

Volksabstimmungen in Irland. Eine Übersicht

21.01.2016

Daniel Alexander Davis
daniel.davis@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Begriffsbestimmung 2

2. Regelungen 3

 2.1 Direktdemokratische Verfahren 3

 2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung 4

 2.3 Historischer Exkurs: 1922-1937 5

3. Praxis: Volksentscheide in Irland 6

 3.1 Direktdemokratische Verfahren seit 1937 6

 3.2 Sonstige Verfahren 8

4. Literatur und Links 9

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Irlands direktdemokratische Historie ist in vielerlei Hinsicht interessant. Viele Staaten, die durch einen Unabhängigkeitskampf entstanden sind, haben zur Stärkung ihrer Legitimationsbasis direktdemokratische Elemente verfassungsrechtlich verankert – so auch Irland. Die irische Verfassung von 1922 sah mehrere direktdemokratische Verfahren vor, von denen jedoch nur eines ein Mal zur Anwendung gelangte.

Nach den Verfassungsreformen von 1937 blieb nur noch ein direktdemokratisches Verfahren, das obligatorische Verfassungsreferendum, übrig. Dieses wurde seitdem insgesamt 38 Mal angewandt, so dass Irland zu den Ländern in Europa mit den meisten Volksabstimmungen zählt.

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:

- Bei der **initiiierenden Volksgesetzgebung (Volksinitiative)** wird ein Volksentscheid von den Bürger/innen selbst per Unterschriftensammlung initiiert.
- Das **fakultative Referendum** richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Eine bestimmte Anzahl von Stimmbürger/innen kann einen Volksentscheid beantragen.
- 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 direktere Partizipation bis hin zu einer Volksabstimmung enthalten, aber mindestens eines der oben genannten Definitionsmerkmale nicht erfüllen. Beispiele sind alle „von oben“ eingeleiteten Volksabstimmungen, die auch „Präsidential- oder Parlamentsreferenden“ oder „Plebiszite“ genannt werden (englisch: „top-down“), darüber hinaus konsultative Volksbefragungen, unverbindliche Volkspetitionen (Anregungen), sowie Verfahren zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments/Herbeiführung von Neuwahlen.¹

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

2. Regelungen

2.1 Direktdemokratische Verfahren

Tabelle 1: Direktdemokratische Verfahren in Irland (seit 1937)

Regelung / Verfahrenstyp (in Kraft seit)	Regelung	Bedingungen	Praxis (Anzahl Volks- entscheide)
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	38

Quellen: Verfassung Irlands von 1936, 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 38 Volksentscheiden bis Ende 2015. 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.“²

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.

Referendum Commission

Darüber hinaus wird eine so genannte „Referendum Commission“ (www.refcom.ie) eingesetzt, die die öffentliche Debatte fördern soll, damit das Informationsniveau und die Abstimmungsbeteiligung steigen. Hierzu erstellt sie im Vorfeld einer Volksabstimmung TV- und Kinospots, Materialien, Broschüren und andere Dokumente, erläutert in verständlicher Sprache die Inhalte und Auswirkungen der Verfassungsänderung und versendet Informationen an alle Haushalte. Diese staatliche Kommission wird stets neu vor einer Volksabstimmung einberufen, ist also

² Vospornik 2014, S. 224 f.

keine ständige Einrichtung. Die Kommission agiert unabhängig von der Regierung und vom Parlament, weshalb sie als neutrale, unabhängige Informationsstelle Wert geschätzt und ernst genommen wird.³

Eine solche *Referendum Commission* ist derzeit noch – leider – die Ausnahme in Europa.

2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Parlamentsreferendum/präsidiales Referendum nach Art. 27

Irlands Verfassung kennt noch eine weitere Möglichkeit einer Volksabstimmung „von oben“ über ein bereits beschlossenes Gesetz. Damit es zu einem solchen „von oben“ eingeleiteten Referendum 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“).⁴

Obwohl es seit mehr als 70 Jahren existiert, wurde dieses Verfahren noch nie angewendet.

3 Homepage der Referendum Commission mit zahlreichen Informationen über aktuelle und zurück liegende Volksabstimmungen: www.refcom.ie.

4 Vgl. ausführlicher: Vospernik 2014, S. 224.

2.3 Historischer Exkurs: 1922-1937

Bereits die 1922 verabschiedete und bis 1937 gültige Verfassung Irlands sah Instrumente der direkten Demokratie und der Bürgerbeteiligung vor.

Tabelle 2: Direktdemokratische Verfahren in Irland (1922-1937)

Regelung / Verfahrenstyp (in Kraft seit)	Regelung	Bedingungen	Praxis (Anzahl Volksentscheide)
Direktdemokratische Verfahren			
Obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderungen nach Art. 50 der Verfassung (in Kraft von 1922-1937)	Volksentscheid: (Verfassungsänderung) nur gültig, wenn 50 % teilgenommen haben (50 %-Beteiligungsquorum) <i>und zusätzlich</i> * Entweder Mehrheit der Stimmberechtigten stimmen zu (50 %-Zustimmungsquorum) * oder Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden stimmt zu	1. Vorheriger Parlamentsbeschluss 2. Änderung soll vor Ablauf von acht Jahren nach Verabschiedung der Verfassung (1922) in Kraft treten	1 (= neue Verfassung von 1937)
Volksinitiative nach Art. 48 der Verfassung (in Kraft von 1922-1928)	Volksbegehren: 50.000 Unterschriften Volksentscheid: kein Abstimmungsquorum	Möglich zu einfachen Gesetzen und Verfassungsänderungen	Keine Praxis (kein Ausführungsgesetz verabschiedet)
Sonstige Beteiligungsverfahren			
Fakultativ-parlamentarisches Gesetzesreferendum (in Kraft von 1922-1928)	Unterschriften: 5 %, gekoppelt mit einem vorherigen Parlamentsbeschluss durch die Mehrheit des Senats oder durch 1/3 des Abgeordnetenhauses Volksentscheid: kein Abstimmungsquorum		Keine Praxis
Parlamentsreferendum	3/5-Mehrheit des Senats kann Volksentscheid anberaumen		Keine Praxis

Quellen: www.sudd.ch, Verfassung Irland von 1922.

- Das obligatorische Verfassungsreferendum kam nur ein Mal zum Einsatz, zur Verabschiedung der neuen Verfassung von 1937.⁵ Vorher waren keine Abstimmungen möglich, denn die Verfassung durfte in den ersten acht Jahren ihres Bestehens grundsätzlich nicht geändert werden. Kurz vor Ablauf dieser Regelung wurde sie um weitere acht Jahre verlängert.
- Das für die Volksinitiative notwendige Ausführungsgesetz wurde nie ausformuliert.
- Das fakultativ-parlamentarische Referendum (Veto-Referendum) für Gesetze erforderte neben einer parlamentarischen Minderheit des Abgeordnetenhauses oder einer Mehrheit des Senats, Unterschriften von fünf Prozent der Wahlberechtigten.
- Die Volksinitiative und das Veto-Referendum wurden vom Parlament bereits 1928 per Verfassungsänderung wieder abgeschafft.⁶

5 Vgl. mit etwas mehr Details: www.sudd.ch zum obligatorischen Verfassungsreferendum von 1937.

6 Vgl. Vospornik 2014, S. 223.

3. Praxis: Volksentscheide in Irland

3.1 Direktdemokratische Verfahren seit 1937

Seit 1937 fanden 38 obligatorische Verfassungsreferenden statt. Im Folgenden sind diese aufgelistet.⁷

Tabelle 3: Volksentscheide in Irland aufgrund direktdemokratischer Verfahren (seit 1941)

Nr.	Datum	Thema	Stimme- teiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	18.06.1959	Mehrheitswahlrecht	58,4	48,2	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
2	16.10.1968	Mehrheitswahlrecht	65,8	39,2	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
3	16.10.1968	Erlaubte Schwankung bei der Wahlkreisgröße	65,8	39,2	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
4	10.05.1972	Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft	70,9	83,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen
5	07.12.1972	Aufhebung der Sonderstellung der römisch-katholischen Kirche	50,7	84,4	Erfolgreich = Vorlage angenommen
6	07.12.1972	Senkung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahre	50,7	84,6	Erfolgreich = Vorlage angenommen
7	05.07.1979	Vertretung der Universitäten im Senat	28,6	92,4	Erfolgreich = Vorlage angenommen
8	05.07.1979	Richterliche Kompetenzen für Adoptionsbehörden	28,6	99,0	Erfolgreich = Vorlage angenommen
9	08.09.1983	Für den Schutz ungeborenen Lebens	53,7	66,9	Erfolgreich = Vorlage angenommen
10	14.06.1984	Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige	47,5	75,4	Erfolgreich = Vorlage angenommen
11	26.06.1986	Einführung der Ehescheidung	60,8	36,5	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
12	26.05.1987	Über die Einheitliche Europäische Akte	44,1	69,9	Erfolgreich = Vorlage angenommen
13	18.06.1992	Vertrag über die Europäische Union (Maastricht)	57,3	69,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen
14	25.11.1992	Informationsfreiheit für Abtreibung und Verhütung	68,1	59,9	Erfolgreich = Vorlage angenommen
15	25.11.1992	Ausreisefreiheit für Abtreibungen im Ausland	68,2	62,4	Erfolgreich = Vorlage angenommen
16	25.11.1992	Erlaubnis einer Abtreibung nur bei Lebensgefahr der Mutter	68,2	34,7	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
17	24.11.1995	Einführung der Ehescheidung	62,2	50,3	Erfolgreich = Vorlage angenommen
18	28.11.1996	Erschwerte Freilassung auf Kautions für vermutete	29,2	74,8	Erfolgreich = Vorlage angenommen

⁷ Zwischen 1922 und 1937 gab es nur ein direktdemokratisches Verfahren 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.

Nr.	Datum	Thema	Stimme- teiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
Schwerverbrecher					
19	30.10.1997	Aufhebung der Vertraulichkeit von Kabinettsitzungen unter bestimmten Umständen	47,2	52,7	Erfolgreich = Vorlage angenommen
20	22.05.1998	Einrichtung gesamt-irischer Behörden	56,3	94,4	Erfolgreich = Vorlage angenommen
21	22.05.1998	Vertrag von Amsterdam	56,3	61,7	Erfolgreich = Vorlage angenommen
22	11.06.1999	Anerkennung lokaler Regierungen	51,1	77,8	Erfolgreich = Vorlage angenommen
23	7.06.2001	Vertrag von Nizza	34,8	46,1	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
24	7.06.2001	Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof	34,8	64,2	Erfolgreich = Vorlage angenommen
25	7.06.2001	Abschaffung der Todesstrafe	34,8	62,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen
26	6.03.2002	Schutz menschlichen Lebens während der Schwangerschaft	42,9	49,6	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
27	19.10.2002	Vertrag von Nizza (2. Abstimmung in Folge von Nachverhandlungen mit der EU)	59,0	67,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen
28	11.06.2004	Verfassungsmäßiger Anspruch auf irische Staatsangehörigkeit nur für Kinder irischer Eltern	49,5	62,9	Erfolgreich = Vorlage angenommen
29	12.06.2008	Vertrag von Lissabon	53,1	46,6	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
30	2.10.2009	Vertrag von Lissabon (2. Abstimmung in Folge von Nachverhandlungen mit der EU)	59,0	67,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen
31	27.10.2011	Erweiterte Kompetenzen für parlamentarische Kommissionen	56,0	46,7	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
32	27.10.2011	Möglichkeit für Gehaltskürzungen für Richter	56,0	79,7	Erfolgreich = Vorlage angenommen
33	31.05.2012	Vertrag über Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion	50,6	60,3	Erfolgreich = Vorlage angenommen
34	10.11.2012	Kinderrechte	33,5	58,0	Erfolgreich = Vorlage angenommen
35	4.10.2013	Schaffung eines Appellationsgerichts	39,2	65,2	Erfolgreich = Vorlage angenommen
36	4.10.2013	Abschaffung des Senats	39,2	48,3	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
37	22.05.2015	Senkung des Mindestalters für Präsidenten	60,5	26,9	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
38	22.05.2015	Für Ermöglichung der Heirat für gleichgeschlechtliche Paare	60,5	62,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen

Quellen: www.sudd.ch, Vospernik 2014 sowie eigene Recherchen.

Daten zur Praxis

Anzahl: In den 75 Jahren des Untersuchungszeitraums von 1941 bis Ende 2015 gab es in Irland 38 Referenden. Somit stimmen die Bürger/innen etwa alle zwei Jahre über eine Verfassungsänderung ab. Damit verfügt Irland über eine großen Erfahrung im Umgang mit Volksabstimmungen. Das Instrument gehört – und dies ist eine Besonderheit – zur politischen Routine.⁸

Abstimmungsbeteiligung: Die durchschnittliche Beteiligung bei Verfassungsreferenden lag bei 51,4 Prozent. Manche Abstimmungen erreichten sogar eine Beteiligung von 60 Prozent und mehr (etwa zur Europäischen Union oder zu Abtreibungsfragen, Details siehe Tabelle 3). Der hohe durchschnittliche Wert liegt vor allem an der Wichtigkeit der Themen und der hohen Mobilisierung durch Parteien oder 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 (28 von 38) wurden von der irischen Bevölkerung bestätigt, ein Viertel (10 von 38 = 26,3 Prozent) wurde – oft knapp – abgelehnt. In der Schweiz findet man für obligatorische Verfassungsreferenden übrigens ähnlich hohe Zustimmungswerte (74,7 Prozent, Zeitraum 1848-2012).

Folgende Erklärungsfaktoren erscheinen plausibel:

- 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 Fail* und *Fine Gael*) und nicht selten auch die kleineren 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.

3.2 Sonstige Verfahren

Es gab bislang keine unverbindlichen Volksbefragungen nach Art. 27 der Verfassung.

⁸ In vielen Staaten ist es eher ein politisches Ausnahmeverfahren. Vgl. die diversen Länderprofile bei Mehr Demokratie: www.mehr-demokratie.de/dd_eu-staaten.html.

4. Literatur und Links

C2D, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA):
www.c2d.ch (Zugriff am 09.12.2015)

Citizen's Information Board: www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/referenda/ (Zugriff am 13.12.2015)

Direct Democracy Navigator: www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff am 10.12.2015)

Referendum Commission Ireland: www.refcom.ie (Zugriff am 18.01.2016)

Rehmet, Frank / Weber, Tim (2015): Volksbegehrensbericht 2015, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin
www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf (Zugriff am 12.12.2015)

Suchmaschine für direkte Demokratie: www.sudd.ch/ (Zugriff am 10.01.2016)

Verfassung Irlands von 1922: www.irishstatutebook.ie/eli/1922/act/1/enacted/en/print (in englischer Sprache, Zugriff am 20.12.2015)

Verfassung Irlands von 1937:
www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/ (in englischer Sprache, Zugriff am 13.12.2015)

Vospernik, Stefan (2014): Modelle der direkten Demokratie. Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Baden-Baden, 213-255.