

# **Volksabstimmungen in Irland.**

## **Eine Übersicht**

15.01.2021

(2., aktualisierte Version)

Frank Rehmet / Achim Wölfel

Mehr Demokratie e.V.

[frank.rehmet@mehr-demokratie.de](mailto:frank.rehmet@mehr-demokratie.de)

[achim.woelfel@mehr-demokratie.de](mailto:achim.woelfel@mehr-demokratie.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung und Begriffsbestimmung .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Regelungen .....</b>	<b>3</b>
2.1 Direktdemokratische Verfahren .....	3
2.2 Volksabstimmungen durch Staatsorgane .....	4
<b>3. Praxis: Volksabstimmungen in Irland .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Literatur und Links .....</b>	<b>9</b>

## 1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Irland kennt das obligatorische Referendum bei Verfassungsänderungen – was von 1937 bis Ende 2020 insgesamt 42 Mal angewandt wurde. Das Land hat in den letzten Jahren durch mehrere Volksabstimmungen internationale Aufmerksamkeit erlangt: *Inhaltlich*, als 2016 die Möglichkeit der gleichgeschlechtlichen Ehe in der Verfassung verankert und 2018 die Regelungen für Schwangerschaftsabbrüche liberalisiert wurden. Aber auch *demokratisch-prozessual*, denn losbasierte Bürgerräte bereiteten die Volksabstimmungen vor.

### **Begriffsbestimmung: Direktdemokratische Verfahren**

In der Frage, was unter „direkter Demokratie“ oder „direktdemokratische Verfahren“ verstanden wird, herrscht in der Wissenschaft kein Konsens. Mehr Demokratie orientiert sich in seinen Publikationen an der von Mehr Demokratie und dem Initiative and Referendum Institute Europe (IRIE) entwickelten und auch vom Direct Democracy Navigator verwendeten Terminologie.

Diese definiert direktdemokratische Verfahren folgendermaßen:

- **Sachfrage:** Es handelt sich um eine Sachabstimmung,
- **Auslösung von unten oder obligatorisch:** Das Verfahren wird „von unten“, durch die Bevölkerung initiiert oder aufgrund einer gesetzlichen Regelung automatisch / obligatorisch ausgelöst,
- **Verbindlichkeit:** Es handelt sich um ein verbindliches Verfahren, das heißt, ein Volksentscheid ist einem Parlamentsbeschluss gleichwertig.

Daraus ergeben sich drei direktdemokratische Verfahrenstypen:

1. Bei der initiiierenden Volksgesetzgebung / **Volksinitiative** wird ein Volksentscheid von den Bürger/innen selbst per Unterschriftensammlung initiiert.
2. Das **fakultative Referendum** richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Eine bestimmte Anzahl von Stimmbürger/innen kann einen Volksentscheid beantragen.
3. Beim **obligatorischen Referendum** ist der Volksentscheid zu bestimmten Gegenständen, meist bei Verfassungsänderungen, verpflichtend vorgeschrieben und findet automatisch statt. Ein entsprechender Parlamentsbeschluss geht diesem voraus.

Neben den drei direktdemokratischen Verfahren gibt es noch durch Staatsorgane eingeleitete Volksabstimmungen – „Präsidial-/Parlamentsreferenden“ genannt. Einige Staaten sehen auch unverbindliche Volksbefragungen vor.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. ausführlich und für 43 europäische Staaten angewandt: Rehmet/Wagner/Weber 2020, insbesondere S. 8 ff. (Begriffsbestimmung).

## 2. Regelungen

### 2.1 Direktdemokratische Verfahren

**Tabelle 1: Direktdemokratische Verfahren in Irland (1937-2020)**

Regelung / Verfahrenstyp (in Kraft seit)	Regelung	Bedingungen	Praxis (Anzahl Volksentscheide)
Obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderungen nach Art. 46 der Verfassung  (in Kraft seit 29.12.1937, wegen Übergangsfrist de facto Regelung in Kraft seit 1941)	Volksentscheid: Einfache Mehrheit der Abstimmenden entscheidet, kein Abstimmungsquorum	Vorheriger Parlamentsbeschluss mit einfacher Mehrheit in beiden Parlamentskammern	42

Quellen: Verfassung Irlands von 1936, [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch).

Die derzeit gültige Verfassung wurde per Volksentscheid verabschiedet und trat am 29. Dezember 1937 in Kraft. Sie enthält ein direktdemokratisches Instrument, das obligatorische Verfassungsreferendum: Alle Verfassungsänderungen müssen vom Volk bestätigt werden. Da die Verfassung eine vierjährige Übergangsperiode vorsah, während der nur das Parlament die Verfassung ändern konnte, gilt das obligatorische Referendum erst seit 1941.

In der Folgezeit entwickelte sich eine rege direktdemokratische Praxis in Irland mit insgesamt 42 Volksentscheiden bis Ende Dezember 2020. Der österreichische Politikwissenschaftler *Stefan Vospornik* weist diesbezüglich auf eine irische Besonderheit hin, welche die hohe Zahl erklärt:

„Relevant ist somit nur das obligatorische Verfassungsreferendum, das in seiner Tragweite einzigartig unter den EU-Staaten ist. Dies liegt daran, dass die irische Verfassung kaum Gesetzesermächtigungen vorsieht und somit praktisch alle bedeutenden Fragen – vom Wahlrecht bis zu EU-Verträgen – durch Verfassungsänderungen in Kraft gesetzt werden müssen.“<sup>2</sup>

#### *Verfahrensregelung*

Das Verfahren ist dabei wie folgt geregelt: Zunächst müssen beide Kammern des Parlaments (Unterhaus und Senat) ein Gesetz zu einer Verfassungsänderung mit einfacher Mehrheit verabschieden. Anschließend wird das Gesetz dann den Bürger/innen zur Abstimmung vorgelegt. Die Verfassungsänderung ist angenommen, wenn eine einfache Mehrheit der Abstimmenden für die Änderung votiert, es gelten weder ein Beteiligungs- noch ein Zustimmungsquorum.

<sup>2</sup> Vospornik 2014, S. 224 f.

*Erste Besonderheit Irlands: Referendum Commission (seit 1998)*

Vor einer Volksabstimmung wird in Irland seit 1998 stets eine so genannte „Referendum Commission“ eingesetzt.<sup>3</sup> Das Ziel der Referendum Commission ist die Förderung der öffentlichen Debatte und somit die Steigerung des Informationsniveaus und der Abstimmungsbeteiligung. Hierzu erstellt sie im Vorfeld einer Volksabstimmung Broschüren, Radio-, TV- und Kinospots sowie andere Informationsmaterialien. Diese erläutern in verständlicher Sprache die Inhalte und Auswirkungen der angestrebten Verfassungsänderung. Informationen – etwa in Form des „Independent Guide“ –, werden vor einer Volksabstimmung an alle Haushalte versendet. Die Referendum Commission versteht sich als inhaltlich neutrale Institution. Sie agiert unabhängig von Regierung und Parlament und wird jeweils für die Dauer einer Volksabstimmung eingesetzt. Als Informationsstelle wird sie deshalb besonders wertgeschätzt und ernst genommen. Vorsitzende der fünfköpfigen Kommission sind jeweils (ehemalige) Richter/innen des Supreme Courts oder des High Courts. Nach jeder Volksabstimmung erstellt die Referendum Commission einen Bericht über ihre Informationskampagne. In Europa stellt eine solche Kommission derzeit noch die Ausnahme dar.

*Zweite Besonderheit Irlands: Volksabstimmungen werden mit losbasierter Bürgerbeteiligung kombiniert: Verfassungskonvent (2012-2014) und Bürgerrat (seit 2016)*

In den letzten Jahren gab es in Irland mehrere losbasierte Bürgerversammlungen – auch *Bürgerräte* genannt – die sehr wichtig für die Referendumspraxis wurden. Zu nennen sind hier insbesondere der Verfassungskonvent (2012-2014) sowie die „Citizens‘ Assembly“ (2016-2018). Solche Bürgerversammlungen befassen sich über einen längeren Zeitraum intensiv mit verschiedenen Themen und übermitteln anschließend ihre Empfehlungen an die Politik. Unter den Empfehlungen der beiden genannten Bürgerversammlungen befanden sich zahlreiche Vorschläge, die eine Verfassungsänderung nötig machen würden und von den politischen Entscheidungsträger/innen aufgegriffen wurden. So kam es zu bislang insgesamt vier obligatorischen Referenden, basierend auf Empfehlungen aus diesen Bürgerversammlungen.<sup>4</sup>

„2012-2014 tagte der Verfassungskonvent („*Convention of the Constitution*“), der neben dem Vorsitzenden und 33 Abgeordneten auch 66 zufällig ausgewählte irische Bürger/innen angehörten. Sie erarbeitete Vorschläge für Verfassungsänderungen, unter anderem zur Einführung der „Ehe für Alle“, über die 2015 abgestimmt wurde. 2016 bis 2018 führte dann ein Bürgerrat („*Citizens‘ Assembly*“) die Arbeit fort. Dabei wurde das Partizipationsmodell leicht verändert: Mitglieder waren 99 per Los ausgewählte Bürger/innen sowie die Vorsitzende *Mary Laffoy*,

<sup>3</sup> Die gesetzlichen Grundlagen der Referendum Commission sind hier zu finden: Referendum Act 1998: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1998/act/1/enacted/en/html> sowie Referendum Act 2001: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/53/enacted/en/html> (Zugriff jeweils 11.1.2021)

<sup>4</sup> Vgl. die Liste der Volksabstimmungen unter Kapitel 3. Praxis: Volksabstimmungen in Irland. Die Volksabstimmungen Nr. 38-41 gingen aus Empfehlungen geloster Bürgerversammlungen hervor.

eine ehemalige Richterin des Supreme Courts (vgl. <https://www.citizensassembly.ie>).<sup>5</sup>

## 2.2 Volksabstimmungen durch Staatsorgane

Irlands Verfassung kennt noch eine weitere Möglichkeit einer Volksabstimmung „von oben“ über ein bereits beschlossenes Gesetz. Damit es dazu kommt, muss ein Gesetz zunächst von beiden Parlamentskammern verabschiedet werden. Anschließend müssen sich – vereinfacht gesagt – die Mehrheit des Senats, mindestens ein Drittel des Unterhauses und die Präsidentin/der Präsident darauf einigen, dass über das Gesetz ein Volksentscheid stattfindet. Beim Volksentscheid gilt das Gesetz als abgelehnt, wenn eine Mehrheit der Abstimmenden dagegen stimmt und diese mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten umfassen (so genanntes „33 Prozent-Ablehnungsquorum“).<sup>6</sup> Obwohl es seit mehr als 70 Jahren existiert, wurde dieses Verfahren noch nie angewendet.

## 3. Praxis: Volksabstimmungen in Irland

Von 1937 bis Ende 2020 fanden 42 obligatorische Verfassungsreferenden statt. Im Folgenden sind diese aufgelistet.<sup>7</sup> Volksabstimmungen, die durch Staatsorgane ausgelöst wurden, gab es bislang keine.

**Tabelle 3: Volksabstimmungen in Irland aufgrund direktdemokratischer Verfahren (1937-2020)**

Nr.	Datum	Thema	Stimme- teiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	1.7.1937	Für Verabschiedung der neuen Verfassung	75,8	56,5	Erfolgreich
2	18.6.1959	Mehrheitswahlrecht	58,4	48,2	Gescheitert
3	16.10.1968	Mehrheitswahlrecht	65,8	39,2	Gescheitert
4	16.10.1968	Erlaubte Schwankung bei der Wahlkreisgröße	65,8	39,2	Gescheitert
5	10.5.1972	Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft	70,9	83,1	Erfolgreich
6	7.12.1972	Aufhebung der Sonderstellung der römisch-katholischen Kirche	50,7	84,4	Erfolgreich
7	7.12.1972	Senkung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahre	50,7	84,6	Erfolgreich
8	5.7.1979	Vertretung der Universitäten im Senat	28,6	92,4	Erfolgreich

<sup>5</sup> Rehmet/Wagner/Weber 2020, S. 78 f.

<sup>6</sup> Vgl. ausführlicher: Vospernik 2014, S. 224.

<sup>7</sup> Zwischen 1922 und 1937 gab es nur eine Volksabstimmung in Irland. Die Abstimmung zur neuen Verfassung basierte auf dem obligatorischen Verfassungsreferendum, das bereits die Verfassung Irlands von 1922 kannte. Abstimmungsdetails: Datum 1.07.1937: Annahme der neuen Verfassung von 1937, Abstimmungsbeteiligung 75,8 Prozent, Ja-Stimmen 56,5 Prozent. Mehr Details vgl. [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch).

Nr.	Datum	Thema	Stimme- teiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
9	5.7.1979	Richterliche Kompetenzen für Adoptionsbehörden	28,6	99,0	Erfolgreich
10	8.9.1983	Für den Schutz ungeborenen Lebens	53,7	66,9	Erfolgreich
11	14.6.1984	Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige	47,5	75,4	Erfolgreich
12	26.6.1986	Einführung der Ehescheidung	60,8	36,5	Gescheitert
13	26.5.1987	Über die Einheitliche Europäische Akte	44,1	69,9	Erfolgreich
14	18.6.1992	Vertrag über die Europäische Union (Maastricht)	57,3	69,1	Erfolgreich
15	25.11.1992	Informationsfreiheit für Abtreibung und Verhütung	68,1	59,9	Erfolgreich
16	25.11.1992	Ausreisefreiheit für Abtreibungen im Ausland	68,2	62,4	Erfolgreich
17	25.11.1992	Erlaubnis einer Abtreibung nur bei Lebensgefahr der Mutter	68,2	34,7	Gescheitert
18	24.11.1995	Einführung der Ehescheidung	62,2	50,3	Erfolgreich
19	28.11.1996	Erschwerte Freilassung auf Kautions für vermutete Schwerverbrecher	29,2	74,8	Erfolgreich
20	30.10.1997	Aufhebung der Vertraulichkeit von Kabinettsitzungen unter bestimmten Umständen	47,2	52,7	Erfolgreich
21	22.5.1998	Für Einrichtung gesamt-irischer Behörden	56,3	94,4	Erfolgreich
22	22.5.1998	Für Vertrag von Amsterdam	56,3	61,7	Erfolgreich
23	11.6.1999	Für die Anerkennung lokaler Regierungen	51,1	77,8	Erfolgreich
24	7.6.2001	Für Vertrag von Nizza	34,8	46,1	Gescheitert
25	7.6.2001	Für Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof	34,8	64,2	Erfolgreich
26	7.6.2001	Für Abschaffung der Todesstrafe	34,8	62,1	Erfolgreich
27	6.3.2002	Schutz menschlichen Lebens während der Schwangerschaft	42,9	49,6	Gescheitert
28	19.10.2002	Für überarbeiteten Vertrag von Nizza (nach Nachverhandlungen)	49,5	62,9	Erfolgreich
29	11.6.2004	Für verfassungsmäßigen Anspruch auf irische Staatsangehörigkeit nur für Kinder irischer Eltern	59,9	79,2	Erfolgreich
30	12.6.2008	Für Vertrag von Lissabon	53,1	46,6	Gescheitert

Nr.	Datum	Thema	Stimme- teiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
31	2.10.2009	Für überarbeiteten Vertrag von Lissabon (nach Nachverhandlungen)	59,0	67,1	Erfolgreich
32	27.10.2011	Für erweiterte Kompetenzen für parlamentarische Kommissionen	56,0	46,7	Gescheitert
33	27.10.2011	Für die Möglichkeit von Gehaltskürzungen für Richter/innen	56,0	79,7	Erfolgreich
34	31.5.2012	Für Vertrag über Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion	50,6	60,3	Erfolgreich
35	10.11.2012	Kinderrechte	33,5	58,0	Erfolgreich
36	4.10.2013	Für Schaffung eines Appellationsgerichts	39,2	65,2	Erfolgreich
37	4.10.2013	Für Abschaffung des Senats (2. Parlamentskammer)	39,2	48,3	Gescheitert
38	22.5.2015	Für Senkung des Mindestalters für Präsidentinnen/Präsidenten	60,5	26,9	Gescheitert
39	22.5.2015	Für Ermöglichung der Heirat für gleichgeschlechtliche Paare	60,5	62,1	Erfolgreich
40	25.5.2018	Für Liberalisierung der Regelungen bei Schwangerschaftsabbrüchen	64,1	66,4	Erfolgreich
41	26.10.2018	Für Aufhebung des Blasphemie-Verbots in der Verfassung	43,8	64,9	Erfolgreich
42	24.5.2019	Für Streichen der Wartefrist für Ehescheidungen aus der Verfassung und Regelung auf Gesetzesstufe (geplant Reduzierung der Frist)	50,8	82,1	Erfolgreich

Quellen: [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch), Vospernik 2014, Referendum Commission of Ireland.

### Daten zur Praxis

*Anzahl:* In den 83 Jahren des Untersuchungszeitraums von 1941 bis Ende 2020 gab es in Irland 42 Referenden. Somit stimmen die Bürger/innen etwa alle zwei Jahre über eine Verfassungsänderung ab. Damit verfügt Irland über eine große Erfahrung im Umgang mit Volksabstimmungen. Das Instrument gehört – und dies ist eine Besonderheit in Europa – zur politischen Routine.<sup>8</sup>

*Abstimmungsbeteiligung:* Die durchschnittliche Beteiligung bei Verfassungsreferenden lag bei 52,1 Prozent. Manche Abstimmungen erreichten sogar eine Beteiligung von 60 Prozent und mehr (etwa zur Europäischen Union oder zu Abtreibungsfragen, Details siehe Tabelle oben). Der hohe durchschnittliche Wert liegt vor allem an der Wichtigkeit der Themen und der hohen Mobilisierung durch Parteien oder

<sup>8</sup> In den meisten Staaten haben direktdemokratische Verfahren Ausnahmecharakter.

andere zivilgesellschaftliche Akteure wie etwa die katholische Kirche. Aber auch die *Referendum Commission*, die Informationen aufbereitet, verständlich darstellt und verbreitet, dürfte zu einer hohen Abstimmungsbeteiligung beitragen.

*Erfolge und Erfolgsquote:* Rund drei Viertel aller Verfassungsänderungen (31 von 42) wurden von der irischen Bevölkerung bestätigt, ein Viertel wurde – oft knapp – abgelehnt. In der Schweiz findet man für obligatorische Verfassungsreferenden übrigens ähnlich hohe Zustimmungswerte (Bundesebene: 75 Prozent).

Die hohe Erfolgs-/Annahmequote hat mehrere Gründe:

- In Irland – wie übrigens auch in der Schweiz – gibt es in der Regel für Verfassungsänderungen einen „Elitenkonsens“, bei dem vor allem die beiden größten Parteien (in Irland: *Fianna Fáil* und *Fine Gael*) und nicht selten auch die kleineren Parteien für die Verfassungsänderung mobilisieren.
- Gerade weil am Ende des gesamten Verfahrens ein Volksentscheid stattfindet, bereitet das Parlament jede Verfassungsänderung sehr gründlich vor, in der Regel auch unter Einbeziehung der größten Oppositionspartei.
- In Irland kann man beobachten, dass Kontroversen bei Verfassungsfragen weitaus seltener auftreten und tagespolitische Aspekte bei den Referenden kaum eine Rolle spielen. Nur bei wenigen Initiativen kamen parteipolitische Bruchlinien zum Tragen – etwa beim Abtreibungsverbot, beim Scheidungsverbot, bei Kinderrechten und bei der Staatsbürgerschaft.

#### **4. Literatur und Links**

Barrett, Gavin (2019): Einsatz und Durchführung von Referenden in Irland – Eine Analyse, in: Braun Binder, Nadja u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 174–228.

Citizens´ Assembly: <https://www.citizensassembly.ie> (Zugriff am 4.1.2021).

Direct Democracy Navigator: <https://www.direct-democracy-navigator.org/>  
(Zugriff am 4.1.2021).

Referendum Commission: <https://www.refcom.ie/> (Zugriff am 5.1.2021).

Rehmet, Frank/Wagner, Neelke/Weber, Tim W. (2020): Volksabstimmungen in Europa. Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich, Opladen/Berlin/Toronto 2020.

Suchmaschine für direkte Demokratie (sudd.ch): <https://www.sudd.ch/> (Zugriff am 11.1.2021).

Verfassung Irlands von 1937: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html> (in englischer Sprache, Zugriff am 23.11.2021).

Vospernik, Stefan (2014): Modelle der direkten Demokratie. Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Baden-Baden 2014.