

# **Volksabstimmungen in den Niederlanden. Eine Übersicht**

*update vom 14.04.2016*

Arjen Nijeboer  
info@meerdemocratie.nl

Ricka Bähnsch  
r.bahnsch@student.maastrichtuniversity.nl

Frank Rehmet  
frank.rehmet@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 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung .....	3
<b>3. Praxis: Volksentscheide in den Niederlanden .....</b>	<b>4</b>
3.1 Direktdemokratische Verfahren .....	4
3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung .....	4
<b>4. Literatur und Links .....</b>	<b>5</b>

## 1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Niederlande weist bislang zwei Volksabstimmungen auf nationaler Ebene auf: Im Jahr 2005 fand eine unverbindliche Volksbefragung zur Verfassung der Europäischen Union statt. Im April 2016 fand ein fakultatives Referendum zum Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine. Damit wurde das erst 2015 eingeführte Bürgerbeteiligungsverfahren, das unverbindliche fakultative Referendum, erstmals angewandt.

Dieses Länderprofil gibt einen kurzen Überblick über die Regelungen und Praxis.

*Begriffsbestimmung: Direktdemokratische Verfahren*

In der Frage, was unter „direkter Demokratie“ oder „direktdemokratischen 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.

Daneben gibt es weitere Varianten der Bürgerbeteiligung, die eine direkte Partizipation bis hin zu einer Volksabstimmung enthalten, aber mindestens eine der oben genannten Definitionsmerkmale nicht erfüllen. Beispiele sind konsultative Volksbefragungen, unverbindliche Volkspetitionen (Anregungen), alle „von oben“ eingeleiteten Volksabstimmungen („Plebiszite“ oder „Parlamentsreferenden“ genannt) sowie Verfahren zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments / Herbeiführung von Neuwahlen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. ausführlicher hierzu: Rehmet/Weber, Volksbegehrensbericht 2015, S. 6 ff.

## 2. Regelungen

### 2.1 Direktdemokratische Verfahren

Direktdemokratische Verfahren im obigen Sinne sieht die niederländische Verfassung derzeit nicht vor. Oft wird in diesem Zusammenhang auf die Parlamentsouveränität nach Artikel 67(3) der Verfassung hingewiesen. Dieser besagt, dass die Mitglieder beider Kammern des Parlaments bei einer Stimmabgabe nicht weisungsgebunden sein sollen.<sup>2</sup>

Seit den 1990er Jahren debattierten die Niederländer/innen immer wieder über direkte Demokratie und Volksabstimmungsverfahren. Im Jahr 1994 scheiterte ein Vorschlag, die Verfassung entsprechend zu ändern, knapp im Senat. Seit einigen Jahren, insbesondere seit der Volksbefragung zur Europäischen Verfassung 2005, intensivierte sich diese Debatte. Obwohl 70 bis 80 Prozent der Niederländer/innen verbindliche Volksentscheide befürworten, mangelt es bisher am politischen Willen der etablierten Politik.<sup>3</sup> Immerhin trat am 1. Juli 2015 ein unverbindliches fakultatives Referendum in Kraft.

Vor kurzem wurde ein Vorschlag für eine Verfassungsreform ins Parlament eingebracht, um dieses unverbindliche Instrument in ein verbindliches (direktdemokratisches) Verfahren umzuwandeln. Hierzu ist jedoch eine parlamentarische Zweidrittel-Mehrheit nach den nächsten Wahlen erforderlich, die derzeit noch nicht in Sicht ist.

### 2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

*Unverbindliches fakultatives (Veto-)Referendum („raadgevend correctief referendum“)*<sup>4</sup>

Am 1. Juli 2015 ist ein Gesetz in Kraft getreten, das unverbindliche Referenden gegen ein bereits in Kraft getretenes Gesetz regelt. Folgende Elemente kennzeichnen dieses Verfahren:

- Das Verfahren ist dreistufig aufgebaut: Zunächst müssen innerhalb von vier Wochen 10.000 Unterschriften gesammelt werden. In der zweiten Stufe ist dann die Unterstützung von mindestens 300.000 Bürger/innen (entspricht etwa 2,4 Prozent der Wahlberechtigten) innerhalb von sechs Wochen nötig. Die Unterschriften dürfen frei und online gesammelt werden. Für letzteres wurde mittlerweile eine App offiziell genehmigt, die eine Initiative selbst entwickelt hatte. Um über eine staatliche Internetseite Unterschriften zu sammeln, bedarf es noch einer Regelung in einer Ausführungsverordnung.<sup>5</sup>
- Themenausschluss: Unzulässig sind Gesetze, die den Haushalt, die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge sowie das Königshaus betreffen.<sup>6</sup>
- Die anschließende Volksabstimmung ist nur dann gültig, wenn eine Abstimmungs-beteiligung von mindestens 30 Prozent erreicht wird („30 Prozent-Beteiligungsquorum“). Jedoch ist diese Abstimmung unverbindlich, das Parlament ist daran nicht gebunden.

2 Vgl. ausführlicher hierzu: Holsteyn/Vollaard 2014, S. 218 ff. sowie die Verfassung der Niederlande.

3 Vgl. ausführlicher hierzu: [www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl).

4 Vgl. Gesetzentwurf vom 18.02.2013: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30372-A.html?> (Zugriff am 21.07.2015)

5 Die Ausführungsverordnung war bis zum 10.12.2015 noch nicht verabschiedet. Vgl. auch <http://people2-power.info/input/netherlands-first-citizen-initiated-popular-vote/>

6 Vgl. ausführlicher hierzu: [www.kiesraad.nl/nieuws/eerste-kamer-stemt-met-invoering-raadgevend-referendum](http://www.kiesraad.nl/nieuws/eerste-kamer-stemt-met-invoering-raadgevend-referendum) und <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30372-A.html?>

Dieses Instrument war bereits 2002 eingeführt worden, jedoch zeitlich befristet. Nach drei Jahren (1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004) wurde es nicht verlängert.

#### *Unverbindliches Parlamentsreferendum (Volksbefragung)*

Das Parlament der Niederlande kann jederzeit ein spezielles Gesetz über eine unverbindliche Volksbefragung zu einem Thema beschließen. Dieses Verfahren ist jedoch nicht in der Verfassung verankert, so dass das Gesetz jeweils ad-hoc verabschiedet werden muss.<sup>7</sup>

#### *Unverbindliche Volkspetition („Burgerinitiatief“)*

Auf Initiative des Abgeordneten Niesco Dubbelboer (PvdA) wurde 2006 das Instrument der unverbindlichen Volkspetition eingeführt. 40.000 Niederländer/innen (0,3 Prozent der Wahlberechtigten) können ein politisches Thema auf die Agenda setzen, das Parlament muss das Anliegen diskutieren und entscheidet darüber. Bestimmte Themen wie Steuern oder Grundrechte sind ausgeschlossen. Ferner sind alle Gesetze ausgeschlossen, über die das Parlament innerhalb der letzten zwei Jahre debattiert hat.<sup>8</sup> Das Instrument wurde bislang recht rege genutzt – von 2006 bis 2015 wurden insgesamt 17 Volkspetitionen eingereicht –, jedoch scheiterten mehrere Volkspetitionen am Themenausschluss.

### **3. Praxis: Volksentscheide in den Niederlanden**

#### **3.1 Direktdemokratische Verfahren**

In den Niederlanden gab es bislang keinen Volksentscheid aufgrund direktdemokratischer Verfahren.

#### **3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung**

Es gab bislang zwei unverbindliche Volksentscheide zu Europathemen: Ein „von oben“ initiiertes Parlamentsreferendum zur Verfassung der Europäischen Union im Jahre 2005 und ein „von unten“ ausgelöstes fakultatives Veto-Referendum im Jahre 2016.

---

7 Ähnliche Verfahren gibt es auch auf kommunaler Ebene, Sporadisch haben einzelne Gemeinden Volksabstimmungen, sogenannte *Volksraadplegingen*, abgehalten, die allerdings immer rechtlich unverbindlich gewesen sind. In der Gemeinde Amsterdam haben die Bürger zum Beispiel im Juni 1997 gegen den Bau einer Nord-Süd-Linie der Metro durch die Stadt gestimmt. Die Linie wurde erstmal nicht gebaut, erst in den Jahren ab 2010 wurde die Pläne erneut diskutiert.

8 Vgl. Direct Democracy Navigator: [www.direct-democracy-navigator.org/legal\\_designs/netherlands-national-agenda-setting-initiative-pax-burgerinitiatief](http://www.direct-democracy-navigator.org/legal_designs/netherlands-national-agenda-setting-initiative-pax-burgerinitiatief). Eine Liste der Volkspetitionen findet sich bei [https://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerinitiatief\\_\(Nederland\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerinitiatief_(Nederland)) (niederländisch, letzter Zugriff am 12.01.2015).

**Tabelle 1: Unverbindliche Volksentscheide in den Niederlanden**

Nr.	Datum	Thema	Stimme- teiligung	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	1.6. 2005	Für Ratifizierung der Verfassung der Europäischen Union	63,3 %	38,5 %	Vorlage abgelehnt
2	6.4.2016	Für Ratifizierung des Assoziierungsabkommens der Europäische Union mit der Ukraine	32,3 %	38,2 %	Vorlage abgelehnt

Quellen: [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch).

### 2005

Die deutliche Ablehnung des Verfassungsvertrags der Europäischen Union mit 61,5 Prozent Nein-Stimmen sorgte für internationales Aufsehen.<sup>9</sup> Europafragen waren davor in den niederländischen Wahlkämpfen wenig präsent, da die Annahme vorherrschte, dass die EU eher ein Randthema für die Niederländer/innen sei. Die Tatsache, dass über Jahre europafreundliche Parteien dominierten, ließ annehmen, dass die Niederländer/innen die EU generell befürworteten.<sup>10 11</sup>

### 2016

Am 6. April 2016 kam es zur ersten „von unten“ initiierten Volksbefragung in den Niederlanden nach neuem Recht. Dabei wurde das Assoziierungsabkommen der Europäischen Union mit der Ukraine zur Vertiefung der Handels- und politischen Beziehungen abgelehnt. Im Herbst 2015 hatten die Initiator/innen des unverbindlichen Veto-Referendums 450.000 Unterschriften und somit deutlich mehr als die benötigten 300.000 gegen das Abkommen eingereicht.<sup>12</sup> Im Vorfeld des Volksentscheids hatte die Regierung erklärt, das Ergebnis der unverbindlichen Abstimmung ernst zu nehmen. Am 6. April 2016 stimmten nur 38,2 Prozent dem Abkommen zu. Die geforderte Mindestbeteiligung von 30 Prozent wurde mit 32,3 Prozent erreicht. Das Ergebnis wurde unter anderem mit der vorhandenen EU-Skepsis gegen die EU als Ganzes erklärt.<sup>13</sup>

## 4. Literatur und Links

C2D, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA):  
[www.c2d.ch](http://www.c2d.ch) (Zugriff am 19.07.2015)

*Direct Democracy Navigator*: [www.direct-democracy-navigator.org](http://www.direct-democracy-navigator.org) (Zugriff am 18.07.2015)

9 Vgl. ausführlicher: [www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl) sowie <https://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/politik/vertiefung/referendumsdebatte/grondwet.html>.

10 Vgl. ausführlicher hierzu: Nijeboer (2014).

11 Vgl. ausführlicher insbesondere zu den Abstimmungsmotiven Nijeboer (2005) sowie Jopp/Kuhle (2005).  
12 Details: <http://people2power.info/input/netherlands-first-citizen-initiated-popular-vote/>, <http://www.burgercomite-eu.nl/raadgevend-referendum-oukrajne/> (jeweils Zugriff am 6.12.2015).

13 Vgl. [www.zeit.de/politik/ausland/2016-04/referendum-assoziierungsabkommen-ukraine-niederlande-eu](http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-04/referendum-assoziierungsabkommen-ukraine-niederlande-eu) (Zugriff am 7.04.2016). Endgültiges Ergebnis nach [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch) und Wahlrat der Niederlande: 38,2 dafür, 61,0 % dagegen, 0,8 Prozent weiße Stimmzettel (die nicht als ungültig, sondern als Enthaltung gewertet werden).

- Gesetzentwurf vom 18.02.2013 zum unverbindlichen fakultativen (Veto-)Referendum („raadgevend correctief referendum“):*  
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30372-A.html?> (Zugriff am 21.07.2015)
- Jopp, Mathias / Kuhle, Gesa-S. (2005): Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden:*  
[www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/working%20papers/Jopp-Kuhle%202005.pdf](http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/working%20papers/Jopp-Kuhle%202005.pdf) (Zugriff am 28.08.2015).
- Kiesraad (20.01.2015): Erste Kamer stemt in met invoering raadgevend referendum:*  
<https://www.kiesraad.nl/nieuws/eerste-kamer-stemt-met-invoering-raadgevend-referendum> (Zugriff am 21.07.2015)
- Meer Democratie (Homepage): <https://www.meerdemocratie.nl/> (Zugriff am 6.12.2015)
- Nijeboer, Arjen (2005): The Dutch Referendum, in: European Constitutional Law Review, 1/2005, S. 393-405, online verfügbar unter [www.academia.edu/8136026/The\\_Dutch\\_Referendum\\_European\\_Constitutional\\_Law\\_Review\\_](http://www.academia.edu/8136026/The_Dutch_Referendum_European_Constitutional_Law_Review_)* (Zugriff am 28.11.2015).
- Nijeboer, Arjen (2014), Ein Sprung nach vorn, in: mdmagazin Nr. 101, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin, [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2014-07-07\\_md-magazin-Ausgabe03-2014.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2014-07-07_md-magazin-Ausgabe03-2014.pdf) (Zugriff am 28.8.2015).
- Parlement & Politiek: Referendum: [www.parlement.com/id/vh8lnhrsk1yn/referendum](http://www.parlement.com/id/vh8lnhrsk1yn/referendum) (Zugriff am 28.08.2015).
- Referendum Platform: [www.referendumplatform.nl/](http://www.referendumplatform.nl/)* (in niederländischer und teilweise in englischer Sprache, Zugriff am 30.07.2015)
- Rehmet, Frank / Weber, Tim (2015): Volksbegehrensbericht 2015, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin, [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht\\_2015.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf)* (Zugriff am 20.07.2015).
- Suchmaschine für direkte Demokratie: [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch)* (Zugriff am 29.07.2015)
- van Holsteyn, Joop / Vollaard, Hans (2014), Ratifying the European Constitutional Treaty by referendum: The end of consensus politics?’, in Hans Vollaard / Jan Beyers / Patrick Dumont (Hg.), 2014, European Integration and Consensus Politics in the Low Countries. London, S. 213- 233.*
- Verfassung der Niederlande. [www.verfassungen.eu/nl/verf83.htm](http://www.verfassungen.eu/nl/verf83.htm)* (in deutscher Sprache, Zugriff am 21.07.2015)
- Westfälische Wilhelms-Universität Münster (2010): Die endlose Referendumsdebatte in den Niederlanden, in NiederlandeNet, Online-Artikel der Universität Münster: [www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/politik/vertiefung/referendumsdebatte/neederland.html#fn1u](http://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/politik/vertiefung/referendumsdebatte/neederland.html#fn1u)* (Zugriff am 28.08.2015).