MEHR DEMOKRATIE

Volksabstimmungen in Litauen. Eine Übersicht

25.08.2016

Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Neelke Wagner
neelke.wagner@mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie e. V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel 030 420 823 70
Fax 030 420 823 80
info@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Begriffsbestimmung 2

2. Regelungen 3
2.1 Direktdemokratische Verfahren 3
2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung 4

3. Praxis: Volksentscheide in Litauen 5
3.1 Direktdemokratische Verfahren 5
3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung 7

4. Fazit 8

5. Literatur und Links 9

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

In Litauen fanden auf nationaler Ebene seit 1991 insgesamt 21 Volksabstimmungen statt. Das baltische Land verzeichnet somit eine im europäischen Vergleich rege Praxis. Die meisten der 21 Abstimmungen (17) wurden von den Bürger/innen initiiert oder waren obligatorisch. Vier Abstimmungen initiierte das Parlament (Seimas).

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 **initiierenden 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 direktere 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" – vom Parlament oder der Exekutive – eingeleiteten Volksabstimmungen (auch „Plebiszite" oder „Parlamentsreferenden" genannt) 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

Litauen ist einer der wenigen europäischen Staaten mit direktdemokratischen Verfahren. Drei verschiedene Instrumente sind in der Verfassung verankert: Mit einer Volksinitiative (300.000 Unterschriften) kann die Bevölkerung eigene Gesetze zur Volksabstimmung bringen. Zweitens unterliegen Änderungen zentraler Artikel der Verfassung oder die Übertragung nationaler Souveränitätsrechte auf internationale Organisationen dem obligatorischen Referendum. Drittens gibt es das so genannte „bedingt-obligatorische Referendum“: Es findet statt, wenn eine Verfassungsänderung im Parlament eine Mehrheit von weniger als 60 Prozent erhält.[2]

Tabelle 1: Direktdemokratische Verfahren in Litauen

Regelung / Verfahrenstyp (in Kraft seit)	**Regelung**	**Praxis (Anzahl Volksentscheide)**
Volksinitiative (Art. 9 / Art. 147 der Verfassung) (in Kraft seit 1992)	kein Themenausschluss Volksbegehren: 300.000 Unterschriften (ca. 12 % der Wahlberechtigten), Sammelfrist: 3 Monate (vor 2003: 2 Monate) Volksentscheid: bei einfachen Gesetzen: 50 %-Beteiligungsquorum und 33,3 %-Zustimmungsquorum; bei verfassungsändernden Gesetzen: 50 %-Zustimmungsquorum (vor 2003: generell 50 %-Zustimmungsquorum)	10
Obligatorisches Referendum (Art. 148 der Verfassung sowie Referendumsgesetz) * zu Kernartikel der Verfassung (seit 1992 in Kraft) * zur Übertragung von Souveränitätsrechten auf internationale Organisationen (seit 2002 in Kraft)	Es gelten unterschiedlich hohe Zustimmungsquoren im Volksentscheid: - zu Art. 1 der Verfassung und dazu, dass Litauen keinen „post-sowjetischen Allianzen“ angehören darf[3]: 75 %-Zustimmungsquorum - zu weiteren Kernartikeln der Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum - zur Übertragung von Souveränitätsrechten auf internationale Organisationen: 50 %-Beteiligungsquorum	3
Bedingt-obligatorisches Verfassungsreferendum (Art. 69 Verfassung)	Volksentscheid, wenn eine Verfassungsänderung im Parlament keine Dreifünftel-Mehrheit erhält Volksentscheid: 50 %-Beteiligungsquorum und 33,3 %-Zustimmungsquorum (vor 2003: 50 %-Zustimmungsquorum)	4
Gesamt		**17**

Quellen: www.sudd.ch, Vospernik (2014), eigene Recherchen.

2 Laut www.sudd.ch ist dieses Verfahren bereits mehrere Male zur Anwendung gekommen.
3 Vgl. Vospernik (2014), S. 439 sowie Direct Democracy Navigator: www.direct-democracy-navigator.org/legal_designs/lithuania-national-constitutional-amendment-in-certain-cases-iii (Zugriff am 24.08.2016).

Folgende Aspekte sind bemerkenswert:

- Für die Volksinitiative gilt ein sehr restriktives Unterschriftenquorum in Höhe von 300.000 Unterschriften, das entspricht etwa 12 Prozent der Wahlberechtigten. Zahlreiche Volksinitiativen sind denn auch erwartungsgemäß an dieser Hürde gescheitert.[4]
- Das obligatorische Referendum gilt für Kernartikel der Verfassung: Für den Abschnitt 1 „Der litauische Staat“ (Art. 1 bis 17 der Verfassung), für „Änderungen der Verfassung“ sowie (seit 2002) für die Übertragung von Souveränitätsrechten auf internationale Organisationen. Letzteres wurde im Jahre 2002 – kurz vor dem EU-Beitritt – in die Verfassung aufgenommen.
- Die Ausführungsbestimmungen sind in einem Referendumsgesetz geregelt.

2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Die Verfassung Litauens sieht weitere drei Verfahren der Bürgerbeteiligung vor, die „von oben“ ausgelöst zu einer Volksabstimmung führen können, sowie eine unverbindliche Anregung „von unten“

1. Parlamentsreferendum (Art. 9 Verfassung)
Das Parlament kann einen Volksentscheid initiieren. Das Zustimmungsquorum beträgt 33,3 Prozent, zugleich müssen sich 50 Prozent der Stimmberechtigten beteiligen.

2. Konsultative Volksbefragung (Art. 67 (3) Verfassung, Art. 5 Referendumsgesetz)
Das Parlament kann seit 2002 einen unverbindlichen Volksentscheid (Volksbefragung) initiieren. Damit das unverbindliche Votum der Bürger/innen überhaupt vom Parlament berücksichtigt werden kann, müssen sich 50 Prozent der Stimmberechtigten an der Befragung beteiligen.

3. Oppositionsreferendum (parlamentarische Minderheit) für Verfassungsänderungen (Art. 147 Verfassung)
Eine parlamentarische Minderheit von 25 Prozent der Abgeordneten kann eine Verfassungsänderung vorschlagen. Dieses Recht wurde 1996 eingeführt, damals war noch ein Drittel des Parlaments erforderlich. 2002 wurde dies auf ein Viertel gesenkt.
Hier gilt ein Zustimmungsquorum von 33,3 Prozent beim Volksentscheid, damit die Verfassungsänderung in Kraft treten kann. Zugleich müssen sich 50 Prozent der Stimmberechtigten beteiligen.

Zusätzliches Agenda-Setting-Verfahren: Unverbindliche Volkspetition (Art. 68 Verfassung)
Daneben gibt es noch eine unverbindliche Volkspetition („Volksinitiative“ genannt), die lediglich zu einer Behandlung des Parlaments mit dem Anliegen der Initiator/innen und nicht zu einem Volksentscheid führt. Für einfache Gesetze sind 50.000, für verfassungsändernde Gesetze 300.000 Unterschriften erforderlich.

4 Vgl. Vospernik (2015), S. 441 f.

3. Praxis: Volksentscheide in Litauen

Litauen hat mit 21 Volksabstimmungen in 26 Jahren vergleichsweise viele Volksentscheide erlebt. Die meisten der oben beschriebenen Verfahren kamen zum Einsatz. Zunächst werden die 17 Volksabstimmungen aufgrund direktdemokratischer Verfahren, anschließend die vier Abstimmungen aufgrund sonstiger Beteiligungsrechte dargestellt.

3.1 Direktdemokratische Verfahren

Tabelle 2: Volksentscheide in Litauen aufgrund direktdemokratischer Verfahren (seit 1991)

Nr.	Datum	Verfahren	Thema	Stimmbeteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	23.05. 1992	OR	Präsidialsystem / Verfassungsrevision	59,0	69,4	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 40,9 % nicht erreicht*
2	25.10. 1992	OR	Für neue Verfassung	74,9	75,8	Vorlage angenommen
3	27.08. 1994	VI	Privatisierung (1): Für Erlass eines Privatisierungsgesetzes	36,9	83,6	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 30,8 % nicht erreicht*
4	27.08. 1994	VI	Privatisierung (2): Für Aufhebung gesetzeswidriger Privatisierungen	36,9	83,6	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 30,8 % nicht erreicht*
5	27.08. 1994	VI	Privatisierung (3): Für Beseitigung der Folgen der ungesetzlichen Privatisierungen	36,9	83,5	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 30,8 % nicht erreicht*
6	27.08. 1994	VI	Privatisierung (4): Für Wiederherstellung und Entschädigung entwerteter Privat-Bankkonten	36,9	83,7	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 30,8 % nicht erreicht*
7	27.08. 1994	VI	Privatisierung (5): Für Indexierung des Wertes langfristiger Kapitalanlagen	36,9	83,5	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 30,8 % nicht erreicht*
8	27.08. 1994	VI	Privatisierung (6): Für Wiederherstellung des entwerteten Aktienkapitals in Staatsbesitz	36,9	83,5	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 30,8 % nicht erreicht*
9	27.08. 1994	VI	Privatisierung (7): Für Vereinheitlichung und Offenheit beim gesetzlichen Schutz	36,9	83,9	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 30,8 % nicht erreicht*
10	27.08. 1994	VI	Privatisierung (8): Umsetzung des Privatisierungsgesetzes	36,9	83,7	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 30,8 % nicht erreicht*
11	20.10. 1996	BOR	Für Verkleinerung des Parlaments von 141 auf 111 Sitze	52,1	65,0	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 33,9 % nicht erreicht*
12	20.10. 1996	BOR	Für festen Termin für Parlamentswahl, Legislaturperiode 4 Jahre	52,1	63,6	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 33,1 % nicht erreicht*

Nr.	Datum	Verfahren	Thema	Stimmbeteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
13	20.10. 1996	BOR	Für Hälfte des Budgets für Soziales, Medizin, Wissenschaft und Kultur	52,1	63,4	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 33,0 % nicht erreicht*
14	20.10. 1996	VI	Für Entschädigung bei verlorenen Bankguthaben bis 1990	52,5	79,5	Unecht gescheitert *50 %-Zustimmungsquorum mit 41,7 % nicht erreicht*
15	10.11. 1996	BOR	Für Erwerb von Agrarflächen nur durch bestimmte juristische Personen	39,7	43,4	Vorlage abgelehnt
16	10.-11.05. 2003	OR	Für Beitritt zur Europäischen Union	63,3	91,1	Vorlage angenommen *50 %-Beteiligungsquorum wurde erreicht*
17	29.06. 2014	VI	Kleine Verfassungsreform (u.a. Unterschriften für Volksinitiative 4 % statt 12 %, Verbot von Landverkauf)	15,0	70,8	Unecht gescheitert *50 %-Beteiligungsquorum und 33,3 %-Zustimmungsquorum mit 10,6 % nicht erreicht*

Abkürzungen: VI = Volksinitiative, OR = Obligatorisches Referendum, BOR = bedingt-obligatorisches Referendum (obligatorisch, wenn keine 3/5-Mehrheit im Parlament für Verfassungsänderung stimmt)
Quellen: www.sudd.ch, eigene Recherchen.

Die Auswertung ergab folgendes:

- *Verfahrensart*: von den 17 Verfahren waren 10 Abstimmungsvorlagen Volksinitiativen – jedoch wurde *eine Volksinitiative* (zu Privatisierung, abgestimmt 1994) aus juristischen Gründen in *acht Vorlagen* unterteilt. Drei Verfahren waren obligatorische Referenden und die restlichen vier waren bedingt-obligatorische Referenden.
- *Ergebnisse*: Lediglich zwei der 17 Vorlagen waren erfolgreich im Sinne des Begehrens Dies bedeutet eine formale Erfolgsquote von 12 Prozent. Ein Verfahren erreichte nicht die Abstimmungsmehrheit und scheiterte somit. Die Mehrzahl der Verfahren – 14 von 17 – scheiterte „unecht“ am Abstimmungsquorum (82 Prozent). 13 dieser 14 fanden unter der Bedingung eines 50 %-Zustimmungsquorums und eines unter der Bedingung eines 50 %-Beteiligungsquorums statt.
- Die durchschnittliche *Abstimmungsbeteiligung* betrug 44,5 Prozent.

Hinsichtlich der einzelnen Abstimmungen sind folgende Aspekte bemerkenswert:

- 1992 fanden die ersten beiden Volksabstimmung in Litauen statt. Zur geplanten Verfassungsreform und der Einführung eines Präsidialsystems nach US-amerikanischem Vorbild war hierzu laut Übergangsverfassung und Referendumsgesetz eine Volksabstimmung zwingend vorgeschrieben. Die Mehrheit der Abstimmenden stimmt zwar für die Reform, das erforderliche 50 %-Zustimmungsquorum wurde jedoch mit 41,0 Prozent nicht erreicht. Die neue Verfassung Litauens wurde – im zweiten obligatorischen Referendum gemäß der Übergangsverfassung – angenommen. Das 50 %-Zustimmungsquorum wurde erreicht, auch dank des Zusammenlegens dieser Abstimmung mit der Parlamentswahl.

- *1994: Eine Volksinitiative führt zu acht Vorlagen zum Thema Privatisierung:* Die große Volkspartei „Vaterlandsunion“ hatte mehr als 561.000 Unterschriften zum Erlass eines Gesetzes über „gesetzeswidrige Privatisierungen, entwertete Konten und Aktien und Verletzung des gesetzlichen Schutzes“ eingereicht. Aus juristischen Gründen wurde die Initiative in acht Fragen aufgeteilt. Trotz jeweils deutlicher Abstimmungsmehrheit von mehr als 80 Prozent scheiterten alle acht Vorlagen am benötigten 50 %-Zustimmungsquorum.[5]
- *Beitritt zur EU 2003*: Bemerkenswerterweise wurden vor dem geplanten EU-Beitrittsreferendum die Verfassung und das Referendumsgesetz geändert: Das Zustimmungsquorum von 33,3 Prozent wurde gestrichen. Es galt nunmehr „nur“ noch ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent. Das Referendum erhielt zwei Abstimmungstage (statt einem) und ein erleichtertes Briefeintragungsverfahren. Die Beteiligung betrug denn auch überdurchschnittlich hohe 63,3 Prozent und der Beitritt zur EU fand eine sehr große Mehrheit.[6]
- 2014 startete eine Volksinitiative zur Verlängerung des Landverkaufs an Ausländer sowie zur Reform der Volksinitiative (und anderer kleinerer Verfassungsänderungen). Unter anderem sollte die sehr hohe Hürde von 12 Prozent für eine Volksinitiative auf vier Prozent (100.000 Unterschriften) gesenkt werden. Die Abstimmung scheiterte deutlich am 50 %-Beteiligungsquorum, auch das 33,3 %-Zustimmungsquorum wurde nicht erreicht. Die sehr niedrige Abstimmungsbeteiligung von 15 Prozent deutet auf Boykottaufrufe hin.[7]

3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Zudem fanden vier Volksabstimmungen aufgrund sonstiger Beteiligungsverfahren statt.[8]

Tabelle 3: Volksentscheide in Litauen aufgrund sonstiger Beteiligungsrechte seit 1991

Nr.	Datum	Verfahren	Thema	Stimmbeteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	9.02. 1991	PR	Für Unabhängigkeit Litauens	84,7	93,2	Vorlage angenommen
2	14.06. 1992	PR	Für Abzug der Sowjettruppen bis Ende 1992	76,0	90,8	Vorlage angenommen
3	12.10. 2008	KR	Für längeren Betrieb des Atomkraftwerks Ignalina	48,4	91,4	Unecht gescheitert *50 %-Beteiligungsquorum nicht erreicht*
4	14.10. 2012	KR	Für Bau von neuem Atomkraftwerk	52,6	35,2	Vorlage abgelehnt

Abkürzungen: PR = Parlamentsreferendum, KR = Konsultatives Referendum/Volksbefragung
Quelle: www.sudd.ch.

5 Vgl. ausführlicher Vospernik (2014), S. 441 ff.
6 Vgl. www.sudd.ch zum EU-Beitrittsreferendum.
7 Vgl. etwas ausführlicher https://www.euractiv.com/section/elections/news/lithuania-land-sales-ban-referendum-flops/ (Zugriff am 25.08.2016), wenngleich dort nicht von Boykottaufrufen gesprochen wird. Litauens Präsidentin sagte dieser Quelle zufolge, dass ein Ja in der Volksabstimmung gleichbedeutend mit einem Nein zu Litauens EU-Mitgliedschaft sei.
8 Viele interessante Details zu diesen Abstimmungen finden sich bei Vospernik (2014), S. 444 ff.

Die beiden ersten Parlamentsreferenden 1991 und 1992 erreichten bei sehr hohen Abstimmungsbeteiligungen sehr deutliche Mehrheiten für die Unabhängigkeit und für einen raschen Abzug der sowjetischen Soldaten.
Die beiden konsultativen Volksbefragungen 2008 und 2012 drehten sich um das Thema Atomkraft; beiden ging eine unverbindliche Volkspetition voraus, die jeweils nicht die erforderliche Anzahl an Unterschriften erreichten. Das Parlament beschloss daraufhin, konsultative Volksbefragungen abzuhalten und begründete dies mit der Brisanz des Themas. Beide Abstimmungen endeten übrigens mit einem Sieg der Atomkraftgegner. Das Atomkraftwerk Ignalina wurde Ende 2009 endgültig stillgelegt und das neue Atomkraftwerk ist weiterhin geplant, ohne dass der Bau bislang begonnen wurde.[9]

4. Fazit

Die Regelungen und die Praxis von Volksabstimmungen in Litauen sind sehr facettenreich. Es gibt mehrere Verfahrensvarianten und eine Bilanz von insgesamt bisher 21 Volksabstimmungen.

Wegen der sehr hohen Unterschriften- und Abstimmungsquoren bleiben die Instrumente jedoch in der Praxis weitgehend wirkungslos.

- Das Unterschriftenquorum in Höhe von 12 Prozent für eine Volksinitiative erwies sich als viel zu hoch. Nur sehr große, ressourcenstarke Akteure wie Parteien oder Gewerkschaften können das Verfahren nutzen.
- An den Abstimmungsquoren scheiterten 14 von 17 Volksabstimmungen (82 Prozent) aufgrund direktdemokratischer Verfahren „unecht".
- Alle Hürden zusammen genommen wirken eher abschreckend und können nicht als bürger-/anwendungsfreundlich bewertet werden.

Daraus ergibt sich erheblicher Reformbedarf. Für manche Verfahren wurde das Zustimmungsquorum bereits geringfügig gesenkt: Für Volksinitiativen und für das bedingt-obligatorische Verfassungsreferendum gilt seit 2003 „nur noch" ein 50 %-Beteiligungsquorum und zusätzlich ein 33,3 %-Zustimmungsquorum. Damit bleibt die Regelung weit gehend prohibitiv und lädt weiterhin zu Boykottaufrufen – wie in Italien[10] – ein.

Es bleibt spannend, ob in nächster Zukunft weitere Versuche folgen, diese sehr hohen Hürden zu überwinden und ob die Reform-Fragen in den nächsten Jahren auf die politische Tagesordnung gesetzt werden.

9 Vgl. zu den Hintergründen: http://www.deutschlandradiokultur.de/die-atomkraft-ist-tot-lang-lebe-die-atomkraft-in-litauen.979.de.html?dram:article_id=330040 (Zugriff am 24.08.2016).
10 Vgl. zum 50 %-Beteiligungsquorum insbesondere die zahlreichen negativen Erfahrungen in Italien: Wagner, Neelke (2016): Volksabstimmungen in Italien (Mehr Demokratie-Länderbericht), Berlin 2016: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksabstimmungen_in_italien.pdf (Zugriff am 19.08.2016).

5. Literatur und Links

Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie, www.sudd.ch/ (letzter Zugriff am 08.08.2016)

C2D, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA): www.c2d.ch/ (letzter Zugriff am 08.08.2016)

Direct Democracy Navigator: www.direct-democracy-navigator.org (letzter Zugriff am 20.08.2016)

Referendumsgesetz Litauen (2003): Law on Referendums, last amended 25.02.2003): http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6815 (in englischer Sprache, letzter Zugriff am 23.08.2016)

Rehmet, Frank / Weber, Tim (2015): Volksbegehrensbericht 2015, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf (letzter Zugriff am 22.08.2016)

Verfassung Litauens: http://www.verfassungen.eu/lt/ (in deutscher Sprache, letzter Zugriff am 22.08.2016)

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