokratie im Hinblick auf die in allen drei Staaten in der jeweiligen Bundesverfassung vorhandenen Homogenitätsklauseln (65).

In der Schweiz ist die Klausel bedeutungslos, da direkte Demokratie auch auf Bundesebene existiert (67 f., 69-74).

In den USA spielte die *republican form of government*-Klausel (U.S. Const. art. IV § 4) bei der Einführung auf Gliedstaatenebene eine Rolle (67 f.). Der Supreme Court von Oregon sah die grundsätzliche Aufteilung in drei Gewalten jedoch nicht abgeschafft (77). Und der Supreme Court der USA sieht die Klausel als nicht justiziabel an (79 f.) bzw. hat sie zur Beurteilung von direkte Demokratie nicht herangezogen (84 f.).

Ähnlich wie in den USA gibt es in Deutschland nur auf Länderebene Volksgesetzgebung. Art. 28 GG, wonach die Länder Demokratien im Sinne des Grundgesetzes sein müssen, verbietet dies nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auch nicht (87). Die Landesverfassungsgerichte ziehen dieses Homogenitätsgebot teilweise als Prüfungsmaßstab heran, um Volksgesetzgebung einzuschränken (88). Zudem beziehen sie sich auf die landesverfassungsrechtliche Ewigkeitsgarantie der Demokratie zur Begründung ihrer restriktiven Rechtsprechung im Hinblick auf die Senkung von Quoren und die Abschwächung des Finanzvorbehalts (89).

IV. Das 3. Kapitel ist eines der beiden Zentralkapitel. Hier untersucht der Verfasser, inwieweit Parlamente und Regierungen auf Initiativen Einfluss

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

nehmen. Die in der Schweiz verbreitete Gültigkeitsprüfung durch das Parlament wird erst im 4. Kapitel dargestellt, da insoweit Parlamente Gerichtsfunktion ausüben (91).

1. Im Vorfeld von Volksabstimmungen geht es um behördliche Informationen und Interventionen. In der Schweiz stützen sich die schriftlichen Abstimmungserläuterungen auf das Bundesgesetz über die politischen Rechte. Sie finden ihre Begründung darin, dass die Stimmberechtigten aufgrund der Wahl- und Abstimmungsfreiheit einen Anspruch darauf haben, vom Staat über die Abstimmungsgegenstände informiert zu werden (92 f.). Die praktische Bedeutung der amtlichen Abstimmungserläuterungen ist hoch (93). Über die Abstimmungserläuterungen hinaus darf der Bundesrat (Bundesregierung) Informationen zu Abstimmungsvorlagen verbreiten, soweit diese sachlich, transparent, verhältnismäßig und fair sind (95 f.). Schwierig ist, wie zwischen der allgemeinen, kontinuierlichen Informationstätigkeit der Regierung und den spezifischen Äußerungen im Hinblick auf Abstimmungsvorlagen zu unterscheiden ist (97 f.). Wenig geklärt ist auch die Zulässigkeit von Interventionen im Stadium der Unterschriftensammlung (98 f.).

Die US-Gliedstaaten stellen, ähnlich wie in der Schweiz, offizielle *voter pamphlets* bereit (99 f.). Darüber hinaus gehende Informationstätigkeit der Regierung oder der Parlamente kommt nicht vor (100 f.), behördliche Informationstätigkeit findet nur eingeschränkt statt (101 ff.)

In den deutschen Bundesländern gibt es ebenfalls amtlichen Abstimmungsinformationen. Diese sind jedoch wesentlich weniger ausführlich geregelt als in den US-Staaten oder der Schweiz. Abstimmungsbroschüren werden nur z.T. versandt (107). Der Verfasser stellt das vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof 1994 entwickelte Sachlichkeitsgebot dar, wonach das bei Wahlen geltende Neutralitätsgebot nicht gilt. Wo die Grenzen im Einzelnen verlaufen ist strittig (107-110). Das Oberverwaltungsgericht Berlin verlangt dagegen Neutralität (2006) (111 f.). Auf kommunaler Ebene ist die Rechtsprechung vielfältig. Die Verhältnismäßigkeit wird kaum geprüft (112 f.).

2. So wie in Wahlen finanzielle Mittel eine wichtige Rolle spielen, ist auch die Finanzierung von Volksinitiativen und Abstimmungskämpfen ein wichtiger Erfolgsfaktor. In der Schweiz gibt es keine finanzielle Unterstützung durch den Staat. Spenden an Abstimmungskomitees sind steuerlich nicht absetzbar (115). Politische Werbung in Radio und Fernsehen ist verboten.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Auf Bundesebene gibt es bisher keinerlei Einschränkungen für die Finanzierung, ebenso wenig gibt es Offenlegungsvorschriften. Lediglich der Kanton Genf sieht Restriktionen bei der Sammlung von Unterschriften vor. Dort und in den Kantonen Tessin und Neuenburg müssen Spenden ab einer gewissen Höhe offengelegt werden. Auf Bundesebene ist mittlerweile die Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung" zustande gekommen und befindet sich gerade in den parlamentarischen Beratungen (Juni 2019). Sie fordert, dass „Personen, die im Hinblick auf eine (…) eidgenössische Abstimmung mehr als 100 000 Franken aufwenden, (…) vor dem (…) Abstimmungstermin (…) Höhe der Eigenmittel sowie Betrag und Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10 000 Franken pro Person offen (legen); jede Zuwendung muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können." Der Verfasser hätte auch die empirische Forschung zum Einfluss von Finanzkraft in der Schweiz erwähnen sollen.

Auf Ebene der US-Gliedstaaten fällt vor allem die sehr starke Kommerzialisierung der direkten Demokratie in Kalifornien auf. Das Geld hat Einfluss auf die Abstimmungsergebnisse, wenngleich dieser auch begrenzt ist und differenziert betrachtet werden muss. Die Regulierung dieses Einflusses ist sehr eingeschränkt, denn die Rechtsprechung der US-Gerichte verbietet Ausgaben- und Spendenbegrenzungen mit Verweis auf die Meinungsfreiheit. Dasselbe gilt für das Verbot bezahlten Unterschriftensammelns. Zu dessen sonstiger Regulierung gibt es eine differenzierte Rechtsprechung (122-126). Offenlegungsvorschriften müssen verhältnismäßig sein (120-122). Seitens des Rezensenten ist noch hinzuzufügen, dass es in den US-Gliedstaaten sog. *truth in advertising*-Vorschriften existieren, wonach die Spender in der jeweiligen Werbung selbst zu benennen sind.

In Deutschland gibt es ebenfalls keine Spendenbegrenzungen (126) und Transparenzvorschriften nur in einigen Bundesländern (127). Politische Werbung im Rundfunk ist – wie in der Schweiz – verboten (127). Einige Länder erstatten jedoch in einem gewissen Maße angefallene Kosten, ähnlich wie in Wahlkämpfen (128 f.).

3. Inwieweit die Parlamente Einfluss auf die Initiative nehmen können, hängt auch davon ab, welche Möglichkeiten bestehen, der Initiative eigene Vorlagen entgegenzustellen. Dabei ist zwischen einem direkten Gegenvorschlag in der Volksabstimmung und einem indirekten Gegenvorschlag zu unterscheiden. Der indirekte Gegenvorschlag gelangt nicht in die Volksabstimmung. Er ist ein einfaches Gesetz, mit dem das Parlament auf das Anliegen der Volksinitiative reagiert.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Sowohl in der Schweiz als auch in den deutschen Bundesländern steht den Parlamenten das Recht zu, durch einen Gegenvorschlag im Volksentscheid auf das Volksgesetzgebungsverfahren einzuwirken (129 f., 130 ff.). In der Schweiz haben die Initianten die Möglichkeit, ihren Vorschlag zurück zu ziehen. Dies eröffnet Verhandlungs- und Kompromisspotenzial (135 ff.). In Deutschland entfällt die Volksabstimmung, wenn die Parlamente die Initiative übernehmen. In Mecklenburg-Vorpommern und in Thüringen entfällt sie auch dann, wenn das Parlament Gesetze erlässt, die dem Grundanliegen entsprechen und die Initianten zustimmen (155). Dies vermittelt der Sache nach ebenfalls ein Rückzugsrecht (155). Es ist noch hinzuzufügen, dass auch in Hamburg die Initiatoren der Sache nach Rückzugsmöglichkeiten haben.

In den meisten US-Gliedstaaten entfällt die Volksabstimmung nicht, wenn die Parlamente den Volksvorschlag übernehmen. Die Initianten können den Volksvorschlag meistens auch nicht zurückziehen. Die Parlamente können höchstens mit einem indirekten Gegenvorschlag reagieren in der Hoffnung, dass die Initiative dadurch in der Volksabstimmung keine Mehrheit mehr erhält; die Fristen im Hinblick auf die feststehenden Abstimmungstermine lassen dazu aber kaum Zeit (147 ff.). Anders ist es lediglich in den Staaten mit indirekter Initiative, in der die Parlamente, ähnlich wie in der Schweiz und in Deutschland, in das Volksgesetzgebungsverfahren eingebunden sind (149 ff.).

4. Vom Volk gebilligte Verfassungsinitiativen können in den US-Gliedstaaten vom Parlament nur geändert werden, wenn ihnen das Volk im obligatorischen Verfassungsreferendum zustimmt. Ob das Parlament vom Volk angenommene Gesetzesinitiativen ändern oder aufheben kann, ist in den US-Gliedstaaten unterschiedlich geregelt. Am strengsten sind Kalifornien und Arizona. In Kalifornien muss das Volk jeder Änderung zustimmen, sofern, die Gesetzesinitiative nicht selbst vorsieht, dass das Parlament ohne Referendum ändern darf (190-193).

In Deutschland dürfen die Parlamente Volksgesetze in der Regel allein ohne erneute Zustimmung des Volkes ändern (192). In Hamburg unterstehen die Änderungsgesetze jedoch dem fakultativen Referendum (193).

In der Schweiz können die Parlamente auf Kantonsebene einfache Volksgesetze jederzeit ändern (167). Auf Bundesebene, wo es nur die Verfassungsinitiative gibt, ist dies nicht möglich. Dort unterliegt jede Verfassungsänderung dem obligatorischen Referendum (166). Allerdings kann die Bundesversammlung einfache Ausführungsgesetze erlassen, die nicht

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

unbedingt mit der Verfassungsinitiative übereinstimmen bzw. sich in Spannung mit dieser befinden. In diese Problematik gerät das Schweizerische Bundesparlament immer wieder, wenn es Verfassungsinitiativen umsetzen muss, die gegen die Europäische Menschenrechtskonvention oder Verträge mit der Europäischen Union verstoßen (174 ff.). „Die Initianten haben keine rechtlichen Mittel, sich gegen solche Ausführungsgesetzgebung zu wehren, denn auch wenn Bundesrat und Bundesversammlung die Verfassung zu achten haben, so haben die rechtsanwendenden Behörden (also auch das Bundesgericht, der Rez.) die ausführende Bundesgesetzgebung nach Art. 190 BV in jedem Fall anzuwenden" (182). Das Bundesgericht kann verfassungswidrige Bundesgesetze wegen Art. 190 BV nicht für nichtig erklären (S. 216). Denn in Art. 190 BV heißt es: „Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht (…) maßgebend." Die Initianten haben dann nur die Möglichkeit des fakultativen Referendums (182).

V. Im 4. Kapitel liegt der zweite Schwerpunkt der Arbeit. Es befasst sich mit dem Verhältnis der Gerichte zur Volksinitiative.

1. In Deutschland ist es möglich, dass die Landesverfassungsgerichte noch vor Durchführung des Volksbegehrens die Vorlagen auf Vereinbarkeit mit jedem höherrangigen Recht prüfen (313, 315-317). Hinzuzufügen ist, dass entgegen den Ausführungen des Verfassers (317) auch in Berlin diese umfassende Vorabkontrolle nach erneuter Gesetzesänderung 2010 wieder stattfindet (§ 12 BerlAbstG). Die weit überwiegende Zahl der Kantone prüft die Initiativen ebenfalls vorab auf ihre materielle Rechtmäßigkeit (232, 227). Denn kantonale Initiativen haben das gesamte übergeordnete Recht zu beachten (252).

Demgegenüber lehnen die Gerichte in den USA überwiegend eine materielle ex ante-Kontrolle ab, da es u.a. an Entscheidungsreife fehle und keine Gutachten erstellt würden (266-268). Dies hat zur Folge, dass dort viele Volksgesetze ex post für landes- oder bundesverfassungswidrig erklärt werden, nachdem sie eine Mehrheit im Volk gefunden haben; z.T. erst viele Jahre nach der Volksabstimmung (269 f.). Dies ist aus Sicht des Rezensenten sehr misslich, da hierdurch einerseits große Frustration bei den Initianten entstehen kann, die umsonst große Anstrengungen für die Sammlung der Unterschriften und im Abstimmungskampf unternommen haben und sich „um den Sieg betrogen fühlen" können, und andererseits insbesondere Minderheiten, deren Interessen von Volksgesetzen betroffen sein können, ggf. große Anstrengungen im Abstimmungskampf gegen rechtswidrige Volksvorlagen abverlangt werden, ohne dass dies nötig wäre.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Auf Bundesebene erfolgt in der Schweiz ebenfalls keine umfassende präventive Kontrolle. Die Bundesversammlung (das Schweizerische Parlament) prüft lediglich – und auch das erst nach erfolgreicher Sammlung der Unterschriften –, ob gegen die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingendes Völkerrecht verstoßen wurde. Eine Überprüfung durch das Bundesgericht findet nicht statt (215, 218 f.). Nach der Volksabstimmung scheidet eine Überprüfung anhand der Verfassung durch das Bundesgericht aus, da das Volk ja Verfassungsrecht verabschiedet hat. Verletzt das Volksgesetz völkerrechtliche Menschenrechtsverpflichtungen, behält sich das Bundesgericht jedoch vor, dieses Verfassungsrecht nicht anzuwenden. Dies will die aktuelle Initiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“ zukünftig verhindern (219-223). Diese Initiative ist mittlerweile (25. November 2018) mit 66,2 % Nein-Stimmen gescheitert.

2. In den US-Gliedstaaten haben Parlamente und Verfassungsgerichte teilweise Gesetze und Entscheidungen erlassen, welche u.a. für Straffällige, Homosexuelle und ethnische Minderheiten vorteilhaft sind (284 f., 289 ff., 296 ff.). Gegen diese richtet sich eine Vielzahl von Verfassungsinitiativen. Dieser *popular consitutionalism* hat seine Grundlage darin, dass Verfassungsinitiativen relativ leicht zu lancieren sind, da sie im Vergleich zur Gesetzesinitiative in den meisten Gliedstaaten lediglich eine etwas höhere Unterschriftenanzahl benötigen (288).

Der US-Supreme Court prüft Volksgesetze nach denselben Maßstäben wie Parlamentsgesetze (272). Teilweise heben die Bundesgerichte die Verfassungsänderungen wieder auf (269 f.), so z.B. *Proposal 2* von 2006 in Michigan, welche die Förderung ethnischer Minderheiten durch Universitäten verbieten wollte. Zum Teil heben die Gerichte solche Verfassungsinitiativen, die sich gegen Minderheiten richten, jedoch nicht auf, so z.B. *Proposition 209* von 1996 aus Kalifornien, die 54 Prozent Ja-Stimmen erzielte. Da Verfassungen die Aufgabe haben, Minderheiten zu schützen, ist nach Auffassung des Rezensenten verfassungspolitisch zu fordern, dass Verfassungen nur mit qualifizierten Mehrheiten in der Volksabstimmung geändert werden dürfen, nämlich mit einer 2/3-Mehrheit. *Proposition 209* wäre dann an der Urne gescheitert.

3. In Deutschland gibt es für fast alle Volksentscheide Abstimmungsquoren. In den USA und der Schweiz sind diese (fast) unbekannt. Hier zeigt sich aus Sicht des Autors ein Widerspruch: „Dem Stimmvolk wird (…) ohne Weiteres zugetraut, seine Repräsentanten auszuwählen, jedoch nicht,

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

eine politische Sachentscheidung zu fällen.“ (327). Der starke Gegensatz zeige sich auch daran, dass die Quoren an der Zahl der Stimmberechtigten und nicht der Zahl der Abstimmenden ansetzen (326). Die in Deutschland verbreitete Amtseintragung ist in der Schweiz und den US-Gliedstaaten ebenfalls unbekannt (323). Die Rechtsprechung der deutschen Verfassungsgerichte, welche an diesen Verfahren und Quoren festhalten will, wird deshalb kritisiert (323-327).

Da Volksgesetze die aus parlamentarischem Handeln (Tun oder Unterlassen) entstandene Gesetzeslage ändern wollen, ist es aus Sicht des Rezensenten allerdings wünschenswert, dass Volksgesetze eine der parlamentarischen Gesetzesproduktion vergleichbare Legitimationsbasis aufweisen können. Dazu sind Quoren notwendig. Deren Bezugsgröße müsste jedoch die Wahlbeteiligung sein. Dies würde zu wesentlich niedrigeren Quoren führen. Für die Amtseintragung spricht, dass diese den Einfluss bezahlter Sammler stark verringert.

4. In Deutschland verbieten alle Bundesländern im einen oder anderen Ausmaß finanzwirksame Volksgesetzgebung. Für die USA und die Schweiz sind diese Einschränkungen kaum verständlich. Denn das Budgetrecht des Parlaments, das für viele Landesverfassungsgerichte und Stimmen in der Lehre der Grund für die extensive Auslegung dieses Verbots darstellt, ist historisch nicht gegenüber dem Volk, sondern gegenüber den Fürsten erstritten worden (327 f.). Dass durch finanzwirksame Volksbegehren das Repräsentativsystem in seiner Funktionsfähigkeit gefährdet sein soll, erscheint übertrieben (336). Wenn manche Verfassungsgerichte das Gleichgewicht des Haushalts schon bei einem Umverteilungsbedarf von 0,5 % des Landeshaushalts sehen, dann ist gestaltende Volksgesetzgebung in Frage gestellt (330-332). Dem ist aus Sicht des Rezensenten zuzustimmen.

VI. Allen, die sich über Volksgesetzgebung in der Schweiz, den US-Gliedstaaten und den deutschen Bundesländern auf dem neuesten Stand, umfassend und in der Tiefe rechtsvergleichend informieren wollen, ist das Buch von *Goran Seferovic* dringend zu empfehlen. Es profitieren nicht nur Juristen, sondern alle Professionen, auch interessierte Laien. Es darf in keiner einschlägigen Bibliothek fehlen. Lediglich der stolze Preis der Printausgabe von 158 CHF bzw. 181 Euro ist ein Wermutstropfen.

Hermann K. Heußner

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Daniel Graf, Maximilian Stern: Agenda für eine digitale Demokratie: Chancen, Gefahren, Szenarien. Zürich, NZZ Verlag (2018), 208 S., ISBN 978-3-03810-328-8

Neue Technologien geben aufgrund ihres disruptiven Potenzials Anlass zu Hoffnung und Begeisterung, mitunter aber auch zu Skepsis und Ängsten. Zurzeit ist der schillernde Begriff der Digitalisierung in aller Munde. Ob wir es nun wollen oder nicht: Die digitale Transformation führt in zahlreichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu bedeutsamen Veränderungen. Davon betroffen sind auch die liberalen Demokratien. In ihrem lesenswerten Buch **„Agenda für eine digitale Demokratie“** behandeln Daniel Graf und Maximilian Stern die Digitalisierung der Demokratie unter verschiedensten Aspekten. Der Inhalt reicht von den Bürgerinnen und Bürger über das politische System bis hin zu den neuen Medien. Dabei konzentrieren sich die Autoren auf den Schweizer Kontext, was mit ihren Tätigkeitsfeldern in Verbindung gebracht werden kann. Der Kampagnenspezialist Daniel Graf hat sich als Mitinitiator der Online-Plattform *wecollect.ch*, mit der Unterschriften für Referenden und Volksinitiativen gesammelt werden können, einen Namen gemacht. Der umtriebige Politikwissenschaftler Maximilian Stern hat unter anderem die Schweizer Thinktanks *foraus* (Forum Aussenpolitik) und *staatslabor* mitbegründet, wobei sich Letzteres zum Ziel setzt, Innovationen in der Verwaltung zu fördern.

Die beiden Autoren vertreten dezidiert die Ansicht, dass die Debatte über die digitale Demokratie jetzt geführt werden müsse. Eine Verzögerung könne sich die Schweiz schlicht nicht leisten. Diese Dringlichkeit untermauern sie mit dem Hinweis darauf, dass die meisten Akteure (Behörden, Parteien, Verbände und soziale Bewegungen) bislang eher träge auf die neuen Möglichkeiten reagiert haben, die sich ihnen eröffnen. Dies habe dazu geführt, dass die Schweiz auf dem Wege zur digitalen Demokratie in Rückstand geraten sei. So sehr es zutrifft, dass sich agile Kleinstaaten wie Estland und Island durch weitaus größere Innovationsfreude und ambitioniertere Zielsetzungen ausgezeichnet haben, so mutet es doch verwegen an, wenn Graf und Stern die Schweiz allen Ernstes als digitales Entwicklungsland bezeichnen. Aber selbstverständlich betonen die Autoren zu Recht, dass man sich hierzulande bisher sehr schwer mit Projekten wie *E-Government* und *E-Voting* getan hat.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Im Zentrum stehen für Graf und Stern die Bürgerinnen und Bürger. Sie sind es schließlich, die das politische System prägen, indem sie an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen oder in Form von politischer Freiwilligenarbeit einen wertvollen Beitrag zu Gunsten des Allgemeinwohls leisten. Die Autoren heben hervor, dass heutzutage just das Milizsystem unter Druck steht. Somit haben sich die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten an die neuen Bedürfnisse der Bevölkerung anzupassen. Im Zeitalter der Digitalisierung kann nach Meinung der Autoren *Civic Tech* Abhilfe schaffen. Dabei handelt es sich um Technologien, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, sich einfacher in die politischen Prozesse einzubringen. So wird für eine Digitalisierung von Konsultationsverfahren zu Gesetzestexten plädiert, damit neben den etablierten politischen Organisationen auch Individuen ihre Positionen und Anliegen zum Ausdruck geben können. *Civic Tech* soll also nicht nur dazu beitragen, Prozesse schneller und kostengünstiger zu gestalten, sondern den Bürgerinnen und Bürgern auch neue Kanäle politischer Beteiligung anzubieten. Die Autoren geben aber auch zu bedenken, dass Bürgerinnen und Bürger dazu befähigt werden müssen, mit diesen Online-Tools umzugehen.

Graf und Stern liegt auch die Weiterentwicklung der direkten Demokratie am Herzen. Sie warten mit einer Reihe von innovativen Vorschlägen auf. Vorlagenspezifische Informationen durch die Behörden sollen nicht länger in gedruckter Form den Bürgerinnen und Bürgern vermittelt werden. Vielmehr sollen Online-Debattenplattformen für eine zeitnahe deliberative Interaktion zwischen der Verwaltung und der Stimmbürgerschaft sorgen. Ausführlich gehen die Autoren auch auf das *E-Voting* (elektronische Stimmabgabe) und das *E-Collecting* (elektronische Unterschriftensammlung) ein. Von beidem scheinen sie sich jedoch etwas gar viel zu versprechen. So sind Zweifel angebracht, ob E-Voting tatsächlich das Potenzial hat, die Art und Weise wie hierzulande Politik gemacht wird, zu verändern. Im Kapitel zur kollaborativen Demokratie wird denn auch eingeräumt, dass in der Schweiz die elektronische Stimmabgabe im Rahmen von Versuchen zu keiner Erhöhung der Stimmbeteiligung geführt hat. Dies liegt wohl daran, dass *E-Voting* mindestens so viel Aufwand mit sich bringt wie die briefliche Stimmabgabe, von der die Stimmbürgerschaft rege Gebrauch macht. Ganz abgesehen davon ist das Manipulationsrisiko von *E-Voting* nicht von der Hand zu weisen.

In Bezug auf die Folgen der elektronischen Unterschriftensammlung ist im Buch von einer Veränderung der politischen Kultur die Rede. Auch diese Erwartung scheint doch sehr hoch gegriffen. Zuzustimmen ist den Autoren allerdings, wenn sie sich vom *E-Collecting* weitreichendere Implikationen erhoffen als vom *E-Voting*. Über Jahrzehnte hinweg haben mächtige

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Parteien und Interessengruppen in enger Verflechtung mit der Regierung und dem Parlament für überschaubare Verhältnisse gesorgt. Was geschieht jedoch, wenn ad hoc gebildete Netzwerke oder Einzelpersonen, die fast ausschließlich via digitale Kanäle mobilisieren, die politische Bühne betreten? Für eine Antwort ist es selbstverständlich noch viel zu früh. Wertvollen Anschauungsunterricht liefert jedoch das Referendum gegen die Überwachung von Bezügerinnen und Bezügern von Sozialversicherungen, das im Jahre 2018 von vier Privatpersonen via *wecollect.ch* initiiert wurde. Die erforderlichen 50‘000 Unterschriften kamen bemerkenswerterweise schnell zu Stande. Die vom Parlament beschlossene Gesetzesrevision wurde jedoch an der Urne mit einem Ja-Anteil von 64.7% deutlich angenommen. Dieses Beispiel suggeriert, dass eine Umwälzung der politischen Kräfteverhältnisse mittels *E-Collecting* nicht unmittelbar bevorsteht. Allerdings dürften bereits in naher Zukunft vermehrt Referenden und Volksinitiativen der Stimmbevölkerung vorgelegt werden, die gegen den Willen der etablierten Akteure lanciert werden. Diese Stärkung von schwach bzw. noch gar nicht organisierten oppositionellen Kräften ist aus normativer Sicht ganz grundsätzlich zu begrüßen, da sie zu einer Intensivierung von politischen Debatten und des politischen Wettbewerbs führt.

Graf und Stern legen überzeugend dar, dass digitale Urnengänge einen Einfluss auf die Kampagnenführung haben. Der allgemein feststellbare Trend, vermehrt Kampagnenressourcen in den Online-Bereich zu investieren, dürfte sich akzentuieren und die Bedeutung des Timings zunehmen. So ist zu erwarten, dass die Mobilisierungsanstrengungen der involvierten politischen Akteure unmittelbar vor Öffnung der digitalen Urne und ganz am Schluss besonders intensiv ausfallen werden. Darüber hinaus vertreten die Autoren die These, dass sich aufgrund von *E-Voting* und *E-Collecting* eine Art demokratische Fankultur herausbilden wird, die offener, emotionaler, lautstärker und humoristischer ausfällt als die momentane, durch Abwägen von Argumenten geprägte Debattenkultur.

Das vorliegende Buch kann interessierten Kreisen zur Lektüre empfohlen werden. Der anregende Inhalt ist stets auf leicht verständliche Art und Weise verfasst. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich um keine wissenschaftliche Abhandlung handelt. Auf unmissverständliche Weise tritt dies jeweils zwischen den Kapiteln zutage, wo die beiden Praktiker – ganz bewusst überspitzt – fiktive Szenarien entwerfen, die unter der Leserschaft eine Mischung aus Erstaunen, Inspiration, Heiterkeit, Verwunderung und Kopfschütteln auslösen dürften.

Laurent Bernhard

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Silvano Moeckli: So funktioniert direkte Demokratie.
UTB Band-Nr. 5054, München, UVK (2018), 188 S.,
ISBN 978-3-8252-5054-6

Was ist direkte Demokratie und wie wirken direktdemokratische Verfahren in der Praxis? Diesen Fragen stellt sich der emeritierte St. Galler Professor für Politikwissenschaft in seinem jüngsten Buch. Dabei handelt es sich um eine aktualisierte und erweiterte Auflage seines 2013 in der Reihe „Kompaktwissen" beim Rüegger Verlag erschienenen „Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse".

Gegenstand dieses handlichen Taschenbuchs ist die weltweite Praxis direktdemokratischer Verfahren. Der Autor stellt sich darin der enormen Herausforderung, diese facettenreiche Materie kompakt und auch für Laien verständlich zu vermitteln. Er konzentriert sich dabei auf die direktdemokratischen Verfahren im „Urnensystem" und lässt das auf Gemeindeebene vielerorts verbreitete Versammlungssystem beiseite. Bei den Beispielen konzentriert er sich auf Fälle aus der Schweiz und aus amerikanischen Staaten, ohne die wichtigsten Plebiszite in anderen Staaten – wie etwa den Brexit – zu übergehen. Zudem bietet er eine Übersicht über die Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente in Deutschland, Österreich, Italien, Frankreich, Uruguay und der EU (S. 45-72).

Als Einstieg in das Thema widmet sich der Autor dem Begriff der direkten Demokratie – hier ortet er verbreitete „Begriffsverwirrungen" (S. 18). Direkte Demokratie ist nach seiner Begriffsbestimmung eine repräsentative Demokratie, bei der das Elektorat neben der Wahl des Parlaments zusätzlich über Sachfragen entscheiden kann. Direkte Demokratie gleiche einem Programm, das zusätzlich installiert werden könne, wogegen die repräsentative Demokratie das Betriebssystem bilde, dessen Funktionsweise durch dieses Zusatzprogramm jedoch beeinflusst werden könne (S. 30). Als „Wesensmerkmal der direkten Demokratie" bezeichnet der Autor jedoch nicht Abstimmungen über Sachfragen, sondern die Auslösung einer Sachabstimmung durch einen Teil des Elektorats – auch „gegen den Willen der politischen Mehrheit" (S. 23). Eine solche („minoritäre") direkte Demokratie gebe es nur in 38 Staaten, „plebiszitär" (von oben) anberaumte Sachabstimmungen kämen wesentlich verbreiteter vor, so auch in autoritären Staaten (S. 23). Diese Kategorisierung setzt der Autor im Folgenden jedoch nicht

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

dafür ein, seine Diskussion auf minoritäre direkte Demokratie einzuschränken; Beispiele haarsträubender Ad-hoc-Plebiszite in einer Autokratie können in der Diskussion im gleichen Zug wie einwandfreie Volksabstimmungen in einer Demokratie genannt werden, was vom Leser/von der Leserin eine gewisse Wachsamkeit verlangt. Dass der Autor dagegen oft Beispiele aus der Schweiz und aus amerikanischen Staaten als Anschauungsmaterial für seine Ausführungen und Wertungen verwendet, dürfte neben der Häufigkeit von Sachabstimmungen in diesen Demokratien jedoch mit dem geschilderten Begriffsverständnis zusammenhängen.

Als Typen von Sachabstimmungen nennt Moeckli das Plebiszit (als „von oben" angeordnete Sachabstimmung), das fakultative und das obligatorische Referendum sowie die Volksinitiative. Daneben erwähnt er die Volksanregung, die sich als Vorschlag eines Teils des Elektorats an ein Staatsorgan richtet, das frei darüber entscheiden kann, welche Folge dem Begehren gegeben wird. Er unterscheidet nach den Formen der Auslösung von Sachabstimmungen („von oben", minoritär, automatisch), nach der Verbindlichkeit des Volksentscheids (dezisiv, konsultativ), nach dem Grad der Kontrolle des Abstimmungsgegenstands und der Abstimmungskampagne durch die Regierung sowie nach dem Zeitpunkt des eigentlichen Entscheids (S. 24-27). Offen bleibt, inwiefern diese Typen von Sachabstimmungen als direktdemokratische Instrumente bezeichnet werden können.

Nach einer kurzen Übersicht über die historische Herkunft moderner direkter Demokratie, widmet sich der Autor eingehend der Beschreibung direktdemokratischer Verfahren in der Praxis. Mit einer „positiven Grundhaltung zur direkten Demokratie" (S. 10) bewertet er die Wirkung direktdemokratischer Verfahren in Staaten rund um den Globus kritisch. An historischen und aktuellen Beispielen zeigt er etwa auf, wie die Regeln und der Einsatz direktdemokratischer Verfahren unlauter sein können (S. 65-69) und „Fouls" – etwa der strategische Einsatz von Fehlinformationen im Abstimmungskampf – begangen werden können (S. 126-131). Die Analogie direktdemokratischer Verfahren zu einem Mannschaftsspiel verwendet der Autor aus didaktischen Überlegungen und gliedert seine Analyse entsprechend in „Spielregeln", „Spieler", „Spiele", „Spielverläufe" und „Spielergebnisse".

Als „Spieler" nennt er staatliche und nichtstaatliche Akteure. Daneben behandelt er auch die Rolle von Justizbehörden als „Schiedsrichter". Insgesamt kommt er zum Schluss, dass in einer direkten Demokratie mehr Akteure im Gesetzgebungsprozess involviert werden als in einer reinen Repräsentativdemokratie (S. 95). Unter „Spiele und ihre Verläufe" geht er unter anderem der Frage nach, wo, wie häufig und über was abgestimmt wird,

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

wer sich daran beteiligt und wie die Meinungsbildung im Abstimmungskampf erfolgt. Dabei stellt er etwa fest, dass eine „minoritäre direkte Demokratie" die „gesamte politische Partizipation 'flächendeckend'" erhöhe, während „plebiszitäre Demokratie" sie „punktuell" steigere (S. 108).

In der Analyse der „Spielergebnisse" bietet der Autor einen hilfreichen, abschliessenden Überblick über die (positiven) „Funktionen", die „Dysfunktionen" und die „ambivalenten Funktionen" direkter Demokratie. Als Funktion für die politischen Strukturen greift er etwa das Wahlrecht heraus: Die politischen Konkurrenten versuchten häufig, die Wahlregeln zu ihrem Vorteil abzuändern. Die direkte Demokratie habe eine „insgesamt heilsame Funktion" als „Riegel" gegen solche Versuche. Die Einführung des Verhältniswahlrechts in der Schweiz sei als Folge direkter Demokratie zu sehen (S. 137). Daneben kopple die direkte Demokratie die politische Elite an das Elektorat und führe zu einer besseren Akzeptanz der politischen Entscheide (S. 146-150). Als Dysfunktion nennt er unter anderem die Verzögerung des Durchflusses durch das politische System oder auch die Überforderung der Stimmberechtigten (S. 153-156). Als ambivalent bewertet er die Funktionen direkter Demokratie etwa mit Blick auf die „Solidität und Leichtfertigkeit in der Finanzpolitik" (S. 159-165) und auf den „Schutz und [die] Gefährdung von Minderheiten" (S. 167 f.).

Ein Schwachpunkt dieses Buches ist, dass es kaum einen Überblick über die aktuelle Literatur und Forschung zum Thema bietet. Wenn beispielsweise bei der in der Fachliteratur und Rechtsprechung in jüngerer Zeit mehrfach behandelten Frage, ob und wie sich Behörden am Abstimmungskampf beteiligen dürfen, einzig auf eine vor fast 30 Jahren erschienene Dissertation verwiesen wird (S. 73 f.), dann kann das nicht befriedigen. Dasselbe gilt etwa für die in jüngerer Zeit ebenfalls viel erforschte Frage der Käuflichkeit von Abstimmungen, zu der sich im Buch bloss Verweise zu Literatur und Forschung aus den 1980-er Jahren finden (S. 116-121). Wünschenswert wäre zudem, dass die Beispiele (Volksentscheide und Gerichtsentscheide) nicht nur beschrieben, sondern durchgängig mit Verweisen versehen würden, damit die einschlägigen Primär- und/oder Sekundärquellen rasch gefunden werden könnten.

Zu berichtigen ist, dass das schweizerische Bundesgericht auch einen Volksentscheid auf Bundesebene kassieren kann (dagegen S. 76), so am 10. April 2019 mit der Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe" zum ersten Mal geschehen (vgl. die Urteile des schweizerischen Bundesgerichts 1C_315/2018 und 1C_338/2018).

Dieses Buch weist aber auch viele Stärken auf. So beschränkt sich der Autor bei seinen Ausführungen nicht auf eine Schwarz-Weiss-Darstellung

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

des Themas, sondern lässt viele Zwischentöne, ja, auch Farbtöne zu. Reich an Anekdoten und anschaulichen, aktuellen Beispielen bietet dieses lesenswerte Buch Laien und Studierenden der Geistes- und Sozialwissenschaften einen guten Einstieg in das Thema. Wie versprochen „systematisiert, verdichtet und bewertet" (S. 18) es den umfangreichen Stoff auf insgesamt überzeugende Art. Wer wissen will, was direkte Demokratie ist und welche Chancen und Risiken mit direktdemokratischen Instrumenten in der Praxis einhergehen können, findet in diesem Buch eine fundierte Antwort.

Ein kleiner Nachtrag in eigener Sache: Die c2d-Datenbank (www.c2d.ch), auf die das Buch wiederholt verweist und bei dessen Erscheinen „down" war (S. 10), ist wieder „online".

Corsin Bisaz

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

6.

Neue Literatur

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Neue Literatur (2018)

Nadja Braun Binder/Barbara Schaub

Ackermann, Maya: Stealth democracy in der Schweiz, Wiesbaden 2018.

Adinolfi, Goffredo: Direct Democracy, "plebiscitarianism" and military rule: Is the Portuguese normative view of democracy multidimensional? in: Portuguese Journal of Social Science 17/2018, Nr. 2, S. 229–248.

Altman, David: Citizenship and Contemporary Direct Democracy, Cambridge 2018.

Atikcan, Ece Özlem: Agenda Control in EU referendum campaigns: The power of the anti-EU side, in: European Journal of Political Research 57/2018, Nr. 1, S. 93–115.

Auer, Andreas: From Brexit to Breverse? Von der Notwendigkeit einer zweiten Abstimmung über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 119/2018, S. 105–106.

Baeriswyl, Bruno/Rudin, Beat/Hämmerli, Bernhard M./Schweizer Rainer J./Karjoth, Günter/Vasella, David (Hrsg.): Schwerpunkt Digitale Demokratie, Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit, digma. Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit 2/2018 (mit versch. Beiträgen zur Digitalen Demokratie).

Baker, Stephen: Whither the "Hand of History": Northern Ireland Newspaper Coverage of the 2016 EU Referendum Campaign, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 93–110.

Barat, Raphaël: Les élections que fait le peuple: république de Genève, vers 1680–1707, Genf 2018.

Bassil-Morozow, Helena: Russian Media and the EU Referendum 2016, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 321–336.

Becker, Sascha O./Fetzer, Thiemo/Novy, Dennis: Welche Abstimmungsmuster liegen dem Brexit-Referendum zugrunde? in: Wirtschaftsdienst 2018/98 (Supplement 1), S. 41–45.

Beckman, Ludvig: Democratic legitimacy does not require constitutional referendum. On "the constitution" in theories of constituent power, in: European Constitutional Law Review 14/2018, Nr. 3, S. 567–583.

Bellamy, Richard: Majority Rule, Compromise and the Democratic Legitimacy of Referendums, in: SPSR. Swiss Political Science Review 24/2018, Nr. 3, S. 312–319.

Beriger, Julian-Ivan: Sein und Schein von Gesetzgebung im Referendumsrecht Russlands, in: Canapa, Damiano/Landolt, Robin/Müller, Nicola (Hrsg.): Sein und Schein von Gesetzgebung, Erwartungen – Auswirkungen – Kritik, Zürich/St. Gallen 2018, S. 463–488.

Bernhard, Laurent: Lassen sich in der direkten Demokratie die BürgerInnen in ihrem Stimmentscheid durch die Medienberichterstattung beeinflussen? in: Kübler, Daniel (Hrsg.), Medien und direkte Demokratie, Zürich 2018, S. 89–102.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Bernhard, Laurent: What prevents knowledge inequalities among citizens from increasing? Evidence from direct-democratic campaigns in Switzerland, in: SComS. Studies in Communication Sciences 18.1, 2018, S. 103–116.

Bherer, Laurence/Dufour, Pascale/Montambeault, Françoise: The participatory democracy turn, London 2018.

Blick, Andrew: The 2016 European Union Referendum, Consociationalism and the Territorial Constitution of the UK, in: Jakala, Michaelina/Kuzu, Durukan/Qvortrupp, Matt (Hrsg.), Consociationalism and Power-Sharing in Europe, Cham 2018, S. 129–153.

Böckli, Peter/Bühler, Christoph B.: Zur "Konzernverantwortungsinitiative", Rechtliche Überlegungen zu den vier Forderungen der Eidgenössischen Volksinitiative "Für verantwortungsvolle Unternehmen zum Schutz von Mensch und Umwelt", Zürich 2018.

Brändle, Fabian: Checks gegen die Oligarchisierung und "Entdemokratisierung" – Wie während der frühen Neuzeit in schweizerischen Landsgemeindeorten die "Demokratie" gewahrt wurde, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 119–144.

Buckledee, Steve: The language of Brexit: how Britain talked its way out of the European Union, London 2018.

Bühlmann, Marc: "Leuchtturm der Hoffnung" oder Erzeugerin "irrationaler Ängste" – taugt die direkte Demokratie der Schweiz als Vorbild? in: Apelt, Andreas H./Reimers, Dirk (Hrsg.), Repräsentative versus direkte Demokratie, Repräsentation in der Krise? Halle 2018, S. 101–121.

Caluwaerts, Didier/Reuchamps, Min: The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy: the G1000 in Belgium, London 2018.

Cere, Rinella: "Little England Beats Great Britain": Italian Media Coverage of the EU Referendum 2016, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 239–256.

Chambers, Simone: Making Referendums Safe for Democracy: A Call for More and Better Deliberation, in: SPSR. Swiss Political Science Review 24/2018, Nr. 3, S. 305–311.

Cheneval, Francis/el-Wakil, Alice: Introduction to the Debate: Do Referendums Enhance or Threaten Democracy, in: SPSR. Swiss Political Science Review 24/2018, Nr. 3, S. 291–293.

Cheneval, Francis/el-Wakil, Alice: The Institutional Design of Referendums: Bottom-Up and Binding, in: SPSR. Swiss Political Science Review 24/2018, Nr. 3, S. 294–304.

Cheneval, Francis/Ferrín, Mónica: Direct democracy in the European Union: an option for democratic empowerment? in: Levi-Faur, David/Van Waarden, Frans (Hrsg.): Democratic empowerment in the European Union, Cheltenham 2018, S. 108–136.

Chollet, Antoine: Referendums Are True Democratic Devices, in: SPSR. Swiss Political Science Review 24/2018, Nr. 3, S. 342–347.

Christensen, Henrik Serup: Knowing and distrusting: how political trust and knowledge shape direct-democratic participation, in: European Societies 20/2018, Nr. 4, S. 572–594.

Clark, Stephen D./Morris, Michelle A./Lomax, Nik: Estimating the outcome of UKs Referendum on EU membership using e-petition data and machine learning algorithms, in: Journal of Information Technology & Politics, 15/2018, Nr. 4, S. 344–357.

Colombo, Céline: Justifications and Citizen Competence in Direct Democracy: A Multilevel Analysis, in: British Journal of Political Science 48/2018, Nr. 3, S. 787–806.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Cortés, Juve J.: Self-Governance in Latin America: To What Extent Can Citizens Make Policy via Direct Democracy? in: Latin American Policy 9/2018, Nr. 1, S. 5–26.

CrimethInc. Ex-Workers' Collective: From democracy to freedom: der Unterschied zwischen Regierung und Selbstbestimmung, München 2018.

De Blasio, Emiliana/Sorice, Michele: Populism between direct democracy and the technological myth, in: Palgrave Communications 4/2018, Artikel Nr. 15.

Decker, Frank: Aporien der Volksgesetzgebung, Was läuft in der Debatte um "mehr direkte Demokratie" schief? in: Mannewitz, Tom (Hrsg.): Die Demokratie und ihre Defekte, Analysen und Reformvorschläge, Wiesbaden 2018, S. 229–250.

Decker, Frank: Direkte Demokratie auf Landes- und Bundesebene. Welche Verfahren sind geeignet? in: ZParl. Zeitschrift für Parlamentsfragen 49/2018, Nr. 3, S. 639–657.

Dekavalla, Marina: Framing referendum campaigns in the news, Manchester 2018.

Dekavalla, Marina: The EU Referendum 2016 on Scottish Television, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 61–74.

Dermont, Clau/Stadelmann-Steffen, Isabelle: Who decides? Characteristics of a Vote and its Influence on the Electorate, in: Representation 54/2018, Nr. 4, S. 391–413.

Dibiasi, Andreas/Abberger, Klaus/Siegenthaler, Michael/Sturm, Jan-Egbert: The effects of policy uncertainty on investment: Evidence from the unexpected acceptance of a far-reaching referendum in Switzerland, in: European Economic Review 104/2018, S. 38–67.

Dovrak, Tomas: The use of local direct democracy in the Czech Republic: how NIMBY disputes drive protest behavior, in: Local Government Studies 44/2018, Nr. 3, S. 329–349.

Draege, Jonas Bergan/Dennison, James: Making sense of Italy's constitutional referendum, in: Mediterranean Politics 23/2018, Nr. 3, S. 403–409.

Ehrenzeller, Bernhard: Art. 139a: Verfahren bei völkerrechtswidriger Volksinitiative, in: Weerts Sophie, et al. (Hrsg.): Révision imaginaire de la Constitution fédérale. Mélanges en hommage au Prof. Luzius Mader, Basel 2018, S. 254–259.

Eichenauer, Eva/Reusswig, Fritz/Meyer-Ohlendorf, Lutz/Lass, Wiebke: Bürgerinitiativen gegen Windkraftanlagen und der Aufschwung rechtspopulistischer Bewegungen, in: Kühne, Olaf/Weber, Florian (Hrsg.), Bausteine der Energiewende, Wiesbaden 2018, S. 633–651.

Eichenberger, Sandra: Schweizer Interessenverbände auf Facebook am Beispiel der Volksabstimmung zur "Grünen Wirtschaft", in: Oswald, Michael/Johann, Michael (Hrsg.), Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel, Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld, Wiesbaden 2018, S. 213–236.

Erne, Roland/Blaser, Markus: Direct democracy and trade union action, in: Transfer: European Review of Labour and Research 24/2018, Nr. 2, S. 217–232.

Fahrettin, Sumer/Jay, Joseph: The paradox of the Iraqi Kurdish referendum on independence: contradictions and hopes for economic prosperity, in: British Journal of Middle Eastern Studies 45/2018, Nr. 4, S. 574–588.

Frey, Bruno S./Steuernagel, Armin/Friedrich, Jonas: Future European Alliance, Europe as a Flexible Democracy, CESinfo Working Paper Nr. 7270, September 2018.

Fuhrer, Corina: Die Umsetzungssicherung kantonaler Volksinitiativen in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: Canapa, Damiano/Landolt, Robin/Müller, Nicola (Hrsg.): Sein und Schein von Gesetzgebung, Erwartungen – Auswirkungen – Kritik, Zürich/St. Gallen 2018, S. 33–48.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

García López, Eloy/ Palici di Suni Prat, Elisabetta/Rogoff, Martin A.: Direct democracy in comparative law, Den Haag 2018.

Gerber, Marlène/Müller, Sean: When the people speak – and decide: deliberation and direct democracy in the citizen assembly of Glarus, Switzerland, in: Policy and Politics 46/2018, Nr. 3, S. 371–390.

Gerstenmeyer, Carmen/Plottka, Julian: Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative? in: integration 41/2018, Nr. 1, S. 26–48.

Glaser, Andreas: Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018.

Glaser, Andreas: Politische Bildung und politische Rechte: Wechselbeziehungen aus staatsrechtlicher Sicht, in: Ziegler, Béatrice/Waldis, Monika (Hrsg.): Politische Bildung in der Demokratie, Wiesbaden 2018, S. 17–36.

Glaser, Andreas: Die Justiz-Initiative: Besetzung des Bundesgerichts im Losverfahren? AJP. Aktuelle Juristische Praxis 2018, S. 1251–1260.

Gorrell, Genevieve/Roberts, Ian/Greenwood, Mark A./Bakir, Mehmet E./Bontcheva, Kalina: Quantifying Media Influence and Partisan Attention on Twitter During the UK EU Referendum, in: Staab, Steffen/Koltsova, Olessia/Ignatov, Dmitry I. (Hrsg.), Social Informatics, 10th International Conference, SocInfo 2018, St. Petersburg, Russia, September 25 – 28, 2018, Proceedings, Part I, S. 274–290.

Graf, Daniel/Stern, Maximilian: Agenda für eine digitale Demokratie: Chancen, Gefahren, Szenarien, Zürich 2018.

Hänni, Julia: Die Straferwartung der Gesellschaft unter besonderer Berücksichtigung der direkten Demokratie, in: ZStR. Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 136/2018, S. 11–21.

Haug, Volker M./Pautsch, Arne: Rechtliche Machbarkeit, in: Baden-Württemberg-Stiftung (Hrsg.), Beteiligungshaushalt auf Landesebene, Eine Machbarkeitsstudie am Beispiel von Baden-Württemberg, Wiesbaden 2018, S. 159–187.

Heidelberger, Anja: Die Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz: Psychologische und soziale Einflüsse auf die Abstimmungsneigung, Baden-Baden 2018.

Henderson Ailsa/Tierney, Stephen: Can Referendums Foster Citizen Deliberation? The Experience of Canada and the United Kingdom, in: Keating, Michael/Laforest, Guy (Hrsg.), Constitutional Politics and the Territorial Question in Canada and the United Kingdom. Comparative Territorial Politics, Cham 2018, S. 159–177.

Hernández, Ángela Alameda: The 2016 EU Referendum in Gibraltar: Opinion Articles in Gibraltarian News, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 127–144.

Hewson, Dominic: Pregnant with risk: biopolitics, neoliberalism and the 2004 Irish Citizenship Referendum, in: Irish Political Studies 33/2018, Nr. 4, S. 569–588.

Higgins, Michael/Ridge-Newman, Anthony/McKay, Fiona M.: Scotland, Wales and Press Discourses Amid the 2016 EU Referendum, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 47–60.

Holtkamp, Lars: Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende aus der Perspektive kommunaler Entscheidungsträger, in: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), Handbuch Energiewende und Partizipation, Wiesbaden 2018, S. 125–145.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Huang, David W. F.: Identity Mobilization, Path Dependence, and the Future of the European Union after Brexit, in: Huang, David W.F./Reilly, Michael (Hrsg.), The Implications of Brexit for East Asia, Singapur 2018, S. 177–200.

Jacobs, Kristof/Akkermann, Agnes/Zaslove, Andrej: The voice of populist people? Referendum preferences, practices and populist attitudes, in: Acta Politica 53/2018, Nr. 4, S. 517–541.

Kardas, Saban: Transformation of Turkey's Regional Policies: The Case of the KRG Referendum Debacle, in: International Spectator 53/2018, Nr. 4, S. 16–34.

Katsambekis, Giorgos/Souvlis, George: EU Referendum 2016 in the Greek Press, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 257–280.

Kaufmann, Christine: Kurzatmigkeit oder Weitblick – was kann die moderne Demokratie leisten? in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 119/2018, S. 57–58.

Keller, Helen/Zimmermann, Laura: Die Befürworter der "Selbstbestimmungsinitiative" und ihr Blick nach Deutschland, Verkürzt, verfehlt und irreführend, in: Plädoyer 2018, Nr. 3, S. 44–47.

Ker-Lindsay, James: Turkey's EU accession as a factor in the 2016 Brexit Referendum, in: Turkish Studies 19/2018, Nr. 1, S. 1–22.

Kern, Anna/Hooghe, Marc: The effect of direct democracy on the social stratification of political participation: Inequality in democratic fatigue? in: Comparative European Politics 16/2018, Nr. 4, S. 724–744.

Kjos Fonn, Brigitte: It's the Economy, Stupid: Coverage of the British EU Referendum in Norway, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 189–206.

Kleger, Heinz: Demokratisches Regieren: Bürgersouveränität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2018.

Kleinen-von Königslöw, Katharina: Direkte Demokratie in Zeiten individualisierter Mediennutzung, in: Kübler, Daniel (Hrsg.), Medien und direkte Demokratie, Zürich 2018, S. 5–21.

Kley, Andreas: Störfaktor direkte Demokratie, in: Schweizer Monat Nr. 1056, Mai 2018, S. 78–81.

Kley, Andreas: Kompromiss – «Trickserei» oder Voraussetzung der Demokratie? AJP 2018 S. 1379–1385.

Knauff, Matthias: Die Europäische Bürgerinitiative – Juristische Betrachtungen unter besonderer Berücksichtigung der Right2Water-Initiative, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 89–118.

Kost, Andreas/Solar, Marcel: Lexikon direkte Demokratie in Deutschland, Wiesbaden 2018.

Krimmer, Robert et al.: Electronic Voting, Third International Joint Conference, E-Vote-ID 2018 Bregenz, Austria, October 2–5, 2018, Cham 2018.

Landemore, Hélène: Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More Deliberative, in: SPSR. Swiss Political Science Review 24/2018, Nr. 3, S. 320–327.

León-Solís, Fernando/Castelló, Enric/O'Donnell, Hugh: Spanish Media and the EU Referendum 2016: The Assault on an Enlightened Project in: Ridge-Newman, Anthony/León-

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 207–222.

Leuzinger, Lukas: „Ds Wort isch frii": die Glarner Landsgemeinde: Geschichte, Gegenwart und Zukunft, Zürich 2018.

Linden, Markus: Getriebene Parlamente? Der Formwandel der Demokratie am Beispiel des Petitionswesens, in: Thaa, Winfried/Volk, Christian (Hrsg.): Formwandel der Demokratie, Baden-Baden 2018, S. 223–240.

Liston, Vanessa/Clodagh, Harris: Polling "misses" – can Q-methodology help? A case study of the Seanad Referendum, in: Irish Political Studies 33/2018, Nr. 4, S. 544–568.

Lyttkens, Carl Hampus/Tridimas, George/Lindgren, Anna: Making direct democracy work: a rational-actor perspective on the graphe paranomon in ancient Athens, in: Constitutional Political Economy 29/2018 Nr. 4, S. 389–412.

Manucci, Luca/Amsler, Michi: Where the wind blows: Five Star Movement's populism, direct democracy and ideological flexibility, in: Italian Political Science Review 48/2018, Nr. 1, S. 109–132.

Magni-Berton, Raùl: Local popular initiative: An account of its first use in France, in: Participations 20/2018, Nr. 1, S. 85–110.

Marczewska-Rytko, Maria: Handbook of direct democracy in Central and Eastern Europe after 1989, Opladen 2018.

Martin, Thomas/Binet, Laurent: Left Versus Right, or Mainstream Versus Margins? Divisions in French Media and Reactions to the "Brexit" Vote, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 145–168.

Martini, Mario: Die Bürger-/Volksbefragung – eine Verjüngungskur für die Demokratie? in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 9–88.

Marusic, Marko: Direkte Demokratie und Völkerrecht – ein problematisches Verhältnis? in: Magister, Editions Weblaw, Bern 2018.

Masser, Kai/Mory, Linda: The gamification of citizens' participation in policymaking, Cham 2018.

Matsusaka, John G.: Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence, in: Public Choice 174/2018, Nr. 1–2, S. 107–143.

McEvoy, Joanne: Letting "the people(s)" decide: peace referendums and power-sharing settlements, in: Democratization 25/2018, Nr. 5, S. 864–881.

McKay, Spencer: Designing Popular Vote Processes for Democratic Systems: Counter-Proposals, Recurring Referendums, and Iterated Popular Votes, in: SPSR. Swiss Political Science Review 24/2018, Nr. 3, S. 328–334.

Menser, Michael: We decide! Theories and Cases in Participatory Democracy, Philadelphia 2018.

Meuwly, Olivier: Une histoire politique de la démocratie directe en Suisse, Neuenburg 2018.

Mietzner, Dana/Vandenhouten, Ralf/Hartmann, Frank/Schultz, Christian: Neue Ansätze der Bürgerbeteiligung bei der Lösung regionaler Problemlagen: Einsatzszenario eines soziotechnischen Assistenzsystems, in: Arnold, Christian/Knödler, Hermann (Hrsg.), Die informatisierte Service-Ökonomie, Wiesbaden 2018, S. 309–331.

Moeckli, Daniel: Referendums: Tyranny of the Majority? in: SPSR. Swiss Political Science Review 24/2018, Nr. 3, S. 335–341.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Moeckli, Silvano: So funktioniert direkte Demokratie, München 2018.

Morel, Laurence/Qvortrup, Matt: The Routledge Handbook to referendums and direct democracy, London/New York, 2018.

Morger, Mario/Schaltegger, Christoph A.: Income tax schedule and redistribution in direct democracies – the Swiss case, in: The Journal of Economic Inequality 16/2018, Nr. 3, S. 413–438.

Mueller, Sam/Bernauer, Julian: Party unity in federal disunity: determinants of decentralised policy-seeking in Switzerland, in: West European Politics 41/2018, Nr. 3, S. 565–593.

Müller, Andreas Th./Schroeder, Werner (Hrsg.): Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge, Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Wien 2018.

Müller, Klaus Peter: The 2016 EU Referendum Stories in Austrian, German, and Swiss Media: Catastrophes, Characterizations, Challenges, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 169–188.

Ohlhorst, Dörte: Akteursvielfalt und Bürgerbeteiligung im Kontext der Energiewende in Deutschland: das EEG und seine Reform, in: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), Handbuch Energiewende und Partizipation, Wiesbaden 2018, S. 101–124.

Ohme-Reinicke, Annette: Bürgerbeteiligung: Entpolitisierung durch Politik? Zur Rekonstruktion politischer Partizipation, in: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), Handbuch Energiewende und Partizipation, Wiesbaden 2018, S. 421–436.

Pállinger, Zoltán Tibor: Direct democracy in an increasingly illiberal setting: the case of the Hungarian national referendum, in: Contemporary Politics 25/2019, Nr. 1, S. 62–77.

Patzelt, Werner J.: Mehr direkte Bürgerbeteiligung – ein "Heilmittel" gegen Populismus und Extremismus? in: Apelt, Andreas H./Reimers, Dirk (Hrsg.), Repräsentative versus direkte Demokratie, Repräsentation in der Krise? Halle 2018, S. 57–79.

Patzelt, Werner J.: Drei Wege zu einer besseren repräsentativen Demokratie in Deutschland: gesetzesaufhebende Referenden, Elternwahlrecht, Vorwahlen für Parlamentsmandate, in: Mannewitz, Tom (Hrsg.): Die Demokratie und ihre Defekte, Analysen und Reformvorschläge, Wiesbaden 2018, S. 197–225.

Pautsch, Arne: Die Reform der kommunalen Direktdemokratie in Brandenburg – Faire Verfahrensbedingungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: NJ. Neue Justiz 2018, S. 457–461.

Pautsch, Arne: Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel" – Direkte Demokratie ohne rechtliche Bindungskraft? Landesbericht Deutschland 2017, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 183–206.

Perrin, Jean-François: Conflits entre le droit interne et le droit international: démocratie directe et/ou pouvoir des juges? Basel 2018.

Petrig, Anna: Sind die parlamentarische Genehmigung und das Referendum im Aussenbereich auf völkerrechtliche Verträge beschränkt? Eine Untersuchung anhand von Kompetenztransfers an Völkerrechtsakteure, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 78/2018, Nr. 1, S. 93–146.

Pich, Christopher/Harvey, John/Armannsdottir, Guja/Kincaid, Andrew: Marketing Brexit: Young Voter Opinion , Engagement and Future Intention in the Context of the EU Referendum: An Abstract, in: Rossi, Patricia/Krey, Nina (Hrsg.), Marketing Transformation: Marketing Practice in an Ever Changing World, Cham 2018, S. 47–48.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Pilniok, Arne: Die Europäische Bürgerinitiative zwischen Legitimationserwartungen und institutioneller Praxis – Ein Beitrag zum Recht auf Beteiligung am demokratischen Leben der Union, in: EuGRZ. Europäische GRUNDRECHTE-Zeitschrift, 45/2018, Nr. 5-8, S. 126–134

Plottka, Julian: Europäische Bürgerinitiativen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, S. 145–148.

Poier, Klaus: BürgerInnenpartizipation durch direkte Demokratie, in: Pabel, Katharina (Hrsg.) 50 Jahre JKU: eine Vortragsreihe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, Wien 2018, S. 165–178.

Poier, Klaus: Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2017, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 165–182.

Porshnev, Alexander: Success Factors of Electronic Petitions at Russian Public Initiative Project: The Role of Informativeness, Topic and Lexical Information, in: Staab, Steffen/Koltsova, Olessia/Ignatov, Dmitry I. (Hrsg.), Social Informatics, 10th International Conference, SocInfo 2018, St. Petersburg, Russia, September 25 – 28, 2018, Proceedings, Part II, S. 243–250.

Qvortrup, Matt (Hrsg.): Referendums Around the World, Cham 2018.

Qvortrup, Matt: Government by referendum, Manchester 2018.

Qvortrup, Matt: The Paradox of Direct Democracy and Elite Accomodation: The Case of Switzerland, in: Jakala, Michaelina/Kuzu, Durukan/Qvortrupp, Matt (Hrsg.), Consociationalism and Power-Sharing in Europe, Cham 2018, S. 177–196.

Reeve, Charles: Le socialisme sauvage: essai sur l‘ auto-organisation et la démocratie directe dans les luttes de 1789 à nos jours, Paris 2018.

Reich, Johannes: Direkte Demokratie und politische Verantwortlichkeit, eine gegenläufige Abhängigkeit, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 119/2018, S. 505–506.

Reidinger, Fabian/Wezel, Hannes: Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 86–110.

Reilly, Shauna: Direct Democracy: a double-edged sword, Boulder 2018.

Reitz, Tilman: Bürgerschaftliches Engagement: demokratische Ansätze und elitäre Aspekte, in: Ohme-Reinicke, Annette/Hackbarth, Daniel (Hrsg.): Neue Bürgerbewegungen – Neue Politik? Stuttgart 2018, S. 57–72.

Renninger, Suzann-Viola: Der Fuss in der Tür. Das Schweizerische Initiativrecht als Instrument für globale Anliegen, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 11–35.

Reutter, Werner: Verfassungsänderungspolitik in Bundesländern: Analysen, in: Reutter, Werner, Verfassungspolitik in Bundesländern, Vielfalt in der Einheit, Wiesbaden 2018, S. 71–158.

Ridge-Newman, Anthony: Reporting the Road to Brexit: The EU Referendum and the Media, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 3–24.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh: Constructing Brexit: Crisis and International Political Communication, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 337–352.

Roberts, Simon Gwyn: "A Pit We Have Dug Ourselves": The EU Referendum and the Welsh Democratic Deficit, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 75–92.

Roca, René: Frühsozialismus und direkte Demokratie, in: Roca, René (Hrsg.), Frühsozialismus und moderne Schweiz, Basel 2018, S. 9–40.

Rochat, Philippe E.: Die Aargauer Gemeindeversammlungen. Empirische Analyse der Einwohnergemeindeversammlungen 2013 bis 2016, Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 14, 2018.

Sachs, Michael/Goraczek, Malgorzata/Rinnerbauer, Bettina/Schoßböck, Judith: Elektronische Bürgerbeteiligung in der Praxis, in: Leitner, Maria (Hrsg.): Digitale Bürgerbeteiligung, Forschung und Praxis – Chancen und Herausforderungen der elektronischen Partizipation, Wiesbaden 2018, S. 41–68.

Samuel-Azran, Tal/Galily, Yair: Israeli Media and the EU Referendum 2016: Political or Economic Story? in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 295–304.

Saunders, Robert: Yes to Europe! The 1975 Referendum and Seventies Britain, Cambridge 2018.

Saxer, Urs: No-Billag-Initiative – Ein Lausbubenstreich, Medialex 2018 S. 5–7.

Schaal, Gary S./Wilhelm, Fränze: Deliberative Minipublics. Zur Notwendigkeit einer Theorie der politischen Legitimation von eingebetteten deliberativen Systemen, in: Thaa, Winfried/Volk, Christian (Hrsg.): Formwandel der Demokratie, Baden-Baden 2018, S. 199–222.

Schaub, Hans-Peter/Leuzinger, Lukas: Die Stimmbeteiligung an der Glarner Landsgemeinde, in: LeGes. Gesetzgebung & Evaluation 29/2018, Nr. 1.

Schmidt, Christopher (Hrsg.): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Stuttgart – 1956 bis 2018, Baden-Baden 2018.

Schoßböck, Judith/Rinnerbauer, Bettina/Parycek, Peter: Digitale Bürgerbeteiligung und Elektronische Demokratie, in: Leitner, Maria (Hrsg.): Digitale Bürgerbeteiligung, Forschung und Praxis – Chancen und Herausforderungen der elektronischen Partizipation, Wiesbaden 2018, S. 11–40.

Schwanholz, Julia/Todd, Graham/Stoll, Peter-Tobias: Managing Democracy in the Digital Age: Internet Regulation, Social Media Use and Online Civic Engagement, Cham 2018.

Schwerdtfeger, Stefan: Legitimation von Quoren in der direkten Demokratie, Berlin 2018.

Seferovic, Goran: Volksinitiative zwischen Recht und Politik: die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Bern 2018.

Serdült, Uwe: Soziale Dimension des E-Voting, Bern 2018.

Silva, Andrea: Direct-Democracy Rules: The Effect of Direct Democracy on State Immigration Legislation, in: Political Science & Politics 51/2018, Nr. 2, S. 298–303.

Simões-Ferreira, Isabel: Discursive Dimensions of the EU Referendum 2016 Press Coverage in Portugal, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.):

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 223–238.

Simon, Christopher A./Matland, Richard E./Wendell, Dane G./Tatalovich, Raymond: Voting Turnout and Referendum Outcomes on Same-Sex Marriage, 1998–2015, in: Social Science 99/2018, Nr. 4, S. 1522–1534.

Share, Oisín: Mobilizing Migration: Analysing the Role of the "Migrant" in the British Press During the EU Referendum 2016 Debate, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 25–46.

Sloam, James: #Votebecause: Youth mobilisation for the referendum on British membership of the European Union, in: New Media & Society 20/2018, Nr. 11, S. 4017–4034.

Smith, Julie: Gambling on Europe: David Cameron and the 2016 Referendum, in: British Politics 13/2018, Nr. 1, S. 1–16.

Smith, William: Disruptive Democracy: The Ethics of Direct Action, in: Raisons Politiques 2018, Nr. 69, S. 13–27.

Stadelmann, David: Testing Proposals for a "Democracy of the Future", in: Homo Oeconomicus 35/2018, Nr. 1-2, S. 123–126.

Strebel Felix: Elektronische Stimmauszählung im Spannungsfeld zwischen kantonaler Souveränität und Aufsicht des Bundes, in: LeGes. Gesetzgebung & Evaluation 29/2018, Nr. 1.

Stucki, Iris: Evidence-based arguments in direct democracy: The case of smoking bans in Switzerland, in: Evaluation and Program Planning 69/2018, S. 148–156.

Stucki, Iris/Pleger, Lyn E./Sager, Fritz: The Making of the Informed Voter: A Split-Ballot Survey on the Use of Scientific Evidence in Direct-Democratic Campaigns, in: SPSR. Swiss Political Science Review 24/2018, Nr. 2, S. 115–139.

Sydow, Gernot: Das Unabhängigkeitsreferendum – Grundlagen und Perspektiven der schottischen Volksabstimmung vom September 2014, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 155–174.

Thewes, Christoph: Verzerrte Beteiligung, Legitimation von Volksentscheiden am Beispiel Stuttgart 21, in: KZfSS. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 70/2018, Nr. 1, S. 53–86.

Toda Castán, Daniel: Von verfehlten Kompromissen: Wie eine verfassungsmässige Befragung über die Belange Kataloniens hätte durchgeführt werden können, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 36–59.

Töndury, Andrea: Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit, ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 119/2018 S. 563–579.

Tolson, Andrew: Polarized Politics and Personalization: British TV News Coverage of the EU Referendum 2016, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 111–126.

Tschentscher, Axel/Gutmann, Andreas/Ruchti, Lars: Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2015-2017, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 121–164.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Tschentscher, Axel/Minder, Miriam: Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 175–224.

Udris, Linards/Eisenegger, Mark/Schneider, Jörg: Die Medienresonanz von Abstimmungsvorlagen im Vergleich, in: Kübler, Daniel (Hrsg.), Medien und direkte Demokratie, Zürich 2018, S. 65–88.

van der Brug, Wouter/van der Meer, Tom/van der Pas, Daphne: Voting in the Dutch "Ukraine-Referendum": a panel study on the dynamics of party preference, EU-attitudes, and referendum-specific considerations, in: Acta Politica 53/2018, Nr. 4, S. 496–516.

Vatter, Adrian: Das Parlament in der Schweiz: Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018.

Velikanov, Cyril: Direct Deliberative Democracy: A Mixed Model, in: Alexandrov, Daniel A. et al. (Hrsg.), Digital Transformation and Global Society, Third International Conference, DTGS 2018, St. Petersburg, Russia, May 30 – June 2 2018, Revised Selected Papers, Part I, S. 63–77.

Villiger, Kaspar: Demokratie – jetzt erst recht! Politik im Zeitalter von Populismus und Polarisierung, Zürich 2018.

Von Armin, Hans Herbert (Hrsg): Erosion von Demokratie und Rechtsstaat? Beiträge auf der 17. Speyer Demokratietagung vom 26. bis 27. Oktober 2017 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 2018.

Waddell, Christopher: Whose News? How the Canadian Media Covered Britain's EU Referendum, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 305–320.

Walter, Stefanie/Dinas, Elias/Jurado, Ignacio/Konstantinidis, Nikitas: Non-cooperation by popular vote: expectations, foreign intervention, and the vote in the 2015 Greek bailout referendum, Cambridge 2018.

Way, Lyndon C.S.: Turkish Newspapers: How They Use "Brexit" for Domestic Political Gain, in: Ridge-Newman, Anthony/León-Solís, Fernando/O'Donell, Hugh (Hrsg.): Reporting the Road to Brexit: International Media and the EU Referendum 2016, Cham 2018, S. 281–294.

Welp, Yanina/Braun Binder, Nadja: Initiativen und Referenden in Lateinamerika, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 60–85.

Welp, Yanina/Milanese, Juan Pablo: Playing by the rules of the game: partisan use of recall referendums in Colombia, London 2018.

Willner-Reid, Matthew: The Rise of Referendums: A Death Sentence for Multilateralism? in: International Spectator 53/2018, Nr. 2, S. 1–20.

Winkler, Katrin: Demokratische Praxis und Pragmatismus: Partizipation und Repräsentation auf Bundes- und Berliner Landesebene, Wiesbaden 2018.

Yonk, Ryan M./Smith Josh T.: Quality of Life and Direct Democracy, in: Yonk, Ryan M./Smith Josh T. (Hrsg.): Politics and Quality of Life, The Role of Well-Being in Political Outcomes, Cham 2018, S. 77–86.

Zhang, Aihua: New Findings on Key Factors Influencing the UK's Referendum on Leaving the EU, in: World Development 102/2018, S. 304–314.

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Herausgeber

Prof. Dr. Nadja Braun Binder (Schriftleitung) ist Professorin für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel. Forschungsschwerpunkte: Direkte Demokratie in der Schweiz und in Europa, Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Religionsfreiheit im Internet, Öffentliches Recht, Finanzverfassungs- und Steuerrecht (nadja.braunbinder@unibas.ch).

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld ist ordentlicher Professor für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg im Breisgau und Direktor des dortigen Walter Eucken Instituts. Forschungsschwerpunkte: Finanzwissenschaft, Wirtschaftspolitik, Neue Politische Ökonomie, Ökonomische Analyse des Rechts (feld@walter-eucken-institut.de).

Prof. Dr. Peter M. Huber ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Richter des Bundesverfassungsgerichts. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Governance in Mehr-Ebenen-Systemen (Demokratie, Föderalismus), Allgemeines Verwaltungs-, Öffentliches Wirtschafts- und Medienrecht (peter.m.huber@jura.uni-muenchen.de).

Prof. Dr. Klaus Poier ist ao. Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl-Franzens-Universität Graz (Österreich). Forschungsschwerpunkte: Wahlrecht und Wahlsysteme, Parteien, Direkte Demokratie, insbesondere auf lokaler Ebene in Österreich, Populismus, österreichisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Landesrecht in Österreich, mit Schwerpunkt auf dem Recht des Bundeslandes Steiermark (klaus.poier@uni-graz.at).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Prof. Dr. Fabian Wittreck ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Hauptantragsteller im dortigen Exzellenzcluster „Religion und Politik“. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Verfassungsrecht, insbesondere das Landesverfassungsrecht, das Recht der Dritten Gewalt, Naturrechtslehren und mittelalterliche Rechtsphilosophie, die neuere Verfassungsgeschichte sowie das Verhältnis von Recht und Religion (fwitt_01@uni-muenster.de).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Über die Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Gavin Barrett ist Professor sowie Head of Teaching an der Sutherland School of Law, University College Dublin (gavin.barrett@ucd.ie).

Dr. Laurent Bernhard ist Senior Researcher am Schweizer Kompetenzzentrum Sozialwissenschaften (FORS) der Universität Lausanne (laurent.bernhard@fors.unil.ch).

PD Dr. iur. & lic. phil. Corsin Bisaz ist Privatdozent für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht an der Universität Zürich sowie wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Demokratie Aarau (corsin.bisaz@zda.uzh.ch).

Prof. Dr. Nadja Braun Binder ist Mitherausgeberin und Schriftleiterin des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Inhaber des Lehrstuhls für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg i. Üe. (reiner.eichenberger@unifr.ch).

Andreas Gutmann, ref.iur., arbeitet als wissenschaftlicher Assistent am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bern (andreas.gutmann@oefre.unibe.ch).

Prof. Dr. iur. Hermann K. Heußner lehrt Öffentliches Recht und Recht der sozialen Arbeit an der Hochschule Osnabrück (h.heussner@hs-osnabrueck.de).

Bruno Kaufmann ist Stiftungsrat der Swiss Democracy Foundation, globaler Demokratiekorrespondent für den Auslanddienst „Swissinfo“ der Schweizerischen Rundfunkgesellschaft und berichtet als Nordeuropakorrespondent für das Schweizer Radio und Fernsehen SRF (bruno.kaufmann@swissdemocracy.foundation).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Prof. Dr. iur. Arne Pautsch ist Professor für Öffentliches Recht und Kommunalwissenschaften sowie Direktor des Instituts für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg (pautsch@hs-ludwigsburg.de).

Prof. Dr. Klaus Poier ist Mitherausgeber des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

Frank Rehmet, Dipl. pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e.V. (frank.rehmet@mehr-demokratie.de).

Lars Ruchti, MLaw, arbeitet als wissenschaftlicher Assistent am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bern (lars.ruchti@oefre.unibe.ch).

Barbara Schaub, BLaw, arbeitet als Studentin in Assistenzfunktion an der juristischen Fakultät der Universität Basel (barbara.schaub@unibas.ch).

Prof. Dr. Mark Schelker ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg i. Üe. (mark.schelker@unifr.ch).

Univ.-Prof. Dr. iur. Axel Tschentscher, LL.M. (Cornell) ist Ordinarius für Staatsrecht, Rechtsphilosophie und Verfassungsgeschichte an der Universität Bern (axel.tschentscher@oefre.unibe.ch).

Prof. Dr. Monika Waldis, Direktionsmitglied des ZDA und Leiterin des Zentrums für Politische Bildung und Geschichtsdidaktik (monika.waldis@fhnw.ch).

Prof. Dr. Fabian Wittreck ist Mitherausgeber des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

Prof. em. Dr. Béatrice Ziegler, Ehemaliges Direktionsmitglied des ZDA und ehemalige Leiterin des Zentrums Politische Bildung und Geschichtsdidaktik (beatrice.ziegler@em.fhnw.ch).

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Sachverzeichnis

Aarau 47, 97, 108 f. 174
Aargau 47, 50, 53, 108
Abstimmungsempfehlung 68, 74, 147, 149
Alaska 232, 240
Analysefähigkeit 56
antiplebiszitär 14, 27
Appenzell-Ausserrhoden 158
Arbeitgeberverband 112
Arizona 233, 237 f., 240, 321
Arkansas 231 ff., 239 f.
Armee 98, 106, 117
Asien 106, 116
Ausgaben 71 f., 77 f., 81, 83 ff., 209 f., 239, 320
Ausgabenregulierung 210
Ausländermotion 157
Auslandschweizer*innen 43
Baden-Württemberg 249, 252, 312
Barcelona 102, 105
Basel-Landschaft 154, 157, 160
Basel-Stadt 155
Bayern 16, 20, 24 f., 89, 93, 130, 246 f., 249 f., 252 f., 256, 262, 266 f., 278, 288, 290
Begrenzungsinitiative 135, 137, 146, 148
Berlin 105, 250, 266, 282, 319, 322
Bern 46, 59, 97, 113, 117, 161
Berufslehre 56 f.
Beteiligungsquoren 73, 125, 318
Bildung 5, 7, 39, 42 ff., 66, 116, 173, 185, 282, 285
Bildungsökonomie 66
Bodenpreise 69, 72
Bonitätsrating 77
Brandenburg 129, 258
Bremen 14, 20, 24, 26, 130, 250, 252, 271
Brexit 209 f., 219, 250, 328
Brüssel 105
Budgetvoranschlag 73, 79
Bundesgericht 43, 135, 139 ff., 156, 163, 322 f., 330
Bundesverfassung 17, 141, 161, 317 f.
Bürgerbeteiligung 114, 116, 252
Bürgernähe 80, 129
Bürgerversammlung 71, 184, 228
Chancengerechtigkeit 66
Colorado 231 f., 236 ff.
Debattierwettbewerb 45
Defizite 24, 69, 72, 85 f.
Democracy International 96, 97, 112, 117
Demokratie
  halbdirekte 42, 57, 67, 73
  parlamentarische 14, 22, 35
  repräsentative 13, 22, 24, 37, 40, 67, 90, 113, 259, 287, 328
Demokratieprinzip 18, 20 f., 26, 37 ff., 263, 280
Deutschland 5, 7, 8, 13, 18, 44, 50, 63, 89, 101, 103, 106, 108, 128, 154, 180, 229, 234 f., 246, 271, 290, 317 f., 320 ff., 328

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Dezentralisierung 72, 82, 84, 89
Didaktik 42, 43 f., 46, 48 f., 60 f., 329
Eidgenössische Steuerverwaltung 78
Eigenfinanzierungsgrad 77
Einbürgerung 43
Einwanderung 188
Eisenstadt 103, 105
EuGH 271
Europäische Bürgerinitiative 5, 104 ff., 272 ff., 278
Europäische Union 54, 101 ff., 137 f., 147, 149, 188 f., 191, 194 f., 197 f., 208 f., 223, 225, 271 f., 274, 276, 328
eurotopia 99 ff., 117
Ewigkeitsgarantie 17, 25 f., 35 f., 38 f., 318
Exekutive 79, 161, 177, 195, 198, 208, 257 f.
Facebook 219 f., 337
Fernsehen 65, 143, 319
Finanzhaushalt 43
Finanzierung 148 f., 151, 209 ., 216, 218, 242, 290, 319
Finanzpolitik 78, 86 f., 89, 91, 330
Finanzreferendum 85, 123
Flächenwidmung 172
Florida 231 ff.
Freiburg 157
Freiheit 23, 45, 49, 51, 62
Gemeindeausgaben 78, 83, 86
Gemeindeautonomie 72, 82, 87, 89, 91
Gemeindefinanzen 67
Gemeinden 43, 67, 70 ff., 76 f., 79 f., 82 ff., 89, 92, 154 ff., 160, 172
Gemeindeversammlung 67, 70 ff., 85, 89 f., 161
Genf 98, 142, 154, 156, 320
Geschäftsprüfungskommission 5, 67, 70
Gesetzgebung
parlamentarische 13, 15 f., 20
Gewerkschaftsbund 112
Glarus 154, 157
Gleichgeschlechtliche Ehe 233, 235
Gleichheit 62, 280
Gleichrangigkeit 16, 19, 22 ff., 37
Global Passport to Modern Direct Democracy 97, 107
Graz 170 f.,
Grossbritannien 70, 104
Grundgesetz 14 f., 17 ff., 36, 180, 278 f., 318
GSoA 98
Gymnasium 56, 58 f., 66
Hamburg 5, 7, 13, 16, 28 ff., 34, 37 ff.
Handlungskompetenz 46, 58, 65
Hawaii 233
Helsinki 109
Hessen 16, 130 ff., 314
Hochwasserschutz 172
Homogenitätsbestimmung 15, 18
Homogenitätsgebot 26
Homogenitätsklausel 279
Hornkuh-Initiative 135, 138 f.
Hundehaltung 172
Idaho 241 ff.
Informations- und Kommunikationstechnologien 57
Informationsorgane 5, 7, 67, 70
Initiative and Referendum Institute 105 ff., 116 f., 229 ff., 234
Instagram 65
Interessengruppen 68, 77, 93, 115, 327
International IDEA 107 f.
Internet 219

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Irland 5, 8, 63, 103, 121, 174 ff., 182 ff., 187 ff., 194, 199, 205, 208 f., 220, 221, 223 ff.
Italien 63, 97, 103, 113, 174, 328
Jahresrechnung 74
Jugendförderung 116
Jugendliche 51, 56 f., 63, 66, 114, 145, 157
Jugendmotion 157
Jugendparlament 45
Jura 98, 142, 151, 154, 157
Kalifornien 73, 92, 110, 229, 231, 233 f., 236 ff., 320 f., 323
Kanada 70
Kantone 43, 59, 71 ff., 82, 89, 98, 136, 140, 142, 146, 150 f., 154 f., 157 ff., 261, 317, 320
Klassenrat 45, 51, 54
Korea 97, 107, 110
Krankenkassen 144, 151, 155
Krankenversicherung 146, 160, 241 ff.
Kultur 56 f., 81, 87, 112, 131, 185, 215, 274
  demokratische 57
  politische 44, 326
Landesverfassung 17, 26, 29, 35 ff., 246 f., 254 ff., 267, 279 f.
Landesverfassungsgericht 13, 15, 17 ff., 26, 28, 36 f., 255, 258, 278, 280 f., 318, 322, 324
Lärmbelästigung 172
Lebensmittel 238 f.
Legitimationsvermittlung 14 f., 17, 19, 26
Lehrmittel 46, 60
Lehrperson 47, 51, 55, 58, 60
Lehrplan 42, 52 f., 55, 58 f.
Leistungsfähigkeit
  gesamtwirtschaftliche 69
  volkswirtschaftliche 72
Liechtenstein 63, 121 ff., 174
Luzern 55, 108, 156
Maine 233 ff., 240 ff.
Marihuana 231 f.
Maryland 234 ff.
Massachusetts 232 f.
Mecklenburg-Vorpommern 5, 8, 246 ff., 251 f., 254 ff., 259, 261 ff., 266 f., 321
Medien 43, 48, 57 ff., 65, 95 f., 139, 167, 214, 325
Meinungsbildung 55, 59, 61, 68, 265, 330
Menschenrechte 43, 46, 54 ff.
Mexiko 95 f.
Michigan 233, 323
Mieterschutz 151, 155
Migration 58
Milizpolitiker*innen 44
Milizsystem 326
Minderheitenschutz 116
Mindestlohn 239 f.
Missouri 233, 240
Montana 232 f., 239, 241 f.
Montevideo 97, 111
München 104, 288, 292
Nationalismus 58
Nebraska 236 f., 240 ff.
Neuenburg 154, 157, 320
Nevada 233
Nidwalden 151, 153 f.
Niederlande 70
Niederösterreich 171
Nizza 101, 103, 177, 194, 198, 202, 204, 223
Nordrhein-Westfalen 128, 267, 302, 304, 307
North Dakota 233
Ohio 232

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Oireachtas 176, 179 ff., 192 f., 199, 202, 206, 215, 226 f.
Oklahoma 233
Ökonomie
politische 73, 81, 92
Ökonomik
politische 67
Opposition 74, 76, 260, 262 ff.
Oregon 229, 231 f., 236, 238 f., 242, 318
ORF 169 f.
Österreich 5, 8, 44, 103, 165 ff., 271, 328
Parteien 68, 74, 98, 142 f., 148, 156, 168 f., 186, 209 f., 216, 219, 221, 245, 259, 275 ff., 284, 325, 327
Peru 121, 123
Planspiel 45
Pluralismus 58
Politiker*innen 67, 68 f., 75 f., 114, 187
Politiksimulation 45
Präferenzwahlsystem 243 ff.
Prävalenzthese 15, 19 f., 22 f., 26, 34, 37
Quoren 20, 40, 128 ff., 159, 292, 318, 324
Radio 65, 143, 209, 319, 349
Rahmenlehrplan 53, 56 ff.
Rechnungshof 70 f., 73 f., 90, 92, 132
Rechnungsprüfungskommission 5, 70, 72, 78, 84, 91, 93
Referendum
fakultatives 159 f., 236, 242, 244
obligatorisches 121 f., 125
Referendumskampagne 186, 194 f., 209 f., 216, 218 ff.
Regierung 70 ff., 74 ff., 88, 90, 98, 115, 128, 138, 153, 171, 173, 175, 177 f., 182, 185 f., 193, 197 f., 205, 208, 210 ff., 221 ff., 246 f., 251 ff., 289, 317, 319, 327, 329
Regierungssystem 95 f.
parlamentarisches 13, 24
Richterwahlen 157
Rom 97, 113 f., 116
RPK 67, 70 ff.
Rumänien 121, 125, 271
Saarland 129, 250
Sachentscheidung 68, 264
Sachsen 16, 24, 250, 267
Salzburg 172
San Francisco 97, 110 f.
San Sebastian 97, 112 f.
Schaffhausen 151, 154
Schladming 170
Schulden 72, 77, 85
Schule 42 ff., 50 f., 54, 64 f.
Schüler*innen 51, 54 f., 60 ff.
Schulhausumbau 172
Schweden 63, 70, 103 f.
Schweiz 5, 7 f., 42, 44 f., 50 ff., 62 ff., 70, 74, 76, 87, 90 ff., 104, 106 ff., 116 f., 135 ff., 143, 145 f., 148, 151 f., 154 f., 157 f., 174, 217, 229, 261, 279, 317 ff.
Schweizer Demokratiestiftung 97, 117
Schwyz 160
Selbstbestimmungsinitiative 135 f., 136, 323
Seoul 97, 109 f., 113
Silicon Valley 110
Slowenien 121, 125
Solothurn 160
South Dakota 229, 240
Sozialwerke 43
Spanien 97, 102, 112, 250
Staatsanleihen 77
Staatsausgaben 69, 77, 84, 88

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Staatsfinanzen 72
Staatsgerichtshof Bremen 14, 20, 23, 25 f.
Staatsrechtslehre 13
Steiermark 170 ff.
Steuerbelastungsindex 78, 83 f.
Steuern 72, 76 ff., 81 ff., 230, 242
Stimmbeteiligung 126, 131, 136, 150 f., 166, 168 f., 174, 199, 204 ff., 326
Stockholm 105, 107, 204
Supreme Court 234
Swissinfo 112, 349
Taichung 97, 113, 116
Taiwan 97, 106 ff., 116, 121, 126
Thüringen 20 f., 23 f., 279 f., 321
Tirol 172
Todesstrafe 131, 177, 192 f., 202, 204, 235 ff.
Tunesien 97, 107, 112
Tunis 97, 112 f.
Twitter 65, 110
Unterricht 42, 46, 49, 55 f., 58, 60 f., 64, 66
Unterschriftenzahl 72
Urnenabstimmung 71
Urteilsfähigkeit 47, 56, 145
Uruguay 97, 107, 111, 328
USA 5, 70, 97, 102, 107, 110, 229, 231, 233 ff., 317 f., 322 ff.
Utah 241 ff.
Verbände 68, 98, 325
Verbrechensbekämpfung 188, 191, 196
Verfassungsgericht
Hamburg 16, 19, 28 ff., 34 ff.,
Verfassungsgerichtshof
Sachsen 23
Thüringen 20 f., 23
Verfassungsrechtsprechung 15, 18
Verfassungsvorbehalt 27, 249, 251, 254, 263
Verschuldung 69, 77 f., 86
Verwaltung 73 f., 79, 95 f., 104, 125, 139, 291, 325 f.
Verwaltungsgerichtsbarkeit 288, 302
Volksbefragung 5, 8, 29, 140, 167, 170 ff., 246 ff., 258 ff., 340
Volksbegehren 5, 20 f., 29 ff., 36, 39 f., 89, 98, 128 ff., 156, 165 ff., 172, 237, 267, 278, 282, 324
Volksentscheid 15, 21, 28 ff., 39 f., 98, 101, 162, 229, 234, 236, 248 f., 258, 261, 267, 282, 321, 330
Volksgesetzgebung 7 f., 13, 15 ff., 27 ff., 35 ff., 39 ff., 104, 132, 229, 234, 236, 245, 251, 259, 261, 265, 279, 317 f., 324
Volksinitiative 8, 29 f., 33, 98, 101, 129, 136 ff., 151, 156, 158, 162 f., 177, 229, 232, 257, 259, 266 f., 281 ff., 317, 320, 322, 329 f., 330
Waadt 154
Wahlbeteiligung 65, 177, 186, 204 f., 324
Wahlentscheidung 68
Wahlperiode 68, 259
Wahlrechtssystem 160 f.
Wahlversprechen 69
Wallis 154, 158
Washington 231 f., 234 ff., 238 ff.
Willensbildung 15, 21, 30, 38 f., 43, 48, 138, 249, 255, 257 ff., 261, 266, 304
Wirtschaft 43, 46, 56, 58, 95 f., 153, 230
Wissensvermittlung 44
Wohnanlage 172
York 105
Youtube 65

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb

Zeitungen 65, 101
Zinsniveau 77
Zivilgesellschaft 58, 95 f., 104, 110, 217
Zufriedenheit 69, 72
Zürich 59, 77, 100, 108, 154, 162 f., 317
Zustimmungsquorum 29, 125, 127, 267

https://doi.org/10.5771/9783748904557, am 27.07.2022, 11:55:56
Open Access - (cc) BY - http://www.nomos-elibrary.de/agb