

Regeln und Verfahren 03

Konsultative Volksabstimmungen / Volksbefragungen

25.03.2014

Autor: Frank Rehmet

frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Begriffsklärung.....	2
2. Besonderheiten und Funktionen von konsultativen Volksabstimmungen.....	3
2.1 Funktionen.....	3
2.2 Schwächen gegenüber direktdemokratischen Verfahren.....	4
3. Konsultative Volksabstimmungen in Europa.....	6
3.1 Übersicht.....	6
3.2 Fallbeispiele mit teilweiser Beachtung des Abstimmungsergebnisses.....	8
3.3 Weitere Fälle mit Beachtung des Abstimmungsergebnisses.....	9
Literatur.....	10

1. Einleitung und Begriffsklärung

Volksabstimmungen kann man in „dezisive (verbindliche)“ und „konsultative (unverbindliche)“ Verfahren unterscheiden. Die direktdemokratischen Verfahren der initiiierenden Volksgesetzgebung, des fakultativen Referendums und des obligatorischen Referendums sind dezisiv – die Volksabstimmung ersetzt hier einen Beschluss des Parlaments.¹

Hingegen liegt bei konsultativen Verfahren die Entscheidungsmacht beim Parlament, die Abstimmung hat somit lediglich konsultativen Charakter. Oft spricht man daher auch von „konsultativen Verfahren“, „konsultativen Plebisziten“ oder „Volksbefragungen“. Im englischsprachigen Raum wird der Begriff „consultative referendum“, „advisory referendum“ (was den beratenden/empfehlender Charakter ausdrückt) oder non-binding referendum“ verwendet.

In diesem paper sollen die beiden Begriffe „konsultative Volksabstimmung“ und „Volksbefragung“ synonym verwendet werden.

Folgende drei Merkmale kennzeichnen die konsultative Volksabstimmung:²

1. Das Verfahren ist rechtlich unverbindlich und hat daher den beratenden Charakter einer Meinungsäußerung/Meinungsumfrage.
2. Die Stimmberechtigten stimmen über eine Sachfrage ab.
3. Die Abstimmung geschieht in einer amtlichen Form analog einer Wahl.

Vorab ist noch festzuhalten, dass konsultative Volksabstimmungen bislang kaum im speziellen Blickfeld der Forschung waren. Oft werden sie bei Untersuchungen über direktdemokratische Verfahren mit behandelt.³ Lediglich das 1988 erschienene Werk von *Ulrich Rommelfanger: Das*

1 Vgl. Rehmet, Frank/Weber, Tim 2013: Volksentscheid-Ranking 2013, hg. Von Mehr Demokratie, S. 49 ff. (Glossar): www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html (Zugriff am 28.02.2014).

2 Vgl. Rommelfanger, Ulrich 1988, Das konsultative Referendum, Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung, Berlin (Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 526), S. 30.

3 Vgl. etwa Patzelt 2011, S. 90 ff., der zwischen sinnvollen und abzulehnenden Instrumenten unterscheidet.

*konsultative Referendum*⁴ hat sich speziell mit konsultativen Volksabstimmungen beschäftigt, dieses Werk hat jedoch keine Fortsetzung oder Aktualisierung erhalten.

Rommelfanger hielt damals übrigens als ein zentrales Untersuchungsergebnis fest, dass die meisten konsultativen Volksabstimmungen de facto eine Bindungswirkung hatten und die Staatsorgane sich an das Ergebnis der Abstimmung hielten.

2. Besonderheiten und Funktionen von konsultativen Volksabstimmungen

Zunächst ist auffällig, dass die meisten Volksbefragungen „von oben“ – durch den Präsidenten, die Regierung oder die Parlamentsmehrheit – initiiert werden. Dann spricht man auch von „konsultativen Referenden“.

Ferner ist es bei einer Volksbefragung von entscheidender Bedeutung, ob und wie mit dem Abstimmungsergebnis von Seiten der politischen Entscheidungsträger umgegangen wird und ob das Ergebnis respektiert wird. Dies hängt von der jeweiligen politischen Kultur wie auch von der spezifischen politischen Konstellation ab.

So fand in Dänemark zum Beispiel 1986 ein Volksentscheid über den Beitritt zum europäischen Binnenmarkt (Einheitliche Europäische Akte) statt. Dies war ein vom Parlament initiiertes konsultatives Plebiszit. Das Parlament erklärte im Vorfeld des Volksabstimmung, dass es den Ausgang des Volksentscheids bindend anerkennen werde, was es dann auch tat.

2.1 Funktionen

Rommelfanger unterscheidet vier grundlegende Funktionen von konsultativen Volksabstimmungen:⁵

- Meinungserforschungsfunktion: Die Meinung der Bürger/innen zu einem bestimmten politischen Gegenstand soll erforscht werden.
- Partizipationsfunktion/Informationsfunktion: Die Bürger/innen werden stärker in die Gesetzgebung eingebunden
- Oppositionsfunktion: Es besteht die Möglichkeit für die Opposition, gegen einen Beschluss zu mobilisieren.
- Konsens- und Legitimationsfunktion: Volksbefragungen werden auch zur Erhöhung der Legitimität einer politischen Entscheidung durchgeführt. Dies betrifft oft grundlegende Fragen wie den Beitritt zu einer Staatengemeinschaft. In dieser Hinsicht können sie jedoch auch strategisch von der Exekutive genutzt werden, um ihre politische Macht zu festigen.

4 Rommelfanger, Ulrich 1988.

5 Vgl. Rommelfanger 1988, S. 36 ff.

2.2 Schwächen gegenüber direktdemokratischen Verfahren

Gerade im Vergleich zu echten direktdemokratischen Verfahren, bei denen die Bürger/innen selbst ein Verfahren in Gang setzen können und eine Volksabstimmung für das Parlament verbindlich ist, zeigen sich Unterschiede und Schwächen von konsultativen Verfahren.

- Das gesamte Verfahren und die politischen (Meinungsbildungs-)Prozesse verlaufen bei unverbindlichen Verfahren generell anders, da das Ergebnis nur empfehlenden Charakter hat.
- Es gibt bei unverbindlichen Verfahren mehr Verfahrensunsicherheit, da nicht sicher ist, ob das Ergebnis des Volksentscheids durch das Parlament umgesetzt/respektiert wird. Dies kann durchaus die Meinungsbildungs- und Informationsprozesse beeinträchtigen.
- Verbindliche direktdemokratische Verfahren, die „von unten“ ausgelöst werden (initiierende Volksgesetzgebung) können ein neues Thema auf die Agenda setzen, Volksbefragungen hingegen nicht.
- Verbindliche direktdemokratische Verfahren üben eine deutlich stärkere Kontrollfunktion gegenüber Entscheidungen des Parlaments aus. Zudem wirken sie kontrollierend auch im Vorfeld von politischen Entscheidungen.
- Bei unverbindlichen, „von oben“ initiierten Verfahren sind Manipulations-, Interpretations- und Einflussmöglichkeiten seitens der repräsentativdemokratischen Entscheidungsträger während des gesamten Verfahrens vorhanden. So kann beispielsweise der Text der Fragestellung oder der Termin der Volksabstimmung gewählt und beeinflusst werden, was bei Volksinitiativen, die von unten initiiert werden, nicht möglich ist. Und auch nach der Volksabstimmung ist ein Interpretationsspielraum vorhanden.
- Rommelfanger weist denn auch nach, dass konsultative Abstimmungen „oftmals weniger zu rein konsultativen, d.h. informatorischen, als vielmehr anderen Zwecken, meist Zwecken politischer Taktik, durchgeführt“⁶ werden.
- Patzelt lehnt Volksbefragungen wie auch andere Verfahren, die „von oben“ ausgelöst werden entschieden ab und begründet dies ebenfalls mit der Manipulierbarkeit dieser Verfahren, die aus strategischen Machtüberlegungen angesetzt werden können.⁷
- Bezüglich der Frage der Verbindlichkeit von Volksbefragungen kommt es vor, dass die Abstimmung zwar rechtlich unverbindlich ist, das Parlament jedoch im Vorfeld erklärt, dass es sich an das Ergebnis hält. Rommelfanger verwendet hierfür den Begriff des „scheinkonsultativen Referendums“. Damit verdeutlicht er, dass solche Abstimmungen oft irgendwo zwischen den beiden Typen der verbindlichen und der unverbindlichen Abstimmung zu verorten sind. Dies kann zum Teil ein Problem darstellen: Die Abgeordneten verpflichten sich zwar, es fehlt aber die bindende rechtliche Klarheit, der Interpretationsspielraum bleibt. Zudem überspielt es die Tatsache, dass eine verbindliche Abstimmung meist angemessener wäre. Rommelfanger weist nach, dass es in zahlreichen Fällen zu solchen scheinkonsultativen Abstimmungen kam. Damit wird aber auch das ganze Instrument der Volksabstimmung diskreditiert: Wenn man schon eine Volksabstimmung durchführt, wozu dann eine konsultative und keine rechtlich

⁶ Rommelfanger 1988, S. 36.

⁷ Vgl. Patzelt 2011, S. 97 ff.

verbindliche? Es handelt sich also oft um ein Instrument, bei dem in vielen Fällen gar nicht wirklich klar ist, was es leisten soll bzw. was es besser als ein verbindliches Verfahren leistet.

- Schließlich kann die Existenz von Volksbefragungen dazu benutzt werden, das Fehlen von echten, verbindlichen direktdemokratischen Instrumenten in einer Verfassung zu kaschieren oder zu legitimieren.

Patzelt fasst zusammen: „Ganz überflüssig und außerdem politisch sehr nachteilig sind „*konsultative Referenden*“, also solche sachunmittelbaren Abstimmungen, die von der politischen Klasse unter der Maßgabe angesetzt werden, sie würden ohnehin keine Bindungswirkung entfalten. Um die Präferenzen der Bevölkerung ausfindig zu machen, braucht es sie wirklich nicht; dies leisten demoskopische Umfragen viel genauer und billiger. Doch Regierende können konsultative Referenden benutzen, um der Opposition in aller Öffentlichkeit ihre Machtlosigkeit zu demonstrieren und anschließend auf die Sogkraft der Mehrheitsposition und Mehrheitspartei zu hoffen. Sie können auch mit einer willkürlich entfachten Referendumskampagne von anderen politischen Themen oder ihnen lästigen Problemen ablenken.“⁸

8 Patzelt 2011, S. 100 f.

3. Konsultative Volksabstimmungen in Europa

3.1 Übersicht⁹

Folgende europäische Staaten kennen das Instrument der konsultativen Abstimmung, sei es, dass es in der Verfassung verankert ist oder dass es ad-hoc ohne Verfassungsgrundlage durchgeführt werden kann. Wie Tabelle 1 zeigt, haben zahlreiche europäische Staaten dieses Instrument bereits angewandt. Die Übersicht zeigt auch, dass zu diesem Verfahren nicht selten in einem besonderen Einzelfall gegriffen wurde, etwa beim Beitritt zur Europäischen Union – so etwa in den ansonsten rein repräsentativdemokratisch verfassten Staaten Finnland, Luxemburg, Niederlande oder Norwegen.

Land	Auslöser / Verfassungsgrundlage	Beispiele aus der Praxis
Belgien	Parlament ad-hoc	1950 Rückkehr König Leopold III. (Zustimmung)(bislang nur ein Einzelfall)
Dänemark	Parlament ad-hoc	1986, Einheitliche Europäische Akte (Zustimmung)
Finnland	Parlament Gesetz 571/1987	1994, Beitritt zur EU (Zustimmung)
Großbritannien	Parlament	2011, Wahlrecht (Ablehnung) 1975, Verbleib in der EG (Zustimmung)
Island	Parlament Referendumsgesetz 91/2000	2012: Sechs Vorlagen, u.a. Verfassungsentwurf, Wahlrecht, Bodenschätze
Italien	Regierung ad-hoc	1989, zur EU, Ausarbeitung Verfassung (Zustimmung)
Malta	Parlament ad-hoc	2011, Scheidungsrecht (Zustimmung) 2003, EU-Beitritt (Zustimmung) 1964 Unabhängigkeit/Neue Verfassung (Zustimmung)
Lettland	Parlament ad-hoc	1991: Unabhängigkeit (Zustimmung)
Liechtenstein	Parlament ad-hoc	1968, Frauenstimmrecht (Zustimmung) (bislang nur ein Einzelfall)
Litauen	Parlament Art. 67, Abs. 3 Verf.	2012, Bau eines neuen Atomkraftwerks (Mehrheit lehnt ab, jedoch am 50 %-Beteiligungsquorum gescheitert) 2008, Längerer Betrieb des Atomkraftwerks Ignalia (Mehrheit stimmt zu, jedoch am 50 %-Beteiligungsquorum gescheitert)
Luxemburg	Parlament Verf. und Rahmengesetz	2005 EU-Verfassung (Zustimmung)
Niederlande	Parlament ad-hoc	2005 EU-Verfassung (Ablehnung)
Norwegen	Parlament ad-hoc	1994, Beitritt zur EU (Ablehnung) 1972, Beitritt zur EG (Ablehnung)

⁹ Für die Hilfe bei der Zusammenstellung danke ich Herrn Patrick Samtlebe, Hamburg, sehr herzlich.

Land	Auslöser / Verfassungsgrundlage	Beispiele aus der Praxis
Österreich	Parlament Art. 49b Verf. (seit 1989 verankert)	2013, Berufsheer (Ablehnung)
Polen	Parlament, Präsident nur dann konsultativ, wenn Stimmbeteiligung weniger als 50 %	Mehrere Vorlagen in den 1990er Jahren
Rumänien	Präsident Art- 90 Verf. und Referendumsgesetz	2009: Einkammerparlament (Zustimmung) 2009: Maximal 300 Abgeordnete (Zustimmung) 2007 Wahlrecht (Mehrheit stimmt zu, jedoch am 50 %- Beteiligungsquorum gescheitert)
Schweden	Parlament Kapitel 8, Art. 4 Verf.	2003, Einführung EURO (Ablehnung) 1994, Beitritt zur EU (Zustimmung) 1980, Atomkraft (Variante 2 gewählt)
Slowakei	Parlament Art. 91,2 Verf.	2003: Beitritt zur EU (Zustimmung)
Spanien	Parlament Art. 92 Verf.	2005, Europ. Verfassung /Zustimmung) 1986, Verbleib Spaniens in der NATO (Zustimmung)
Ungarn	Volk Art. 8 Verf. (Volksinitiative)	Keine Praxis Die Abstimmung ist verbindlich, wenn mehr als 200.000 Unterschriften für die Volksinitiative gesammelt werden. Die Abstimmung ist unverbindlich/konsultativ, wenn zwischen 100.000 und 200.000 Unterschriften für die Volksinitiative gesammelt werden.

Abkürzung: Verf. = Verfassung
Quellen: www.sudd.ch, Rommelfanger 1988, eigene Recherchen.

Festzuhalten ist, dass in allen Ländern mit Ausnahme Ungarns die konsultative Volksabstimmung nicht von den Bürger/innen selbst eingeleitet werden kann, sondern ein Instrument „von oben“ darstellt. Auslöser ist in nahezu allen Staaten das Parlament.

3.2 Fallbeispiele mit teilweiser Beachtung des Abstimmungsergebnisses

Im Folgenden werden einige Fallbeispiele skizziert.

Zunächst werden zwei Fälle dargestellt, bei denen das Ergebnis eines konsultativen Referendums nur teilweise beachtet wurde: Schweden 1980 (Atomkraft) und Spanien 1986 (NATO-Referendum). Anschließend werden weitere konsultative Referenden aufgelistet, die alle vom Parlament umgesetzt wurden.

3.2.1 Schweden 1980, Ausstieg aus der Atomkraft

In Schweden entschied die Bevölkerung am 23. März 1980 über den Ausstieg aus der Atomkraft bis zum Jahr 2010 sowie über die Anzahl von Reaktoren. Das Parlament beschloss nach dem konsultativen Referendum, dass die in Bau befindlichen Reaktoren in Betrieb genommen, jedoch keine weiteren Reaktoren mehr gebaut werden sollten und spätestens im Jahr 2010 der Ausstieg aus der Atomkraft vollzogen sein sollte.

Zwei Ergebnisse sind hier zu differenzieren: Das erste Ergebnis der Volksabstimmung, keinen Neubau über die damals in Bau befindlichen und bestehenden Reaktoren hinaus durchzuführen, wurde umgesetzt: Der letzte Reaktor wurde 1985 in Schweden in Betrieb genommen.

Das zweite Ergebnis des Volksentscheids, bis 2010 den Ausstieg vorzunehmen, wurde hingegen nicht konsequent umgesetzt. So wurden nur zwei Atomreaktoren stillgelegt, mit zum Teil erheblichen politischen und rechtlichen Verwicklungen (Stichwort: Barsebäck). Jedoch ist in Schweden in den letzten Jahren eine rege Diskussion über die Energiepolitik des Landes aufgekommen. Ein kompletter Ausstieg bis 2010 ist jedoch bislang nicht erfolgt.¹⁰

3.2.2 Spanien, 1986, NATO-Beitritt bzw. Verbleib

In Spanien wurde 1986 ein Referendum über den Verbleib in der NATO durchgeführt.

Zur Vorgeschichte: 1982 versprach Ministerpräsident Gonzalez eine Volksabstimmung über den Beitritt Spaniens zur NATO. Im Juni 1985 trat Spanien der NATO jedoch ohne Volksabstimmung bei. Das konsultative Referendum vom 12. März 1986 bezieht sich daher auf den *Verbleib* in der NATO und nennt die Bedingungen.

Abstimmungsfrage: „Erachten Sie es für richtig, dass Spanien unter diesen von der Regierung gelegten Bedingungen Mitglied der Atlantischen Allianz bleibt?“

Bedingungen:

„Die Regierung erachtet es als im nationalen Interesse gelegen, dass Spanien Mitglied der Atlantischen Allianz bleibt. Sie hat beschlossen, dass diese Mitgliedschaft unter folgenden Bedingungen erhalten bleiben soll:

1. Die Beteiligung Spaniens am Bündnis schließt seine Eingliederung in dessen integrierte Militärstruktur nicht ein.
2. Das Verbot der Aufstellung, Lagerung oder Einführung von Atomwaffen auf spanischen Boden bleibt bestehen.
3. Die militärische Präsenz der USA in Spanien wird schrittweise reduziert.“¹¹

Eine Mehrheit von 53,1 Prozent votierte für den Verbleib in der NATO und stimmte mit Ja.

Rommelfanger schildert dieses Fallbeispiel ausführlich und stellt fest, dass es „eine sich lange

¹⁰ Vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Kernenergie_nach_Ländern#Schweden (Zugriff am 24.02.2013)

¹¹ Zitiert nach: Rommelfanger 1988, S. 197.

hinziehende Diskussion“ gab und die Debatte „ein Musterbeispiel der politischen und rechtlichen Probleme bei Konsultativabstimmungen zu stark umstrittenen Fragen“ sei.¹² Hierunter fielen wahltaktische und machtpolitische Überlegungen des damaligen Ministerpräsidenten González, welche die Sachfrage überlappten, die Frage der Verbindlichkeit oder Unverbindlichkeit der Befragung, welche Fragestellung gewählt werden sollte, ob überhaupt eine Abstimmung stattfinden sollte.¹³

Nachgeschichte: Einige Jahre später hat sich Spanien jedoch – durch einen Parlamentsbeschluss und ohne eine erneute Volksabstimmung – für die Eingliederung in die Militärstruktur der NATO entschieden und damit das Ergebnis des Referendums von 1986 teilweise nicht beachtet.

3.3 Weitere Fälle mit Beachtung des Abstimmungsergebnisses

Nachfolgend sind einige Beispiele aus der obigen Tabelle 1 etwas ausführlicher beschrieben, in denen konsultative Volksabstimmungen durchgeführt und das Ergebnis umgesetzt wurde.¹⁴

- **Dänemark:** Nur eine Abstimmung (1986 Beitritt zum europäischen Binnenmarkt), sonst kennt Dänemark nur verbindliche Volksentscheide
- **Finnland:** Beitritt zur Europäischen Union (1994). Das bislang einzige Beispiel einer Volksabstimmung in Finnland, die zu einem besonderen Ereignis abgehalten wurde. Ansonsten ist Finnland strikt repräsentativdemokratisch.
- **Großbritannien:** Zwei konsultative Abstimmungen, zum einen zum Verbleib in der Europäischen Gemeinschaft 1975 und zum anderen zu einem alternativen Wahlrecht 2005.¹⁵ Konsultative Abstimmungen haben inzwischen auch auf regionaler Ebene eine gewisse Verbreitung gefunden.
- **Italien:** Nur ein konsultatives Referendum (1989) zum Mandat für das Europaparlament, eine europäische Verfassung auszuarbeiten. Sonst kennt Italien nur verbindliche Volksentscheide.
- **Liechtenstein:** Nur ein konsultatives Referendum zum Frauenstimmrecht. Sonst kennt Liechtenstein nur verbindliche Volksentscheide.
- **Malta:** Beitritt zur EU (2003). Im März 2003 fand ein konsultatives Referendum zum EU-Beitritt des Landes statt. Das Ergebnis: 53,6 Prozent stimmten für einen Beitritt, die Beteiligung lag bei 91 Prozent. Die Gegner versuchten jedoch, die Legitimation der Abstimmung in Zweifel zu ziehen, da sie alle Enthaltungen und Nicht-Teilnehmenden als NEIN-Stimmen deklarierte und so versuchte, Druck auf das Parlament auszuüben.¹⁶ Diese Strategie verfiel jedoch nicht. Das Referendum wurde beachtet und Malta trat zum 1. Mai 2004 der EU bei.
- **Niederlande:** Nur ein konsultatives Referendum zur EU-Verfassung (2005). Volksabstimmungen sind zwar in der Verfassung der Niederlande nicht vorgesehen, aber

¹² Rommelfanger 1988, S. 195.

¹³ Vgl. Rommelfanger 1988, S. 195 ff.

¹⁴ Quelle: www.sudd.ch (Zugriff am 20.03.2014).

¹⁵ Vgl. Weber, Tim, Das Wahlrechtsreferendum in Großbritannien, 2013 (www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Wahlrecht-Referendum_in_GB_Weber.pdf) (Zugriff am 17.02.2014).

¹⁶ Vgl. <http://c2d.unige.ch>, Datenbankeintrag zu Malta: www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=37808 (Zugriff am 28.02.2014).

angesichts der großen Bedeutung und des öffentlichen Drucks erließ das Parlament ein spezielles Gesetz für eine solche Abstimmung. Die Regierung legte am 23. Februar 2005 das Abstimmungsdatum fest und erklärt, sie respektiere das Abstimmungsergebnis, wenn sich mehr als 30 Prozent der Stimmberechtigten beteiligen. Das Ergebnis wurde respektiert, die EU-Verfassung wurde neu ausgearbeitet.

- **Österreich:** Berufswehr/allgemeine Wehrpflicht/Zivildienst (2013). Vor der Abstimmung vom 20. Januar 2013 versprachen die Regierungsparteien, das Ergebnis zu respektieren. Dies geschah dann auch, als sich die Mehrheit gegen das Berufswehr und für die Beibehaltung der allg. Wehrpflicht sowie des Zivildiensts aussprach. Kritik wurde jedoch an der Vermengung der Fragestellungen (Wehrpflicht und Zivildienst versus Berufswehr und freiwilliger sozialer Dienst) geäußert.¹⁷

Literatur

Patzelt, Werner 2011: Welche plebiszitären Instrumente könnten wir brauchen? Einige systematische Überlegungen, in: Lars P. Feld/Peter M. Huber/Otmar Jung/Hans-Joachim Lauth/Fabian Wittreck (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie, Baden-Baden, S. 63-106.

Rehmet, Frank/Weber, Tim 2013: Volksentscheid-Ranking 2013, hg. von Mehr Demokratie, Berlin.

Rommelfanger, Ulrich 1988, Das konsultative Referendum, Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung, Berlin (Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 526).

¹⁷ Vgl. allgemein und mit weiteren Nachweisen den Wikipedia-Eintrag: http://de.wikipedia.org/wiki/Volksbefragung_zur_Wehrpflicht_in_Österreich_2013 (Zugriff am 1.03.2014).