

Herausgegeben von

Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber  
Klaus Poier | Fabian Wittreck

# Jahrbuch für direkte Demokratie 2017



**Nomos**

<https://doi.org/10.5771/9783845297675>, am 05.06.2024, 07:21:18  
Open Access –  – <https://www.nomos-elibrary.de/agb>

## Herausgegeben von

Prof. Dr. Nadja Braun Binder, MBA, Assistenzprofessorin für Öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung europäischer Demokratiefragen an der Universität Zürich (*Schriftleitung*)

Prof. Dr. Lars P. Feld, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Walter-Eucken-Instituts

Prof. Dr. Peter M. Huber, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie, Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Klaus Poier, Assistenzprofessor am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl-Franzens-Universität Graz

Prof. Dr. Fabian Wittreck, Professur für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber  
Klaus Poier | Fabian Wittreck

# Jahrbuch für direkte Demokratie 2017



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5590-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-9767-5 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Mit dem Jahrbuch für direkte Demokratie 2017 liegt nunmehr der siebte Band vor. Die Konzeption des Jahrbuchs bleibt unverändert.

Den Auftakt bei den Abhandlungen macht ein Beitrag von *Suzann-Viola Renninger*, in dem – ausgehend vom Anlassfall einer kantonalen Volksinitiative – die „Türöffnerfunktion“ von schweizerischen Volksinitiativen aufgezeigt wird. *Daniel Toda Castán* analysiert in seinem Beitrag das katalanische Selbstbestimmungsreferendum sowie alternative Möglichkeiten für eine den Anforderungen des spanischen Verfassungsgerichts genügende Durchführung einer Volksbefragung. Im Beitrag von *Yanina Welp/Nadja Braun Binder* wird die Entwicklung direktdemokratischer Verfahren in Lateinamerika untersucht und *Fabian Reidinger/Hannes Wezel* befassen sich mit der Frage, inwiefern Bürgerbeteiligung und Zufallsprinzip direktdemokratische Verfahren ergänzen können. Die Dokumentation umfasst Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene in Deutschland von 2015 bis 2017. Denselben Zeitraum deckt auch der Landesbericht zur Schweiz von *Axel Tschentscher/Andreas Gutmann/Lars Ruchti* ab. Mit dem Landesbericht zu Österreich von *Klaus Poier* wird der Grundstein für eine regelmäßige Berichterstattung über die Entwicklungen in diesem Land gelegt. Eine regelmäßige Landesberichterstattung zu Deutschland übernimmt *Arne Pautsch*. Er eröffnet diese mit einem Beitrag zum Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ vom 24. September 2017 in Berlin.

Dagegen gilt es, Veränderungen im Herausgeberkreis anzuzeigen. Otmar Jung, eine der tragenden Stützen des Jahrbuchs seit dessen Start, ist aus dem Kreis der Herausgeberschaft ausgeschieden, da er sich verstärkt anderen Forschungsgebieten widmen will. Zudem kann Hans-Joachim Lauth aufgrund vielfältiger Inanspruchnahme leider nicht mehr mitwirken. Wir danken beiden sehr herzlich für ihre wertvolle langjährige Unterstützung bei der Herausgabe des Jahrbuchs. Neu zum Herausgeberkreis gestoßen sind Nadja Braun Binder von der Universität Zürich (Schweiz) und Klaus Poier von der Karl-Franzens-Universität Graz (Österreich). Ferner informieren wir über den Wechsel in der Schriftleitung. Neu übernimmt diese Aufgabe Nadja Braun Binder. Wir danken Fabian Wittreck, dem bisherigen Schriftleiter, für seinen unermüdlichen Einsatz.

Die Herausgeber danken dem Vorstand von Mehr Demokratie e.V. sowie dem Nomos Verlag für ihre stete Unterstützung. Besondere Erwähnung verdient Herr Frank Rehmet, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e.V., der stets zügig und äußerst gewissenhaft das Layout erstellt und die formalen Aspekte des Jahrbuchs betreut hat. Zu danken haben wir ferner Frau Barbara Schaub, Hilfsassistentin an der Universität Zürich, für die Unterstützung der Schriftleitung, insbesondere bei der formalen Fertigstellung des Bandes 2017.

*Die Herausgeber*

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

## 1. Abhandlungen

*Suzann-Viola Renninger*

Der Fuss in der Tür. Das Schweizerische Initiativrecht  
als Instrument für globale Anliegen 11

*Daniel Toda Castán*

Von verfehlten Kompromissen: Wie eine verfassungsmäßige  
Befragung über die Belange Kataloniens hätte durchgeführt  
werden können 36

*Yanina Welp/Nadja Braun Binder*

Initiativen und Referenden in Lateinamerika 60

*Fabian Reidinger/Hannes Wezel*

Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und  
das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können 86

## 2. Dokumentation

*Frank Rehmet*

Dokumentation Deutschland 111

## 3. Landesberichte

### a) Internationale Ebene

*Axel Tschentscher/Andreas Gutmann/Lars Ruchti*

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2015-2017 121

*Inhaltsverzeichnis*

*Klaus Poier*

Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2017 165

b) Deutschland

*Arne Pautsch*

Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ – Direkte Demokratie  
ohne rechtliche Bindungskraft? Landesbericht Deutschland 2017 183

4. Rechtsprechung

*Fabian Wittreck*

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 207

5. Rezensionenabhandlung

*Thomas Milic*

Anja Heidelberger: Die Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz 295

6. Neue Literatur

*Nadja Braun Binder/Barbara Schaub*

Neue Literatur (2017) 301

Die Herausgeber 311

Über die Autorinnen und Autoren 313

Sachverzeichnis 315

# **1.**

## **Abhandlungen**



# Der Fuss in der Tür. Das Schweizerische Initiativrecht als Instrument für globale Anliegen

Suzann-Viola Renninger<sup>1</sup>

## Abstract

Menschenrechte gelten seit 1948 als ein weltweit gültiges Ideal, an dem sich grundlegende Forderungen nach Gerechtigkeit und einem Leben in Würde ausrichten. Für Tiere gibt es bisher nichts Vergleichbares. Ein Defizit, so die Kritik des schweizerischen Think Tanks *Sentience Politics*.

2017 reichte er in Basel-Stadt eine Initiative ein, die für alle nicht-menschlichen Primaten auf kantonaler Verfassungsebene Grundrechte fordert: Das Grundrecht auf Freiheit und das Grundrecht auf geistige und körperliche Unversehrtheit. Zwar wurde die Initiative im Januar 2018 vom kantonalen Parlament für rechtlich unzulässig erklärt, doch damit erübrigen sich nicht die Fragen. Warum wurde die Initiative gerade in einem schweizerischen Kanton eingereicht? Wer steht dahinter? Was wird damit bezweckt? Denn für das Wohl nichtmenschlicher Primaten in Basel-Stadt wäre auch bei einer Annahme der Initiative durch die Stimmberechtigten kaum etwas gewonnen gewesen. Dies kann also nicht das Anliegen sein. Stattdessen müssen weiterreichende strategische Überlegungen im Spiel sein. Als klassische Fuss-in-der-Tür-Technik soll die Initiative dazu dienen, weltweit auf gesetzlicher Basis eine vegane Ernährung aller Menschen zu verankern.

Die Initiative ist somit ein Beispiel, wie das Initiativrecht der Schweiz für globale Anliegen eingespannt werden kann, in dem es die Funktion eines Türöffners erhält.

---

1 Eine erste Version dieses Aufsatzes mit Schwerpunkt auf der Tierethik findet sich unter <https://bit.ly/2Jr2DHj> (Zugriff 31.10.2018). Ich danke Nadja Braun Binder, Thorsten Buch, Marcus Clauss und Pius Knüsel für ihre Kommentare.

## A. Von Primatenrechten zum Veganismus

Auf den ersten Blick geht es in der Initiative „Grundrechte für Primaten“ um Leben und Wohlergehen nichtmenschlicher Primaten im Kanton Basel-Stadt. Doch eine genauere Betrachtung macht deutlich, dass weit mehr dahintersteht: Die Vision eines weltweit gesetzlich verankerten Veganismus.

Ventil, Schwungrad, Katalysator, Mobilisierung. Das sind vier diskutierte Funktionen des schweizerischen Initiativrechts. In diesem Text werde ich eine weitere einführen: Die Türöffnerfunktion. Die Initiative „Grundrechte für Primaten“ dient als aktuelles Beispiel. Um das Pro und Kontra einer veganen Lebensweise geht es im Folgenden hingegen nicht.

### I. Die Ausgangslage

Am 22. Juni 2016 wurde im Kantonsblatt des Kantons Basel-Stadt unter dem Titel „Grundrechte für Primaten“ folgender Initiativtext veröffentlicht:

*„Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG), reichen die unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt folgende Initiative ein:*

*Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt wird wie folgt geändert:*

*§ 11 Grundrechtsgarantien*

*<sup>2</sup>Diese Verfassung gewährleistet überdies:*

*c. (neu) Das Recht von nichtmenschlichen Primaten auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit.“*

*Kontaktadresse: Sentience Politics, Efringerstrasse 25, 4057 Basel*

Im darauffolgendem Jahr, am 12. September 2017, überbrachten die Initianten – Mitglieder des Think Tanks *Sentience Politics* – der Staatskanzlei Basel-Stadt 3080 gültige Unterschriften. Damit war eine Hürde auf dem Weg zur Abstimmung über Grundrechte für nichtmenschliche Primaten genommen. Wenige Monate später, am 10. Januar 2018, erklärte das kantonale Parlament auf Antrag der kantonalen Exekutive die Initiative für rechtlich unzulässig. Sie verstosse gegen geltendes Bundesrecht.<sup>2</sup> Dies wiesen die Initianten zurück, da es, so ihre Einschätzung, in der Freiheit der Kantone läge, Tieren Grundrechte zu übertragen.<sup>3</sup>

---

2 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2017.

3 *Sentience Politics*, 2018.

## II. Tierrechte statt Tierschutz

Die Forderung nach Grundrechten für Basler Primaten<sup>4</sup> steht im Zusammenhang mit dem *Great Ape Project* (GAP), einer internationalen Initiative, die in dem 1993 erschienenen Buch „Menschenrechte für die Grossen Menschenaffen – Das Great Ape Projekt“ ihren Ausgang nahm. In diesem Sammelband, herausgegeben von Paola Cavalieri und Peter Singer, befindet sich die „Deklaration über die Grossen Menschenaffen“.<sup>5</sup>

Die Grossen Menschenaffen stehen uns evolutionär von allen Tieren am nächsten. Mit dieser biologischen Tatsache verbinden die Unterzeichnenden der Deklaration die Auffassung, dass sie „geistige Fähigkeiten und ein emotionales Leben“ besässen, „die hinreichend sind, ihre Einbeziehung in die Gemeinschaft der Gleichen zu rechtfertigen“, einer Gemeinschaft, in der bestimmte moralische Rechte unterschiedslos für alle Mitglieder gelten.

Das Recht auf Leben, der Schutz der individuellen Freiheit und das Verbot der Folter sind seit 1948 Bestandteil „Der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen.<sup>6</sup> Diese Rechte gelten für *alle* Menschen ungeachtet ihrer „Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion ...“.<sup>7</sup> Menschen bilden also eine Gemeinschaft der Gleichen, von der niemand ausgeschlossen werden darf. Die „Deklaration über die Grossen Menschenaffen“ fordert nun, dass diese Gemeinschaft der Gleichen so erweitert wird, „dass sie alle Grossen Menschenaffen miteinschliesst, also auch Schimpansen, Gorillas und Orang-Utans“.<sup>8</sup>

Die Folgen wären einschneidend. Nach bestehender Rechtsauffassung gilt es als Sklaverei, wenn Menschen, nicht jedoch Tiere, vorübergehend oder lebenslang als Eigentum behandelt werden. Wer Menschen besitzt, ist ein Sklavenhalter, wer mit ihnen Handel treibt, ein Sklavenhändler. Eine Aufnahme der Grossen Menschenaffen in die Gemeinschaft der Gleichen würde den Besitz auch dieser Lebewesen zur Sklaverei machen, ihren Ver-

---

4 Der Begriff „Primaten“ umfasst in der biologischen Systematik auch die Menschen. Im Weiteren meine ich damit immer nur nichtmenschliche Primaten.

5 Cavalieri & Singer, 1994.

6 <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>, (Zugriff 10.8.2018).

7 Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Jeder hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.“

8 Cavalieri & Singer, 1994, S. 12.

kauf und den damit verbundenen Transport zum Sklavenhandel. Zoos, universitäre und private Forschungseinrichtungen sowie alle anderen, die diese Tiere halten, züchten und mit ihnen handeln, würden zu Sklavenhaltern und Sklavenhändlern.

Das *Great Ape Project* ist ein Wendepunkt weg von der *Tierschutzbewegung* hin zur *Tierrechtsbewegung*. Bei der *Tierschutzbewegung* stand der Schutz der Tiere im Vordergrund und somit der Versuch, sie so weit wie möglich vor Leid zu bewahren. Die Forderungen der *Tierrechtsbewegung* gehen darüber hinaus. Sie wollen nicht nur den Grossen Menschenaffen, sondern allen Säugetieren – manche Gruppierungen auch allen Fischen, Reptilien oder Insekten – dieselben Grundrechte wie uns Menschen zugestehen. Besässen Säugetiere wie Schimpanse, Hund oder Maus ein Grundrecht auf Leben, dann wäre der von den meisten Menschen geteilten Intuition der Riegel vorgeschoben, das Leben des Menschensäuglings höher zu werten als etwa jenes des Hundewelpen.

### III. Die Besonderheiten der Basel-Stadt Initiative

Die Basler Initiative „Grundrechte für Primaten“ wird von der *Tierrechtsbewegung* getragen. Im Vergleich mit der „Deklaration über die Grossen Menschenaffen“ springen zwei Unterschiede ins Auge. *Erstens* werden nur zwei der drei in der Deklaration aufgeführten Grundrechte gefordert. Das Grundrecht auf Leben sowie das Grundrecht auf körperliche und geistige Unversehrtheit, nicht jedoch das Grundrecht auf Freiheit. *Zweitens* wird die Gemeinschaft der Gleichen auf *alle* Primaten erweitert. Warum?

Für die in Basel lebenden Primaten bringen die Forderungen nach Grundrechten nichts. Weder verspeisen die Basler diese Tiere, noch halten sie sie als Hausgenossen unter unzumutbaren Bedingungen oder sind im Begriff, ihnen den natürlichen Lebensraum abspenstig zu machen. Wenn, dann leben Primaten in Gefangenschaft. Kapuzineraffen, Gorillas und einige andere Arten etwa im Zoo Basel oder im Tierpark Lange Erlen. Bei einem in der Verfassung enthaltenen Grundrecht auf Freiheit auch für diese Tiere würden diese bei der Basler Bevölkerung beliebten Einrichtungen sich der Sklaverei schuldig machen und müssten wohl ihre Sklavinnen und Sklaven schleunigst nach einem entsprechenden Rehabilitationstraining in die Freiheit entlassen. Die fehlende Forderung nach diesem Grundrecht vermeidet den vermutlich damit verbundenen Unmut der Baslerinnen und Basler.

Nun könnte man meinen, die Initianten hätten die seit Jahrzehnten nicht nur in der Schweiz emotional diskutierten wissenschaftlichen Versuche mit

Primaten im Visier. Doch auch dies ist nicht der Fall. Die Universität Basel hat nie an Primaten geforscht. Der Zoo Basel führt nur Verhaltensversuche durch, die mit keinerlei zusätzlichen Einschränkungen oder Leid verbunden sind. Das Basler Pharmaunternehmen Novartis hat mit Beginn des Jahres 2017 die Primatenhaltung aufgelöst und damit alle Versuche mit diesen Tieren beendet. F. Hoffmann-La Roche wird mit Beginn 2019 nachziehen, zurzeit hält das Pharmaunternehmen noch rund 50 Javaneraffen. Wären die Forderungen der Initiative nicht von der „Deklaration über die Grossen Menschenaffen“ auch insofern abgewichen, als sie die Grundrechte auf alle Primaten ausdehnten, dann hätte die neue Rechtsordnung nicht einmal für diese Tiere gegriffen.

Wozu also diese zahnlose Initiative, die sich bei niemandem unbeliebt macht und bei einer Annahme durch das Stimmvolk kaum zu einer Veränderung des aktuellen Zustands führen würde?

#### IV. Die Fuss-in-der-Tür-Technik

Die Antwort liegt auf der Hand, wenn die Initiative als ein „Fuss in der Tür“ funktionieren soll. Dies die Formulierung eines Blogbeitrags auf der Homepage von *Sentience Politics*.<sup>9</sup>

Die Fuss-in-der-Tür-Technik ist eine beliebte und offenbar wirksame Beeinflussungs- und Verkaufstechnik. Psychologen untersuchen sie, Karrierebibeln empfehlen sie, angehende Betriebswirtschaftler pauken sie. Und Verkäufer wenden sie an. Vor allem Haustürvertreter sind dafür berüchtigt. Auf ein leicht zu erfüllendes Anliegen, die Bitte um eine kleine Gefälligkeit, die kaum abzuschlagen ist, folgt eine weitergehende Forderung.

So auch im Fall der Primateninitiative. Das eigentliche Ziel sei, so der Blog, weltweit garantierte Grundrechte für weitere Tiere. Etwa Schweine, Kühe und Hühner, was unweigerlich eine vegane Ernährung bedeuten würde, so die offenerherzige Aussage. Die Basel-Stadt Initiative ist somit ein doppelter Türöffner. Von den Primatenrechten zum Veganismus. Vom Lokalen ins Globale.

*Warum gerade Primatenrechte?* Diese bieten sich an, da verfassungsrechtliche „Grundrechte für Primaten“ leichter zu schlucken sind als ein verfassungsrechtlich verordneter „Veganismus“. Wer sympathisiert

---

9 Baumann, 2016. In der deutschen Version dieses Beitrags findet sich die Formulierung nicht: <https://sentience-politics.org/de/warum-wir-grundrechte-fur-primaten-anstreben> (Zugriff 10.8.2018).

schliesslich nicht mit Menschenaffen, die uns ja nur allzu ähnlich erscheinen? Da ist die psychologische Hürde nicht hoch, ihnen auch ein, zwei Grundrechte zu gönnen. Der Widerstand wäre jedoch unvergleichbar höher, sollte darüber abgestimmt werden, eigene Ernährungsgewohnheiten umzustellen. Und zwar radikal. Hin zu einer täglichen, lebenslangen Diät und auch sonstigen Lebensweise, die frei von jeglichen tierischen Produkten wäre.

Das auf unsere Psychologie, auf Kultur, Tradition und Gewohnheiten Rücksicht nehmende Argument findet sich auch in dem erwähnten Blog: „Für den durchschnittlichen Bürger ist es *viel einfacher*, Grundrechte für Primaten zu unterstützen als die Nahrungsgewohnheiten zu ändern.“<sup>10</sup> Das ist klassische Fuss-in-der-Tür-Technik. Da ausserdem der in Basel beliebte Zoo wie auch der Tierpark Lange Erlen nicht von der Initiative betroffen wären, macht die ganze Angelegenheit noch einfacher.

*Warum gerade ein Schweizer Kanton?* Die Schweiz bietet sich an, da sie weltweit das einzige Land ist, in dem das direktdemokratische Initiativrecht auf allen politischen Ebenen zu den durch die Verfassung garantierten Rechten der Bürgerinnen und Bürger gehört. Das heisst, Volksinitiativen können auf der Ebene der Kommunen, Kantone und des Bundes lanciert werden.

## B. Das Initiativrecht der Schweiz

Auch wenn in anderen Ländern zunehmend Volksrechte etabliert werden, so ist die Schweiz weiterhin das Land, in dem sie am stärksten ausgebaut sind und am häufigsten genutzt werden.<sup>11</sup> Rund ein Viertel aller Volksabstimmungen weltweit finden hier statt.<sup>12</sup> Volkssouveränität und Volksrechte sind pathetische Begriffe, die vergessen lassen können, dass die meisten Entscheidungen in der Schweiz dennoch von Volksvertretern gefällt werden. Doch dank Referenden und Initiativen haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, direkt und abschliessend über Sachfragen abzustimmen. Da kaum ein Thema ausgeschlossen ist<sup>13</sup>, bei dem sie Mitsprache hätten oder einfordern könnten, haben sie somit gegenüber den gewählten Vertretern das letzte Wort.

---

10 Ebd.

11 Vgl. Vatter, 2016, S. 359.

12 Altman, 2010.

13 Es gibt Ausschlüsse, auf Bundesebene etwa bei „zwingenden Gründen des Völkerrechts“.

In Referenden wird über Beschlüsse abgestimmt, die das Parlament zuvor gefasst hat. Da diese Nachkontrolle die gesetzgebenden Prozesse verlangsamen kann, hat sie sich den Ruf eines Bremspedals zugezogen.<sup>14</sup> Initiativen können dem Ganzen wieder Schwung geben. Sie sind ein Instrument, mit dem das als Opposition fungierende Volk nicht auf eine Gesetzesvorlage reagiert, sondern neue Gesetze oder Verfassungsartikel einführen oder bestehende revidieren kann. Vor allem Minderheiten soll so ein Weg offenstehen, um ihre Ideen in die vorliegende Rechtsordnung einzubringen. Dafür genügt es, dass sie für ihr Anliegen eine bestimmte Anzahl von gültigen Unterschriften sammeln und diese bei der entsprechenden Behörde einreichen.

Als 1848 – dem Geburtsjahr des Schweizerischen Bundesstaates – die Bundesverfassung in Kraft trat, enthielt Artikel 113 das Recht, mit einem Quorum von 50'000 Unterschriften die Totalrevision der Verfassung zu initiieren. 1891 wurde Artikel 121 verabschiedet, der seither auch eine Revision von Teilen der Bundesverfassung ermöglicht.

Die erste angenommene Initiative wurde übrigens 1892 von Deutschschweizer Tierschutzvereinen eingereicht. Sie forderte das Verbot des Schächtens und wurde 1893 mit 60 Prozent der Stimmen akzeptiert. Die Argumentationen des sie begleitenden Abstimmungskampfs zeigen allerdings, dass vor allem antisemitische und weniger tierschützerische Motive im Spiel waren.<sup>15</sup>

Eidgenössische Volksinitiativen wurden anfänglich nur selten lanciert.<sup>16</sup> 25 waren es in den vier Jahrzehnten zwischen 1891 und 1931. Erst mit der Weltwirtschaftskrise nahm ihre Anzahl deutlich zu. Allein zwischen 1931 und 1940 kamen 21 Initiativen zustande, angenommen wurde indessen keine. Der Zweite Weltkrieg führte zu einem vorübergehenden Rückgang, in den 1970ern erreichte die Anzahl erstmals die Marke von 40. Eine Zunahme, die auch mit der Einführung des Frauenstimmrechts erklärt wird, mit dem sich nicht nur die Anzahl der Stimmberechtigten auf einen Schlag verdoppelt hatte, sondern damit auch der Personen, die für eine Unterschrift auf einem Initiativbogen motiviert werden können.

1977 wurde auch das Quorum der Unterschriften, die es braucht, um eine Initiative einzureichen, von 50'000 auf 100'000 verdoppelt. Doch die zustande gekommenen Initiativen wurden nicht weniger. Keines der folgenden Jahrzehnte unterschritt mehr die Marke von 40 Initiativen. Allein 57 –

---

14 Zu einer kritischen Einschätzung der „Überbremsung“ vgl. Wili, 1993.

15 Külling, 2012.

16 Vgl. dazu und zum Folgenden Degen, 2016.

das sind rund ein Fünftel aller Initiativen seit 1891 – kamen zwischen 1991 und 2000 vors Volk. Der Trend scheint damit so ungebrochen wie die Stimmen nicht leiser werden, die vor einer „Initiativenflut“ warnen und über Massnahmen diskutieren, mit der sie einzudämmen sei.

Unterschriftenquoten müssen in zwei Richtungen tariert werden. Denn einerseits erfordern Initiativen Zeit und Geld. Nicht nur vom Initiativkomitee, sondern auch von den Behörden, die die Abstimmung vorbereiten und durchführen. Genügend hohe Quoren sollen daher die Funktionsfähigkeit des Staatsapparates schützen. Andererseits gilt auch, dass sie so niedrig bleiben müssen, dass sie den Minderheitenschutz nicht einschränken.<sup>17</sup> Den kleinen, im Mainstream nicht verankerten und auch nicht finanzstarken Gruppierungen muss die Möglichkeit offengehalten werden, eine Initiative zu lancieren. Dieses Argument gilt auch für die Unterschriftenquoten auf kantonaler und kommunaler Ebene, wovon nicht zuletzt auch der Verein *Sentience Politics* profitiert.

Alle Initiativen auf Bundesebene sind Verfassungsinitiativen. Auch wenn es wiederholt gefordert wurde: Gesetzesinitiativen, also Initiativen, die auf eine Revision bestehender oder die Einführung neuer Bundesgesetze abzielen, gibt es bis heute auf dieser Ebene nicht. Bei den Kantonen und Gemeinden ist das anders. Die Liste der direktdemokratischen Instrumente ist hier länger.

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts etablierte sich auf Kantonsebene nicht nur die Volksinitiative zur Teilrevision der jeweiligen kantonalen Verfassung, sondern auch die Gesetzesinitiative, um ein neues kantonales Gesetz zu erlassen oder ein existierendes zu ändern oder aufzuheben. Zuerst 1852 im Aargau. Es folgten 1863 Basel-Landschaft, 1869 Zürich, Thurgau sowie Solothurn und 1889 Basel-Stadt. Mit der Zeit wurde das Initiativrecht ausgeweitet. Auf Verlangen des Volkes können etwa auch Behörden abberufen oder Verwaltungsangelegenheiten modifiziert werden.

### *I. Volksinitiativen in Basel-Stadt*

Der Stadtkanton Basel-Stadt, in dem die Initiative „Grundrechte für Primaten eingereicht wurde, ist von der Fläche her gesehen der kleinste, jedoch zugleich der am dichtesten besiedelte schweizerische Kanton. Er blieb übrig, als sich der Kanton Basel-Landschaft 1833 in einer gewaltsamen Auseinandersetzung vom bisherigen Kanton Basel abspaltete.

---

17 Dazu Braun Binder, 2014, S. 543 f.

2005 nahmen die Stimmberechtigten von Basel-Stadt die aktuelle Kantonsverfassung an und lösten damit die Verfassung vom 1889 ab. Regiert wird Basel-Stadt vom sogenannten Regierungsrat; er besteht aus sieben Mitgliedern. Das Parlament, Grosser Rat genannt, setzt sich aus 100 Personen zusammen, die für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt sind.

Für die politischen Rechte braucht es zweierlei: die schweizerische Staatsbürgerschaft sowie den zivilrechtlichen Wohnsitz in Basel-Stadt. Wer dies besitzt, kann an Abstimmungen teilnehmen, Wahlvorschläge einreichen, sich an Wahlen beteiligen, sich in öffentliche Ämter wählen lassen sowie Initiativen und Referenden einleiten und unterzeichnen.<sup>18</sup>

In Basel-Stadt leben, Stand 2017, rund 106'000 Stimmberechtigte.<sup>19</sup> Mit einem Quorum von 3'000 gültigen Unterschriften – damals knapp drei Prozent der Stimmberechtigten – kann eine Initiative eingereicht werden. Diese kann verlangen, dass neue Bestimmungen in die kantonale Verfassung oder die kantonale Gesetzgebung aufgenommen oder schon vorhandene geändert oder aufgehoben werden. Auch gewisse Verwaltungsbeschlüsse des Parlaments können Inhalt von Volksentscheiden sein.<sup>20</sup>

## 1. Von der Komiteebildung zum Volksentscheid

Wer in Basel-Stadt eine Initiative zur Abstimmung vor das Volk bringen will, kommt nicht darum herum, ein Komitee zu gründen, das im Minimum aus sieben Mitgliedern besteht, die ihre politischen Rechte in Basel-Stadt besitzen. Das Komitee muss der Staatskanzlei seine Initiative zur Vorprüfung einreichen. Das ist nicht mehr als ein Formularentwurf für die zu sammelnden Unterschriften. Zwingend ist unter anderem ein Titel, der weder irreführend ist noch mit anderen Initiativen verwechselt werden kann oder persönliche oder kommerzielle Werbung enthält.<sup>21</sup> Die rechtliche Zulässigkeit der Initiative wird nicht überprüft. Sie erfolgt erst, wenn alle nötigen Unterschriften gesammelt sind.

---

18 Zum Stimmrecht in Basel-Stadt vgl. Wullschleger, 2008, S. 135 ff.

19 Statistisches Amt Basel-Stadt: <http://www.statistik.bs.ch/haeufig-gefragt/basel-kompakt.html> (Zugriff 10.8.2018).

20 Zum Initiativrecht in Basel-Stadt vgl. Wullschleger, 2008, S. 154 ff.

21 Zur Vorprüfung, Einreichung und Rückzug von Initiativen vgl. Kanton Basel-Stadt Staatskanzlei, 2015 und das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG), <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/2174> (Zugriff 10.8.2018).

Wenn die Staatskanzlei an dem Formularentwurf formal nichts zu beanstanden hat, lässt sie ihn im Kantonsblatt veröffentlichen. Ab diesem Zeitpunkt bleiben dem Initiativkomitee 18 Monate Zeit, um die erforderlichen 3'000 Unterschriften zu sammeln. Spätestens im 19. Monat müssen sie an die Staatskanzlei eingereicht werden. Ein weiterer Monat vergeht, in dem die jeweils zuständige Behörde der Wohngemeinde die Gültigkeit jeder einzelnen Unterschrift überprüft und das Ergebnis der Staatskanzlei mitteilt. Je nachdem, ob das nötige Quorum erreicht oder unterschritten wird, verfügt die Kanzlei, ob die Initiative zustande gekommen ist oder nicht. Das Ergebnis wird wieder im Kantonsblatt publiziert. Eine zustande gekommene Initiative wird an den Regierungsrat des Kantons weitergeleitet. Erst jetzt erfolgt die Prüfung, ob die Initiative rechtlich zulässig ist. Dafür bleiben dem Regierungsrat, zusammen mit dem für die Initiative zuständigen Departement, drei Monate.

Es gibt eine Reihe von Gründen, warum kantonale Initiativen ganz oder teilweise ungültig sein können.<sup>22</sup> Im sogenannten Grundsatz der Einheit der Materie zeigt sich der hohe Wert, den die Schweizer der Freiheit des Einzelnen zumessen. Denn eine Initiative darf nicht zwei oder mehrere Themen zusammenbinden, die sachlich nicht zusammengehören. Dies soll garantieren, dass über jedes Thema getrennt und somit unterschiedlich abgestimmt werden kann. Zusätzlich muss das Gebot der Durchführbarkeit eingehalten werden. Auch eine schweizerische Initiative kann nicht die Sterne vom Himmel holen und muss daher prinzipiell umsetzbar sein. Die höchste Hürde ist das übergeordnete Recht. Die Initiative darf weder gegen Völkerrecht – wie etwa die Europäische Menschenrechtskonvention – noch gegen Bundesrecht oder interkantonales Recht verstossen. Kantonsverfassungen sind „*embedded constitutions*“, so Andreas Auer, „umrahmt und getragen von einem weiten und breiten Normenumfeld, dem sie sich nicht zu entziehen vermögen“.<sup>23</sup> An dieser Hürde scheiterte, zumindest vorläufig, die Initiative „Grundrechte für Primaten“, da sie, so das Urteil des Regierungsrats Basel-Stadt, nicht bundesrechtskonform sei.<sup>24</sup>

In einem weiteren Schritt beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Initiative für zulässig oder unzulässig zu erklären. Daraufhin entscheidet entweder das Parlament selbst oder es überweist den Antrag des Regierungsrats an das Verfassungsgericht. Ist die Entscheidung schliesslich gefällt und die Initiative für rechtlich gültig erklärt worden, dann muss die

---

22 Zu den Gültigkeitsvoraussetzungen siehe Auer, 2016, S. 432 ff.

23 Ebd., S. 19.

24 Vgl. dazu Abschnitt D.I. dieses Textes.

Initiative, gibt es keinen Gegenvorschlag, sofort zur Abstimmung freigegeben werden. Mit Gegenvorschlag bleiben 15 Monate Zeit bis zur Volksabstimmung.<sup>25</sup>

Über 52 Vorlagen wurde in Basel-Stadt in den Jahren 2001 bis 2012 abgestimmt. 24 wurden angenommen, 28 abgelehnt.

## II. Die fünfte Funktion: Der Türöffner

Initiativen wurden – dies die ursprüngliche Idee – nicht als Instrument für grosse, einflussreiche Parteien oder Verbände geschaffen, sondern für neu aufkommende, nicht etablierte soziale Bewegungen oder Aussenseitergruppen ohne schlagkräftige Lobby. Diese Minderheiten sollten ein Mittel an die Hand bekommen, um gegen die herrschenden Eliten opponieren zu können. Wenn es funktioniert, wird hier nicht nur Dampf abgelassen, um ihn dekorativ verpuffen zu lassen. Vielmehr wird den staatlichen Behörden in einer Weise Dampf gemacht, dass sie Forderungen in die Rechtsordnung aufnehmen, von denen sie ursprünglich nicht wissen wollten. Wolf Linder etablierte dafür den Begriff *Ventilfunktion*. Neben dieser Funktion hat er drei weitere mit ebenfalls sprechenden Namen ausgemacht, die allesamt verdeutlichen, dass auch abgelehnte oder zurückgezogene Volksinitiativen – immerhin rund 90 Prozent aller eingereichten Initiativen! – durchaus nicht folgenlos bleiben müssen.<sup>26</sup>

Die *Katalysatorfunktion* von eingereichten Initiativen erleichtert oder katalysiert die Entwicklung hin zu neuen politischen Themen und dient somit dem Agenda-Setting. Hier werden Themen eingeführt, für die die Zeit insofern nicht reif ist, als von den Initianten eine Abstimmungsniederlage meist vorhergesehen wird und das Parlament für gewöhnlich auch keinen Gegenvorschlag ausarbeitet.

Die *Schwungradfunktion* greift, wenn die Forderungen der Initiative schon von grösseren Kreisen diskutiert oder gar in der Mitte der Gesellschaft angekommen sind. Diese Initiativen nötigen Regierung und Parlament entweder zu einem Gegenvorschlag, der die Forderungen zumindest teilweise erfüllt. Oder die Initiative wirkt nach, weil ihre Anliegen in der

---

25 Längere Zeiten – bis zu maximal 27 Monaten – können nur die unformulierten Initiativen in Anspruch nehmen, also Initiativen, die eine allgemeine Anregung enthalten und keine ausgearbeiteten Erlasse oder Beschlüsse formulieren. Eine Totalrevision der Verfassung kann etwa nur über solch eine unformulierte Initiative gefordert werden.

26 Linder & Mueller, 2017, Seite 321 ff.

zukünftigen Gesetzgebung berücksichtigt werden. Das politische System, etablierte Verbände, Parteien, und Behörden nehmen Forderungen auf, von denen sie ansonsten vergleichsweise unbeeindruckt geblieben wären.

Während Initiativen als Ventil, Katalysator und Schwungrad dem ursprünglichen Zweck der Minderheitenförderung dienen, ist das für die vierte Funktion, die *Wahlhelferfunktion* anders. „Die Volksinitiative wurde nicht für Wahlkämpfe und die Profilierung der Parteien eingeführt, die in den Regierungen und Parlamenten mit Fraktionsstärke vertreten sind“, so etwa die ehemalige Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz in einem Interview aus dem Jahre 2014.<sup>27</sup> Sie kritisierte damit eine neuere Entwicklung, in der das Initiativrecht von allseits bekannten Parteien eingesetzt wird, um potentielle Wähler zu mobilisieren. Die Volksinitiative funktioniert hier wie ein Animator im Ferienresort, der sich bemüht, die Leute aus ihren Liegestühlen zu locken. Im Falle der von Parteien genutzten Initiative wäre die angestrebte Aktivität ein Kreuz an richtiger Stelle auf dem Wahlzettel. Ob der in der Initiative behandelte Sachverhalt angenommen wird, ist dabei sekundär. Empirisch bestätigen lässt sich dieser vieldiskutierte Trend hin zur Wahlhelferfunktion allerdings nicht, so jedenfalls eine Untersuchung von Flavia Caroni und Adrian Vatter aus dem Jahre 2016.<sup>28</sup>

Kritisch diskutiert wird auch der Einfluss internationaler Konzerne auf Kampagnen, die die Initiativen während der Unterschriftensammlung und im Vorfeld der Abstimmung begleiten. Die sogenannte „Zwillingsinitiative“ verlangte etwa auf Bundesebene ein Verbot von Alkohol- und Tabakwerbung. 1993 wurde sie mit 75 Prozent der Stimmen abgelehnt. Nach Meinung von Kritikern nicht zuletzt durch das hohe Engagement multinationaler Konzerne wie Philip Morris, British American Tobacco oder Japan Tobacco International, die hohe Beträge in den Abstimmungskampf und in eine Forschung fließen liessen, die eine Ablehnung vermeintlich wissenschaftlich stützte.<sup>29</sup> „The power of money“ ist hier kaum von der Hand zu weisen.<sup>30</sup>

Da die Chancengleichheit der Pro- und Kontraseite bei solch einem hohen Finanzeinsatz einer Seite verletzt sein kann, diskutieren etwa Nadja Braun Binder und Kollegen Regeln zur Transparenz oder zur maximalen

---

27 <https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/fluechtlinge-migration-hat-heute-ein-anderes-gesicht-ld.84164> (Zugriff 10.8.2018).

28 Caroni & Vatter, 2016.

29 Lee & Glantz, 2001 oder auch Kaelin, 2016.

30 Broder, 2000 verwendet diesen Slogan im Untertitel seines Buches, in dem er die Macht des Geldes auf die Volksentscheide in Gliedstaaten der USA vorstellt.

Höhe von Spenden.<sup>31</sup> Auch Initiativen, eidgenössisch oder kantonal, wurden zu diesem Thema wiederholt lanciert. Im Kanton Freiburg müssen etwa die Parteien seit der Annahme der kantonalen Verfassungsinitiative „Transparenz bei der Finanzierung der Politik“ in der Abstimmung vom 4. März 2018 ihre Kampagnenbudgets und die Namen von Grossspendern offenlegen. Die Abstimmung über die eidgenössische Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“, die am 31. Oktober 2017 zustande gekommen ist, steht noch aus.<sup>32</sup>

Die vier Linderschen Funktionen sind für die Primateninitiative nicht ausschlaggebend, auch wenn Katalysator- und Schwungradfunktion eine Rolle spielen mögen. Zwar haben die Anliegen von *Sentience Politics* starken Rückhalt im Ausland, das ganz grosse Geld wie im Beispiel mit der Tabakindustrie scheint jedoch nicht im Spiel zu sein. Entscheidend für die Lancierung der Initiative ist meiner Einschätzung nach stattdessen die Hoffnung auf eine bisher nicht diskutierte Funktion, für die sich der Name *Türöffnerfunktion* anbietet.

### C. Politik für alle empfindungsfähigen Wesen

„Politik für alle empfindungsfähigen Lebewesen“. Mit diesem Slogan wurde *Sentience Politics* Ende 2013 aus der Taufe gehoben. Anfänglich ein Projekt der *Stiftung für Effektiven Altruismus Schweiz*, ist *Sentience Politics* seit 2017 ein unabhängiger Verein mit Sitz in Basel, der sich ausschliesslich politischen Projekten in der Schweiz widmet. Die *Stiftung für Effektiven Altruismus* wiederum war 2015 von dem Basler Verein *GBS Schweiz* auf die Beine gestellt worden, dessen Aktivitäten in der neuen Stiftung aufgingen. Soweit spielt sich alles in Basel ab, doch sind dies Ableger, die ihre Mutterpflanzen jenseits der Schweizer Grenze haben.

#### I. *Sentience Politics*, global und pro-vegan

*GBS Schweiz*, Ende 2013 gegründet, steht der deutschen *Giordano-Bruno-Stiftung* (gbs) nahe und vertritt wie diese den Evolutionären Humanismus, der als eine „Liebeserklärung an den Affen in uns“<sup>33</sup> verstanden wird.

---

31 Braun Binder, Heußner, & Schiller, 2014.

32 <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis466.html> (Zugriff 10.8.2018).

33 Schmidt-Salomon, 2006.

der Verein zwei Jahre später die *Stiftung für Effektiven Altruismus Schweiz* gründete, schloss er damit an eine soziale Bewegung aus England und Amerika an, die seit 2010 an Fahrt aufgenommen hat. Getragen wird sie von jungen, enthusiastischen Menschen, die sich Grosses vorgenommen haben: Verantwortung für die Zukunft der Menschheit, des Lebens auf der Erde und des Globus als Ganzem. Ihr Leitfaden ist eine empirisch orientierte, rationale und effiziente Ethik. Alles dreht sich um die eine Frage: Wie können wir unsere Ressourcen nutzen, um in einem möglichst hohen Ausmass dort zu helfen und einzugreifen, wo es am nötigsten ist?

Kräftige Wurzeln des Effektiven Altruismus liegen in der *Giving What We Can*-Bewegung (GWWC), die, im britischen Oxford beheimatet, eine ethische Lebensoptimierung anstrebt, die das Gute so effektiv wie nur irgend möglich verfolgt. Wer dieser Bewegung angehört, hat das Versprechen abgelegt, zumindest bis zum Erwerbsende, wenn nicht bis zum Lebensende, mindestens zehn Prozent seines Einkommens an Organisationen zu spenden, die damit maximal Gutes tun.<sup>34</sup> Eine andere Wurzel ist *GiveWell* mit Sitz in San Francisco. Gegründet 2007 von Hedgefonds-Managern, die sich fragten, was sie mit ihren Vermögen anfangen sollten, analysiert diese NGO, welche Wohltätigkeitsorganisationen am effektivsten arbeiten. Nur diejenigen, die mit möglichst geringem Einsatz möglichst viel Gutes tun, werden von *GiveWell* als Empfänger für Spenden empfohlen.

*Möglichst effizient Gutes tun*, das ist auch die Devise von *Sentience Politics*. Hinzu kommt der ausdrückliche Fokus auf die Interessen aller empfindungsfähigen Wesen, also aller Säugetiere, Vögel, Tintenfische und, wie einige Gruppierungen meinen, auch aller Reptilien, Fische und Insekten. Da alle empfindungsfähigen Wesen mit uns das Interesse teilen, so wenig wie möglich zu leiden (und so viel wie möglich zu geniessen), seien wir Menschen verpflichtet, sie ethisch zu berücksichtigen. Das heisst, ihr Leid zu vermindern oder, noch besser, zu verhindern sowie ihr Wohlergehen nicht einzuschränken oder, noch besser, zu erhöhen.<sup>35</sup>

---

34 „The pledge to give: I recognise that I can use part of my income to do a significant amount of good. Since I can live well enough on a smaller income, I pledge that for the rest of my life or until the day I retire, I shall give at least ten percent of what I earn to whichever organisations can most effectively use it to improve the lives of others, now and in the years to come. I make this pledge freely, openly, and sincerely.” (<https://www.givingwhatwecan.org/pledge/#the-pledge-to-give> [Zugriff 10.8.2018]).

35 Vgl. dazu das *Booklet* unter <https://sentience-politics.org/about/>, S. 2 (Zugriff 10.8.2018): „We believe equal suffering should count equally, regardless of the external characteristics of the individual concerned, such as race, gender or species”.

Für ihre gute Tat, rational und effizient umgesetzt, hat *Sentience Politics* einen politischen Ansatz gewählt: Die Lancierung von Initiativen in der Schweiz. Der Vorteil dieses Ansatzes sei, dass „mit einem sehr kleinen Aufwand grosse gesellschaftliche Debatten“ ausgelöst werden könnten, so nicht ohne Stolz der Think Tank in einer Online-Broschüre.<sup>36</sup>

Auch der hier vorliegende Text kann durchaus als Beweis für diese Effizienzerwartung verbucht werden. Nicht ohne Aufwand greift er die Initiative und ihre vorder- und hintergründigen Anliegen auf, trägt sie in dieses Jahrbuch, stärkt den Fuss in der Tür und unterstützt somit die Initianten in ihrem Anliegen, eine Debatte zu lancieren, die zu einer radikalen Umstellung der Lebens- und Organisationsweise aller menschlichen Gesellschaften führen soll.

## 1. Die bisher lancierten Initiativen

Die erste von *Sentience Politics* verantwortete Initiative trug den Titel „Nachhaltige und faire Ernährung“.<sup>37</sup> Als kantonale Gesetzesinitiative im Juni 2014 in Basel-Stadt eingereicht, kam sie im März 2018 vor das Volk, das sie mit etwas über 67 Prozent ablehnte.<sup>38</sup> Zwei weitere Initiativen mit demselben Titel folgten, nun auf kommunaler Ebene. In der Stadt Zürich wurde sie im Oktober 2015 eingereicht, der Gemeinderat formulierte einen Gegenvorschlag, was wiederum *Sentience Politics* und Sympathisanten bewog, die Initiative zurückzuziehen. Dieser Gegenvorschlag wurde im November 2017 mit 60 Prozent angenommen – ein Beispiel für die Schwungradfunktion von Initiativen.<sup>39</sup> In der Stadt Luzern sammelte das Initiativkomitee die nötigen Unterschriften innert 48 Stunden und überbrachten sie im September 2016 der Gemeindeganzlei. Der Luzerner Stadtrat legte daraufhin ebenfalls einen Gegenvorschlag vor, wieder zogen die Initianten ihre Initiative zurück. Gegen diesen Gegenvorschlag ergriffen die Bürgerlichen das Referendum, was dazu führte, dass im September 2018 die Luzerner über den Gegenvorschlag abstimmen werden.

---

36 Ebd., S. 4.

37 Zu den von *Sentience Politics* lancierten Initiativen siehe <https://sentience-politics.org/de/politik> (Zugriff 10.8.2018).

38 <http://www.staatskanzlei.bs.ch/politische-rechte/wahlen-abstimmungen/resultate-archiv.html> (Zugriff 10.8.2018).

39 [https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/abstimmungen\\_u\\_wahlen/vergangene\\_termine/171126/resultate.html?path=sg\\_resultate\\_vorlage1005&context=standalone](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/vergangene_termine/171126/resultate.html?path=sg_resultate_vorlage1005&context=standalone) (Zugriff 10.8.2018).

„Keine Massentierhaltung in der Schweiz“ ist die erste von *Sentience Politics* eingereichte eidgenössische Volksinitiative. Sie zielt auf die Ergänzung des in Artikel 80 der Bundesverfassung verankerten Tierschutzes, indem ein neuer Artikel 80a („Landwirtschaftliche Tierhaltung“) hinzugefügt wird. Hier soll es unter anderem zukünftig heissen: „Die Tierwürde umfasst den Anspruch, nicht in Massentierhaltung zu leben“. <sup>40</sup> Die Sammlung der für die Initiative nötigen 100'000 Unterschriften startete im Juni 2018. <sup>41</sup>

Diese vier explizit pro-vegane Initiativen sind vergleichsweise moderat und verlangen kein umfassendes Verbot der Tiernutzung. Die Ernährungsinitiativen fördern die vegane Ernährungsweise, wollen jedoch nicht den konsequenten Verzicht auf fleischliche Nahrung durchsetzen. Die Massentierhaltungsinitiative will nur diese Art der Haltung verbieten, nicht prinzipiell das Halten und Züchten von Tieren unterbinden. Das kann eine Salami-taktik sein, die mit einer Reihe von kleinen Schritten ebenfalls einen umfassenden Veganismus anstrebt. Dennoch sind die „Grundrechte für Primaten“ von ganz anderer Art, da diese Initiative auf den ersten Blick nichts mit dem Veganismus zu tun hat. Hier liegt also die Türöffnerfunktion vor. Erst hinter der zu öffnenden Tür wartet eine Weltanschauung, die Grundrechte für alle Tiere verlangt, was mit einer ausschliesslich veganen Lebensweise verbunden wäre.

Die Initiative wird von einem rund 20-seitigen Positionspapier von *Sentience Politics* begleitet. <sup>42</sup> Hier legen die Initianten ausführlich dar, warum Primaten in Basel-Stadt geschützt werden müssten. So seien die tierschutzrechtlichen Bestimmungen der Schweiz ungenügend und würden den „Kern der Interessen nichtmenschlicher Primaten auf Leben und Unversehrtheit“ nicht schützen. Sind damit die Grundrechte auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit gemeint, dann stimmt die Aussage.

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft zielt auf die Bewahrung der „Würde der Kreatur“. <sup>43</sup> Die nachgeordneten Tierschutzgesetzgebungen und -verordnungen schreiben mit der sogenannten Güterabwägung ein Verfahren vor, das Würdeverletzung und Leiden von Tieren und somit auch von Primaten auf ein Minimum reduziert. Leben sowie geistige und körperliche Unversehrtheit sind also nur eingeschränkt geschützt.

---

40 Zusätzlich wird eine Ergänzung des Art. 197 „Übergangsbestimmungen“ verlangt.

41 <https://massentierhaltung.ch> (Zugriff 10.8.2018).

42 Fasel, Blattner, Mannino, & Baumann, 2016.

43 So ausdrücklich in Artikel 120 Absatz 2 mit Blick auf die Gentechnologie im Ausserhumanbereich. Vgl. dazu Kapitel C.III dieses Textes.

## II. Die schweizerische Tierschutzgesetzgebung

In den 1970ern publizierte der Ethiker Peter Singer das Buch „Animal Liberation“, das zum Grundlagenwerk der Tierschutz- und auch späteren Tierrechtsbewegung avancierte.<sup>44</sup> Er argumentiert, nicht die Artzugehörigkeit sei das ethisch relevante Kriterium, wie mit Lebewesen umzugehen sei, sondern deren Interessen. Empfindungsfähige Wesen teilten mit uns Menschen das Interesse, möglichst wenig zu leiden. Grund genug – gleiche Interessen müssten gleich berücksichtigt werden –, sie moralisch zu berücksichtigen. Ihr bisheriger Ausschluss sei ein Speziesismus, der ebenso wie Rassismus und Sexismus überwunden werden müsse.

Die Alternative zum Speziesismus ist ein weiterer Ismus, der sogenannte Pathozentrismus, der sich an den griechischen Begriff *pathein* (empfinden, erleiden) anlehnt. Mit ihm wird die Haltung bezeichnet, dass sich unser moralisches Handeln auf alle empfindungsfähigen Lebewesen richten müsse. Auf diesem Pathozentrismus ruht nicht nur die „Politik für alle empfindungsfähigen Wesen“ von *Sentience Politics*, sondern auch die schweizerische Tierschutzgesetzgebung, da sie all denjenigen Tiergruppen Schutzrechte zuweist, von denen angenommen wird, dass sie Leid empfinden können.

Da, wie schon ausgeführt, die Initiative in Basel-Stadt kaum einen Einfluss auf das Wohlergehen von Primaten hätte, und allenfalls nur zukünftige Forschungsprojekte der Pharmaindustrie oder anderer Forschungseinrichtungen mit diesen Tieren beeinträchtigen könnte, stellt der folgende Abschnitt die schweizerische Rechtsordnung zu Forschung mit diesen Tieren dar.

## III. Güterabwägung zum Wohle des Menschen

Der Mensch kann „bei der ihm gebotenen Lösung seiner Probleme auf wissenschaftliche Untersuchungen an Tieren nicht verzichten“, so die *Ethikkommission für Tierversuche der Akademien der Wissenschaften Schweiz* im Jahre 2005. Die Kommission fährt fort, dass „der ethische Grundsatz der ‚Ehrfurcht vor dem Leben‘ und der Achtung der ‚Würde der Kreatur‘“ ausserdem den Schutz der Tiere gebiete.<sup>45</sup> In diesem Spannungsfeld empfiehlt

---

44 Singer, 1975.

45 Ethikkommission für Tierversuche der Akademien der Wissenschaften Schweiz, 2005, S. 1.

sie die sogenannte Güterabwägung, in der jeder Versuch mit Tieren durch überwiegende Werte und Interessen begründet sein muss.<sup>46</sup>

Die schweizerische Tierschutzgesetzgebung entspricht dieser Empfehlung. Sie verwendet das Singersche Kriterium der Empfindungsfähigkeit, um zu beurteilen, auf *welche* Lebewesen sich unsere moralischen Überlegungen beziehen sollen. Mit der Güterabwägung wird die Frage beantwortet, *wie* die moralische Berücksichtigung auszusehen habe: Tierversuche an empfindungsfähigen Wesen sind dann erlaubt, wenn der erwartete Nutzen für das Wohlergehen des Menschen stärker ins Gewicht fällt als das Wohlergehen und die Würde des Tieres.<sup>47</sup>

Diese Güterabwägung würde für Primaten unzulässig, erhielten die Tiere die geforderten Grundrechte. Sie bliebe auch dann verboten, wenn Versuche mit Primaten die nach der Ethikkommission „gebotene Lösung“ unserer Probleme wären. Grundrechte für Primaten würden unter allen Umständen gelten und wären nicht verhandelbar.

## 1. Die „Würde der Kreatur“, verhandelbar

Die Verwendung des Rechtsbegriffs „Würde der Kreatur“ ist eine Besonderheit der schweizerischen Rechtsordnung. 1992 wurde der Artikel 24<sup>novies</sup> (heute Artikel 120) als Ergänzung der Bundesverfassung in einer Volksabstimmung angenommen. Der Artikel fordert, der „Würde der Kreatur“ Rechnung zu tragen.<sup>48</sup> Damit betrat der schweizerische Gesetzgeber Neuland. Es war das erste Mal, dass in einer Staatsverfassung der Begriff Würde im Zusammenhang mit nichtmenschlichen Lebewesen verwendet wurde.

Was der unbestimmte Rechtsbegriff „Würde der Kreatur“ für die Umsetzung des Artikels 120 bedeuten würde, war anfangs nicht klar. Daher war es nötig, den Sinn zu eruieren, welchen er zur Zeit seiner Entstehung und Einführung besass.<sup>49</sup> Als gängige Auslegung setzte sich durch, dass die Würde der Kreatur dann respektiert werde, wenn die Kreatur in ihrem Selbstzweck geschützt sei. Oder, anders ausgedrückt, dass die Kreatur einen

---

46 Ebd. S. 2.

47 Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen: „Schweregrad und Güterabwägung“, <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierversuche/schweregrad-gueterabwaegung.html> (Zugriff 10.8.2018).

48 Schon vor seiner Verwendung in der Bundesverfassung findet sich der Begriff in der Verfassung des Kantons Aargau: „Lehre und Forschung haben die Würde der Kreatur zu achten“ (Art. 2 §14; 25.6.1980).

49 Vgl. dazu Goetschel, 2002.

„inhärenten Wert“ oder „Eigenwert“ besässe und daher um ihrer selbst willen moralisch berücksichtigt werden müsse.<sup>50</sup>

Diese Interpretation wurde 13 Jahre später, 2005, im schweizerischen Tierschutzgesetz aufgegriffen. In Artikel 1 bezeichnet es als seinen Zweck, „die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen“ und bestimmt in Artikel 3 Buchstabe a Satz 1 die Würde als „Eigenwert des Tieres, der im Umgang mit ihm geachtet werden muss“. Da auch der Begriff Eigenwert äusserst auslegungsbedürftig ist, fährt Art. 3 Buchstabe a Satz 3 fort, dass die Würde missachtet werde, „wenn eine Belastung des Tieres nicht durch überwiegende Interessen gerechtfertigt werden kann“.

Mit dieser Festlegung ist die Voraussetzung für eine Güterabwägung gegeben, da sie deutlich macht, dass Eigenwert und Würde eines Tieres nicht absolut sind. Die Würde des Tieres darf also beeinträchtigt werden, wenn es dafür „überwiegende Interessen“ gibt. Dies ist ein entscheidender Unterschied zur „Menschenwürde“, die 1945 Eingang in die Charta der Vereinten Nationen fand. Anders als die Würde des Tieres, ist die Würde des Menschen nicht verhandelbar. Sie darf, so das Ideal, nicht durch andere Güter oder Werte relativiert oder eingeschränkt werden.

In einer weiteren Konkretisierung legt Art. 3 Buchstabe a Satz 4 des Tierschutzgesetzes fest, dass eine „Belastung“ vorläge, „wenn dem Tier insbesondere Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden, es in Angst versetzt oder erniedrigt wird, wenn tiefgreifend in sein Erscheinungsbild oder seine Fähigkeiten eingegriffen oder es übermässig instrumentalisiert wird.“

Dass Tieren weder Schmerzen, Leiden noch Schäden zugefügt werden sollen, ist Teil unserer Alltagsmoral. In unserem direkten Umgang mit Tieren versuchen wir uns danach zu richten (blenden jedoch für gewöhnlich den gewiss nicht zimperlichen Umgang mit Tieren in der Massentierhaltung aus). Überlegungen hingegen, ob etwa Haustiere, die wie Kinder in Fell behandelt werden, dadurch in ihrem „Eigenwert“ nicht genügend respektiert und instrumentalisiert werden, bereiten uns nur selten Kopfzerbrechen.

Die Fokussierung auf die Leidensvermeidung und das Wohlergehen zeigt sich auch in einer gemeinsamen Stellungnahme der *Eidgenössischen Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich* (EKAH) und der *Eidgenössischen Kommission für Tierversuche* (EKTV), in der sie schreiben: „Die EKAH und die EKTV gehen davon aus, dass mit dem Schutz des einzelnen Tieres vor ungerechtfertigten *Leiden, Schmerzen,*

---

50 Vgl. dazu Balzer, Rippe, & Schaber, 1998.

*Schäden* sowie vor ungerechtfertigtem *In-Angst-versetzen* bereits wesentliche Aspekte der Würde der Kreatur berücksichtigt.“<sup>51</sup> Erst an zweiter Stelle werden als weitere Beeinträchtigungen der Würde „Eingriff ins Erscheinungsbild“, „Erniedrigung“ und „übermäßige Instrumentalisierung“ genannt.

## 2. Leidensfähigkeit, auch hier

Die „Empfindungs-“ oder „Leidensfähigkeit“ ist somit ein moralisch relevantes Beurteilungskriterium, das die schweizerische Rechtsordnung mit *Sentience Politics* teilt. „Politik für empfindungsfähige Wesen“ verfolgen so gesehen beide. Der Unterschied liegt in der Frage, welche Konsequenzen dieser Fokus auf die Empfindungsfähigkeit hat.

*Sentience Politics* verfolgt mit den Grundrechten für Tiere einen Egalitarismus, also die schon erwähnte Gemeinschaft der Gleichen. Das Interesse, nicht zu leiden, gälte bei Tieren und Menschen gleich viel. Tiere hätten somit in dieser Hinsicht den gleichen moralischen Status und genießen den gleichen verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Schutz wie Menschen. Sie dürften daher in keinem Fall menschlichen Zwecken dienen, egal wie wichtig diese uns auch erscheinen mögen.

Die schweizerische Rechtsordnung beruht hingegen auf einem hierarchischen Ansatz. Die Interessen von Menschen sind unter bestimmten Bedingungen den Interessen anderer Lebewesen übergeordnet. Dies findet in der Güterabwägung seinen Ausdruck. Der Gesetzgeber erlaubt daher Nutztierhaltung und unter hohen Auflagen auch Versuche an Primaten und anderen Tieren.

Ich will hier nicht bestreiten, dass bei der Umsetzung der schweizerischen Tierschutzgesetzgebung noch viel Potential für das Tierwohl ungenutzt bleibt. Doch ebenso falsch wäre zu übersehen, dass von vielen Seiten an Verbesserungen gearbeitet wird. Als Beispiel für die Forschung mag das 3R Konzept dienen. Seinen Namen hat es von den Anfangsbuchstaben seiner drei Ziele: *Replace*, *Reduce*, *Refine*. Das bedeutet, dass in der Schweiz jeder Forschende verpflichtet ist, die Anzahl der eingesetzten Versuchstiere auf ein Minimum zu reduzieren (*Reduce*), dabei soweit wie möglich auf alternative Methoden zurückzugreifen (*Replace*) und die notwendigen Versuche so schonend wie möglich durchzuführen (*Refine*). Bis 2017 unterstützte die Schweizer Stiftung *Forschung 3R* Forschungsprojekte zu den

---

51 Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015, S. 6.

3R-Prinzipien. Aufgrund eines Berichtes des Bundesrats zur „Zukunft der Stiftung Forschung 3R und Alternativmethoden für Tierversuche“ wurde 2018 ein nationales *3R-Kompetenzzentrum* geschaffen, um die Forschung zu 3R gezielter zu fördern und tierschutzrelevante Forschungsergebnisse nachhaltiger umzusetzen.<sup>52</sup> Für die Nutztierhaltung gibt es leider kein vergleichbares Konzept.

#### D. Die entscheidende Frage

##### I. „Grundrechte für Primaten“, rechtlich unzulässig

Die Initiative „Grundrechte für Primaten“, wurde im Juni 2016 der Staatskanzlei zur Vorprüfung eingereicht. Als Kontakt gaben die unterzeichnenden Stimmberechtigten die Adresse von *Sentience Politics* in Basel an, damals noch ein Projekt der Stiftung *Effektiver Altruismus*. Am 20. Juni 2016 verfügte die Staatskanzlei, dass der Entwurf der Unterschriftenliste und der Initiativtitel die Formvorschriften des entsprechenden Gesetzes erfüllten. Der Initiativtext wurde daraufhin im Kantonsblatt vom 22. Juni 2016 publiziert. Ab diesem Zeitpunkt lief die Sammelfrist von 18 Monaten für die mindestens 3'000 Unterschriften.

Am 12. September 2017 – vor dem offiziellen Ablauf der Sammelfrist am 22. Dezember 2017 – reichten die Initianten die Unterschriftenlisten bei der Staatskanzlei ein. Vier Tage später, am 16. September 2017, stellte diese fest, dass mit 3'080 gültigen Unterschriften das Quorum erreicht sei. Die Initiative wurde daraufhin an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung überwiesen.

Die gesetzliche Vorgabe für diese Überprüfung ist das *Gesetz betreffend Initiative und Referendum* (IRG).<sup>53</sup> Hier heisst es unter §14: „Die Initiative ist zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.“ Bei der Überprüfung der Übereinstimmung mit höherstehendem Recht gilt „in dubio pro populo“. Das heisst, dass Ungültigkeitserklärungen, wenn irgend möglich, vermieden werden müssen, um die politischen Rechte der Stimmberechtigten möglichst wenig zu beschränken. Dennoch beantragte der Regierungs-

---

52 Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich (EKAH) und Eidgenössische Kommission für Tierversuche (EKTV), 2001, S. 6.

53 Vgl. die online Gesetzessammlung von Basel-Stadt: <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/2174> (Zugriff 10.8.2018).

rat am 12. Dezember 2017, die Initiative für rechtlich unzulässig zu erklären, da sie gegen höherstehendes Recht verstosse.<sup>54</sup> Der Antrag wurde am 10. Januar 2018 vom Basler Grossen Rat mit 75 gegen eine Stimme bei 22 Enthaltungen angenommen.

In seinem Bericht über die rechtliche Zulässigkeit bezeichnet der Regierungsrat es als Zweck der Initiative, ein grundlegendes, unmittelbares und von der Verfassung gewährleistetes Recht für jeden einzelnen nichtmenschlichen Primaten gegenüber dem Staat zu schaffen. Daher sei zu prüfen, ob Tiere überhaupt grundrechtsfähig seien.<sup>55</sup>

Hier die juristische Argumentation des Regierungsrats: Das schweizerische Recht unterscheidet zwischen Rechtssubjekten und Rechtsobjekten. Rechtssubjekte sind Träger von Rechten und Pflichten. Rechtsobjekte sind Gegenstände im weitesten Sinn. Sie sind der Macht eines Rechtssubjekts unterworfen. Menschen, in der Juristensprache „natürliche Personen“, sind Rechtssubjekte. Warum? Weil Menschen qua Menschsein, also allein dadurch, dass sie Menschen sind, notwendigerweise Rechtspersönlichkeiten und damit Rechtssubjekte seien. Tiere gelten hingegen nicht als Rechtspersönlichkeiten, können somit auch keine Rechtssubjekte sein. Als Sachen, selbst nicht im weitesten Sinn, gelten sie seit April 2003 allerdings auch nicht mehr. Denn ab diesem Zeitpunkt heisst es im Zivilgesetzbuch kurz und bündig: „Tiere sind keine Sachen“.<sup>56</sup> Tiere sind damit rechtlich körperliche Objekte eigener Art, die nun durch ihre Besonderheit als nichtmenschliche Lebewesen von Sachen abgegrenzt werden. Daher werden sie, es klingt für nichtjuristische Ohren spitzfindig, nicht *als* Sachen, aber dennoch *wie* Sachen behandelt. Womit klar ist: Sie *sind* zwar nicht länger Sachen, aber damit dennoch nicht Rechtspersönlichkeiten und somit auch keine Rechtssubjekte. Das wiederum bedeutet, sie können keine Träger von Rechten und Pflichten sein, sind somit auch nicht grundrechtsfähig und also der Rechtsmacht der Menschen weiterhin unterworfen.

Diesem durch die schweizerische Bundesverfassung und dem Zivilgesetzbuch bestimmten rechtlichen Status kann sich eine Kantonsverfassung als *embedded constitution* nicht entziehen. „Kantonale Grundrechte für nichtmenschliche Primaten sind demnach“, so das Fazit des Berichts, „nicht bundesrechtskonform.“ Das Anliegen der Initiative liesse sich auf kantonaler Ebene somit nicht verfolgen.<sup>57</sup>

---

54 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2017.

55 Ebenda, S. 5.

56 Artikel 641a Absatz 1 ZGB.

57 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2017, S. 6.

In einer Stellungnahme vom 3. Januar wies *Sentience Politics* den Entscheid des Regierungsrats zurück, da die Initianten der Auffassung sind, es läge in der Freiheit der Kantone, Tieren Grundrechte zu übertragen.<sup>58</sup> Meret Schneider von *Sentience Politics* wird mit dem Satz zitiert: „Die absolute Mehrheit aller Expert\*innen der Tierethik sind sich heute einig, dass die grundlegenden Interessen von Tieren, wie etwa jene nach Schmerzfreiheit und nach Leben, durch Rechte geschützt werden müssen.“ Auch widerspräche eine entsprechende Bestimmung in der kantonalen Verfassung nicht der schweizerischen Bundesverfassung, da diese in Artikel 120 die Würde der Kreatur als schützenswert bewerte.

Zurzeit, Stand August 2018, ist in dieser Angelegenheit eine Verfassungsbeschwerde von *Sentience Politics* beim Appellationsgericht, dem Verfassungsgericht des Kantons Basel-Stadt hängig.

## II. Veganismus ja oder nein?

Da Grundrechte für Primaten leidensfähige Tiere diskriminieren, die nicht zu den Primaten gehören, ist die Initiative Ausdruck eines erweiterten Speziesismus, der als Primatismus bezeichnet werden kann. Doch egal wie es genannt wird: *Sentience Politics* hat sich dem Programm verschrieben, den Speziesismus zu überwinden. Es geht dem Verein um Politik für *alle* leidensfähige Wesen.

Die Initianten sind sich dieses Widerspruchs bewusst, nehmen ihn jedoch ebenso in Kauf wie den Umstand, dass die Initiative für das Wohlergehen der in Basel-Stadt lebenden Primaten nichts bringt.

Die zu führende Diskussion ist nicht, ob Primaten in Basel-Stadt Grundrechte bekommen sollten. Sondern: Wollen wir eine Gesellschaft, in der Säugetiere, Vögel, Reptilien, Fische und womöglich auch Insekten Grundrechte haben und wir auf ihre Nutzung in jeder Hinsicht verzichten, sei es für Ernährung, Kleidung und andere Materialien, für Forschung und auch für unser Vergnügen?

*Sentience Politics* und Sympathisanten plädieren hier für ein emphatisches „Ja“. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die mit der Fuss-in-der-Tür-Technik verbundenen Widersprüche offenbar ein vergleichsweise geringer Preis. Einer Technik, die nur in der Schweiz dank des Initiativrechts mit relativ geringem Aufwand möglich ist.

---

58 *Sentience Politics*, 2018.

Das Vorgehen: Interessengruppen mit Sitz in der Schweiz aufbauen, ein Komitee bilden, genügend Unterschriften sammeln, diese einreichen – und darauf bauen, dass die Fuss-in-der Tür-Technik funktioniert. Kein anderes Land bietet diese Art von verfassungsmässig garantiertem Komfort des Agenda-Settings. Lokal in der Schweiz losgetreten, mag nach der Türöffner- die Schwungradfunktion greifen und dazu führen, dass weltweit alles Bisherige im Umgang mit Tieren auf den Kopf gestellt wird.

## E. Literatur

- Altman, D. (2010). *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Auer, A. (2016). *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Bern: Stämpfli.
- Balzer, P., Rippe, K. P., & Schaber, P. (1998). *Menschenwürde vs. Würde der Kreatur. Begriffsbestimmung, Gentechnik, Ethikkommissionen*. Freiburg (Breisgau): Alber.
- Baumann, T. (2016). Why we work on fundamental rights for primates. <https://sentience-politics.org/why-we-work-on-fundamental-rights-for-primates> (Zugriff 10.8.2018).
- Braun Binder, N. (2014). Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting). *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 1, 539–557.
- Braun Binder, N., Heußner, H. K., & Schiller, T. (2014). *Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Aufgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Forum Politik und Gesellschaft.
- Broder, D. S. (2000). *Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money*. New York: Houghton Mifflin.
- Caroni, F., & Vatter, A. (2016). Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative. In: *LeGes*, 27(2), 189-210.
- Cavalieri, P. & Singer, P. (1994). Deklaration über die grossen Menschenaffen. In *Menschenrechte für die Grossen Menschenaffen. Das Great Ape Projekt* (pp. 12 -14). München: Goldman.
- Degen, B. (2016). Volksinitiative. In: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10386.php> (Zugriff 10.8.2018).
- Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich (EKAH) und Eidgenössische Kommission für Tierversuche (EKTV). (2001). *Die Würde des Tieres*. Bern: Bundesamt für Umwelt (BAFU).
- Ethikkommission für Tierversuche der Akademien der Wissenschaften Schweiz. (2005). *Ethische Grundsätze und Richtlinien für Tierversuche*. Basel: Akademie der Wissenschaften Schweiz.
- Fasel, R., Blattner, C., Mannino, A., & Baumann, T. (2016). Grundrechte für Primaten. *Positionspapier von Sentience Politics*, 1, 1-18.
- Goetschel, A. F. (2002). Würde der Kreatur als Rechtsbegriff und rechtspolitische Forderungen daraus. In: M. Liechti (Hrsg.), *Die Würde des Tieres*. Erlangen: Harald Fischer.
- Kaelin, R. M. (2016). Die Manipulation der Tabakindustrie ist legendär. *Infosperber*. <https://www.infosperber.ch/Gesundheit/Zigaretten-Die-Manipulation-der-Tabakindustrie-ist-legendar> (Zugriff 10.8.2018).

- Kanton Basel-Stadt Staatskanzlei (2015). *Leitfaden für Volksinitiativen im Kanton Basel-Stadt*. <http://www.staatskanzlei.bs.ch/politische-rechte/initiativen.html> (Zugriff 10.8.2018).
- Külling, F. (2012). Schächtverbot. In: *Historisches Lexikon der Schweiz (HSL)*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D11380.php> (Zugriff 10.8.2018).
- Lee, C.-Y. & Glantz, S. A. (2001). The tobacco industry's successful efforts to control tobacco policy making in Switzerland. *Open Access Publications from the University of California*.
- Linder, W. & Mueller, J. (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven* (4 Aufl.). Bern: Haupt.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2017). *Regierungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2017. Kantonale Volksinitiative „Grundrechte für Primaten“*. Bericht über die rechtliche Zulässigkeit und das weitere Verfahren.
- Schmidt-Salomon, M. (2006). *Manifest des evolutionären Humanismus. Plädoyer für eine zeitgemäße Leitkultur*. Aschaffenburg: Alibri.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2015). *Zukunft der Stiftung Forschung 3R und Alternativmethoden für Tierversuche*. Bericht des Bundesrats. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierversuche/3r-prinzip.html> (Zugriff 10.8. 2018).
- Sentience Politics. (2018). *Stellungnahme von Sentience Politics zum Entscheid des Regierungsrates BS betreffend Ungültigkeit der Initiative „Grundrechte für Primaten“*. <https://sentience-politics.org/files/Stellungnahme-Regierungsratsentscheid-Primateninitiative.pdf> (Zugriff 10.8.2018).
- Singer, P. (1975). *Animal Liberation*. New York: New York Review.
- Vatter, A. (2016). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Wili, H.-U. (1993). Demaristokratie? Antworten auf die Frage des letzten Forums: Aktuelle Kontroversen um die Reform der Volksrechte. *LeGes*, 3, 71-93.
- Wullschlegler, S. (2008). Bürgerrecht und Volksrechte. In: Denise Buser (Hrsg.), *Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt-Festgabe zum 125-jährigen Jubiläum der Advokatenkammer Basel*. Basel: Dike.

# Von verfehlten Kompromissen: Wie eine verfassungsmäßige Befragung über die Belange Kataloniens hätte durchgeführt werden können

*Daniel Toda Castán*

## *Abstract*

Die Versuche der katalanischen Regierung und des katalanischen Parlaments, ein Selbstbestimmungsreferendum um jeden Preis durchzuführen, und die starre, ablehnende Haltung der damaligen spanischen Regierung führten zu einer Verfassungskrise in Spanien. Der vorliegende Beitrag untersucht die Hintergründe und die Ausformung der katalanischen Forderungen und stellt die Reaktion des Verfassungsgerichts auf die verschiedenen Anläufe der katalanischen Institutionen dar. Anschließend wird die Frage gestellt, unter welchen Bedingungen ein verfassungsmäßiges *Referendum* oder Befragung hätte durchgeführt werden können. Es wird gezeigt, dass die existierenden Optionen sich in einem relativ engen Verfassungsrahmen bewegen und dass sie Kompromisse von allen Seiten verlangt hätten, die leider unterblieben.

## *A. Einleitung*

Im Herbst 2017 sorgten das in Katalonien abgehaltene Unabhängigkeitsreferendum und die polizeiliche Reaktion des spanischen Staates für Schlagzeilen. Dass es so weit kam, stieß auf viel Unverständnis und führte zu der Frage, ob es nicht andere Möglichkeiten gegeben hätte, eine Befragung durchzuführen, die den katalanischen Wünschen jedenfalls halbwegs gerecht geworden wäre und die spanische Verfassungsordnung nicht verletzt hätte. Nach einer Analyse des Hintergrunds und der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung<sup>1</sup> untersucht dieser Beitrag, wie eine solche Befragung möglich gewesen wäre.

---

1 Im Beitrag werden Urteile des spanischen Verfassungsgerichts mit der Abkürzung „STC“ und der laufenden Nummer zitiert. Fundstelle ist immer das Boletín Oficial

## B. Hintergrund

### I. Neues Autonomiestatut, Demonstrationen und erste Resolution im Parlament

Das Verhältnis zwischen Spanien und Katalonien war seit den Jahren 2005 bis 2006 angespannter geworden. Die Diskussionen um ein neues Autonomiestatut<sup>2</sup> für Katalonien hatten zu aufgeheizten Auseinandersetzungen in Politik und Gesellschaft geführt. Der gefundene Kompromiss machte die oppositionelle konservative Partei „Partido Popular“ unzufrieden. Deshalb stellten die Abgeordneten dieser Partei im spanischen Parlament im Herbst 2006 einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle beim Verfassungsgericht. Dabei beanstandeten sie 223 Bestimmungen. Im Juni 2010 verkündete das Verfassungsgericht seine Entscheidung.<sup>3</sup> Nur 14 Bestimmungen wurden für verfassungswidrig erklärt, aber viele andere wurden in einer Art und Weise verfassungskonform interpretiert, die die Reichweite der Kompetenzen Kataloniens einschränkte. Verfassungskonform wurde auch die Präambel ausgelegt. Diese qualifiziert Katalonien als „Nation“. Da aber die spanische Verfassung die Verwendung des Begriffs „Nation“ für Spanien vorbehält, sprach das Verfassungsgericht dieser Qualifizierung jede recht-

---

del Estado (BOE), das Amtsblatt. Außerdem sind alle Entscheidungen auf der Homepage des Gerichts abrufbar: <http://hj.tribunalconstitucional.es/en> (Zugriff 18.7.2018). Die Abkürzung „FJ“ steht für „fundamento jurídico“ (Entscheidungsgrund). Eine deutsche Übersetzung der spanischen Verfassung (SV im Folgenden) ist auf der Homepage des Gerichts verfügbar (<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/ConstitucionALEMAN.pdf>) [(Zugriff 18.7. 2018)]. In diesem Beitrag wurde die Terminologie dieser Übersetzung übernommen, außer in Ausnahmefällen, in denen nach Ansicht des Verfassers diese Terminologie nicht korrekt oder irreführend war. Zitate aus den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen wurden alle vom Verfasser übersetzt.

- 2 Die Autonomiestatuten sind die institutionellen Grundnormen der Autonomen Gemeinschaften. Dennoch bestehen erhebliche Unterschiede etwa zu den deutschen Landesverfassungen. Die Autonomiestatuten der spanischen Autonomen Gemeinschaften sind Organgesetze des spanischen Parlaments. Obwohl die Initiative sowohl für die erstmalige Verabschiedung als auch für die Änderung von Autonomiestatuten bei den Autonomen Gemeinschaften selbst liegt (s. Art. 146, 147, 151 und 152 SV), hat das spanische Parlament das letzte Wort. Im spanischen Parlament werden die Vorlagen für neue Autonomiestatuten als Gesetzesvorlagen behandelt und können dort abgeändert werden. Schließlich werden sie in Form von Organgesetzen verabschiedet (Art. 81 SV). Organgesetze bedürfen der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Parlaments.
- 3 STC 31/2010 vom 28. Juni, BOE Nr. 172 vom 16. Juli 2010.

liche Wirkung ab. Die Entscheidung sorgte für große Empörung in Katalonien. Als unmittelbare Reaktion gab es gegen das Urteil des Verfassungsgerichts eine enorme Demonstration, die von der damaligen katalanischen Regierung angeführt wurde. Dort wurde bereits „Wir sind eine Nation! Wir entscheiden!“ skandiert.<sup>4</sup>

Die Unzufriedenheit mit dem Urteil des Verfassungsgerichts und mit der Stellung Kataloniens in Spanien, die nicht zuletzt auf die Finanzverhältnisse zum Zentralstaat und zu den anderen Autonomen Gemeinschaften zurückgeführt werden kann, traf in den Jahren 2010 bis 2012 auf die Unzufriedenheit mit der Wirtschaftskrise und mit dem Sparkurs der katalanischen und der spanischen Regierungen. In diesen Jahren fand eine bemerkenswerte Mobilisierung der organisierten Zivilgesellschaft und der Bürger\*innen in Katalonien und in Spanien statt. Am 11. September 2012, an Kataloniens Nationalfeiertag, fand wieder eine Großdemonstration mit einer Million Menschen unter dem Motto „Katalonien: ein neuer Staat Europas“ statt. Der damalige Ministerpräsident Artur Mas von der konservativen Partei *Convergència i Unió* erkannte das Potenzial der independentistischen Forderung. Independentismus ist seit jeher in der katalanischen Gesellschaft präsent. Seine Existenz ist keinem Regierungsplan geschuldet. Jedoch lässt sich ein erheblicher Zuwachs seiner Anhängerschaft gerade seit den Jahren feststellen, in denen die Parteien, die die politische Landschaft in Katalonien dominierten (*Convergència i Unió* und *Esquerra Republicana de Catalunya*), sowie die katalanischen Institutionen sich zu independentistischen Zielen bekannten.

Bereits Ende September 2012, kurz nach der Großdemonstration, verabschiedete das katalanische Parlament die erste Resolution, in der die Forderung nach einer Volksbefragung gestellt wird.<sup>5</sup> Diese erste Resolution verwendet eine uneindeutige Sprache. Dort ist von einer „Befragung“ (*consulta*) und noch nicht von einem Referendum die Rede. Diese Befragung

---

4 V. Ferreres Comella, *The Spanish Constitutional Court confronts Catalonia's „right to decide“* (comment on the judgment 42/2014), *European Constitutional Law Review* 2014, S. 571 (575).

5 *Resolució 742/IX vom 27. September 2012*, *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (BOPC)*, IX legislatura, cinquè període, Nr. 390, S. 3–10. Bereits im Dezember 1989 hatte das katalanische Parlament auf das Selbstbestimmungsrecht des katalanischen Volkes bestanden und betont, dieses sei nicht aufgrund der Eingliederung Kataloniens in den neuen spanischen Autonomiestaat aufgegeben worden. Dennoch ist diese Resolution eher im Sinne einer internen Selbstbestimmung zu verstehen. Siehe *Resolució 98/III vom 12. Dezember 1989*, *BOPC*, III legislatura, quart període, Nr. 120, S. 7791–7792.

sollte vorzugsweise in der nächsten Legislaturperiode stattfinden. Katalonien müsse auf Grundlage des „Rechts auf die Verfügung über das eigene politische Schicksal“ eine neue Etappe der Selbstregierung antreten. Grundlage der Befragung ist gemäß dieser Resolution das unentziehbare und nicht verjährende Recht Kataloniens auf „Selbstbestimmung“, das wiederum Ausdruck von Kataloniens „Souveränität als Nation“ ist. Verwendet werden einerseits also stark konnotierte Begriffe wie „Selbstbestimmung“, die vom Völkerrecht definiert werden, und andererseits schwammige Ausdrücke wie „Recht auf Verfügung über das eigene politische Schicksal“ oder „ein Instrument, wodurch die Bürger über das Schicksal ihres Landes“ befragt werden können.

## *II. Erste Schritte: die Auslotung unterschiedlicher Optionen*

Ministerpräsident Mas zog die Parlamentswahl um zwei Jahre vor und setzte sie für den 25. November 2012 an. Dies brachte zwar eine Schwächung der Regierungspartei *Convergència i Unió*, aber eine Stärkung der Kräfte, die eine Befragung befürworteten.<sup>6</sup> Sehr früh nach der Konstituierung des neuen Parlaments verabschiedete es eine neue Resolution.<sup>7</sup> Das Parlament gab damit den Auftakt eines Prozesses für die Umsetzung des „Rechts auf die Verfügung über das eigene politische Schicksal“. Diese Resolution kann als versöhnlicher verstanden werden, da sie keinen Bezug auf ein Selbstbestimmungsrecht herstellt und weder eine Befragung noch ein Referendum erwähnt. Vielmehr betont sie die Inanspruchnahme aller bestehenden rechtlichen Möglichkeiten sowie den Dialog und die politische Verhandlung als Methoden. Dennoch besteht sie auf die souveräne Eigenschaft

---

6 Der von der katalanischen Regierung eingesetzte Beirat für den Nationalen Übergang („*Consell Assessor per a la Transició Nacional*“) zählte nach der Wahl 2012 107 von 135 Abgeordneten, die eine Befragung befürworteten. Darin sind die 20 Abgeordneten der sozialdemokratischen Partei mitgezählt, deren Vorstellungen über eine Befragung unterschiedlich zu den Vorstellungen des independentistischen Lagers waren und sind. Siehe *Consell Assessor per a la Transició Nacional, La consulta sobre el futur polític de Catalunya, Informe número 1, Barcelona, 25. Juli 2013, S. 40*, im Internet unter: [https://www.ara.cat/politica/informe-consell-assessor-transicio-nacional\\_0\\_1120088191.html](https://www.ara.cat/politica/informe-consell-assessor-transicio-nacional_0_1120088191.html) (Zugriff 12.7.2018).

7 *Resolució 5/X vom 23. Januar 2013, BOPC, X legislatura, segon periode, Nr. 13, S. 3–4.*

des katalanischen Volkes. Gerade diese Proklamierung wurde für verfassungswidrig erklärt, während der Rest der Resolution dank einer verfassungskonformen Auslegung weiter bestehen konnte.<sup>8</sup>

Die katalanische Regierung unternahm die ersten Schritte und holte Gutachten von dem eingesetzten Consell Assessor per a la Transició Nacional und von ihrem Institut d'Estudis Autònoms (Institut für die Forschung über den Autonomienstaat) ein. In beiden Gutachten besteht die Ambivalenz über das „Recht auf die Verfügung über das eigene politische Schicksal“ fort. Keines der beiden definiert es und keines der beiden begründet seine Existenz rechtlich. Das Gutachten des Institut d'Estudis Autònoms<sup>9</sup> beschäftigt sich nicht mit dem Begriff und setzt ihn vielmehr voraus. Das Gutachten des Consell Assessor beruft sich auf die Selbstregierungsgeschichte Kataloniens.<sup>10</sup> Des Weiteren zieht es Minderheitenrechte sowie den demokratischen Charakter einer Befragung heran.<sup>11</sup> So richtig, wie diese Argumente in der Sache sind, bleibt unklar, wie sie in dem konkreten Kontext irgendein „Recht“ begründen. Schließlich will sich das Institut auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs aus dem Jahr 2010 über die Unabhängigkeitserklärung Kosovos<sup>12</sup> stützen. Dabei enthält das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs keine Aufzählung der Voraussetzungen für die Ausübung eines Selbstbestimmungsrechts im allgemeinen Völkerrecht. Das Gutachten konstatiert die Inexistenz eines Verbots einseitiger Unabhängigkeitserklärungen im allgemeinen Völkerrecht. In Bezug auf die Frage, ob ein Sezessionsrecht über die Fälle von nicht selbstregierenden Einheiten und von Völkern unter fremder Unterwerfung hinaus existiere, erklärt der Gerichtshof: „it is not necessary to resolve these questions in the present case.“ Solche Fragen würden den Gegenstand des Gutachtens überschreiten.<sup>13</sup> Das Gutachten des Consell Assessor verwendet seinerseits wie die obengenannten Resolutionen ambivalente Formulierungen, denn dort ist die Rede sowohl vom „Recht auf die Verfügung über das eigene politische Schicksal“ als auch vom Selbstbestimmungsrecht.

---

8 STC 42/2014 vom 25. März, BOE Nr. 87 vom 10. April 2014.

9 Institut d'Estudis Autònoms, *Tres informes del Institut d'Estudis Autònoms sobre el pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars*, Barcelona 2013 (online abrufbar: [http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/Tres\\_informes\\_IEA.pdf](http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/Tres_informes_IEA.pdf) (Zugriff 12.7.2018)).

10 Consell Assessor (Fn. 6), S. 31, 39.

11 Ibid., S. 42, 45.

12 International Court of Justice, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, S. 403.

13 Ibid., Rn. 79–83.

Beide Gutachten loten verfassungsmäßige Möglichkeiten aus, um die angestrebte Befragung über das politische Schicksal Kataloniens durchzuführen. Das Gutachten des Instituts identifiziert fünf Möglichkeiten: ein regionales Referendum nach einem katalanischen Gesetz, das später für verfassungswidrig erklärt wurde; ein regionales Referendum nach zentralstaatlichem Recht; die Delegation der Referendumskompetenz vom Zentralstaat auf Katalonien; eine Befragung ohne Referendumscharakter und die Verfassungsreform. Darauf wird noch zurückzukommen sein. Wichtig ist nun, dass die katalanische Regierung sich für eine dieser Alternativen entschied. Mit der Resolution 479/X vom 16. Januar 2014 des katalanischen Parlaments<sup>14</sup> wurde bei dem spanischen Parlament eine Gesetzesvorlage eingereicht, deren Gegenstand die Delegation der Kompetenz für die Genehmigung von Volksbefragungen auf dem Wege des Referendums an Katalonien war. Diese ist nach Art. 149 Abs. 1 Nr. 32 SV ausschließliche Kompetenz des Zentralstaates. Jedoch kann sie gemäß Art. 150 Abs. 2 SV theoretisch an die Autonomen Gemeinschaften übertragen oder delegiert werden. Dazu ist ein Organgesetz des spanischen Parlaments erforderlich. Das katalanische Parlament strebte mit seiner Vorlage nach einer einmaligen Delegation der Kompetenz an die katalanische Regierung mit dem Ziel, ein konsultatives Referendum einberufen und durchführen zu dürfen, in dem die Katalan\*innen „sich über das kollektive politische Schicksal Kataloniens“ äußern konnten. Genaueres sollte vom Zentralstaat und Katalonien vereinbart werden. Diese Resolution konturierte etwas genauer die Bestrebungen Kataloniens, denn hier war die Rede von einem formellen Referendum nach Art. 149 Abs. 1 Nr. 32 SV. Dass die genaue Frage nicht definiert und stattdessen auf eine diesbezügliche Vereinbarung mit dem Zentralstaat verwiesen wurde, war ein kluges Vorgehen. Auf die Frage kommt es letztendlich an, wie später gezeigt wird, und dies war den katalanischen Institutionen aufgrund eines früheren Urteils des Verfassungsgerichts nicht unbekannt.<sup>15</sup> Die Gesetzesvorlage wurde jedoch nicht angenommen. In einer Plenarabstimmung am 8. April 2014 stimmten 299 Abgeordnete dagegen und nur 47 dafür.<sup>16</sup> Festzuhalten ist, dass die katalanischen Institutionen hiermit einen verfassungsmäßigen Versuch unternahmen, um ihre Befragung durchführen zu können und gleichzeitig etwas näher definierten, welche Art von

---

14 Resolució 479/X vom 16. Januar 2014, BOPC, X legislatura, quart període, Nr. 239, S. 3–5.

15 STC 103/2008 vom 11. September, BOE Nr. 245 vom 10. Oktober 2008, auf das das Gutachten des Institut d’Estudis Autònoms Bezug nimmt.

16 Siehe Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Jahr 2014, Nr. 192, S. 69.

Befragung sie sich wünschten, und die Entscheidungskompetenz des spanischen Parlaments über diese Frage anerkannten. Die Ablehnung des spanischen Parlaments in einer demokratischen Abstimmung kann aber nicht als Demokratieverweigerung gegenüber Katalonien betrachtet werden.

### III. Die Befragung vom 9. November 2014

Eine weitere Konkretisierung erhielten die katalanischen Bestrebungen durch die am 9. November 2014 abgehaltene Befragung zwar in ihrem Inhalt, nicht aber in ihrer Form.<sup>17</sup> Die katalanische Regierung folgte dem Weg der Befragung nach der Niederlage im spanischen Parlament. Dafür wollte sie sich auf ein Gesetz des katalanischen Parlaments über Volksbefragungen ohne Referendumscharakter,<sup>18</sup> das Ende September 2014 verabschiedet worden war, stützen. Im Urteil über das neue Autonomiestatut Kataloniens hatte das Verfassungsgericht für Recht erkannt, dass die Autonomen Gemeinschaften keine Kompetenzen für die Einführung von Referenda haben, deren verfassungsrechtliche Grundlage sich in Art. 23 Abs. 1 SV befindet. Dieser Artikel verbürgt das Grundrecht, „an den öffentlichen Angelegenheiten direkt oder durch in periodischen, allgemeinen Wahlen frei gewählte Vertreter teilzunehmen.“ Wie das Verfassungsgericht erklärt hat, geht es in diesem Artikel um die Ausgestaltung der direkten und der repräsentativen Demokratie.<sup>19</sup> Das Referendum ist aber nur „eine Art der Gattung der Volksbefragungen“.<sup>20</sup> Es kann also andere Volksbefragungen geben, die keine Referenda sind. Die Autonomen Gemeinschaften sind für diese anderen Arten von Volksbefragungen zuständig. Für das Verfassungsgericht lassen sich solche Befragungen nicht in die Dichotomie direkte repräsentative Demokratie, sondern eher als „partizipative Demokratie“<sup>21</sup> einordnen, deren verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 9 Abs. 2 SV liegt.<sup>22</sup> Auf eben

---

17 Zu dieser Befragung siehe *M. González Pascual/D. Toda Castán*, Katalonien und Spanien: Bruch oder Verfassungsreform?, DÖV 2016, S. 269 (271).

18 Ley 10/2014 de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, BOE Nr. 64 vom 16. März 2015, konsolidierte Fassung abrufbar unter: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-2743-consolidado.pdf> (Zugriff 12.7.2018).

19 Siehe STC 51/2017 vom 10. Mai, BOE Nr. 142 vom 15. Juni 2017, FJ 5 c).

20 STC 103/2008 (Fn. 15), FJ 2.

21 STC 31/2015 vom 25. Februar, BOE Nr. 64 vom 16. März 2015, FJ 4, 5.

22 Art. 9 Abs. 2: „Den öffentlichen Gewalten obliegt es, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Freiheit und Gleichheit des Einzelnen und der Gruppe[n], in die er sich einfügt, real und wirksam sind, die Hindernisse zu beseitigen, die ihre volle

diesen Artikel bezieht sich die Begründung des katalanischen Gesetzes über Volksbefragungen ohne Referendumscharakter. Die Erwartungen wurden also von einem Referendum auf eine Volksbefragung ohne Referendumscharakter heruntergeschraubt bzw. an die verfassungsrechtlichen Anforderungen angepasst. Das Gesetz nimmt aber keinerlei Bezug auf das politische Schicksal Kataloniens. Es ist in dieser Hinsicht neutral formuliert und allgemein. Es wurde allerdings als rechtliche Grundlage für die am 9. November 2014 abgehaltene Befragung verwendet, in der es sehr wohl um diese Frage ging. Dies wurde mit Erlass der Verordnung, die diese Befragung einberufen und geregelt hat, sofort klar.<sup>23</sup> Art. 3 legte die Fragen fest: „Wollen Sie, dass Katalonien ein Staat wird?“ und „Soll dieser Staat unabhängig sein?“ Durch diese Fragen wurde also evident, worum es beim „politischen Schicksal Kataloniens“ und der Verfügung darüber ging. Gleichzeitig kann die Umstellung auf eine Befragung ohne Referendumscharakter als ein Schritt zurück angesehen werden, da sie nur ein „partizipatives“ Instrument ist und keine Ausübung eines Grundrechts darstellt.

Die spanische Regierung beantragte sofort die Überprüfung des Gesetzes und der Verordnung durch das Verfassungsgericht sowie ihre einstweilige Außerkraftsetzung, was das Verfassungsgericht gewährte. Dies hatte zur Folge, dass die angesetzte Befragung ihre Rechtsgrundlage verlor. Sie fand trotzdem und wie vorgesehen am 9. November 2014 statt. Die katalanische Regierung präsentierte sie als einen von der Zivilgesellschaft organisierten „partizipativen Prozess“. Ein späteres Urteil des Verfassungsgerichts befand, dass die katalanische Regierung in der Organisation des partizipativen Prozesses involviert war, und erklärte nachträglich einige darauf bezogene Realakte der katalanischen Regierung für verfassungswidrig und nichtig.<sup>24</sup> An der Befragung beteiligten sich über 2,3 Millionen Menschen, von denen fast 1,9 Millionen beide Fragen mit „Ja“ beantworteten.<sup>25</sup>

---

Entfaltung unmöglich machen oder erschweren, und die Teilnahme aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben zu erleichtern.“

23 Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Nr. 6715A, S. 1.

24 STC 138/2015 vom 11. Juni, BOE Nr. 160 vom 6. Juli 2015.

25 Ergebnisse abrufbar unter: <http://www.participa2014.cat/> (Zugriff 12.7.2018). Zum Vergleich: Wahlberechtigt bei der Parlamentswahl von 2015 waren über 5,5 Millionen Menschen. Darüber hinaus waren laut Art. 4 der Verordnung über die Volksbefragung Menschen ab 16 Jahren wahlberechtigt und auch Ausländer, so dass der Kreis der potenziellen Teilnehmer\*innen am partizipativen Prozess größer war als der Kreis der Wahlberechtigten.

#### IV. Die definitive Wende Richtung Selbstbestimmung

Angesichts dieser Ergebnisse zog Ministerpräsident Mas abermals die Parlamentswahl vor, und setzte sie für den 27. September 2015 an. Die Wahl wurde von den Parteien, die die Unabhängigkeit befürworteten, als „plebiszitäre Wahl“ verstanden: Es sollte nicht mehr um eine „Befragung“ irgendeiner Art über ein undefiniertes „politisches Schicksal“, sondern klar und offen um die Unabhängigkeit gehen.<sup>26</sup> In diesen Jahren hatte sich die Achse der katalanischen Politik verschoben, sodass die Partei von Ministerpräsident Mas, *Convergència i Unió*, die nie die Unabhängigkeit angestrebt hatte, independentistisch wurde. Dies kostete sie die Abspaltung von *Unió*. *Esquerra Republicana de Catalunya* verschärfte ihr independentistisches Profil. Beide traten gemeinsam in der Koalition „*Junts pel Sí*“ („Gemeinsam für das Ja“) an. Zusammen mit der antikapitalistischen Partei *Candidatura d'Unitat Popular (CUP)* erreichten sie eine independentistische absolute Mehrheit im katalanischen Parlament. Diese absolute Mehrheit der Parlamentssitze (72 von 135) wurde aber nicht von einer absoluten Mehrheit der gültigen Stimmen getragen (47,8 %).<sup>27</sup>

Die Wahlergebnisse und die Verschärfung der Positionen vor allem der ehemaligen *Convergència* bewirkten eine Wende, die sich in der Resolution 1/XI des katalanischen Parlaments niederschlug.<sup>28</sup> Diese erklärt die Eröffnung des Prozesses für die Schaffung eines unabhängigen katalanischen Staates. Der Prozess würde sich keiner Entscheidung irgendeiner Institution des spanischen Staates und insbesondere des Verfassungsgerichts unterwerfen. Interessanterweise nimmt diese Resolution keinen Bezug auf ein Referendum oder auf eine Befragung. Die einzigen konkreten Maßnahmen, zu deren Umsetzung das Parlament selbst und die katalanische Regierung aufgefordert werden, sind vielmehr die für die Errichtung eines unabhängigen Staates erforderlichen Maßnahmen (ein Gesetz über den Prozess für die Ausarbeitung einer Verfassung und Gesetze über eine katalanische Sozialversicherung und über die staatlichen Finanzen). Die Resolution nimmt die Ergebnisse der Parlamentswahl vom 27. September 2015 als Legitimationsgrundlage und erweckt den Eindruck, dass diese Ergebnisse eine Befragung entbehrlich machten.

Dennoch hatte die katalanische Politik keineswegs auf ein Referendum verzichtet. Die folgenden Resolutionen des katalanischen Parlaments und

---

26 *González Pascual/Toda Castán*, Verfassungsreform (Fn. 17), S. 271.

27 Ergebnisse abrufbar unter: [http://www.gencat.cat/governacio/resultatsparlament2015/resu/09AU/DAU09999CM\\_L1.htm](http://www.gencat.cat/governacio/resultatsparlament2015/resu/09AU/DAU09999CM_L1.htm) (Zugriff 12.7.2018).

28 *Resolució 1/XI, BOPC, XI legislatura, primer període, Nr. 7, S. 3-5.*

insbesondere das Gesetz über das Referendum machten deutlich, dass ein verbindliches Referendum angestrebt wurde, in dem es um die Unabhängigkeit Kataloniens gehen sollte. Eine parlamentarische Enquête-Kommission arbeitete (erneut) bis Juli 2016 die unterschiedlichen Optionen aus, die die spanische Rechtsordnung für die Anerkennung des „Rechts auf die Verfügung über das eigene politische Schicksal“ bereithielt.<sup>29</sup> Die independentistischen Fraktionen haben in dieser Kommission ihre absolute Mehrheit geltend gemacht. Laut Schlussfolgerungen der Kommission lässt die spanische Rechtsordnung der Anerkennung des „Rechts auf die Verfügung über das eigene politische Schicksal“ keinen Raum. Nur eine „Entkoppelung“ von Spanien und ein „eigener verfassungsgebender Prozess“ könnten diesem Recht zur Umsetzung verhelfen. Von einem Referendum ist nicht direkt die Rede, sondern nur von einem „unilateralen demokratischen Mechanismus“.<sup>30</sup> Diese Schlussfolgerungen sind überraschend, denn die Gutachten des Institut d'Estudis Autònoms und des Consell Assessor aus dem Jahr 2013 hatten fünf verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, um eine rechtmäßige Befragung abhalten zu können. Von diesen fünf Möglichkeiten haben das katalanische Parlament und die Regierung nur die zuvor angesprochene Übertragung der Referendumskompetenz in Anspruch genommen.

Die Schlussfolgerungen der Kommission hat sich das katalanische Parlament mit seiner Resolution 263/XI zu eigen gemacht und damit den unilateralen Weg Kataloniens in die Unabhängigkeit eingeschlagen.<sup>31</sup> In der späteren Resolution 306/XI kam das Referendum nochmals in aller Deutlichkeit zur Geltung: Dort forderte das katalanische Parlament die katalanische Regierung auf, ein Referendum über Kataloniens Unabhängigkeit spätestens im September 2017 abzuhalten. Jedoch verwendet diese Resolution gleichzeitig eine ambivalentere Sprache, wenn das katalanische Parlament sich verpflichtet, Initiativen gegenüber dem spanischen Staat zu unternehmen, um „ein Referendum über die Meinung der katalanischen Bürgerschaft zum politischen Schicksal Kataloniens als Nation“ zu ermöglichen.<sup>32</sup> Es fanden aber keine Verhandlungen statt. Am 6. September 2017 verab-

---

29 Siehe Informe de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent, BOPC, XI legislatura, segon període, Nr. 190, S. 3–36.

30 Ibid., S. 35–36.

31 Resolució 263/XI, BOPC, XI legislatura, període intermedi, Nr. 200, S. 16–17.

32 Siehe Resolució 306/XI, BOPC, XI legislatura, tercer període, Nr. 237, S. 3–61.

schiedete das katalanische Parlament unter schwerster Missachtung des Gesetzgebungsverfahrens und der Rechte der Oppositionsfraktionen<sup>33</sup> das Gesetz über das Referendum.<sup>34</sup> Das Gesetz sah ein „verbindliches Selbstbestimmungsreferendum über die Unabhängigkeit Kataloniens“ vor (Art. 1) und proklamierte die Souveränität des katalanischen Volkes (Art. 2). Die Frage lautete: „Wollen Sie, dass Katalonien ein unabhängiger Staat in Form einer Republik wird?“ (Art. 4 Abs. 2). Trotz einer einstweiligen Außerkraftsetzung des Gesetzes durch das Verfassungsgericht auf Antrag der spanischen Regierung wurde das Referendum abgehalten. Etwas unter 2,3 Millionen Menschen stimmten ab (43 % der Stimmberechtigten). Mit „Ja“ stimmten knapp über 2 Millionen Menschen oder 90,2 %.<sup>35</sup> Die Außerkraftsetzung des Referendumsgesetzes und der Einsatz spanischer Sicherheitskräfte vor und am Tag des Referendums erschwerten seine Organisation und seine Durchführung. Da es kein verlässliches Wählerverzeichnis gab, ist eine mehrfache Stimmabgabe durch dieselben Personen nicht auszuschließen. Während die Vertreter einer Meinung behaupten, dass der brutale Einsatz der Sicherheitskräfte viele Menschen an der Stimmabgabe behindert hat, gibt es auch die gegenteilige Auffassung, wonach gerade dieser Einsatz einen „Jetzt-erst-recht-Effekt“ erzeugte und mehr Menschen zur Teilnahme am Referendum bewegte. Ein Vergleich mit den Ergebnissen des partizipativen Prozesses von 2014 zeigt, dass die Unterstützung für die Unabhängigkeit sowie die Zahl der Bürger\*innen, die bereit waren, an einer Befragung unter den damaligen Bedingungen teilzunehmen, stabil geblieben sind.

Dieser Überblick hat gezeigt, wie die katalanischen Forderungen sich im Laufe der Zeit konkretisiert haben. Im Jahr 2013 war die Sprache ambivalenter. Das „Recht auf die Verfügung über das eigene politische Schicksal“ blieb in seiner Begründung, seinen Konturen und Folgen undefiniert. Langsam, aber mit Rück- und Fortschritten nahm es die Form eines verbindlichen Referendums über die Unabhängigkeit Kataloniens an. Ob eine früher abgehaltene Befragung eine offenere Frage hätte zum Gegenstand haben

---

33 Siehe hierzu STC 114/2017 vom 17. Oktober, BOE Nr. 256 vom 24. Oktober 2017, FJ 6; STC 124/2017 vom 8. November, BOE Nr. 278 vom 16. November 2017, FJ 6.

34 Ley 19/2017 de 6 de septiembre del referéndum de autodeterminación, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Nr. 7449A, S. 1.

35 Siehe El Periódico vom 6.9.2017. Hier muss auf journalistische Quellen zurückgegriffen werden, da alle Webseiten der katalanischen Regierung zum Referendum vom Internet genommen wurden: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20171006/resultados-referendum-cataluna-2017-6319340> (Zugriff 18.7.2018).

können, z. B., ob die katalanische Regierung eine Verfassungsreform anstoßen sollte, ist indessen zweifelhaft. Bereits im November 2014 ging es beim „partizipativen Prozess“ sehr deutlich um die Unabhängigkeit.

### C. Die verfassungsgerichtliche Reaktion

Die „Vergerichtlichung“ des Referendums ist eines der wichtigsten Merkmale des Konflikts zwischen der spanischen und der katalanischen Regierung. Die spanische Regierung hat alle von katalanischer Seite unternommenen Schritte in Richtung Referendum beim Verfassungsgericht angefochten. Sämtliche im vorigen Abschnitt erwähnten Parlamentsresolutionen und Rechtsakte wurden auf Antrag der spanischen Regierung vom Verfassungsgericht überprüft und jedenfalls teilweise für verfassungswidrig und nichtig erklärt oder verfassungskonform ausgelegt. Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Rechtsprechung zusammengefasst.<sup>36</sup> Das Verfassungsgericht hat, wie bereits erläutert, das Referendum für verfassungswidrig erklärt, aber seine Durchführung nicht verhindern können.

Der Hauptgrund für die Verfassungswidrigkeit der katalanischen Resolutionen und Rechtsakte war zum einen, dass sie das katalanische Volk zum souveränen Volk erklärten,<sup>37</sup> und zum anderen, dass sie einen unilateralen Weg zur Unabhängigkeit Kataloniens mittels einer Volksbefragung (was in unterschiedlicher Deutlichkeit zum Ausdruck kam) anstrebten. Wenn den Katalanen die Verfügung darüber eingeräumt wird, sich zu einem souveränen Volk zu erklären und darüber zu entscheiden, ob Katalonien weiterhin zu Spanien gehören oder ein unabhängiger Staat werden soll, erfolgt dadurch eine Teilung des souveränen spanischen Volkes und seine bereits getroffene Entscheidung über seine Einheit und seine Identität wird revidiert. Seine Souveränität wird damit negiert.<sup>38</sup>

Zu dieser Frage hatte sich das Verfassungsgericht bereits im Jahr 2008 geäußert. In seinem Urteil 103/2008 entschied das Verfassungsgericht, dass Fragen, die die Identität und Einheit des von der Verfassung zum Souverän proklamierten spanischen Volkes betreffen, nur im Rahmen des in den

---

36 Für eine eingehende Analyse dieser Rechtsprechung siehe *D. Toda Castán*, Grenzen verfassungsgerichtliche Wirkungsmacht in politischen Existenzkonflikten, EuGRZ, im Erscheinen. Die Ausführungen hier basieren auf dem zitierten Beitrag.

37 Am deutlichsten im STC 42/2014 (Fn. 8), FJ. 3.

38 STC 31/2015 (Fn. 21), FJ 6 B); STC 138/2015 (Fn. 24), FJ 3; STC 90/2017 vom 5. Juli, BOE Nr. 171 vom 19. Juli 2017, FJ 6; STC 114/2017 (Fn. 33), FJ 3 und 5 b).

Art. 168 SV vorgesehenen Verfassungsänderungsverfahrens zur Volksabstimmung gestellt werden dürfen.<sup>39</sup> Eine Abstimmung über die Verwandlung des politischen Status einer Autonomen Gemeinschaft in ein Subjekt, das sein politisches Schicksal selbst bestimmt, laufe auf die Anerkennung eines neuen souveränen Volkes hinaus, das neben das spanische Volk trete und mit diesem das gegenseitige Verhältnis verhandele. Sie betreffe also Fragen, die bereits durch den *pouvoir constituant* entschieden wurden und dem *pouvoir constitué* dementsprechend nicht zur Verfügung stünden. Nur durch eine formelle Verfassungsänderung könne über eine Neudefinition der Souveränitätsträger entschieden werden.<sup>40</sup> Die Folgen dieser Auslegung gehen über die Zuständigkeitsverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften hinaus. Sie bedeutet, dass der Zentralstaat genauso wenig wie eine Autonome Gemeinschaft eine ähnliche Frage zur Volksabstimmung stellen dürfte, auch nicht, wenn das gesamte spanische Volk einberufen würde, seine Stimme abzugeben. Nur im Rahmen eines formellen Verfassungsänderungsverfahrens dürfen Fragen über die Identität und Einheit des Subjekts, das die Verfassungsordnung legitimiert, zur Abstimmung gestellt werden.<sup>41</sup> Hiermit schiebt das Verfassungsgericht allen Gewaltträgern, ob zentral oder regional, einen Riegel vor.

Diesen Grundsatz musste das Verfassungsgericht mehrmals in seiner Rechtsprechung zu den katalanischen Unabhängigkeitsbestrebungen bemühen. Etwas kürzer formuliert: Was das gesamte spanische Volk betrifft, darf nur vom gesamten spanischen Volk (um)entschieden werden.<sup>42</sup> Folge dieser Rechtsprechung waren die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit bestimmter Realakte der katalanischen Regierung zur Durchführung der bereits im Jahr 2014 abgehaltenen Volksbefragung über die Unabhängigkeit Kataloniens (STC 138/2015) und des Gesetzes, das Rechtsgrundlage für das Referendum von 2017 sein sollte (STC 114/2017).

Bereits diese Rechtsprechung verdeutlicht, dass ein Referendum oder eine Befragung wie von der katalanischen Regierung und dem katalanischen Parlament angestrebt nach geltendem Verfassungsrecht nicht möglich ist. Solange es um die Frage geht, ob Katalonien als souveränes Territorium einseitig über sein Verhältnis zu Spanien entscheiden kann, ist eine

---

39 STC 103/2008 (Fn. 15), FJ 4.

40 Ibid.

41 In diesem Sinne auch STC 51/2017 (Fn. 19), FJ 5 d).

42 STC 90/2017 (Fn. 38), FJ 6.

Verfassungsreform in diesem Sinne die einzige Möglichkeit. Weder Referenda noch anderweitige verbindliche oder unverbindliche Befragungen<sup>43</sup> dürfen diese Frage zur Disposition stellen.

Welche Möglichkeiten bleiben dann, um ein Referendum oder eine Volksbefragung durchführen zu dürfen, die zumindest einen Impuls zur Lösung der katalanischen Frage geben könnten? Das Institut d'Estudis Autònoms hat in seinem Gutachten über die rechtliche Realisierbarkeit einer Befragung die soeben erläuterte Rechtsprechung des Verfassungsgerichts außer Acht gelassen. Das Institut hat die Argumente des Verfassungsgerichts als schwach und unlogisch bezeichnet<sup>44</sup> und auf dieser Grundlage fünf verschiedene Möglichkeiten für eine Befragung ausgearbeitet. Ein solches Vorgehen ist heute, fünf Jahre später, nicht mehr vertretbar. Als das Institut im Jahr 2013 sein Gutachten erstellt hat, hatte das Verfassungsgericht eine Befragung über das Verhältnis einer Autonomen Gemeinschaft zu Spanien einmalig ausgeschlossen, da sich die Frage bis dahin nur einmal gestellt hatte. Mittlerweile und nach den vielen Urteilen zu den katalanischen Unabhängigkeitsbestrebungen ist diese Meinung ständige Rechtsprechung geworden, sodass eine Abkehr von ihr unrealistisch ist. Die Verfassungsrichter\*innen haben in den Jahren 2014 bis 2017 die Rechtsprechung ihrer Vorgänger\*innen aus dem Jahr 2008 übernommen, was zeigt, dass es sich dabei um mehr als eine minderheitliche Auffassung handelte. Wenn also heutzutage über Möglichkeiten für ein Referendum oder eine Befragung zum „politischen Schicksal“ Kataloniens nachgedacht wird, muss unbeschadet der rechtswissenschaftlichen Kritik an ihr von dieser Rechtsprechung ausgegangen werden. Nach Maßgabe dieser Rechtsprechung ist von den fünf vom Institut d'Estudis Autònoms aufgezeigten Optionen nur die Verfassungsreform rechtskonform zu realisieren. Voraussetzung für die Umsetzung der anderen Optionen wäre eine Frage, die die Einheit, die Identität und die Souveränität des spanischen Volkes nicht zur Disposition stellt.

---

43 Dieser Grundsatz galt auch im STC 138/2015 (Fn. 24), in dem es um eine unverbindliche Befragung ging.

44 Institut d'Estudis Autònoms (Fn. 9), S. 411.

## D. Möglichkeiten einer verfassungsmäßigen Befragung

### I. Eine neue Frage als Weg

Im Gutachten des Institut d'Estudis Autònoms zeichnet sich eine alternative Frage als „Türöffnerin“ für eine rechtmäßige Befragung ab. Das Gutachten umgeht die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts u. a. mit der Begründung, dass ein Referendum oder eine Befragung, in der es lediglich darum ginge, ob die Stimmberechtigten sich eine Verfassungsänderung wünschen, an sich die Einheit des spanischen Staates und die Souveränität des spanischen Volkes nicht antasten könne.<sup>45</sup> Das Institut findet es „unlogisch“, dass eine Autonome Gemeinschaft eine Verfassungsreform anstoßen sollte, ohne zuvor zu wissen, wie die Bürger\*innen dazu stehen.<sup>46</sup> Das Gutachten schlägt aber keine Formulierung vor. Eine derartige Frage könnte lauten: „Soll das katalanische Parlament nach den vorgesehenen Verfassungsänderungsverfahren eine Verfassungsreform vorschlagen, die eine Volksbefragung in Katalonien über das politische Schicksal Kataloniens ermöglicht?“

Das katalanische Parlament und die katalanische Regierung sind diesen Weg nicht gegangen. Trotz aller Ambivalenz der unterschiedlichen Resolutionen, die oben dargestellt wurden, haben sie nie deutlich gemacht, dass sie sich eine derartige Frage gewünscht hätten. Die Sprache, die v. a. ab September 2015, aber bereits im partizipativen Prozess vom November 2014 verwendet wurde, deutet in eine ganz andere Richtung. Aus dem Blickwinkel des Independentismus ist dies logisch. Das katalanische Volk entscheidet nicht über sein politisches Schicksal, wenn es lediglich darüber abstimmt, ob die katalanische Regierung eine Verfassungsreform mit dem Ziel anstoßen soll, dass die Katalan\*innen sich im Rahmen der spanischen Verfassungsordnung selbstbestimmen können. Das katalanische Parlament kann zwar eine Verfassungsänderung initiieren,<sup>47</sup> aber es ist keineswegs gesichert, dass das spanische Parlament die Vorlage annimmt. Inwiefern eine angenommene Vorlage im parlamentarischen Prozess abgeändert würde, ob sich eine Mehrheit zu ihren Gunsten finden würde und ob das spanische Volk der resultierenden Verfassungsänderung in einer Volksabstimmung zustimmen würde, liegt jenseits der Kontrolle der katalanischen Regierung

---

45 Ibid., S. 410.

46 Ibid., S. 411.

47 Art. 166 i. V. m. Art. 87 Abs. 2 SV.

und des katalanischen Volkes.<sup>48</sup> Sie bliebe von einer Selbstbestimmung oder einer Verfügung über das eigene politische Schicksal sehr weit entfernt. Dennoch könnte dieser Weg letztendlich zum gewünschten Ergebnis führen. Deshalb lohnt es sich, zu untersuchen, wie eine Befragung mit einer solchen Frage als Gegenstand zu realisieren wäre. Dazu muss zunächst die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts über die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften im Bereich der Volksbefragungen betrachtet werden.

## II. Kompetenzverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften im Bereich der Volksbefragungen<sup>49</sup>

### 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die spanische Verfassung enthält acht Vorschriften über Referenda, die sich in unterschiedlichen Titeln des Textes befinden. Art. 23 Abs. 1 garantiert das Grundrecht, „an den öffentlichen Angelegenheiten direkt oder durch in periodischen, allgemeinen Wahlen frei gewählte Vertreter teilzunehmen.“ Dieses Grundrecht bedarf der gesetzlichen Konkretisierung. Kraft des Vorbehaltes in Art. 81 Abs. 1 SV darf diese Konkretisierung in ihren Grundsätzen nur durch Organgesetz erfolgen. Dies verleiht dem Zentralstaat die Regelungskompetenz,<sup>50</sup> da die in der SV vorgesehenen Organ-

---

48 Eine Verfassungsänderung, die eine Volksentscheidung über die territoriale Integrität Spaniens zulassen würde, bedürfte des erschwerten Verfassungsänderungsverfahrens von Art. 168 SV. A. A. Institut d'Estudis Autònoms (Fn. 9), S. 438.

49 Für eine eingehende Analyse dieser Rechtsprechung siehe *D. Toda Castán*, Grenzen (Fn. 36). Die Ausführungen hier basieren auf dem zitierten Beitrag.

50 Die organsgesetzliche Weiterentwicklung der Grundrechte ist kein Kompetenztitel in der Kompetenzordnung der spanischen Verfassung. Deshalb hat das Verfassungsgericht in früherer Rechtsprechung erklärt, dass diese organsgesetzliche Weiterentwicklung der Grundrechte mit dem Inhalt der Normen über die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften in Einklang zu bringen ist. Siehe hierzu *T. de la Quadra-Salcedo Janini*, Los límites constitucionales a las consultas populares referendarias autonómicas, *Revista General de Derecho Constitucional* 2017, Nr. 25 (online: [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id=3&numero=25](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=3&numero=25)), S. 7, 10. Dennoch hat das Verfassungsgericht in der katalanischen Rechtsprechung den Organgesetzvorbehalt des Art. 81 Abs. 1 SV wie einen Kompetenztitel zugunsten des Staates behandelt und keine Konkordanz mit den Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften gesucht.

gesetze nur vom spanischen Parlament verabschiedet werden können. Organgesetze bedürfen einer absoluten Mehrheit der Stimmen im Kongress der Abgeordneten in einer Abstimmung über den Gesamtentwurf.

Neben dem Grundrecht auf politische Teilnahme, das in seiner gesetzlichen Ausgestaltung die Form eines Referendums annehmen kann, sieht die Verfassung selbst bestimmte Formen von Referenda vor. Für den Zweck dieses Beitrages sind nur die in Art. 92 Abs. 1 SV genannten fakultativen, konsultativen Referenda über „[p]olitische Entscheidungen von besonderer Tragweite“ vom Interesse.<sup>51</sup> Für die direkt in der Verfassung vorgesehenen Arten von Referenda gilt ein zweiter Organgesetzesvorbehalt. Nach Artikel 92 Abs. 3 SV regelt ein Organgesetz die „Voraussetzungen und die Verfahrensweise der verschiedenen Arten von Volksabstimmungen, die in [der] Verfassung vorgesehen sind“. Hiermit wird wieder indirekt eine Regelungskompetenz des Zentralstaates statuiert. Schließlich überträgt Art. 149 Abs. 1 Nr. 32 SV dem Zentralstaat die ausschließliche Zuständigkeit für die „Genehmigung zur Einberufung einer Volksbefragung auf dem Wege des Referendums.“

## 2. Bestimmung der Zuständigkeit des Staates

Zur Kompetenz des Zentralstaates nach Art. 149 Abs. 1 Nr. 32 SV hat das Verfassungsgericht klargestellt, dass die „Genehmigung“ von Referenda die „vollständige Regelung der Institution“ umfasst. Grund dafür sind die bereits erwähnten Organgesetzesvorbehalte.<sup>52</sup> Dies gilt für Referenda auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Der Zentralstaat hat bereits im Jahr 1980 von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht und das Organgesetz 2/1980 erlassen.<sup>53</sup> Dieses Organgesetz regelt nur die in der Verfassung

---

Siehe STC 31/2010 (Fn. 3), FJ 69; STC 31/2015 (Fn. 21), FJ 6 A) und 9; STC 137/2015 vom 11. Juni, BOE Nr. 160 vom 6. Juli 2015, FJ 4 c).

51 Andere Referenda befinden sich in den Bestimmungen über die Konstituierung der Autonomen Gemeinschaften (Art. 151 Abs. 1 SV), über die Verabschiedung ihrer Autonomiestatuten (Art. 151 Abs. 2 Nr. 3 SV) und deren Änderung (Art. 152 Abs. 2 SV) sowie über die Verfassungsreform (Art. 167 Abs. 3 und 168 Abs. 3 SV).

52 STC 31/2010 (Fn. 3), FJ 69; STC 31/2015 (Fn. 21), FJ 6 A) und 9; STC 137/2015 (Fn. 50), FJ 4 c).

53 Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, BOE Nr. 20 vom 23. Januar 1980, S. 1700, zuletzt geändert durch Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación del párrafo cuarto del artículo octavo de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum, BOE Nr. 308 vom 24. Dezember 1980, S. 28373. Konsolidierte Fassung des Gesetzes abrufbar unter:

vorgesehenen Referendumsmodalitäten und sieht keine regionalen Referenda vor.<sup>54</sup> Dies wäre durchaus möglich gewesen, da die Verfassung laut Verfassungsgericht keine abschließende Aufzählung der in der spanischen Rechtsordnung möglichen Referendumsmodalitäten enthält.<sup>55</sup> Als (organ)gesetzliche Konkretisierung des Grundrechts aus Art. 23 Abs. 1 SV darf der Gesetzgeber neue Referendumsmodalitäten schaffen und somit den Geltungsbereich dieses Rechts erweitern sowie den „institutionellen Raum der repräsentativen Demokratie verengen.“<sup>56</sup> Nicht zulässig ist hingegen ein Gesetz einer Autonomen Gemeinschaft, das ein regionales Referendum regelt, ohne dass die Verfassung oder ein Organgesetz des Zentralstaates ein solches Referendum vorsieht.

In Bezug auf diese ausschließliche Zuständigkeit des Staates stellen sich zwei Fragen nach ihrem sachlichen Anwendungsbereich und ihrer Reichweite innerhalb dieses Anwendungsbereichs. Art. 149 Abs. 1 Nr. 32 SV behält dem Zentralstaat die Genehmigung von „Volksbefragungen auf dem Wege des Referendums“ vor. Dies erlaubt die Existenz anderer Formen von Volksbefragungen, die keine Referenda sind. Für die Schaffung und gesetzliche Konkretisierung dieser anderen Formen sind die Autonomen Gemeinschaften zuständig.<sup>57</sup> Sie können die unterschiedlichsten Modalitäten von Befragungen, Umfragen, Partizipationsforen usw. vorsehen und regeln, solange diese nicht als Referenda zu qualifizieren sind. Definiert werden muss folglich, was ein Referendum ist. Die Kriterien legte das Verfassungsgericht bereits im Urteil 103/2008 fest. Grundsätzlich handelt es sich um drei Aspekte. Die zur Volksabstimmung gestellte Frage muss von allgemeinem Interesse sein, zur Abstimmung müssen die wahlberechtigten Bürger\*innen berufen werden, damit der daraus resultierende Wille dem Volk zugerechnet werden kann, und die Abstimmung muss mit den Garantien einer formalen Wahl versehen werden, insbesondere einem Wählerverzeichnis, einer Wahlbehörde und gerichtlichem Rechtsschutz.<sup>58</sup>

De lege lata werden für Referenda in Spanien die zwei letzten Kriterien im Organgesetz 2/1980 und im allgemeinen Wahlgesetz näher bestimmt.<sup>59</sup>

---

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-1564> (Zugriff 12.7.2018).

54 STC 31/2015 (Fn. 21), FJ 6 A).

55 STC 51/2017 (Fn. 19), FJ 5 c).

56 Ibid.

57 STC 31/2010 (Fn. 3), FJ 69.

58 STC 103/2008 (Fn. 15), FJ 2.

59 Siehe dynamischer Verweis auf das allgemeine Wahlgesetz in Art. 11 Abs. 1 des Organgesetzes 2/1980. Dieses allgemeine Wahlgesetz ist das später erlassene Ley Orgánica 5/1985 de 21 de Junio del Régimen Electoral General, BOE Nr. 147 vom 20. Juni 1985, S. 19110, zuletzt geändert durch Ley Orgánica 2/2016 de 31 de

Jedes rechtmäßige Referendum muss nach diesen Gesetzen durchgeführt werden. Der Begriff des Referendums fungiert aber in Art. 149 Abs. 1 Nr. 32 SV als Kompetenzabgrenzungsbegriff. Deshalb bleibt eine Volksbefragung, die von den genannten Gesetzen abweicht, trotzdem ein Referendum, wenn die vom Verfassungsgericht aufgestellten Kriterien erfüllt sind. Wenn z. B. die zur Abstimmung berufene Bevölkerungsgruppe umfassender als das nach den Wahlnormen wahlberechtigte Volk ist,<sup>60</sup> gilt die Befragung als Referendum, weil das wahlberechtigte Volk in der stimmberechtigten Gruppe inbegriffen ist.<sup>61</sup> Gleiches gilt für das Verfahren: Dieses könne sich von dem im Organgesetz und im Wahlgesetz vorgesehenen Wahlverfahren unterscheiden. Wenn aber durch dieses Verfahren „ein Formalisierungsgrad der Meinung der Bürger\*innen erreicht werde wie in einer formalen Wahl“, sei das dritte Kriterium für das Vorliegen eines Referendums i.S.v. Art. 149 Abs. 1 Nr. 32 SV auch erfüllt,<sup>62</sup> denn der materielle, kompetenz-abgrenzende Referendumsbegriff dürfe nicht den Autonomen Gemeinschaften zur Disposition stehen. Verzerrungen in seiner Ausgestaltung dürften nicht dazu führen, dass materielle Referenda in den Kompetenzbereich der Autonomen Gemeinschaften rutschten.<sup>63</sup>

Nachdem der sachliche Anwendungsbereich der staatlichen Kompetenz beim Referendum positiv bestimmt worden ist, bleibt seine Reichweite zu definieren. Im Urteil 137/2015 hat das Verfassungsgericht präzisiert, dass die Regelungskompetenz des Zentralstaates sich auf „Tatbestände, Typen, Formen, territoriale Geltungsbereiche, Voraussetzungen der Einberufung, Durchführungsverfahren, Garantien und rechtliche Wirkung“ von Referenda erstreckt.<sup>64</sup> Es handelt sich folglich um eine sehr umfassende Regelungskompetenz. Dennoch hat das Verfassungsgericht in demselben Urteil auf Grundlage seines Urteils 31/2010 zum neuen katalanischen Autonomiestatut noch die Möglichkeit einer Mitregelung durch die Autonomen Gemeinschaften geschaffen. Autonomiestatuten könnten den Autonomen Gemeinschaften „irgendeine Art der Mitwirkung in der Durchführung oder sogar in der normativen Ergänzung der staatlichen Bestimmungen, die (...)

---

Octubre, BOE Nr. 264 vom 1. November 2016, S. 75914. Konsolidierte Fassung abrufbar unter: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672&p=20180117&tn=1> (Zugriff 12.7.2018).

60 Wie z. B. bei der Befragung vom November 2014, bei der Ausländer und Personen, die das 16. Lebensjahr vollendet hatten, auch stimmberechtigt waren.

61 STC 137/2015 (Fn. 50), FJ 4 b).

62 Ibid.

63 Ibid.

64 Ibid., FJ 4 d); STC 51/2017 (Fn. 19), FJ 5 b).

die einen oder die anderen Arten von Referenda regeln [, einräumen], vorausgesetzt, dass diese (...) Sachbereiche betreffen, die der Kompetenz der Autonomen Gemeinschaft unterliegen.“<sup>65</sup> Ein Beispiel dieser Mitregelung befindet sich in dem neuen Autonomiestatut Kataloniens, das bestimmte Abweichungen vom Organgesetz 2/1980 für das für seine Änderung notwendige Referendum vorsieht.<sup>66</sup> Diese Mitregelungsbefugnis ist eingeschränkt: Jede Referendumsart muss „unter Beachtung der im Organgesetz 2/1980 niedergelegten essentiellen Verfahren und Formalitäten“ stattfinden. Nur die für die Erkennung eines echten Referendums weniger wesentlichen Verfahren und Formalitäten könnten von einer Autonomen Gemeinschaft abweichend geregelt werden.<sup>67</sup>

### 3. Zuständigkeitsbereich der Autonomen Gemeinschaften

Was bleibt dann für die Autonomen Gemeinschaften außer dieser eingeschränkten Mitregelung? Autonome Gemeinschaften sind für alle anderen Formen der Volksbefragungen zuständig, die nach den o. g. Kriterien keine Referenda sind, zum Beispiel, weil sie nur die Meinung bestimmter Bevölkerungsgruppen abfragen. Grund dafür ist, dass solche Volksbefragungen nicht vom Schutzbereich des Grundrechts nach Art. 23 Abs. 1 SV erfasst sind. Sie unterliegen deshalb keinem Organgesetzesvorbehalt und sind ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Art. 149 Abs. 1 Nr. 32 SV ausgenommen. Die Autonome Gemeinschaft muss aber die Verbandskompetenz für die Materie besitzen, die das Referendum betrifft.<sup>68</sup>

### *III. Optionen für eine Befragung*

Im Folgenden werden Optionen für eine Befragung mit der oben festgelegten Frage und unter Beachtung der sich aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ergebenden Kompetenzverteilung untersucht. Diese entsprechen einigen der vom Institut d'Estudis Autònoms ausgearbeiteten Optionen. Die Beachtung beider Voraussetzungen bedeutet, dass keine Verfassungsreform notwendig wäre.

---

65 STC 137/2015 (Fn. 50), FJ 4 d). Siehe auch STC 51/2017 (Fn. 19), FJ 5 b).

66 Siehe STC 31/2010 (Fn. 3), FJ 145, 147.

67 Ibid., FJ 147.

68 STC 51/2017 (Fn. 19), FJ 5 d). Siehe auch STC 90/2017 (Fn. 38), FJ 8 und STC 114/2017 (Fn. 33), FJ 3.

## 1. Volksbefragung ohne Referendumscharakter

Eine Volksbefragung ohne Referendumscharakter wäre die leichteste Variante. Laut Art. 122 seines Autonomiestatus verfügt Katalonien über die Kompetenz für die Schaffung und Regelung solcher Volksbefragungen. Dabei muss beachtet werden, dass die Befragung kein materielles Referendum wird und die Frage keine Kompetenzen des Zentralstaates betrifft. Da sich die Frage auf ein Verfahren, das Verfassungsänderungsverfahren, und nicht auf eine materielle Kompetenz bezieht, wäre dies unproblematisch, zumal die Autonomen Gemeinschaften das Initiativrecht für Verfassungsänderungen haben.

## 2. Regionales Referendum

Ein konsultatives Referendum nach Art. 92 Abs. 1 SV scheidet aus, weil es spanienweit stattfinden müsste. Gemäß Rechtsprechung des Verfassungsgerichts lässt die spanische Verfassungsordnung andere Referenda zu, die in der Verfassung nicht vorgesehen sind. Deshalb wäre es denkbar, auf organogsetzlicher Ebene regionale Referenda vorzusehen. Über die Bestimmung des verfassungsrechtlich adäquaten Gesetzes herrscht jedoch eine gewisse Unklarheit. Das Verfassungsgericht hat in seiner „katalanischen Rechtsprechung“ bestimmt, dass neue Arten von Referenda im von Art. 92 Abs. 3 SV vorgesehene Organoggesetz geregelt werden müssen.<sup>69</sup> Nach dieser Bestimmung regelt ein Organoggesetz „die Voraussetzungen und die Verfahrensweise der verschiedenen Arten von Volksabstimmungen, die in dieser Verfassung vorgesehen sind.“ Zwar schließt dieser Wortlaut nicht aus, dass das dort vorgesehene Organoggesetz auch andere Arten von Referenda regelt. Jedoch erscheint es nicht ganz logisch, dieses Gesetz, das sich ausdrücklich nur auf die in der Verfassung vorgesehenen Referenda bezieht, als einzig mögliche gesetzliche Grundlage für andere Arten von Referenda anzusehen.<sup>70</sup> Tatsächlich existieren andere, in der Verfassung nicht vorgesehene Referenda, die vom Organoggesetz 2/1980 weder vorgesehen noch geregelt werden.<sup>71</sup>

---

69 STC 51/2017 (Fn. 19), FJ 5 c).

70 *de la Quadra-Salcedo Janini*, Límites (Fn. 50), S. 27.

71 Zum Beispiel die Referenda über die Änderung von Autonomiestatuten, die dem Referendumsimperativ nach Art. 152 Abs. 2 SV nicht unterliegen. Diese sind die Autonomiestatuten der Autonomen Gemeinschaften, die erst fünf Jahre nach ihrer Konstituierung einen höheren Bestand an Kompetenzen annehmen durften (s.

Angesichts dieser unklaren Lage erscheint die Meinung richtig, dass sowohl eine Änderung des Organgesetzes 2/1980 als auch die Verabschiedung eines neuen Organgesetzes verfassungsrechtlich tauglich wären, um regionale Referenda einzuführen. Dennoch ist dieser Unterschied relevant. Dass die Regelung über die „Tatbestände, Typen, Formen, territoriale Geltungsbereiche, Voraussetzungen der Einberufung, Durchführungsverfahren, Garantien und rechtliche Wirkung“ dem Zentralstaat vorbehalten ist, ergibt sich wie oben dargestellt aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu Art. 149 Abs. 1 Nr. 32 SV. Jedoch müssen oder sogar dürfen nicht alle Aspekte dieser Regelung per Organgesetz festgelegt werden. Würde man die neuen regionalen Referenda im Organgesetz nach Art. 92 Abs. 3 SV (also im Organgesetz 2/1980) behandeln, würden alle Aspekte organgesetzlich geregelt, da Art. 92 Abs. 3 SV hierzu ein Organgesetz vorsieht und keine Einschränkungen aufstellt.<sup>72</sup> Würde man hingegen ein neues Organgesetz verabschieden, wäre sein organgesetzlicher Charakter nur dem Organgesetzesvorbehalt des Art. 81. Abs. 1 SV geschuldet, der nicht allumfassend ist. Organgesetzesvorbehalte für die „Weiterentwicklung der Grundrechte“ beschränken sich auf die „direkte“ Konkretisierung der Grundrechte und auf deren „essenzielle Elemente“. Es handelt sich um die für die Definition des Grundrechtes essenziellen Aspekte, um die Bestimmung seines Schutzbereiches, seine Einschränkungen und seine Abgrenzung zu anderen verfassungsrechtlich geschützten Freiheiten.<sup>73</sup> Aspekte, die darüber hinausgehen, würden dem Organgesetzesvorbehalt nicht unterliegen. Sie könnten

---

Art. 143 Abs. 1, 148 Abs. 2 und 151 Abs. 1 SV). Für diese Autonomiestatuten schreibt die SV nur vor, dass sie ihr Änderungsverfahren selbst zu bestimmen haben. Die Änderung bedarf dann der Zustimmung des spanischen Parlaments (Art. 147 Abs. 3 SV). Einige der Autonomen Gemeinschaften unter diesem Regime (dem alle außer Katalonien, Galizien, das Baskenland und Andalusien unterliegen) haben Referenda vorgesehen. Siehe *de la Quadra-Salcedo Janini, Límites* (Fn. 50), S. 27 f.

- 72 Dennoch sind nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Organgesetzesvorbehalte restriktiv auszulegen und besitzen materiellen Charakter. Bestimmungen eines als Organgesetz verabschiedeten Gesetzes sind also als einfachgesetzlich einzustufen, wenn sie den Umfang des restriktiven Organgesetzesvorbehaltes übersteigen. Siehe STC 224/1993 vom 1. Juli, BOE Nr. 183 vom 2. August 1993, FJ 2.
- 73 Siehe STC 173/1998 vom 23. Juli, BOE Nr. 197 vom 18. August 1998, FJ 7; STC 127/1994 vom 5. Mai 1994, BOE Nr. 129 vom 31. Mai 1994, FJ 3. Siehe auch *F.J. Bastida/I. Villaverde/P. Requejo/M.A. Presno/B. Aláez/I.F. Sarasola: Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Madrid: Tecnos 2004, S. 146-150. Es wurde die elektronische Version des Buchs verwendet, die auf der Homepage der Universität Oviedo abrufbar ist: <https://www.unioviado.es/constitucional/miemb/alaez/librodf.PDF> (Zugriff 12.7.2018).

in einem separaten einfachen Gesetz normiert oder, wenn sie im selben Organgesetz mit geregelt würden, durch späteres einfaches Gesetz abgeändert werden. Die Frage ist aber, wieviel Raum für die einfachgesetzliche Regelung wirklich bleibt. Das Verfassungsgericht hat die Mitregelung durch die Autonomen Gemeinschaften nur für jene Aspekte zugelassen, die nicht essenziell für die Definition einer Volksbefragung als Referendum sind. Die Aspekte, die sie dem Zentralstaat vorbehalten hat („Tatbestände, Typen, Formen, territoriale Geltungsbereiche, Voraussetzungen der Einberufung, Durchführungsverfahren, Garantien und rechtliche Wirkung“) wären also diejenigen, die ein Referendum als solches anerkennen lassen. Wenn das Referendum gerade eine Konkretisierung des Grundrechts auf Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten (Art. 23 Abs. 1 SV) ist, dürften die Aspekte, die ein Referendum von anderen Volksbefragungen abgrenzen, die keine Ausübung dieses Grundrechts darstellen, „essenziell“ sein und dem Organgesetzesvorbehalt unterliegen.

Diese Möglichkeit lässt den Autonomen Gemeinschaften sehr wenig Raum für eine eigene Regelung des regionalen Referendums. Nur die Aspekte, die nicht definitorisch sind, könnten von den Autonomen Gemeinschaften geregelt werden. Dazu müsste das Autonomiestatut diese Kompetenz garantieren. Außerdem müssten diese Referenda sich auf Sachgebiete unter Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaft beschränken und die Genehmigung durch den Zentralstaat wäre weiterhin erforderlich.

### 3. Übertragung oder Delegation der Kompetenz an die Autonome Gemeinschaft

Die dritte Alternative wäre die bereits von Katalonien versuchte Übertragung oder Delegation der Kompetenz zur Genehmigung von Volksbefragungen auf dem Wege des Referendums (Art. 149 Abs. 1 Nr. 32 SV) an Katalonien mittels eines Organgesetzes nach Art. 150 Abs. 2 SV. Wie im Falle der Einführung eines regionalen Referendums auf organsetzlicher Ebene wäre die Realisierung dieser Option vom Willen des spanischen Parlaments abhängig. Außerdem würde sich die Frage stellen, ob die Materie „ihrer eigenen Natur gemäß“ übertragbar oder delegierbar wäre, wie Art. 150 Abs. 2 SV voraussetzt. Wenn das Übertragungs- oder Delegationsgesetz bereits festgelegt hat, dass die Frage nur sein soll, ob die katalanische Regierung eine Verfassungsreform anstoßen soll, die wiederum eine Volksbefragung über das politische Schicksal Kataloniens in Katalonien erlaubt,

müsste dies unproblematisch sein. Wenn die Übertragung oder die Delegation gelingen würde, hätte Katalonien die Kompetenz für die Regelung der essenziellen Aspekte, die Referenda als solche definieren. Ob dies mit der vom Verfassungsgeber gewollten, organsgesetzlich einheitlich festgelegten Regelung der essenziellen Aspekte der Grundrechte vereinbar wäre, ist indes fraglich.<sup>74</sup> An dieser Überlegung könnte die Übertragbarkeit oder Delegierbarkeit der Materie scheitern. Denkbar wäre hingegen, nur bestimmte Aspekte zu delegieren und den Rest unter Regelungskompetenz des Zentralstaates zu belassen, denn durch diese Gesetze werden nur einzelne „Befugnisse“ übertragen oder delegiert, deren Summe in der Übertragung oder Delegation der gesamten Kompetenz resultieren kann.<sup>75</sup> Jedenfalls behält die spanische Regierung nach Art. 153 b) SV die Kontrolle über die Ausübung (nur) der nach Art. 150 Abs. 2 SV übertragenen Kompetenzen.

### *E. Schlussbetrachtung*

Die unilateralen Versuche der katalanischen Institutionen, die Unabhängigkeit Kataloniens mittels eines Referendums zu erlangen, und die Weigerung der spanischen Regierung unter Mariano Rajoy, überhaupt über die katalanischen Bestrebungen zu sprechen, haben zur schwersten Verfassungskrise in Spanien seit dem gescheiterten Putsch vom 23. Februar 1981 geführt. Dass es Möglichkeiten gegeben hätte, um diese Krise zu vermeiden, ist jedem klar. In diesem Beitrag wurden nur einige Alternativen aufgezeigt. Sie hätten von katalanischer Seite einen Verzicht auf die Rede von Selbstbestimmung und „Verfügung über das eigene Schicksal“ vorausgesetzt. Ihre Inanspruchnahme hätte eine wirkliche Erschöpfung aller verfügbaren Optionen bedeutet. Aus Katalonien kam jedoch keine Vorlage einer Verfassungsreform. Von spanischer Seite hätte eine Lösung Verhandlungswillen vorausgesetzt. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags haben sich die neuen Ministerpräsidenten von Spanien (Pedro Sánchez) und Katalonien (Quim Torra) bereits einmal getroffen und die Hoffnung, dass sie die ersten Grundsteine für eine dauerhafte Lösung legen, ist groß.

---

74 Siehe *J. A. Montilla Martos*, in: M. E. Casas Baamonde/M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (Hrsg.), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid 2008, Artículo 150. Ley marco. Ley orgánica de transferencia y delegación. Ley de armonización, S. 2504 (2507). Er vertritt, dass andere Verfassungsbestimmungen und Verfassungsprinzipien die Schranken der Übertragbarkeit oder Delegierbarkeit darstellen.

75 Ibid.

# Initiativen und Referenden in Lateinamerika

*Yanina Welp/Nadja Braun Binder*

## *Abstract*

Nach der Wiederherstellung der Demokratie in Lateinamerika Ende der siebziger Jahre gab es einen Erweiterungsprozess der direkten Demokratie-mechanismen, der mit der Verfassungsreform in Mexiko im Jahr 2012 seinen Abschluss fand. Heute enthalten die Rechtsordnungen aller Länder des Subkontinents Vorgaben zu Instrumenten der direkten Demokratie. Ganz neu sind direkte Demokratiemechanismen jedoch nicht. In den Jahrzehnten vor der rechtlichen Verankerung wurden sie allerdings jeweils ad hoc aktiviert. Mit der rechtlichen Verankerung geht eine Diversifizierung der Instrumente einher. So existieren obligatorische Mechanismen, Bürgerinitiativen, abrogative Referenden und Mandatswiderrufe. Neu ist auch, dass Verfahren der direkten Demokratie heute in demokratischen Kontexten aktiviert werden. Diese Arbeit fasst die Entwicklung der Verfahren der direkten Demokratie zusammen, analysiert zwei wichtige Modelle – das uruguayische und das Modell der Länder der „politischen Revolutionen“ (Bolivien, Ecuador und Venezuela) –, und untersucht die neuesten Erfahrungen (2007 bis Juli 2018). Den Schluss bildet ein Fazit.

## *A. Einleitung*

Wir verstehen unter direkten Demokratiemechanismen (DDM) eine Gruppe von Instrumenten, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, politische Entscheidungen direkt an der Urne zu treffen. Dieses Verständnis vereint ein breites Spektrum von Mechanismen, die sich durch die Art ihrer Einberufung unterscheiden: das obligatorische Referendum (aufgrund der Verfassung unter besonderen Umständen erforderlich), das Behördenreferen-

dum (eingeleitet „von oben“ oder *top down*) und Bürger- oder Volksinitiativen (eingeleitet durch die Unterschriftensammlung „von unten“ oder *bottom up*).<sup>1</sup>

*Kriesi* deutet an, dass die Einführung von DDM helfen könne, Beschränkungen der repräsentativen Demokratie zu beseitigen.<sup>2</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn Instrumente vorgesehen sind, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, Initiativen vorzuschlagen oder bestimmte Entscheidungen der Regierung einer Volksabstimmung zu unterbreiten und diese damit zu kontrollieren. In diesen Fällen liegt die Verfahrenseinleitung nicht ausschließlich in den Händen der Behörden. Zudem liegt das *Agenda-Setting* nicht ausschließlich in den Händen der Volksvertreter. Dem steht ein Modell gegenüber, in dem die Regierung bzw. die Volksvertreter für eine Vielzahl von Fragen verantwortlich sind, welche die Bürger ausschließlich bei den regulären Wahlen kollektiv sanktionieren können.

Die Argumente von *Kriesi* beziehen sich auf das schweizerische Modell, bei dem die direkte Demokratie nur von den Stimmberechtigten aktiviert werden kann (Volksinitiative oder fakultatives Referendum) oder bei dem eine Abstimmung stattfindet, weil die Verfassung es so festlegt (obligatorisches Referendum). Im Unterschied zum schweizerischen Szenario wurden die meisten DDM in der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder, in denen sie bisher aktiviert wurden (in einigen ist dies noch nie passiert), von staatlichen Organen und hauptsächlich vom jeweiligen Präsidenten genutzt. Dies zeigt, dass die DDM in Lateinamerika, statt die Exekutive zu kontrollieren und in ihrer Macht zu beschränken, diese sogar stärken können. Das Behördenreferendum wird von den staatlichen Organen (Exekutive oder Legislative) aktiviert, um getroffene Entscheidungen zu legitimieren oder um Konflikte zwischen den herrschenden Kräften (*institutional deadlocks*) beizulegen. Daraus entsteht ein Manipulations- und/oder Plebiszitrisiko.<sup>3</sup> Empirische Untersuchungen zeigen diesbezüglich allerdings, dass die Vorschläge der staatlichen Organe im lateinamerikanischen Kontext an der

- 
- 1 S. Ruth/Y. Welp/L. Whitehead (Hrsg.), *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press, 2017. Vgl. auch A. Lissidini, *Direkte Demokratie in Lateinamerika*, in: W. Merkel/C. Ritz (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie*, Wiesbaden 2017, S. 121–153.
  - 2 H. Kriesi, *Direct democratic choice. The Swiss experience*. Lanham, MD: Lexington Press, 2005, S. 7.
  - 3 Vgl. M. Barczak, *Representation By Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America*, *Latin American Politics and Society*, 2001 43(3), S. 37–60.

Urne immer häufiger abgelehnt werden. Dies deutet darauf hin, dass der Mechanismus nicht besonders effizient ist.<sup>4</sup>

Das fakultative Referendum in den Händen der staatlichen Organe wurde im Rahmen des Demokratisierungsprozesses um Mechanismen ergänzt, die als Gegengewicht fungieren: Mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum kann über die Annahme oder Ablehnung von Verfassungsreformen oder von internationalen Abkommen entschieden werden. Dies schützt den Bürgerwillen in besonderem Maße, denn es wird – unabhängig vom Willen der amtierenden Regierung – von Verfassungen wegen aktiviert, und ihm unterliegen Entscheidungen von besonderer Tragweite.<sup>5</sup> Dieselbe Bedeutung kommt der Aktivierung der DDM „von unten“ zu. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten damit eine aktive Rolle; mehr noch, sie werden zum *Veto-Player* oder zum Schöpfer einer politischen Agenda mit der Möglichkeit, Gesetze abzulehnen, vorzuschlagen oder zu ändern, oder – unter bestimmten Voraussetzungen – Mandatsträger vor dem Ende ihrer Amtszeit abzuberufen.<sup>6</sup>

Diese Arbeit untersucht die Erweiterung der DDM in Lateinamerika, ausgehend von einem kurzen historischen Überblick über die Entwicklung politischer Institutionen (B), gefolgt von einer Zusammenfassung der Erfahrungen mit den Referenden des 20. Jahrhunderts (C). Im Anschluss daran wird die Herkunft der demokratischen Neuerungen auf nationaler und lokaler Ebene diskutiert (D). In den darauf folgenden beiden Abschnitten werden das Beispiel Uruguays (E) und jenes der Länder der politischen Revolutionen analysiert (F). Schließlich werden die jüngsten Referenden untersucht (G) und es wird abschließend ein Fazit gezogen (H).

---

4 Siehe D. Altman, Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿Mecanismos de control político o políticamente controlados? Perfiles Latinoamericanos 2010, 35, S. 9–34; A. Lissidini, Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos, 2015, abrufbar unter <http://nuso.org/> (Zugriff 10.8.2018).

5 A. Auer, Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina, in: A. Lissidini/Y. Welp/D. Zovatto (Hrsg.), Democracia Directa en Latinoamérica. Buenos Aires: Prometeo 2008, S. 241–252.

6 A. Breuer, The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America – Towards a Theory of Referendum Causes, Revista de Ciencia Política, 2009 vol. 29, núm. 1, S. 23–55; Y. Welp/S. P. Ruth, The Motivations Behind the Use of Direct Democracy, in: S. P. Ruth/Y. Welp/L. Whitehead (Hrsg.), Let the people rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century. Colchester: ECPR Press 2017. Die rechtliche Regelung sagt noch nichts über die Praxis aus. Frühere Untersuchungen zeigen, dass *bottom up*-Instrumente häufig von Regierungen oder Oppositionsparteien genutzt werden. Vgl. U. Serdült/Y. Welp, Direct Democracy Upside Down, Taiwan Journal of Democracy 8 (1) 2017, S. 69–92.

## B. Kurze Geschichte politischer Institutionen

Die Gründung der ersten Nationalstaaten in Lateinamerika erfolgte nach der Unabhängigkeit von Spanien. Inspiriert durch die Ideologien der französischen und amerikanischen Revolutionen und angeregt durch Napoleons Einmarsch in Spanien weiteten sich die Revolutionen in der lateinamerikanischen Region aus. Mexiko etwa erklärte seine Unabhängigkeit im September 1810, Venezuela im Juli 1811 (wobei Spanien diese erst 1845 anerkannte).

Diese ersten Staaten führten allerdings bestenfalls ein Zensuswahlssystem ein. Die Demokratie war wenig entwickelt. Konflikte zwischen Liberalen und Konservativen, etwa in Paraguay und Uruguay, legten die Grundlagen für das, was die politischen Parteien später aufbauen sollten. In diesen beiden Ländern repräsentierten die Parteien *Blancos* und *Colorados* die Kluft zwischen dem insbesondere auf dem Land vertretenen politischen Konservatismus und dem laizistischen und städtischen Liberalismus.<sup>7</sup> Die Frauen, die Indigenen und die schwarze Bevölkerung blieben genau wie die Immigranten, und in vielen Ländern auch die Analphabeten, noch bis ins 20. Jahrhundert von der politischen Teilhabe ausgeschlossen. Nach und nach und trotz autoritärer Unterbrechungen konnte das Wahlrecht erheblich erweitert werden. In Argentinien wurde 1912 durch das Gesetz *Sáenz Peña* das allgemeine (Männer-)Wahlrecht eingeführt. Uruguay war im Jahr 1927 das erste Land der Region, das das Wahlrecht für Frauen einführte. In Argentinien durften die Frauen erst seit der Verfassungsreform von 1949, die während der ersten Präsidentschaft von Juan Domingo Perón vorangetrieben wurde, wählen.

Diktaturen und die Bereitschaft linker Guerilla-Kreise zum bewaffneten Kampf waren in der Region häufig. Die kubanische Revolution des Jahres 1959 bereitete den Weg für andere Bewegungen, die die Einrichtung sozialistischer und kommunistischer Systeme beabsichtigten. Das Projekt der demokratischen Revolution des Wahlbündnisses *Unidad Popular* in Chile, das Allende 1970 zur Macht geführt hat, wurde drei Jahre später durch einen Militärputsch unter Führung von Augusto Pinochet (bis 1989 an der Macht) niedergeschlagen. Mitte der siebziger Jahre hatten nur wenige Länder reine Zivilregierungen.<sup>8</sup>

---

7 M. Alcántara Saez, Manuel/F. Freidenberg, *Partidos Politicos de America Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

8 G. O'Donnell/P. Schmitter/L. Whitehead (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, 4 Bände. Johns Hopkins University Press, 1986.

Während des 20. Jahrhunderts wurden in mehreren lateinamerikanischen Ländern Referenden durchgeführt. Dies geschah in verschiedenen Systemen: in autoritären Regimen (Bolivien 1931; Paraguay 1940; Chile 1978, 1980; Uruguay 1980); in zweifelhaften Demokratien (Peru 1919; Uruguay 1942); in einer, wie die späteren Staatsstriche zeigten, sehr zerbrechlichen Demokratie (Brasilien 1963) und auch in einer etablierten Demokratie (Uruguay, in mehreren Fällen). Die Mehrheit der Referenden, die vor der Übergangswelle zur Demokratie (die 1979 bzw. Anfang der 1980er Jahre einsetzte) registriert wurden (mit Ausnahme des uruguayischen Falls), wurden eingeleitet, *obwohl* es keinen rechtlichen Rahmen hierfür gab. Dies lag mit wenigen Ausnahmen daran, dass in den lateinamerikanischen Demokratien strikte repräsentative Systeme existierten. Ein anschauliches Beispiel bildet Artikel 22 der argentinischen Verfassung von 1853, wonach das Volk weder berät noch regiert, sondern durch seine Vertreter und verfassungsmäßigen Organe handelt. Ferner macht sich nach dieser Bestimmung jede bewaffnete Macht oder Personengruppe, die sich die Rechte der Bevölkerung anmaßt und in deren Namen Petitionen tätigt, des öffentlichen Aufruhrs schuldig.<sup>9</sup>

In den 1980er Jahren begann in Lateinamerika eine neue demokratische Ära. Bereits im Jahrhundert davor hatte in einer Mehrheit der Länder der Region während der Unabhängigkeitsprozesse (Anfang des 19. Jahrhunderts) in einem relativ kurzen Zeitraum (von ungefähr 15 Jahren) der Übergang zur Demokratie eingesetzt. Bemerkenswert ist, dass nicht alle Länder der Region danach den Machtwechsel von bürgerlichen Regierungen zu Militärregierungen (Argentinien, Uruguay) oder die Konsolidierung der Militärregierungen (Chile, Paraguay) vollzogen, sondern einige die Demokratie beibehielten (Costa Rica) oder Zensuswahlrechtssysteme einführten, die nicht vom Militär dominiert wurden (Kolumbien und Venezuela ab 1958).<sup>10</sup> Die DDM wurden im 20. Jahrhundert zuerst in Uruguay (1980) und Chile (1988) eingeführt; beide Diktaturen wurden auf dem Weg zur Demokratie abgeschafft.<sup>11</sup> In Ecuador (1979) wurde die neue demokratische Verfassung per Referendum bestätigt.<sup>12</sup> In anderen Fällen waren die

---

9 Die Verfassung Argentiniens von 1853 ist abrufbar unter: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2113/18.pdf> (Zugriff 10.8.2018). Vgl. dazu E. Lafferriere, Argentina: la representación como desafío, in: Y. Welp/U. Serdült (Hrsg.), *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo 2009, S. 129–152.

10 G. O'Donnell/P. Schmitter/L. Whitehead, *Transitions* (Fn. 8).

11 D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

12 F. Freidenberg/S. Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Atrio, 2017.

Bürgerbewegungen, die auf die Einleitung direktdemokratischer Mechanismen gedrängt hatten, nicht (Argentinien) oder nur bedingt (Brasilien) erfolgreich. Nach den 1990er Jahren wurden in der Mehrheit der wiederhergestellten und bestehenden Demokratien der Region DDM rechtlich verankert. Mexiko war das letzte Land, das sich der Verfassungsreformwelle im Jahr 2012 anschloss.

### *C. Referenden im 20. Jahrhundert*

Die Volksbefragungen in Lateinamerika während des ersten Teils des 20. Jahrhunderts können vor dem Hintergrund der Debatte über die direkte Demokratie im internationalen Kontext gelesen werden: pro Referendum als Methode zur Stärkung der Demokratie (schweizerisches Modell), kontra Referendum als Fassade zur Legitimation autoritärer Regime (basierend auf den Erfahrungen mit Louis Bonaparte und dem Nazi-Regime). Trotz des Weiterbestehens dieser Spannungslagen wurden alle Referenden in diesem Zeitraum durch staatliche Organe eingeleitet (oder, im Falle Uruguays, von politischen Parteien mit parlamentarischer Repräsentanz), da keine Mechanismen existierten, die von den Bürgern aktiviert werden konnten.

In Uruguay (1917) und in Chile (1925) wurde im Rahmen der Volksbefragung versucht, den Bürger als Akteur in den Entscheidungsprozess einzubinden. Im Fall von Chile war dies besonders evident: Es wurden drei alternative politische Verfassungsvorschläge zur Abstimmung gestellt, und es fand eine Debatte über die Vor- und Nachteile jedes einzelnen Vorschlags statt. Der Bürger wurde als Inhaber der Souveränität betrachtet (allerdings konnte der kurz darauf erfolgte Staatsstreich damit nicht verhindert werden). In Uruguay wurde mit der Befragung des Volkes das Ziel verfolgt, den Konflikt zwischen den Eliten zu lösen.<sup>13</sup> Mit den restlichen Volksbefragungen wurde versucht, die von der Exekutive vorgebrachten Entscheidungen in autoritären Kontexten zu legitimieren: Das war der Fall in Bolivien (1931), in Uruguay (1934 und 1938) und in Paraguay (1940). In Guatemala setzte die autoritäre Regierung ein Referendum an, um die verfassungswidrige Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten zu ratifizieren (1935).<sup>14</sup>

---

13 *A. Lissidini*, Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay, *Perfiles Latinoamericanos* 1998/12, S. 169–200.

14 *Y. Welp*, El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder, *Nueva Sociedad* 228, 2010, S. 26–42.

Zwischen 1940 und 1980 gab es Volksbefragungen, um eine gewaltsame Machtergreifung zu legitimieren, wie in Guatemala 1954. In Brasilien ließ Präsident João Goulart 1963 ein Plebiszit durchführen, um eine Präsidialrepublik zu schaffen. Damit wandte er sich gegen den Vorschlag einiger Zweige des Militärs, die zur Vermeidung sozialistischer Reformen ein parlamentarisches System fördern wollten. Goulart gewann die Abstimmung; im darauffolgenden Jahr jedoch kam es zu einem Staatsstreich durch das Militär. Die Plebiszite, die 1957 in Kolumbien und Venezuela stattfanden, wurden ad hoc durch die Militärjuntas durchgeführt, und in beiden Fällen wurde die Schaffung eines Paktes zwischen den wichtigsten politischen Parteien (unter Ausschluss der linken Gruppierungen) begünstigt.

Ferner wurden Volksbefragungen eingeleitet, um das Bild der Diktatur nach außen aufzubessern, so etwa von Augusto Pinochet (1978). Angesichts der von dessen Regime ausgehenden Bedrohung für Freiheiten und Grundrechte entschied sich Pinochet für ein Referendum mit dem Ziel, den internationalen Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen im Land zu begegnen. Die bei diesem Referendum zur Abstimmung gestellte Aussage lautete: „Gegenüber der entfesselten internationalen Aggression gegen unser Vaterland stärke ich den Präsidenten in der Verteidigung der chilenischen Würde und bestätige die Legitimation der Regierung der Republik, um den Institutionalisierungsprozess des Landes souverän zu leiten.“<sup>15</sup> Großem Druck und erheblichen Repressionen zum Trotz stimmten 22 % der Stimmberechtigten dagegen.

Mit dem Übergang zur Demokratie vermehrte sich nicht nur die Anzahl derartiger Volksbefragungen, sondern auch die Regulierung dieser Mechanismen nahm zu. Die Kontexte und Folgen sind sehr unterschiedlich:

- Konsolidierung des demokratischen Wandels (Chile 1989);
- verfassungsrechtlich vorgeschriebene Referenden zur Auswahl des Regimes und des politischen Systems – Monarchie oder Republik, Präsidialsystem oder parlamentarisches Regierungssystem (Brasilien 1993);
- weitere verfassungsrechtlich vorgeschriebene Referenden, wie diejenigen betreffend den Panamakanal;
- zahlreiche Bürgerinitiativen wie diejenigen, die in Uruguay während der 1990er Jahre gegen die neoliberale Politik durchgeführt wurden;
- Legitimationsversuche von institutionellen Eingriffen, wie im Fall von Peru (1993) und von Ecuador (1997). Im letzten Fall fand nach der

---

15 [https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle\\_eleccion?handle=10221.1/63185&periodo=1973-1990](https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63185&periodo=1973-1990) (Zugriff 10.8.2018) (eigene Übersetzung).

vom Kongress ohne medizinische Untersuchung des „Angeklagten“ vorgenommenen Amtsenthebung von Präsident Abdalá Bucaram wegen „geistigen Unvermögens“ eine Volksbefragung statt.

In Argentinien setzte die von Raúl Alfonsín geleitete Regierung 1984 ein Referendum an, um die mit Chile zur Belegung der Gebietsstreitigkeiten im Bereich des Beaglekanals geschlossenen Abkommen zu ratifizieren. Es existierte dafür keine Regelung, weshalb versucht wurde, diese Volksbefragung auf dem Rechtsweg zu verhindern. Der oberste Gerichtshof lehnte die Klage ab und erklärte, dass der Zweck des Plebiszits „die Solidarität zwischen den Vertretern und Vertretenen garantiert und sich perfekt an die Natur der repräsentativen Regierung anpasst.“<sup>16</sup>

Ein bei der Analyse der lateinamerikanischen Erfahrung zu berücksichtigender Aspekt ist, dass die Durchsetzungskraft des Gesetzes häufig von konjunkturellen Faktoren abhängt und nicht immer die erwartete Stabilität liefert. Auf der anderen Seite haben die Bewegungen und Proteste der Bürgerinnen und Bürger gelegentlich einen größeren Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung als das Gesetz. So hatten beispielsweise nicht bindende Anfragen tiefgreifende Folgen. Der Ex-Militär Lucio Gutiérrez erlangte in Ecuador die Präsidentschaft aufgrund des 1994 durch Sixto Durán Ballén angesetzten Referendums, das unter anderem zur Zulassung parteiloser Kandidaten bei Wahlen führte. Auch in informellen Referenden vorgebrachte Reformvorschläge erreichten Verfassungsstatus,<sup>17</sup> so etwa in Kolumbien (1991), als die von Studenten geführte Bewegung *La Séptima Papeleta* fünf Millionen Menschen mobilisierte, um eine Verfassungsänderung zu erreichen, die die Gewalt, Korruption und politische Apathie der Bürgerinnen und Bürger beenden sollte. Auf der anderen Seite gab es verschiedene „von unten“ eingeleitete Verfahren, die zwar alle gesetzlichen Voraussetzungen, aber nicht ihren Zweck erfüllten. Ein Beispiel ist die Bürgerinitiative, die in Peru die Nichtigkeit des „Gesetzes der authentischen Auslegung“ (*Ley de Interpretación Auténtica*) beantragte, welches es Alberto Fujimori erlaubte, zum dritten Mal in Folge für die Präsidentschaft zu kandidieren. Trotz der Sammlung von 1,2 Millionen Unterschriften schaffte es die Bürgerinitiative nicht, ein Referendum auszulösen, da die Regierung ad hoc eine Reihe von Voraussetzungen schuf, um dies zu verhindern.

---

16 Zitiert nach E. Lafferriere, Argentina (Fn. 9), S. 139 (eigene Übersetzung).

17 F. Soto Barrientos, Asamblea Constituyente: La experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile. Estudios Constitucionales, 12 (1), 2014, S. 397–428.

Das 20. Jahrhundert endete in Bezug auf die lateinamerikanischen Referenden mit den Aktivierungen in Venezuela (1999) durch Hugo Chávez.<sup>18</sup> Die Tabelle 1 enthält das Jahr der Einführung einer DDM-Regelung sowie eine kurze Beschreibung der Aktivierungspraxis.

Tabelle 1: Regulierung der DDM in Lateinamerika

Land	1. Einführung (geltende Regelung)	Beschreibung der Aktivierungspraxis	Art des DDM		
			obligatorisch	von oben	von unten
Argentinien	1994	Es wurde nur eine Anfrage im Jahr 1984 registriert (vor der Regulierung).	nein	ja	nein
Bolivien	2004 (2009)	2004 wurde im Rahmen einer tiefgreifenden institutionellen Krise die Verfassung reformiert, um die DDM einzuführen. Diese wurden seitdem häufig aktiviert und durch die Verfassung im Jahr 2009 erweitert.	ja	ja	ja
Brasilien	1988 (1998)	Obwohl die Verfassung in einem Kontext erhöhter Beteiligung erarbeitet wurde, wurden lediglich beschränkte Mechanismen eingeführt. Die Verfassung wurde vom Parlament 1980 verabschiedet, sah aber ein obligatorisches Referendum über die Wahl des politischen Systems vor (welches 1993 durchgeführt wurde). 2005 fand auf Initiative des Präsidenten ein Referendum über das Recht auf Waffenbesitz statt.	nein	ja	nein
Chile	1980	Die von Pinochet verabschiedete Verfassung von 1980 sah für das Jahr 1988 ein Plebiszit über die Weiterführung der Diktatur vor. 1989 wurde ein Referendum über die Änderungen für den Übergang vom Militärregime zur Demokratie durchgeführt.	nein	ja	nein

18 Vgl. Abschnitt F.

Land	1. Einführung (geltende Regelung)	Beschreibung der Aktivierungspraxis	Art des DDM		
			obligatorisch	von oben	von unten
Costa Rica	2002 (2006)	Die DDM wurden 2006 geregelt, um sie 2007 aktivieren zu können (einzige Aktivierung bis heute).	ja	ja	ja
Dominikanische Republik	2010	DDM wurden nie aktiviert.	ja	nein	nein
Ecuador	1979 (2008)	Nach Uruguay das Land, das am häufigsten auf Referenden (stets als Aktivierung „von oben“) zurückgegriffen hat.	nein	ja	ja
El Salvador	1982	Es wurden beschränkte Mechanismen eingeführt, die bisher noch nicht aktiviert wurden.	ja	nein	nein
Guatemala	1993	Es wurden beschränkte Mechanismen eingeführt, die bisher noch nicht aktiviert wurden. Es existieren frühere Erfahrungen in autoritären Kontexten.	ja	ja	nein
Honduras	1982 (2004)	Es wurden beschränkte Mechanismen eingeführt, die bisher noch nicht aktiviert wurden. Der Aktivierungsversuch von Präsident José Manuel Zelaya endete mit einem Staatsstreich.	nein	ja	nein
Kolumbien	1991	Die Studentenbewegung <i>La Séptima Papeleta</i> unterstützte die Ersetzung der Verfassung, um DDM einzuführen. DDM wurden gelegentlich aktiviert, zuletzt 2016 (Plebiszit für den Frieden).	ja	ja	ja
Mexiko	2012	Es wurden verschiedene Mechanismen eingeführt, die aufgrund von Themenschlüssen allerdings schwer zu aktivieren sind.	nein	ja	ja
Nicaragua	2000	Es wurden beschränkte Mechanismen eingeführt, die bisher noch nicht aktiviert wurden.	nein	ja	ja

Land	1. Einführung (geltende Regelung)	Beschreibung der Aktivierungspraxis	Art des DDM		
			obligatorisch	von oben	von unten
Panama	1940 (1972)	Das obligatorische Referendum wurde geregelt und in der Folge bei zahlreichen Gelegenheiten aktiviert.	ja	nein	nein
Paraguay	1992	Es wurden Mechanismen eingeführt, die in einem einzigen Fall aktiviert wurden (2011 über die Stimmabgabe aus dem Ausland).	ja	ja	nein
Peru	1993	Nach der Auflösung des Parlaments („Selbstputsch“) trieb Präsident Alberto Fujimori die Ersetzung der Verfassung, die Beteiligungsmechanismen einführen sollte, voran.	ja	nein	ja
Uruguay	1912 (1967)	1912 wurden gesetzliche Regelungen der Referenden eingeführt, die bis heute häufig genutzt werden.	ja	ja	ja
Venezuela	1961 (1999)	Die Verfassung von 1961 sah ein fakultatives Referendum vor. Dieses wurde 1999 genutzt und eröffnete die Möglichkeit, die Verfassung zu revidieren und dadurch die DDM auszubauen.	ja	ja	ja
gesamt			11	14	9

#### D. Die demokratische Innovation

In den 1990er Jahren wurde in der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder die Demokratie eingeführt bzw. ausgebaut. Dies bereitet den Boden für Innovationen aus zwei Quellen – der Lokalverwaltung und der nationalen Regierung.

Auf der lokalen Ebene gingen Impulse für die Einführung von DDM von verschiedenen linken Parteien und Volksbewegungen aus, die an der Regierung beteiligt waren.<sup>19</sup> Dies betraf sowohl die städtische (z. B. die Parteien *Partido de los Trabajadores* in Brasilien und *Causa R* in Venezuela sowie das Parteienbündnis *Frente Amplio* in Uruguay) als auch die ländliche Ebene („mitgestaltende indigene Regierungen“ in den Andenländern). Die resultierenden Erfahrungen mit diesen demokratischen Innovationen waren unterschiedlich. Die Ziele der Innovationen waren jeweils eine öffentliche Politik, die sich an Gleichheit und Umverteilung orientiert, sowie die Beteiligung sozialer Bewegungen und/oder Organisationen der Stadtviertel. Einige erhielten weit über die lokalen Grenzen hinausreichende Beachtung, wie etwa der Bürgerhaushalt und andere beratende Instrumente, die aktuell auf globaler Ebene durch internationale Agenturen und Entwicklungsbanken gefördert werden.<sup>20</sup>

Die andere demokratische Innovationsquelle waren verfassungsgebende Prozesse, wie sie in Brasilien (1988), Kolumbien (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2007) und Bolivien (2006–2009) stattfanden und in denen versucht wurde, den Staat und die Demokratie neu zu gründen. Die Prozesse zielten auf eine erweiterte Definition der Volkssouveränität ab sowie auf die verfassungsrechtliche Verankerung des Rechts auf direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie Organisationen.<sup>21</sup> Diese neuen, auf Partizipation angelegten Verfassungen enthalten eine Reihe von Mechanismen für die Erstellung und Nachverfolgung von öffentlicher Politik auf nationaler und lokaler Ebene, die Schaffung von gemischten Partizipationsinstanzen (Staat-Gesellschaft), die Einrichtung von Institutionen der sozialen Kontrolle und Rechenschaftspflicht, die kollektive Anerkennung der Bürgerinnen und Bürger (Organisationen, Dörfer und Nationalitäten als Beteiligungssubjekte) und Formen der gemeinschaftlichen Demokratie. Es handelt sich um die Gesamtheit der Instrumente, die über den liberalen Kanon

- 
- 19 Vgl. allgemein zu linken Reformprojekten in Lateinamerika: *R. Schmidt*, Herausforderungen für die liberale Demokratie: Konstitutionelle Gestaltungsgeschichten in den linken Reformprojekten Lateinamerikas, in: S. Schubert/A. Weiß (Hrsg.), „Demokratie“ jenseits des Westens, PVS Sonderheft 51, 2016, S. 437–456.
- 20 Vgl. *B. Goldfrank*, Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left. Pennsylvania State University Press 2011.
- 21 Siehe *M. Cameron/E. Hershberg/K. Sharpe*, New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence. Basingstoke: Palgrave MacMillan 2012; *G. Zarembeg/V. Guarneros-Meza/A. Gurza Lavalle*, Intermediation and Representation in Latina America. Actors and Roles Beyond Elections. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2017.

hinausgehen, der bis heute die in der Region geltenden repräsentativen Demokratieinstitutionen geformt hat.<sup>22</sup> In einigen Ländern (unter anderem in Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Nicaragua, Peru und Venezuela) wurde auf dem Verfassungsweg eine Vielzahl von mitgestaltenden Mechanismen für die Nutzung auf lokaler Ebene eingeführt. In föderalen Staaten liegt die Zuständigkeit zur Regulierung der jeweiligen Beteiligungsmechanismen bei den Provinzen, Gliedstaaten und Städten (Argentinien, Mexiko).

Die Tabelle 2 zeigt beispielhaft die Vielfalt der Institutionen auf subnationaler Ebene und ihre jeweiligen Eigenschaften.

Tabelle 2: Charakterisierung ausgewählter Institutionen auf subnationaler Ebene

		Nachbarschaftsrat	Gemeinderat	„leerer Stuhl“	Bürgerhaushalt	Volksbefragung	Mandatswiderurf
Art der Beteiligung	Erörterung	X	X	X	X		
	Wahl	X	X	X	X	X	X
	Verwaltung/Umsetzung		X				
Teilnehmer	Allgemeinheit				X		
	Delegierte oder Gewählte	X	X	X	X		
	Wähler					X	X
Zweck	Haushalt festlegen				X		
	Vertreter abberufen						X
	politische Strategien vorschlagen/untersagen	X		X		X	
	öffentliche Arbeiten vorschlagen und verwalten		X				

Quelle: Welp 2016 (Fn. 23).

22 G. Zarembeg/V. Guarneros-Meza/A. Gurza Lavalle, Intermediation (Fn. 21).

Die Beteiligungsinstitutionen (unter anderem Nachbarschaftsräte, Gemeinderäte, Bürgerbewegungen, Dorfgerichte, beratende Ausschüsse, Bürgeraudits, Volksabstimmungen) unterscheiden sich hinsichtlich des Kreises der Teilnehmenden (Bürgerinnen und Bürger und/oder Organisationen, von den Behörden berufene Personen etc.) sowie der Art und des Zeitpunkts der Teilnahme. Die Art der Beteiligung kann auf die Erörterung von Informationen oder die Beratung von Entscheidungsträgern beschränkt sein, Entscheidungen mitumfassen oder eine Kombination der verschiedenen Modalitäten darstellen. Insgesamt handelt es sich also um vielfältige DDM; einige von ihnen hängen allein vom politischen Willen der staatlichen Organe ab, andere sind durch nationale oder lokale Vorgaben stark reguliert. Im letztgenannten Fall liegen die DDM ebenfalls teilweise in den Händen der staatlichen Organe, in anderen Fällen können die Bürgerinnen und Bürger sie durch Unterschriftensammlung auslösen.<sup>23</sup>

Die Nachbarschaftsräte (NR) wurden 1989 in Montevideo gegründet, als das Parteienbündnis *Frente Amplio* in die städtische Regierung aufgenommen wurde. Dabei wurde eine mitgestaltende Dezentralisierungsagenda gefördert, die zu einer Teilung der Städte in administrative, vollstreckende (der Gemeinderat) und zivilgesellschaftliche Strukturen (der NR) geführt hat. Der NR ist ein Beratungs- und Erörterungsgremium der Bürgerbeteiligung ohne Entscheidungsbefugnisse oder Budget, der sich aus ehrenamtlichen Mitgliedern zusammensetzt und von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt wird. Jüngste Studien zeigen seine zurückgehende Bedeutung, die auf dem Fehlen von Ergebnissen der Institution beruht.<sup>24</sup>

Die Gemeinderäte in Venezuela haben direkten Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und können eigene Vorhaben umsetzen. Sie stehen außerdem in direkter Beziehung zu nationalen Behörden. Insgesamt führt dies allerdings zu einer Schwächung der lokalen Regierungen, die über weniger Geld und Kompetenzen verfügen. Die Studien des letzten Jahrzehnts zeigen ein alarmierendes Ausmaß an Vetternwirtschaft und korrupten Praktiken innerhalb der Gemeinderäte. Damit wurden die anfänglichen Erwartungen beschränkt und untergraben.<sup>25</sup>

---

23 Y. Welp, La participación ciudadana como compromiso democrático, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10, 2016, S. 97–121.

24 U. Serdült/Y. Welp, How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo, *Journal of Politics in Latin America* 2, 2015, S. 131–148.

25 G. Guadilla/M. Pilar, La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿poder popular o instancia clientelar?, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14 (1): 2008, S. 125–151.

Der „leere Stuhl“ in Ecuador stellt eine umstrittene Institution der Bürgerbeteiligung dar, die durch die Verfassung von 2008 eingeführt wurde. Gemäß Art. 101 der Verfassung sind die Sitzungen der dezentralen autonomen Regierungsinstanzen öffentlich und ein leerer Stuhl steht bereit, damit eine Bürgervertreterin/ein Bürgervertreter in Funktion der zu behandelnden Themen an den Debatten teilnehmen und mitentscheiden kann.<sup>26</sup> Der leere Stuhl gewährt den „delegierten Bürgern“ bei den Sitzungen des Gemeinderats ein Stimm- und Wahlrecht. Dieses besteht neben jenem der Vertreter der Parteien oder politischer Bewegungen.<sup>27</sup>

Der Bürgerhaushalt (BH) ist einer der am weitesten verbreiteten Beteiligungsmechanismen in der Welt.<sup>28</sup> In einigen Ländern sind die Städte durch das Gesetz oder die nationale Verfassung verpflichtet, sie einzuberufen und ihre Funktionsweise zu regeln (Nicaragua, Peru), während in anderen Ländern die Prozesse auf lokaler Ebene eingeleitet und reguliert werden (Erfahrungsbeispiele gibt es etwa aus Porto Alegre in Brasilien, Montevideo in Uruguay oder Rosario in Argentinien).<sup>29</sup>

Die Volksbefragung (auch als Referendum bezeichnet) ist in einigen Städten geregelt, insbesondere in Argentinien und Mexiko. Im Vergleich zu anderen Beteiligungsinstrumenten wird die Volksbefragung eher selten genutzt. In letzter Zeit hat sie insbesondere in Kolumbien im Zusammenhang mit den Protesten von Umweltschützern einen Aufschwung erlebt.<sup>30</sup>

Der Mandatswiderruf ist unter anderem in den Andenländern, in Argentinien und Mexiko rechtlich verankert. In Peru wird der Mandatswiderruf auf lokaler Ebene sehr häufig genutzt. Er wird von den Bürgerinnen und Bürgern mittels Unterschriftensammlung aktiviert und bewirkt die Bestätigung oder Abberufung einer AmtsinhaberIn/eines Amtsinhabers durch eine

---

26 Vgl. Art. 101 und 102 der Verfassung von 2008, abrufbar unter: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf) (Zugriff 10.8.2018).

27 F. Ramírez Gallegos/A. Espinosa, *Ocupando la silla vacía: representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador*, Cuadernos del Cendes, 81, 2012, S. 109–140; S. Pachano, *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito, Friedrich-Ebert-Stiftung-ILDIS, 2010.

28 Y. Sintomer, *Les budgets participatifs en Europe*. Paris: La Découverte 2008.

29 Vgl. B. Goldfrank, *Local Democracy* (Fn. 20).

30 S. Hincapié, *Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina*, *Recerca* 21, 2017, S. 37–61.

Abstimmung. Der Widerruf auf subnationaler Ebene wurde auch in Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Venezuela und einigen argentinischen Provinzen und mexikanischen Staaten rechtlich verankert.<sup>31</sup>

E. Die Erweiterung der demokratischen Spielregeln:  
der uruguayische Fall

Uruguay war eines der ersten lateinamerikanischen Länder, das direkte Demokratiemechanismen während des 20. Jahrhunderts geregelt und in die Praxis umgesetzt hat. Die ersten Instrumente führte die Regierung des Präsidenten José Batlle y Ordóñez (1903–1907, 1911–1915) ein, der ein Bewunderer der schweizerischen Demokratie war. In einer ersten Entwicklungsphase wurde die direkte Demokratie durch die Regierung und/oder die politischen Parteien kontrolliert. Später wurde eine Regelung des obligatorischen Referendums und der Bürgerinitiative eingeführt.

Das verfassungsrechtliche Plebiszit wurde 1934 in die uruguayische Verfassung aufgenommen. Bereits 1912 hatte ein Gesetz die Ratifizierung der Verfassung mittels Plebiszit vorgesehen. Dieses wurde 1917 mit Blick auf die Verfassung angewendet. Die fakultativen Referenden wurden in die Verfassung von 1967 eingefügt. Die in diese Richtung weisenden Verfassungsreformvorschläge (1958, 1962, 1966) werden von *Lissidini* als plebiszitärer Versuch autoritärer Art bewertet, um die dominierende politische Gleichung zugunsten der Exekutivgewalt zu modifizieren.<sup>32</sup> Mitte des 20. Jahrhunderts schwankte eine Vielzahl von Verfassungsreformen zwischen Autoritarismus und Parteivereinbarungen, während alle Plebiszite, die genehmigt wurden, aus der Vereinbarung zwischen den *Blancos* und *Colorados* resultierten.

Der Präsident Juan María Bordaberry (Partei der *Colorados*) versuchte 1971, die Regierungsform zu ändern. Das war ein verzweifelter Versuch, seine Macht zu stärken und einen Staatsstreich zu verhindern, der allerdings erfolglos blieb: Es kam trotzdem zum Staatsstreich. 1980 versuchte das Militär dann, die Verfassung zu ändern, um an der Macht zu bleiben. (Dasselbe passierte acht Jahre später trotz eiserner Diktatur und Abschaffung der Mei-

---

31 Y. Welp/J. P. Milanese, Playing with the rules of the game. The partisan use of recall referendums in Colombia, *Democratization* 2018 (<https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1421176> [Zugriff 10.8.2018]).

32 A. Lissidini, Una mirada crítica (Fn. 13), S. 193.

nungs- und Organisationsfreiheit auch in Chile.) Die uruguayischen Bürgerinnen und Bürger lehnten diesen Vorschlag ab. Dies leitete den Öffnungs- und Übergangsprozess zur Demokratie ein.

Die Verfassung, welche *bottom-up*-Instrumente der direkten Demokratie vorsah, wurde 1967 nach Wiederherstellung der Demokratie ratifiziert und trat in Kraft. Die erste Aktivierung erfolgte 1989, als eine unabhängige Kommission der politischen Parteien eingerichtet wurde, um Unterschriften für ein Referendum zur Abschaffung des Amnestiegesetzes zu sammeln. Dieses Gesetz verhinderte, dass die Verantwortlichen für die während der Diktatur begangenen Straftaten zur Rechenschaft gezogen werden konnten. Die notwendigen Unterschriften wurden gesammelt, aber das Anliegen wurde in der Volksabstimmung abgelehnt. Gleichwohl öffnete dies den Weg zu Initiativen, die in den nachfolgenden Jahren stattfanden. Ab diesem Zeitpunkt spielte diese Institution eine herausragende Rolle dabei, der im Volk herrschenden Unzufriedenheit eine Richtung zu geben. Das Referendum war für die Bürgerinnen und Bürger ein Weg, sich dem Abbau des Wohlfahrtsstaats zu widersetzen oder Gesetze vorzuschlagen (unter anderem die Indexierung von Pensionen 1989, um die Erhöhung der Lebenskosten auszugleichen, das Gesetz gegen Privatisierungen von 1992 oder die Reform der Sozialprogramme 1994).<sup>33</sup>

2003 gelang es durch ein von den Bürgerinnen und Bürgern aktiviertes Referendum, das Gesetz zur Privatisierung eines staatlichen Unternehmens (ANCAP) zu kippen. 2004 mobilisierten die Bürgerinnen und Bürger ihre Kräfte, um ein Referendum mit dem Zweck zu aktivieren, Leitungswasser als ein grundlegendes Menschenrecht anzuerkennen. Ziel dabei war es, die gesamte Ressourcenentnahme, die Produktion und Kommerzialisierung von Wasser in die Hände des Staates zu legen. Beide Referenden (2003 und 2004) waren erfolgreich.<sup>34</sup> 2009 gab es zwei Referenden. Eines wurde „von unten“ eingeleitet, um das Immunitätsgesetz abzuschaffen, das andere vom Parlament, um das Wahlrecht für Uruguayer, die im Ausland leben, einzuführen. Beide wurden abgelehnt und die Entscheidungen anerkannt. Unabhängig von den ideologischen Präferenzen und im Gegensatz zu den besonderen Referenden stärkte die Gültigkeit der DDM die uruguayische Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger können ihre Präferenzen vorbringen und verfügen über ein politisches System, das die getroffenen Entscheidungen respektiert.

---

33 F. Monestier, *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay: 1985-2004*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2011.

34 D. Altman, *Plebiscitos* (Fn. 4).

F. Das Referendum als Machtinstrument: Bolivien, Ecuador und Venezuela

Nach dem Übergang und „der Rückkehr des Militärs in seine Kasernen“ entstanden neue Formen der Instabilität und des Kampfs um die Macht. Eine der Erklärungen ist die zunehmende Aktivierung von *impeachments*.<sup>35</sup> Das Mittel des Referendums diente ebenfalls dem Kampf um die Macht, wie die Fälle von Bolivien, Ecuador und Venezuela eindrucksvoll belegen. Die Befragung der Bürgerinnen und Bürger geschieht hier aus Anlass eines *impasse* zwischen Regierung und Parlament oder zwischen der Regierung und den Parteien der Opposition oder den regionalen Behörden. Der Beginn der Präsidentschaft von Hugo Chávez kennzeichnete den Beginn eines durch Referenden geprägten Jahrzehnts in Venezuela. 1999 räumte eine Volksbefragung institutionelle Hindernisse aus dem Weg, die der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung entgegenstanden. Im Jahr 2000 schlug Präsident Chávez im Kontext der Auseinandersetzung zwischen der Regierung und den Gewerkschaften vor, die damalige Gewerkschaftsspitze abzusetzen, um eine neue Führung zu wählen. Trotz der Infragestellung durch die internationale Arbeitsorganisation wurde die Position des Präsidenten von 62 % der Wählenden unterstützt, wobei die Wahlbeteiligung allerdings sehr niedrig war (76,5 % der Wahlberechtigten beteiligten sich nicht).<sup>36</sup> Die Volksbefragung hatte praktisch keine Konsequenzen. 2004 aktivierte die Opposition ein Referendum zur Amtsenthebung von Chávez. Der Prozess war mühselig, aber die Frage wurde gestellt und Chávez wurde mit 59 % der Stimmen und einer Beteiligung von knapp 70 %<sup>37</sup> im Amt bestätigt. Es gab zwei spätere Volksbefragungen, die beide obligatorisch waren, weil es dabei um Änderungen der Verfassung ging. Die erste (2007) betraf eine Verfassungsreform, die abgelehnt wurde. 2009 wurde ein von Chávez angesetztes Referendum durchgeführt, um die Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten auf zwei Wahlperioden aufzuheben. Dieses Mal brachte die höhere Wahlbeteiligung der Regierung den Sieg (54 % positive Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 70 %), und die Maßnahme trat in Kraft.

---

35 K. Hochstetler, Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America, *Comparative Politics* 38(4) 2006, S. 401–418.

36 M. Kornblith, The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy, *Journal of Democracy* 16(1) 2005, S. 124–137.

37 M. Kornblith, Referendum (Fn. 36).

In Ecuador war das Mittel des Referendums bereits Teil der politischen Tradition des Landes, bevor Rafael Correa an die Macht kam.<sup>38</sup> Das Referendum in Ecuador hat mit jenem in Venezuela gemeinsam, dass es zur Beseitigung von Hindernissen aktiviert wurde, die der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung zur Änderung der Verfassung im Jahre 2007 entgegenstanden.<sup>39</sup> Später wurde es sogar in mehr Fällen als in Venezuela aktiviert, wobei alle Volksbefragungen durch die Regierung eingeleitet wurden. Im Mai 2011 wurden den Bürgerinnen und Bürgern beispielsweise mehrere Verfassungsänderungsvorschläge zur Abstimmung vorgelegt. Die Fragen bezogen sich auf eine Vielzahl von Themen, wie die Modifikation der Verjährungsfristen für die Untersuchungshaft und die Modifikation der Ersatzmaßnahmen für die Freiheitsstrafe. Der dritte Vorschlag versuchte die private Beteiligung an Aktiengesellschaften im Finanz- oder Kommunikationsbereich zu untersagen, wobei das Ziel die Vermeidung von Interessenkonflikten war. Die weiteren Vorschläge beinhalteten eine Reform der Zusammensetzung des Justizrats und eine Reform des Organgesetzes über die Gerichtsfunktionen. Andere Fragen bezogen sich auf die Ergreifung von Maßnahmen für die Strafbarkeit privater ungerechtfertigter Bereicherung, das Verbot von Glücksspielen mit Gewinnerzielungsabsicht und die Nichterfüllung arbeitsrechtlicher Pflichten des Arbeitgebers. Die Nutzung des Referendums war Teil der Strategie der von Correa während seiner Regierungszeit entwickelten Kampagne.<sup>40</sup>

Bolivien führte 2004 direkte Demokratiemechanismen ein, um den Konflikt über den „Gaskrieg“ zu lösen,<sup>41</sup> und erweiterte diese später im Rahmen der 2009 in Kraft getretenen Verfassung. Die Entscheidung des Präsidenten Gonzalo Sánchez de Lozada (August 2002 bis Oktober 2003), Mitglied des *Movimiento Nacionalista Revolucionario*, zum Export von Kohlenwasser-

---

38 Siehe *J. P. Morales Viteri*, De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos: plebiscitos y referendos en Ecuador, in: Y. Welp/U. Serdült (Hrsg.), *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo 2009, S. 195–216.

39 Siehe *N. Massüger/Y. Welp*, Legality and Legitimacy. Constituent Power in Venezuela, Bolivia and Ecuador, in: J. Wheatley/F. Méndez (Hrsg.), *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*. Farnham, UK: Ashgate Publishing, 2013, S. 103–118.

40 *C. Conaghan/C. de la Torre*, The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency, *The International Journal of Press/Politics* 13 (3) 2008, S. 267–284.

41 Siehe *F. Mayorga Ugarte*, Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia, *Colombia Internacional*, 64: 2006, S. 50–67.

stoffen über Chile in die Vereinigten Staaten führte aufgrund der tief verwurzelten antichilenischen Stimmung aus dem Pazifikkrieg (1879–1884) zu Empörung. Im Oktober 2003 gab es eine große, als „Gaskrieg“ bezeichnete Bürgerbewegung, die zum Rücktritt von Sánchez de Lozada führte. Der Vizepräsident Carlos Mesa übernahm dessen Position und verpflichtete sich, ein verbindliches Referendum für die Änderung der Verfassung einzuberufen.<sup>42</sup> Die nächste Volksbefragung fand 2006 unter der Regierung von Evo Morales statt und bezog sich auf die historische Wende durch die Anerkennung der Selbstverwaltungen. Das Referendum erzielte zwar eine Mehrheit der Stimmen in den Gebieten der *Media Luna*, wurde aber im Resultat von der Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt. Diese Erfahrung zeigt am stärksten die Unfähigkeit des Referendums zur Lösung von Konflikten, da es das Bestehen von gegensätzlichen Mehrheiten bekräftigte. Das Referendum wurde 2008 erneut durch einen Konflikt zwischen dem *Movimiento Al Socialismo* und der Opposition aktiviert, dieses Mal mit der Absicht, die Ratifizierung oder den Widerruf des Präsidentschaftsmandats und der acht Präfekten der Volksabstimmung zu unterwerfen (vom Präsidenten Evo Morales durch Dekret gestellte Vertrauensfrage). Zwei oppositionelle Präfekten wurden von ihren Posten abberufen (in La Paz und Cochabamba), die übrigen in ihren Posten bestätigt. Wenige Monate später (2009) kam es zu einer weiteren Volksbefragung, um die Verfassung zu ratifizieren und über die Erweiterungen der Grundbesitzverhältnisse zu entscheiden. Die Verfassung wurde angenommen, trat in Kraft und eine der Regelungsmöglichkeiten für die Grundstücke wurde auf Kosten der anderen genehmigt. 2016 wurde eine Volksbefragung über den Vorschlag einer Verfassungsänderung durchgeführt, um eine erneute Wiederwahl des Präsidenten zu ermöglichen.<sup>43</sup> Dies wurde abgelehnt.

### G. Die direkte Demokratie in Lateinamerika im 21. Jahrhundert

Im Laufe des 20. Jahrhunderts haben alle lateinamerikanischen Länder Regeln für direkte Demokratiemechanismen verabschiedet. In vielen Ländern handelt es sich dabei um obligatorische Mechanismen und Bürgerinitiativen. In drei Ländern (Bolivien, Ecuador und Venezuela) wurde die Möglichkeit einer präsidentiellen Abberufung eingeführt.

---

42 R. Salazar Elena, El referéndum en Bolivia, in: Y. Welp/U. Serdült (Hrsg.), *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo 2009, S. 217–237.

43 N. Massüger/Y. Welp, *Legality* (Fn. 39).

Tabelle 3: Nutzung der DDM in Lateinamerika. Zeitraum 2007–2018

Land	Tag der Abstimmung	Aktivierung	Thema
Bolivien	8.10.2008	Präsident	Vertrauensfrage (Präsident und 8 Präfekten)
Bolivien	25.1.2009	obligatorisch	Grundstücksverteilung
Bolivien	21.2.2016	obligatorisch	Verfassungsänderung (Wiederwahl)
Costa Rica	10.7.2007	Präsident	Freihandelsabkommen
Costa Rica	annulliert (2013)	durch Unterschriftensammlung	Unterschriftensammlung wurde auf Initiative des Präsidenten annulliert
Ecuador	nicht erlaubt (2007)	durch Unterschriftensammlung	über die Erdölbohrung
Ecuador	15.4.2007	Präsident	Genehmigung der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung
Ecuador	28.9.2008	verfassungsgebend	Ratifizierung der neuen Verfassung
Ecuador	7.5.2011	Präsident	elf Fragen, einschließlich des Regelungssystems von Kommunikationsmitteln
Ecuador	19.2.2017	Präsident	über die Unvereinbarkeit, Konten in Steuerparadiesen zu besitzen und öffentliche Ämter zu bekleiden
Ecuador	4.2.2018	Präsident	sieben Fragen über die Wiederwahl, Korruption und andere Fragen
Honduras	annulliert (2009)	Präsident	Aktivierungsversuch, um die Verfassung zu ändern und die Wiederwahl einzuführen (endete in einem Staatsstreich)
Kolumbien	2.10.2016	Präsident	Ratifizierung des Friedensabkommens

<b>Land</b>	<b>Tag der Abstimmung</b>	<b>Aktivierung</b>	<b>Thema</b>
Mexiko	abgelehnt (2014)	durch Unterschriftensammlung	vier Vorschläge der größten Parteien in Bezug auf verschiedene Themen. Abgelehnt wegen Verfassungswidrigkeit
Paraguay	9.10.2011	obligatorisch	über die Wahl aus dem Ausland
Peru	3.10.2010	durch Unterschriftensammlung	Rückgabe von Mitteln, die während der Regierung von Alberto Fujimori enteignet wurden
Uruguay	25.10.2009	durch Unterschriftensammlung	um das Amnestiegesetz abzuschaffen, welches vom Militär während der letzten Diktatur vorangetrieben wurde
Uruguay	25.10.2009	Parlament	über die Wahl im Ausland
Uruguay	26.10.2014 (Prä-Referendum)	durch Unterschriftensammlung	Änderung der Strafmündigkeit. Die Abstimmung wurde nicht durchgeführt, weil das Quorum für die zweite Stufe, die Einberufung eines Referendums, nicht erreicht wurde
Venezuela	blockiert (2016)	durch Unterschriftensammlung	Mandatswiderruf von Präsident Nicolás Maduro (vom Gericht blockiert)
Venezuela	2.12.2007	obligatorisch	Verfassungsänderung
Venezuela	15.2.2009	obligatorisch	unbegrenzte Wiederwahl

Quelle: Eigene Erarbeitung auf Grundlage der Daten von C2D

Die Praxis zeigt trotz der erweiterten Regelungen nach wie vor ein großes Ungleichgewicht zwischen den durch den jeweiligen Präsidenten aktivierten Mechanismen und den anderen Mechanismen, insbesondere denjenigen, die von den Bürgerinnen und Bürgern eingeleitet wurden. Die Tabelle 3 verdeutlicht, wie Aktivierungsversuche durch Unterschriftensammlungen zum Scheitern tendieren. In Costa Rica hat die Verfassungsreform beispielsweise 2003 die direkte Demokratie „von unten“ eingeführt. Diese wurde erst 2006 – auf gerichtliche Anordnung hin – gesetzlich geregelt. Als

soziale Bewegungen alsdann eine Volksbefragung starteten, um die Vereinbarung einer amerikanischen Freihandelszone (FTAA) zu verhindern, kam ihnen der Präsident zuvor, indem er eine Volksbefragung „von oben“ aktivierte.<sup>44</sup>

Die vier größten Parteien in Mexiko (PRI, PAN, MORENA und PRD) lancierten 2014 durch Unterschriften gestützte Initiativen, die jedoch alle zurückgewiesen wurden, da sie sich auf Themen bezogen, die von einer Volksbefragung ausgeschlossen waren. Dies verdeutlicht die Grenzen des regulierten Mechanismus. Häufig wurden DDM von linker Seite her aktiviert, wie dies etwa in Uruguay der Fall war. Dies änderte sich erst vor Kurzem, als die *Colorados* mehrere Plebiszite herbeiführten, um die Wählerschaft zu mobilisieren und Wählerinnen und Wähler zu gewinnen. Dies geschah mit dem 2014 vorgebrachten Vorschlag, die Strafmündigkeit herabzusetzen. Da merkwürdigerweise keine Mechanismen für die Überprüfung von Unterschriften implementiert wurden, führte Uruguay ein Prä-Referendum durch, um über die Aktivierung des Referendums zu entscheiden. Die *Colorados* schafften es nicht, die Grenzwerte während des Prä-Referendums zu überschreiten. Es gab daher keine Fortsetzung, obwohl es gelang, eine Debatte über die Jugend, strafbare Handlungen und Sicherheit zu führen.

In Bolivien legt Artikel 168 der Verfassung von 2009<sup>45</sup> fest, dass die Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten und der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten des Staates fünf Jahre beträgt und einmalig direkt im Anschluss verlängert werden kann. Die Verfassung wurde allerdings 2013 geändert und es wurde versucht, 2016 eine weitere Änderung durchzusetzen, um ein neues Mandat – sowohl für den Präsidenten als auch für den Vizepräsidenten – zu erhalten. Obwohl die Amtszeit erst begonnen hat und noch bis Januar 2020 andauert, begann die regierende Partei bereits mit der Umsetzung einer Agenda für eine weitere (die vierte) mögliche Wiederwahl. Das Ziel ist die Änderung der Formulierung von Artikel 168 der Verfassung, um festzulegen, dass sich der Präsidentschaftskandidat bei zwei aufeinanderfolgenden Wiederwahlen, anstatt bei einer einzigen Wiederwahl, aufstellen lassen kann. Artikel 411 Absatz 2 der Verfassung von

---

44 C. Raventós, *Democracia directa en Costa Rica: el referendo sobre el TLC*, in: A. Lissidini/Y. Welp/D. Zovatto (Hrsg.), *Democracias en Movimiento*. Mexiko: UNAM 2014, S. 167–194.

45 Abrufbar unter: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf) (Zugriff 10.8.2018).

2009<sup>46</sup> des Staates Bolivien legt fest, dass eine teilweise Verfassungsänderung durch eine Volksinitiative eingeleitet werden kann, entweder mit der Unterzeichnung von mindestens 20 % der Stimmberechtigten oder durch die plurinationale Legislative mit einem Verfassungsänderungsgesetz, das von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Legislative verabschiedet wurde, und dass jede teilweise Änderung der Bestätigung durch ein verfassungsrechtliches Referendum bedarf. Am 21. Februar 2016 sprachen sich in diesem obligatorischen Referendum 51,3 % der Abstimmenden gegen die Wiederwahl und 48,7 % dafür aus.

Ein Plebiszit, das weltweite Aufmerksamkeit erregte, war das „Plebiszit für den Frieden“ in Kolumbien. 2010 nahm Juan Manuel Santos die Präsidentschaft von Kolumbien an. Er verkündete seine Absicht zur Verhandlung eines Friedensabkommens mit den Revolutionären Streitkräften Kolumbiens (FARC), die seit der Mitte des 20. Jahrhunderts aktiv sind. Die Verhandlungen wurden zunächst in Oslo und später in Havanna geführt. Der Prozess fand mit internationaler Unterstützung statt, einschließlich, unter vielen anderen, des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, der Union südamerikanischer Staaten, der katholischen Kirche und Organisationen wie *Human Rights Watch*. Santos erhielt die parlamentarische Mehrheit, die es ihm trotz der starken Opposition des Ex-Präsidenten Alvaro Uribe und seiner Partei *Unión del Centro Democrático* erlaubte, mit dem Prozess fortzufahren. Im August 2016 endete der Dialog, und am 26. September 2016 wurde die Vereinbarung unterzeichnet. Vor der Veröffentlichung der 297 Seiten umfassenden „Endgültigen Vereinbarung für die Beendigung des Konflikts und den Aufbau eines stabilen und dauerhaften Friedens“<sup>47</sup> verkündete Präsident Santos die Einberufung eines Ratifizierungsplebiszits, welches vom Kongress genehmigt wurde, wie es durch eine vorherige Gerichtsentscheidung (C-379/16)<sup>48</sup> festgelegt worden war. In der Gerichtsentscheidung wurde auch festgehalten, dass die Ergebnisse für die Wirkungen der Verfassungsentwicklung und die rechtliche Entwicklung der Vereinbarung bindend seien. Die Regierung setzte das Plebiszit für den 2. Oktober 2016 an. Die Kampagne war kurz (die Zeit zum Diskutieren der umfangrei-

---

46 Abrufbar unter: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf) (Zugriff 10.8.2018).

47 Erlass 1391, 30.8.2016, abrufbar unter: <http://www.eltiempo.com/contenido/politica/proceso-de-paz/ARCHIVO/ARCHIVO-16687078-0.pdf> (Zugriff 10.8.2018).

48 Abrufbar unter: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-379-16.htm> (Zugriff 10.8.2018).

chen Dokumente der Vereinbarung war knapp) und insbesondere von Lügen, falschen Informationen und dem Schüren tiefgreifender Ängste in der Gesellschaft geprägt, die durch die Enthaltung und die schweren sozialen Konsequenzen des über ein halbes Jahrhundert bestehenden gewaltsamen Konflikts gespalten war. Die Vereinbarung wurde mit knapper Mehrheit abgelehnt (50,2 % für die Ablehnung gegenüber 49,7 % für die Zustimmung zur Vereinbarung). Die Stimmbeteiligung lag bei nur knapp 37,8 % der Stimmberechtigten. Santos handelte schnell, um die Vereinbarung trotz des Ergebnisses der Volksbefragung zu schützen. Die in Havanna am Tisch sitzenden Akteure kamen nochmals zusammen, änderten Aspekte der Vereinbarung ab und unterzeichneten sie erneut am 24. November 2016 im *Teatro Colón* in Bogotá. Dieses Mal wurde die Vereinbarung trotz des erbitterten Widerstands einiger Oppositionsparteien, angeführt von Uribe, vom Parlament ratifiziert. So endete das Plebiszit mit einer historischen Verwirrung, da es mit guten Absichten, aber in einem unangemessenen Rahmen angesetzt worden war, in dem es nichts mehr zu entscheiden gab. Die Regierung hatte bereits eine Entscheidung getroffen, wie sich letztlich aus der Ratifizierung der Vereinbarung durch die parlamentarische Mehrheit – ohne erneutes Referendum – ergab.<sup>49</sup>

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Dokuments (Stand: Juli 2018) ist Ecuador das letzte Land, in dem ein Referendum einberufen wurde. 2017 wurde, zusammen mit den Präsidentschaftswahlen, ein Referendum zum Thema der Unvereinbarkeit, öffentliche Posten auszuüben und Gelder in Steuerparadiesen zu verwahren, durchgeführt (eine Anfrage, die für viele nur den einzigen Zweck hatte, die Anhänger der Partei *Alianza País* (AP) für eine Wahl zu mobilisieren, bei der ein sehr knapper Ausgang erwartet wurde). Der Kandidat der AP, Lenín Moreno, siegte mit geringem Vorsprung. Hierbei handelt es sich um eine Schwächesituation, da es wenige Wochen vor Regierungsantritt zu einem Bruch innerhalb der Partei gekommen war, so dass sich der neue Präsident mit dem Ex-Präsidenten Correa auseinandersetzen hatte. Moreno entwickelte daher eine Strategie, um einen Dialog mit der Opposition und anderen Akteuren herzustellen. Aus dem Dialog entwickelte sich die Idee, im Februar 2018 ein Referendum durchzuführen. Die sieben Fragen, die in dem Referendum unterbreitet werden sollten, wurden im Rahmen eines partizipativen Prozesses festgelegt.

---

49 Das endgültige Abkommen ist abrufbar unter: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> (Zugriff 10.8.2018).

*H. Fazit*

Das lateinamerikanische Aktivierungs-panorama der direkten Demokratie-mechanismen zeigt die Tendenz einer Steigerung bei der Regulierung von Mechanismen und der Erweiterung der regulierten Institutionen, um obligatorische und von den Bürgern aktivierte Mechanismen einzuführen. Auch wenn in der Vergangenheit viele Volksabstimmungen durchgeführt wurden, gab es mit Ausnahme von Uruguay in der Mehrheit der Länder Volksbefragungen „von oben“, ohne dass die Mechanismen geregelt waren. Die Praktiken zeigen eine Zunahme der obligatorischen Befragungen, wobei die von dem Präsidenten eingeleiteten Befragungen nach wie vor dominierten. Obwohl neun Länder auf nationaler Ebene Mechanismen implementiert haben, die von den Bürgern aktiviert werden können, sind die Erfahrungen damit gering. Nur in Uruguay wurden derartige Mechanismen mit einer gewissen Regelmäßigkeit aktiviert. Andere Länder – z. B. Mexiko – sehen entweder restriktive Regelungen vor, die eine Aktivierung verhindern, oder stellen ad hoc Anforderungen auf, die eine Aktivierung verunmöglichen.

# Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können

*Fabian Reidinger/Hannes Wezel*

## *Abstract*

Die Autoren zeigen auf, wie direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung kombiniert werden können und plädieren für eine stärkere Verbindung beider Partizipationsformen. Da sowohl die direkte Demokratie als auch deliberative Beteiligungsformen Gefahr laufen, sozial selektiv zu sein, schlagen die Autoren vor, verstärkt zufällig ausgeloste Teilnehmende („Zufallsbürger“) einzubeziehen. Anhand verschiedener Fallbeispiele zeigen sie, dass dies auch bei direktdemokratischen Verfahren funktioniert, wenn Möglichkeiten von Deliberation und Verhandlung bestehen.

## *A. Einführung*

Nach Jahren der Schwarz-Weiß-Debatte sind wir im Jahr 2018 in Deutschland so weit, dass die Frage, wie die Menschen in einer Demokratie am besten partizipieren können, endlich versöhnlicher diskutiert wird. Denn in den letzten Jahren hat sich in vielen Think Tanks, Partei-Diskussionen, in der Wissenschaft und in der Praxis die Erkenntnis durchgesetzt, dass direkte Demokratie, informelle und formelle Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung und die repräsentative Demokratie sich eher als Dreiklang, anstatt als konkurrierende, sich ausschließende Systeme begriffen werden können. So veröffentlichten diverse Autorinnen und Autoren im Netzwerk Bürgerbeteiligung Aufsätze, wie sich die drei Formen der Demokratie – Repräsentation, Direktdemokratie und deliberative Bürgerbeteiligung – verbinden und koppeln lassen.<sup>1</sup> In der von der Bertelsmann Stiftung initiierten „Allianz

---

1 Siehe hierzu die Auflistung unter [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de) in der Rubrik „Bürgerbeteiligung fördern → Direkte Demokratie & Bürgerbeteiligung“

Vielfältige Demokratie“ wurde diese Verbindung ebenfalls unter dem Begriff „Integrierte Partizipation“ ausführlich diskutiert und aufgearbeitet.<sup>2</sup> Der Verein „Mehr Demokratie“, der sich vor allem für den Ausbau von direktdemokratischen Instrumenten stark macht, hat 2017 ebenfalls ein Positionspapier veröffentlicht, welches sich ausführlich dem Zusammenspiel von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung widmet. Auch in der Politik lässt sich dieser Trend beobachten. Stand die Gesetzgebung seit den 1990er Jahren im Fokus der Einführung und Erleichterung direktdemokratischer Elemente, so lassen sich beispielsweise in Baden-Württemberg, in Thüringen oder aktuell in Berlin weitere Intentionen des Gesetzgebers erkennen: Die direkte Demokratie soll verhandlungsoffener gestaltet werden. So reduzierte der Gesetzgeber in Baden-Württemberg 2015 nicht nur die Hürden für die Volksabstimmungen und Bürgerentscheide, sondern führte mit dem Volksantrag und mit einer flexiblen Frist beim Ansetzen von Bürgerentscheiden Regelungen ein, die das relativ starre System der direkten Demokratie öffnen und Exit-Möglichkeiten anbieten. Thüringen führte mit dem Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG) ebenfalls eine flexible Frist zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowie den Alternativvorschlag ein (§ 18 Abs. 2 und Abs. 3 ThürEBBG). Die rot-rot-grüne Koalition im Bundesland Berlin „möchte [das] Zusammenspiel von direkter und repräsentativer Demokratie verbessern“.<sup>3</sup> In Stuttgart veröffentlichten das Staatsministerium Baden-Württemberg und die Vereine „Mehr Demokratie“ und „Allianz für Beteiligung“ ein gemeinsames Papier („Mitmachen und entscheiden. Bürgerentscheide im Dialog gestalten“) mit dem Ziel, die teils emotionalen Debatten im Vorfeld von Bürgerentscheiden zu versachlichen.<sup>4</sup> Darin wird die Kommunalpolitik angehalten, mehr Diskurse und

---

(<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/buergerbeteiligung-foerdern/direkte-demokratie-buergerbeteiligung/> [Zugriff 6.6.2018]).

- 2 Bertelsmann Stiftung / Allianz Vielfältige Demokratie (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen. Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie, 2018, ([https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige\\_Demokratie\\_gestalten/Buergerbeteiligung\\_Volksabstimmungen\\_Parlamentsentscheidungen.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_Volksabstimmungen_Parlamentsentscheidungen.pdf) [Zugriff 6.6.2018]).
- 3 Koalitionsvereinbarung 2016-2021 „Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen“ von SPD, Die Grünen und DIE LINKE in Berlin, 2016, ([https://www.berlin.de/rbmskzl/\\_assets/rbm/161116-koalitionsvertrag-final.pdf](https://www.berlin.de/rbmskzl/_assets/rbm/161116-koalitionsvertrag-final.pdf) [Zugriff 6.6.2018]), S. 155.
- 4 Das Heft findet sich unter [http://allianz-fuer-beteiligung.de/fileadmin/Dokumente/PDF\\_Download/Handbuch\\_Mitmachen\\_Entscheiden\\_final\\_web\\_01.pdf](http://allianz-fuer-beteiligung.de/fileadmin/Dokumente/PDF_Download/Handbuch_Mitmachen_Entscheiden_final_web_01.pdf) (Zugriff 14.7.2018).

Debatten zu organisieren, bevor es zu einem Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid kommt.

In den Debatten, die die beiden Autoren intensiv beobachten und begleiten, wurde aber auch deutlich, dass eine Verbindung der drei Formen gar nicht so einfach ist. So lassen sich weder rechtliche noch informelle Verbindungen festlegen, die allgemeingültig und stets funktionell wären. Praktische Erfahrungswerte liegen häufig nicht vor, was die Unsicherheit der Handelnden erhöht. Der Dreiklang, der aus einer Verbindung entsteht, kann zu Beginn zudem disharmonisch sein. Ob schließlich ein gutes Stück neuer Musik herauskommt, zeigt sich meist erst am Ende.

Es bietet sich an, die Diskussion über die Kopplung von direkten, informellen und repräsentativen Demokratieformen konkreter zu führen, indem wir uns auf bestimmte Aspekte und Methoden beschränken. Da vor allem im Bereich der informellen Bürgerbeteiligung eine Vielzahl von Methoden und Vorgehensweisen praktiziert werden und es auch in der direkten Demokratie mehrere Wege gibt, wie es zu einem Bürgerentscheid kommen kann, kann es kein einheitliches Schema geben. In dem vorliegenden Beitrag werden wir auf die grundsätzlichen Kombinationsmöglichkeiten eingehen, die beim Aufeinandertreffen von repräsentativer, direkter und deliberativer Demokratie entstehen können. Neben den in der bisherigen Literatur angegebenen Kombinationsmöglichkeiten werden wir insbesondere den Nutzen und die Verwendung von zufällig ausgewählten Akteuren, den sogenannten „Zufallsbürgern“ diskutieren. Daneben werden im Rahmen dieses Beitrags Fragen identifiziert, die für weitergehende Forschungsarbeiten von Nutzen sein könnten.

## B. Begriffliche Klärungen

In diesem Beitrag wird zwischen folgenden Begrifflichkeiten unterschieden. Zur *repräsentativen Demokratie* gehören die Wahl und somit alle (direkt) gewählten Spitzenpositionen sowie die Gemeinderätinnen und -räte und Parlamentsmitglieder. Da die Verwaltung Entscheidungen des Gesetzgebers oder (direkt) gewählter Führungspersonen umsetzt, wird die Verwaltung auch zur repräsentativen Demokratie gezählt.<sup>5</sup>

---

5 Auch in der Theorie der Legitimationskette (*E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24 Rn. 11–25) ist die Verwaltung in die repräsentative Demokratie „eingereiht“.

Als *direktdemokratische Instrumente* werden alle Verfahren verstanden, die auf die Initiierung einer Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger über eine Sachfrage abzielen.<sup>6</sup> Hierzu gehören also weder die Direktwahl eines Bürgermeisters noch Instrumente, die nur eine Befassung des Landtags oder des Gemeinderats mit einer Sachfrage erwirken können wie bspw. die petitionsartige Volksinitiative in NRW oder der kommunale Einwohnerantrag. Wir zählen diese stattdessen zu den formellen Beteiligungsmöglichkeiten, genauso wie die förmliche Einwohnerversammlung, das Petitionsrecht oder die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsangelegenheiten.

Als weitere Kategorie treten die *informellen bzw. deliberativen Beteiligungsformen* hinzu, die flexibel und in unterschiedlicher Intensität in legislative oder exekutive Verfahren eingebunden werden und mehr oder weniger konkrete Themen betreffen. Dazu zählen etwa Bürgerräte, Zukunftswerkstätten, aufsuchende Formen der Beteiligung, Großgruppenmoderationen, Planungszellen und weitere Methoden.<sup>7</sup> Diese informellen und deliberativen Beteiligungsformen zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie systematisch in Planungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Sie sollen Entscheidungen vorbereiten, Politik beraten, Entscheidungen gestaltend umsetzen, neue Impulse setzen oder Planungen verbessern. Dass sie auch missbraucht wird, um politische oder exekutive Entscheidungen zu legitimieren, ist eine weit verbreitete und teilweise auch eine berechtigte Kritik.<sup>8</sup> Dem vorliegenden Beitrag liegt demgegenüber die Prämisse zugrunde, dass bei der Bürgerbeteiligung grundsätzlich bestimmte Qualitätskriterien und Voraussetzungen beachtet werden.<sup>9</sup>

- 
- 6 Mehr zur direkten Demokratie in Deutschland findet sich u.a. in: *H. K. Heußner/O. Jung (Hrsg.)*, Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, 2. völlig überarbeitete Aufl., München 2009.
  - 7 Mehr zu Methoden der Bürgerbeteiligung bei *Stiftung Mitarbeit/ÖGUT (Hrsg.)*, Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch, Bonn 2018.
  - 8 Viele Beteiligungsverfahren werden von einzelnen beteiligten Akteuren als Alibi-Veranstaltung gebrandmarkt. Dies ist dann begründet, wenn eine den Konflikt verursachende Entscheidung vor dem Beteiligungsverfahren getroffen wurde und es faktisch nur noch um ihre Umsetzung geht. Die Stiftung Mitarbeit brachte bereits 2003 ein Handbuch heraus, das Initiativen beraten sollte, ob und unter welchen Bedingungen sie in ein Beteiligungsverfahren einsteigen sollten. Siehe hierzu *C. Fischer/M. Schophaus/M. Trénel/A. Wallentin*, Die Kunst, sich nicht über den Runden Tisch ziehen zu lassen. Ein Leitfaden für BürgerInneninitiativen in Beteiligungsverfahren, Bonn 2003.
  - 9 Insbesondere gehören zu diesen Kriterien Offenheit und Transparenz, aber auch Klarheit über den Gegenstand und die Reichweite und Wirkung der Beteiligung sowie eine Vielzahl von „handwerklichen“ Empfehlungen. Eine Übersicht über

Der Vollständigkeit halber sind noch zwei weitere Bereiche zu erwähnen, die einen maßgeblichen Einfluss auf die demokratische Partizipation ausüben: *Roland Roth* weist korrekterweise darauf hin, dass *zivilgesellschaftliches Engagement* und *politischer Protest* wesentliche Triebfedern einer modernen demokratischen Gesellschaft sind.<sup>10</sup> Sie spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle, da sie Politik, Verwaltung und Bürger in einen Dialog bringen können.

### C. Verbindung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie

In mehreren Think Tanks und in der Zivilgesellschaft findet eine breite Debatte über mehr Bürgerbeteiligung in Deutschland statt. Sowohl das Netzwerk Bürgerbeteiligung als auch die Allianz Vielfältige Demokratie widmen sich unter anderem der Frage, wie direkte Demokratie sinnvoll in die Debatte um mehr Bürgerbeteiligung integriert werden kann. Lange Zeit war die Diskussion um mehr politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland geprägt durch die Frage, ob direkte Demokratie eingeführt oder ausgebaut werden soll. Mittlerweile können die Wahlberechtigten in allen Bundesländern und in allen Kommunen über Sachfragen abstimmen. Berichte dazu und ein Ranking der Regelungen werden von Mehr Demokratie e.V. regelmäßig veröffentlicht.<sup>11</sup> Zeitgleich, in der öffentlichen Debatte allerdings lange Zeit wenig wahrgenommen, haben sich in vielen Kommunen *informelle Beteiligungsformen* etabliert. Mit Beteiligungs-Leitlinien oder -Satzungen haben vor allem mittelgroße und große Städte versucht, die informelle Beteiligung stärker zu formalisieren.<sup>12</sup> Ein wesentlicher Nutzen dieser Leitlinien und Satzungen ist, dass sie festlegen, wann Bürgerbeteiligung initiiert werden kann (oder soll).

Während lange Zeit Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie wenig oder kaum miteinander kollidierten, sind in den letzten Jahren prominente

---

Qualitätskriterien finden sich auf der Internetseite des Netzwerks Bürgerbeteiligung (<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/> [Zugriff 14.7.2018]).

10 *R. Roth*, Bürgermacht, Hamburg 2011, S. 97 f.

11 Berichte zu Bürgerbegehren in Deutschland finden sich unter <https://www.mehrdemokratie.de/buergerbegehrensbericht/> (Zugriff 14.7.2018).

12 Eine aktuelle Liste der Städte und Gemeinden, die eigene Leitlinien entwickelt haben, führt das Netzwerk Bürgerbeteiligung unter: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> (Zugriff 14.7.2018).

Fälle aufgetaucht, in denen direkte Demokratie angewandt und Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt wurden. In Mannheim beispielsweise stand der Bürgerentscheid von 2013 über die Bundesgartenschau im Zusammenhang mit der breit angelegten Bürgerbeteiligung zur Konversion der ehemaligen US-Militärflächen.<sup>13</sup> Bei den Planungen zur zukünftigen Nutzung des Tempelhofer Feldes fand ebenfalls Bürgerbeteiligung statt, die aufgrund des Volksentscheids von 2014 aber ins Leere lief.<sup>14</sup> In Kirchzarten wurde zwischen 2011 und 2013 diskutiert, ob eine Mountainbike-Strecke eingerichtet werden sollte. Hier gab es einen Runden Tisch, dem die Bürgerinitiative gegen eine solche Strecke, die Mountain-Biker und die Verwaltungsspitze angehörten. Am Ende entschieden sich die Bürgerinnen und Bürger mit großer Mehrheit gegen eine solche Sportstätte.<sup>15</sup> Dass die Ergebnisse von vielen Beteiligungsverfahren von der Kommunalpolitik nicht umgesetzt werden, ist ein Problem, mit dem sich die Verfechter der informellen Bürgerbeteiligung schon lange befassen. Zu den Qualitätskriterien, die beispielsweise vom Netzwerk Bürgerbeteiligung publiziert wurden, gehört, den Umgang mit den Ergebnissen verbindlich und transparent zu gestalten.<sup>16</sup> Im schlimmsten Fall verschwinden Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger in irgendwelchen Schubladen. Nun tauchte in einer Reihe von Fällen das Problem auf, dass sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger gegen Empfehlungen aus Beteiligungsverfahren richtete. Nicht die Umsetzung in Verwaltung und Rat war nun das Problem, sondern die Akzeptanz der Wahlberechtigten.

Im Rahmen der Studie „Vielfältige Demokratie“ der *Bertelsmann Stiftung* aus dem Jahr 2014 stellten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler fest, dass für die Befragten repräsentative Demokratie, Bürgerbeteiligung

- 
- 13 Siehe dazu Rhein-Neckar-Zeitung vom 18.6.2013 ([https://www.rnz.de/nachrichten/mannheim\\_artikel,-Mannheim-Buga-Am-22-September-haben-die-Mannheimer-das-Wort-\\_arid,33004.html](https://www.rnz.de/nachrichten/mannheim_artikel,-Mannheim-Buga-Am-22-September-haben-die-Mannheimer-das-Wort-_arid,33004.html)) [Zugriff: 5.8.2018].
  - 14 B. Böhm, Mehr Mut zur Bürgerbeteiligung durch innovative Verfahrenskombinationen: Ein Plädoyer für die Verknüpfung direkter, deliberativer und parlamentarischer Demokratie, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2015 vom 31.3.2015, S. 6, ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nbb\\_beitrag\\_boehm\\_150331.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_boehm_150331.pdf)) [Zugriff 6.6.2018].
  - 15 Siehe C. Büttner, Wenn Bürgerbegehren und Bürgerbeteiligung aufeinander treffen: Der Konflikt um den Giersberg in Kirchzarten, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2013 vom 9.7.2013 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nwbb\\_beitrag\\_buettner\\_130719.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nwbb_beitrag_buettner_130719.pdf)) [Zugriff 6.6.2018].
  - 16 Siehe hierzu Punkt 5 der „Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung“ (Fn. 9).

und Abstimmungen im Großen und Ganzen gleichwertig waren. Verkürzt lässt sich sagen, die Menschen wollen, dass die Gewählten ihre Aufgaben wahrnehmen, sie wollen aber auch gefragt werden und im Zweifel können sie sich vorstellen, in bestimmten Sachfragen selbst zu entscheiden.<sup>17</sup> Diese Erkenntnis und die oben genannten Beispiele führten in Kreisen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu regen Diskussionen. Im Zentrum stand vor allem die Frage, wie sich die drei Bereiche (repräsentative Demokratie, Bürgerbeteiligung und Volksabstimmungen) besser vereinbaren ließen. *Norbert Kersting* veröffentlichte 2013 dazu unter dem Schlagwort „hybride Partizipation“ erste Überlegungen im Netzwerk Bürgerbeteiligung.<sup>18</sup> In den Jahren danach folgten Beiträge von *Hans-Liudger Dienel et al.*, *Christian Büttner* und *Andreas Paust*.<sup>19</sup> Ergänzt wurden diese eher grundsätzlichen oder abstrakten Betrachtungen durch Abhandlungen anderer Autorinnen und Autoren über konkrete Beispiele.<sup>20</sup> Der bundesweite Think Tank „Allianz Vielfältige Demokratie“ und der *Verein Mehr Demokratie* publizierten

- 
- 17 *Bertelsmann Stiftung*, Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, 2014 ([http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP\\_Vielfaeltige\\_Demokratie.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Vielfaeltige_Demokratie.pdf) [Zugriff 11.7.2018]).
- 18 *N. Kersting*, Hybride Partizipation - Verknüpfung von direkter und deliberativer Demokratie anhand zweier internationaler Beispiele, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2013 vom 9.7.2013 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nwbb\\_beitrag\\_kersting\\_130708.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nwbb_beitrag_kersting_130708.pdf) [Zugriff 18.6.2018]).
- 19 *H.-L. Dienel/H. Banthien/C. Nierth*, Sachorientierte Bürger- und Volksentscheide. Ein Vorschlag zur Kopplung von partizipativer, direkter und parlamentarischer Demokratie, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2015 vom 31.3.2015 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nbb\\_beitrag\\_dienel\\_banthien\\_nierth\\_150331.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_dienel_banthien_nierth_150331.pdf) [Zugriff 18.6.2018]); *C. Büttner*, Wie können sich dialogische und direkte Beteiligungsverfahren ergänzen? Hinweise aus der kommunalen Praxis in Baden-Württemberg, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2015 vom 31.3.2015 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nbb\\_beitrag\\_buettner\\_150331.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_buettner_150331.pdf) [Zugriff 18.6.2018]); *A. Paust*, Bürgerentscheid mit Bürgerbeteiligung verbinden – geht das? in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2015 vom 31.3.2015 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nbb\\_beitrag\\_paust\\_150331.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_paust_150331.pdf) [Zugriff 18.6.2018]).
- 20 *F. Reidinger/H. Wezel*, Beteiligung und direkte Demokratie erfolgreich verbinden, am Beispiel der JVA Rottweil, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2017 vom 24.10.2017 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/3\\_2017/nbb\\_beitrag\\_reidinger\\_wezal\\_171024.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/3_2017/nbb_beitrag_reidinger_wezal_171024.pdf) [Zugriff 17.7.2018]).

ebenfalls Überlegungen, wie sich die drei Partizipationsformen verbinden lassen.<sup>21</sup>

Insbesondere die Publikationen des Stuttgarter Vereins *Allianz für Beteiligung* und des Landesverbandes Baden-Württemberg von *Mehr Demokratie e.V.* in Stuttgart, aber auch der Beitrag von *Andreas Paust* weisen auf rechtliche Problemlagen hin. Dazu zählen beispielsweise die starre Frist zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, die deliberative Verfahren aus zeitlichen Gründen kaum möglich macht, oder auch die in vielen Gemeindeordnungen fehlende Möglichkeit des Gemeinderats, eine Alternativvorlage vorzulegen. Die Modelle und Überlegungen gehen aber im Wesentlichen allesamt in ähnliche Richtungen, so dass sie im Folgenden zusammengefasst werden. Auch wenn dabei von einer Verbindung aus deliberativen und direktdemokratischen Demokratieformen gesprochen wird, liegt es auf der Hand, dass der Gemeinderat als Entscheider stets in das Verfahren mit eingebunden sein muss.

### I. Bürgerbeteiligung als frühe Konfliktlösung zur Vermeidung von Bürgerbegehren

*Andreas Paust* führt aus, dass in vielen Bürgerbegehrensfällen schon von Beginn an Anzeichen vorliegen können, dass sich gegen ein bestimmtes Vorhaben Widerstand äußert und formiert. Hier sei der beste Ansatzpunkt für deliberative Beteiligung. Paust gibt dabei zu bedenken, dass es einer „aufmerksamen und empathischen“ Verwaltung und Kommunalpolitik bedürfe, damit die Notwendigkeit gesehen und entsprechend gehandelt werde.<sup>22</sup> Im Papier von *Mehr Demokratie e.V.* wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass direkte Demokratie wie eine Art Damoklesschwert wirke: Allein das Vorhandensein effektiver direktdemokratischer Regelungen würde die Politik für Bürgerbeteiligung offener machen, da die Politik davon mehr Akzeptanz erwarte.<sup>23</sup> Auch die Publikation der *Allianz*

---

21 *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen. Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie, 2018 (Download unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-volksabstimmungen-parlamentsentscheidungen/> [Zugriff 17.7.2018]); *Mehr Demokratie e.V.*, Positionspapier Nr. 19: Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden ([https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen19\\_DD\\_und\\_Buergerbeteiligung\\_verbinden.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen19_DD_und_Buergerbeteiligung_verbinden.pdf) [Zugriff 17.7.2018]).

22 *Paust*, Bürgerentscheid (Fn. 19), S. 6.

23 *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 12.

*Vielfältige Demokratie* sieht diese Form als Standardmodell an: Der Gemeinderat setzt zu wichtigen Entscheidungen ein deliberatives Beteiligungsverfahren an („Modell 1“).<sup>24</sup>

## II. Bürgerbeteiligung bei einem drohenden Bürgerbegehren

Ist ein Bürgerbegehren angekündigt oder im Gange, könnte der Gemeinderat frühzeitig ein deliberatives Beteiligungsverfahren initiieren. Es hätte das Ziel, den sich abzeichnenden Konflikt frühzeitig zu bearbeiten und ein Bürgerbegehren und eine Abstimmung zu vermeiden. Auf diese Kombinationsmöglichkeit weisen *Paust*, *Büttner*, *Mehr Demokratie e.V.* und die *Allianz Vielfältige Demokratie* („Modell 3“) hin.<sup>25</sup> Für eine frühzeitige Verhandlung vor dem Einreichen eines Begehrens spricht, dass noch keine Frist für eine Abstimmung läuft. Bei kassatorischen Bürgerbegehren, die sich gegen einen bestehenden Gemeinderatsbeschluss richten, müsste der Gemeinderat aber seinen Beschluss zurücknehmen: Je nach Gemeindeordnung haben die Initiatoren eines Begehrens lediglich wenige Wochen oder Monate Zeit, ein Begehren einzureichen. Sie würden also einer Verhandlung sowieso nur zustimmen, wenn auch weiterhin die Möglichkeit bestünde, eine Abstimmung zu erwirken.

## III. Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Bürgerbegehrens

Ähnlich wie im voran gehenden Modell kann im Rahmen eines eingereichten Bürgerbegehrens ein deliberatives Beteiligungsverfahren dazu verwendet werden, um mit Hilfe eines Kompromisses die Abstimmung zu vermeiden, Teilkompromisse zu finden, eine Vorlage zu modifizieren oder eine Alternativvorlage zu entwickeln. Auf diese Möglichkeiten weisen mehr oder weniger alle Beiträge hin.

---

24 *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung (Fn. 21), S. 18 f.

25 *Paust*, Bürgerentscheid (Fn. 19), S. 2; *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung (Fn. 21), S. 20; *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 20; eher skeptisch bei *Büttner*, Beteiligungsverfahren (Fn. 19), S. 4.

### 1. Kompromisse schließen und Abstimmung vermeiden

Ein deliberatives Beteiligungsverfahren könnte verwendet werden, um einen Kompromiss unter den Beteiligten zu erarbeiten, der die Initiatoren dazu bringt, ihr Begehren zurück zu ziehen. Auf diese Kombinationsmöglichkeit weisen alle Beiträge und Papiere hin. Rechtlich wie auch politisch ist dies aber für die Initiatoren nicht immer möglich. Zwar weist *Roland Geitmann* bereits 2007 für Baden-Württemberg auf die Möglichkeit hin, per öffentlich-rechtlichem Vergleichsvertrag gemäß § 55 LVwVfG einen Bürgerentscheid zu vermeiden, eine rechtlich eindeutige Festlegung in der Gemeindeordnung wäre aber wünschenswert.<sup>26</sup> Zudem ist es für die Initiatoren heikel, ein Begehren, für das hunderte oder tausende Menschen unterschrieben haben, zurückzuziehen. Sie können sich nicht sicher sein, dass dies von den Unterzeichnenden positiv bewertet wird.

### 2. Teilkompromisse finden und Vorlage modifizieren

Unproblematischer ist es, wenn im Rahmen eines deliberativen Verfahrens Teilkompromisse gefunden werden können. Die Rechtslage in Baden-Württemberg etwa sieht vor, dass Fragestellungen bei Bürgerbegehren der aktuellen Beschlusslage angepasst werden können. Erledigen sich somit Teile eines Bürgerbegehrens, weil der Gemeinderat sie übernimmt, kann die Vorlage modifiziert und der Abstimmung unterbreitet werden.

### 3. Alternativvorlage entwickeln

Sowohl das Positionspapier von *Mehr Demokratie e.V.* als auch die *Dienel et al.* weisen darauf hin, dass ein Beteiligungsverfahren auch genutzt werden kann, um Alternativvorlagen für die Abstimmung zu entwickeln.<sup>27</sup> Neben der Frage von Kompromissen und der Übernahme eines Begehrens, könnte der Gemeinderat eine Alternative zu seinem ursprünglichen Beschluss und dem Anliegen des Bürgerbegehrens entwickeln, der dann ebenfalls der Abstimmung unterbreitet wird. Hierbei sei wieder auf die rechtliche Problematik hingewiesen, dass solche Alternativvorschläge bislang

---

26 *R. Geitmann*, Bürgerbegehren und -entscheid demokratisch handhaben und ausgestalten, *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg*, 28/2007, S. 321 ff.

27 *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 10 f; *Dienel et al.*, Bürger- und Volksentscheide (Fn. 19), S. 5.

nicht in allen Bundesländern möglich sind. Zudem muss es zeitlich möglich sein, zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ein deliberatives Verfahren anzusetzen.

#### IV. Bürgerbeteiligung zur Erarbeitung einer Abstimmungsvorlage des Rates

*Kersting, Paust, Dienel et al.* sowie die *Allianz Vielfältige Demokratie* („Modell 2“) schlagen vor, dass Gemeinderäte, wenn sie selbst einen Bürgerentscheid initiieren (sogenannter Ratsbürgerentscheid oder Ratsreferendum), vorher einen deliberativen Beteiligungsprozess starten.<sup>28</sup> Der Beschlussvorschlag für den Bürgerentscheid würde auf dessen Empfehlungen basieren.

#### V. Gestaltung des Informations- und Meinungsbildungsprozesses vor einer Abstimmung

*Büttner, Dienel et al.* sowie *Mehr Demokratie e.V.* betonen die positiven Potenziale von deliberativen Verfahren und Methoden für einen sachlicheren, geregelteren Abstimmungskampf.<sup>29</sup> Die teils emotionale Zuspitzung vor Abstimmungen wird in allen Beiträgen und Papieren kritisch gesehen. Insbesondere *Büttner* betont hierbei die Notwendigkeit eines neutralen Moderators/einer neutralen Moderatorin.<sup>30</sup>

---

28 *Kersting*, Partizipation (Fn. 18), S. 7; *Paust*, Bürgerentscheid (Fn. 19), S. 2 f; *Dienel et al.*, Bürger- und Volksentscheide (Fn. 19), S. 4 f; *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung (Fn. 21), S. 19.

29 *Büttner*, Beteiligungsverfahren (Fn. 19), S. 3; *Dienel et al.*, Bürger- und Volksentscheide (Fn. 19), S. 6; *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 9 f.

30 *Büttner*, Beteiligungsverfahren (Fn. 19), S. 4.

## VI. Bearbeitung des Abstimmungsergebnisses in einem deliberativen Verfahren

Paust, Dienel et al. sowie *Mehr Demokratie e.V.* und die *Allianz Vielfältige Demokratie* („Modell 4“) heben die Möglichkeit hervor, dass Abstimmungsergebnisse mit Bürgerbeteiligung umgesetzt werden können.<sup>31</sup> Das Positionspapier von *Mehr Demokratie e.V.* geht hierbei am weitesten. So sieht der Verein Bedarfe für eine „nachträgliche“ Bürgerbeteiligung sogar dann, wenn der Gemeinderat ein Bürgerbegehren übernommen hat.<sup>32</sup> Zudem macht das Positionspapier deutlich, dass deliberative Verfahren nicht nur dann sinnvoll sind, wenn die Bürgerinnen und Bürger sich für etwas ausgesprochen haben, sondern auch dann, wenn sie etwas abgelehnt haben. Gerade im letzten Fall ist der Bedarf am höchsten, wenn sich aus der Abstimmungsfrage keine Alternative zur Gemeinderatsposition ergibt. Wurde beispielsweise die vom Gemeinderat präferierte Lösung für eine Umgehungsstraße in einem Bürgerentscheid abgelehnt, bleibt das Verkehrsproblem, welches man durch die neue Straße lösen wollte, bestehen.

### D. Wen beteiligen?

Wie unter Punkt C aufgezeigt, gibt es in direktdemokratischen Prozessen durchaus die Möglichkeit zu Deliberation und Verhandlung. Dies widerspricht dem häufig vorgebrachten Vorwand gegen direkte Demokratie, in ihr seien nur Ja-Nein-Entscheidungen möglich. Tatsächlich eröffnen sich bei direktdemokratischen Prozessen Verhandlungsoptionen und -gelegenheiten, die zeitlich sogar über eine Abstimmung selbst hinausgehen.

Leider zeigt sich in vielen Fällen, dass die Chance für einen deliberativen Diskussionsprozess nicht genutzt wird. Denn statt einen Beteiligungsprozess anzusetzen, an dem auch andere Gruppen und Personen repräsentiert und beteiligt sind, werden tatsächlich bloße bilaterale Verhandlungen mit den Initiatoren von Bürgerbegehren geführt. Der viel kritisierten sozialen

---

31 Paust, Bürgerentscheid (Fn. 19), S. 5; Dienel et al., Bürger- und Volksentscheide (Fn. 19), S. 6; *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 10 f; *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung (Fn. 21), S. 21.

32 *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 11.

Selektivität von direkter Demokratie wird dadurch weiter Vorschub geleistet.<sup>33</sup> Eine solche Vorgehensweise bestärkt das Vorurteil gegenüber direkter Demokratie, dass nur die gehört werden, die am lautesten schreien. Der Gemeinderat, dem bei solchen Verhandlungen eine entscheidende Rolle zukommt, kann dieses Defizit nicht ausgleichen, denn auch in der repräsentativen Demokratie erscheint soziale Selektivität als Problem.<sup>34</sup>

Es ist selbstverständlich, dass aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung von direktdemokratischen Verfahren zeitliche und verfahrenstechnische Zwänge entstehen, die einem optimal gestalteten Beteiligungsprozess entgegenstehen. Dennoch empfiehlt es sich, die folgenden möglichen Maßnahmen zu prüfen. Öffnet sich ein Verhandlungsfenster zu Beginn oder während des direktdemokratischen Verfahrens, so stellen diese Empfehlungen sicher, dass aus bilateralen Verhandlungen ein breiter Beteiligungsprozess werden kann. Nach einer Abstimmung sprechen zeitliche oder rechtliche Gründe kaum dagegen, dass mit einem Beteiligungsprozess nach neuen Lösungen gesucht oder Abstimmungsergebnisse umgesetzt werden.

### I. Beteiligungsscoping zum Einstieg

Zu Beginn sollte ein sogenanntes Beteiligungsscoping durchgeführt werden, wie es auch *Paust* vorschlägt.<sup>35</sup> Darin werden ein grober zeitlicher Rahmen festgelegt und die Teilnehmenden bestimmt. Das Beteiligungsscoping wurde in Baden-Württemberg im Rahmen der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt und wird näher im Planungsleitfaden der Landesregierung beschrieben.<sup>36</sup>

---

33 Siehe hierzu beispielsweise folgendes Interview der ZEIT mit Wolfgang Merkel vom 14.11.2013 (<https://democracy.blog.wzb.eu/2013/11/14/wolfgang-merkel-zur-direkten-demokratie-im-interview-mit-zeit-online/> [Zugriff 15.7.2018]).

34 Siehe hierzu zum Beispiel *Bertelsmann Stiftung*, *Gespaltene Demokratie. Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013*, 2013 ([https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP\\_Gespaltene\\_Demokratie.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Gespaltene_Demokratie.pdf) [Zugriff 15.7.2018]).

35 *Paust*, *Bürgerentscheid* (Fn. 19), S. 2 f.

36 *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung)* vom 17.12.2013 (GABl. Nr. 2 2014, S. 22); *Staatsministerium Baden-Württemberg*, *Leitfaden für eine neue Planungskultur*, 2014 ([https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717\\_Planungsleitfaden.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf) [Zugriff 17.7.2018]).

## *II. Herr des Verfahrens: eine Spurgruppe*

Liegt die Verantwortung für ein Beteiligungsverfahren lediglich in den Händen eines Akteurs – in der Regel jenen der Verwaltung – besteht die Gefahr, dass Entscheidungen zum Verfahren negativ bewertet oder auftauchende Probleme skandalisiert werden. Deshalb macht es Sinn, sich mit den wesentlichen Akteuren im Rahmen einer sogenannten Spurgruppe (auch: Begleitgruppe) über das Verfahren zu einigen.<sup>37</sup> Eine Spurgruppe sollte maximal aus einem Dutzend Personen bestehen. Es sollten Personen sein, mit denen sich alle am Verfahren Beteiligten identifizieren können. Die Spurgruppe führt keine inhaltlichen Debatten, sondern verständigt sich lediglich über Verfahrensfragen.

## *III. Neutrale Moderation als Vermittler*

Häufig unterschätzt wird die Notwendigkeit, eine neutrale Person einzubeziehen, die vermittelt und moderiert. Es muss nicht immer ein professioneller Moderator sein. Wichtig ist, dass die Person moderieren kann und als neutral gilt. Moderatorinnen und Moderatoren sollten immer gemeinsam mit den hauptsächlich betroffenen Akteuren festgelegt werden. Dies fördert deren Akzeptanz.

## *IV. Die im Verfahren Beteiligten*

Um von bilateralen Verhandlungen weg zu kommen und zu deliberativen Beteiligungsverfahren zu gelangen, ist es notwendig, die Zahl der Teilnehmenden zu erhöhen. Selbstverständlich gehören zu den Beteiligten der Bürgermeister/die Bürgermeisterin als Spitze der Verwaltung, der Gemeinderat und die Initiatoren des Bürgerbegehrens. Des Weiteren finden sich häufig auch Initiativen, die die Gegenposition der Initiatoren einnehmen. Auch Vereine oder Verbände haben häufig Positionen, die sie berücksichtigt sehen wollen. Das Problem der institutionalisierten Akteure, zu denen auch die Gemeinderäte und die Initiatoren gehören, ist, dass Positionswechsel

---

37 Grundsätzliche Überlegungen zu Nutzen und Herausforderungen von „partizipativen Begleitgremien“ haben *Jan Korte* und *Michelle Ruesch* angestellt: *J. Korte/M. Ruesch*, Bürgerbeteiligung an der Bürgerbeteiligung – Gedanken zu „partizipativen Begleitgremien“ in Beteiligungsprozessen, in: J. Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung #2*, Berlin 2017, S. 387 ff.

äußerst selten vollzogen werden. Die Akteure fühlen sich als Vertreter/Vertreterin ihrer Positionen und ihrer Mitglieder. Typischerweise geht dies einher mit Fensterreden, Fundamentalpositionen und Gutachterschlachten. Um die Teilnehmerschaft breiter und flexibler aufzustellen, empfiehlt es sich, zufällig ausgewählte Einwohnerinnen und Einwohner für das Verfahren zu gewinnen. Sie nehmen am Beteiligungsverfahren teil und können auch in der Spurguppe vertreten sein.

### *E. Teilnehmende zufällig auswählen*

#### *I. Motivation zum Einbezug von „Zufallsbürgern“*

Um in Beteiligungsverfahren zu vermeiden, dass sich immer „die üblichen Verdächtigen“ einbringen, hat es sich in der Praxis bewährt, dass Einwohnerinnen und Einwohner über das Einwohnermelderegister zufällig ausgewählt und eingeladen werden. Sie verbreitern den Kreis der Teilnehmenden und reduzieren somit die soziale Selektivität, die sich auch bei Beteiligungsprozessen beobachten lässt. Diese Menschen sind keine Experten, sie besitzen aber Alltagswissen und stellen quasi den Mann oder die Frau von der Straße dar. Fehlendes Wissen eignen sie sich in der Regel an, wenn das Beteiligungsverfahren dies zulässt. Sie hinterfragen nicht nur die Positionen der anderen Akteure, sondern auch ihre eigene. Sie sind laut *Timo Rieg* auch niemandem verpflichtet und werden deshalb als unabhängig angesehen. *Rieg* beschreibt den Nutzen ausgeloster Teilnehmender ausführlich und schlägt beispielsweise vor, die Räte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks um „Zufallsbürger“ zu erweitern.<sup>38</sup>

### *II. Geeignete Beteiligungsformen*

Ob Zukunftswerkstatt oder Großgruppenmoderation, zufällig ausgewählte Teilnehmende lassen sich fast in jede Beteiligungsmethode integrieren. Mit der Planungszelle und dem BürgerInnen-Rat stehen dabei zwei Methoden zur Verfügung, die ausschließlich mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden arbeiten.<sup>39</sup> Die anderen Akteure, im Fall von Bürgerbegehren sind dies

---

38 *T. Rieg*, Repräsentative Bürgervoten dank Teilnehmer-Auslosung, in: J. Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung #2*, Berlin 2017, S. 315 ff.

39 *P. Nanz/M. Fritsche*, *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bonn 2012, S. 41 ff. und 50 ff.

etwa der Gemeinderat und die Initiatoren, fungieren hierbei lediglich als Expertinnen und Experten. Sie sind dabei nicht Teilnehmende am Beteiligungsverfahren. Unabhängig davon, für welche Art der Bürgerbeteiligung man sich entscheidet, ein Teil der Teilnehmenden sollte zufällig ausgewählt sein.

### III. Durchführung der Zufallsauswahl

Eine Kommune kann über das Einwohnermelderegister zufällig Menschen auswählen. Diese Personen werden angeschrieben und eingeladen. In der Regel melden sich bis zu 10 Prozent der angeschriebenen Personen mit einer Teilnahmeabsicht zurück. Je nach benötigter Anzahl von Teilnehmenden können dann entweder alle oder eine weitere Auswahl der positiven Rückmeldungen eine Zusage erhalten. Bei dieser weiteren Auswahl kann darauf geachtet werden, dass demografische Gesichtspunkte wie Alter und Geschlecht berücksichtigt werden. So kann gewährleistet werden, dass beispielsweise die Hälfte der Teilnehmenden Frauen sind oder ein Drittel unter 30. Alternativen zur Auswahl über das Einwohnermelderegister sind die Telefonrekrutierung, das Von-Tür-zu-Tür-gehen oder der Aufruf zur Teilnahme mit anschließendem Losverfahren.<sup>40</sup>

Als Wunderwaffe für demokratische Partizipation kann aber auch die Zufallsauswahl nicht gelten. In der Regel werden daran nur diejenigen Personen teilnehmen, die ein Mindestmaß an Interesse und vor allem Zeit aufbringen können. Wenn eine Sprachübersetzung oder Kinderbetreuung angeboten wird, dann fällt es sicherlich leichter, Personen mit Migrationshintergrund oder Mütter und Väter zu rekrutieren. Eine idealtypische und völlig repräsentative Auswahl an Teilnehmenden ist ohne großen Aufwand sicherlich nicht zu erreichen. Mit der Zufallsauswahl lässt sich aber in der Regel eine breitere Teilnehmerschaft rekrutieren als mittels klassischem Aufruf über das Gemeindeblatt.

---

40 Vgl. für eine Darstellung verschiedener Zufalls-Auswahlmethoden: *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis, 2017 ([https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige\\_Demokratie\\_gestalten/Buergerbeteiligung\\_mit\\_Zufallsauswahl\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_mit_Zufallsauswahl_final.pdf) [Zugriff 13.7.2018]).

#### IV. Beispiele für den Einsatz einer Zufallsauswahl im Rahmen von Beteiligungsprozessen

Die folgenden Beispiele zeigen, wie eine Zufallsauswahl im Rahmen von Beteiligungsprozessen im Zusammenhang mit direktdemokratischen Verfahren funktionieren kann. Das Beispiel der Altersversorgung von Abgeordneten kann hierbei als Beispiel für den unter C.II beschriebenen Fall genommen werden. Die Hängebrücke in Rottweil und die Citizen's Assembly aus Irland für den Fall, in dem aus einem Beteiligungsprozess eine Abstimmung hervorgeht (vgl. C.I und C.IV). Das Beispiel Weinheim zeigt, wie Gemeinderäte auf ein Bürgerbegehren reagiert haben und ein Bürgergutachten mithilfe von Bürgerräten in Auftrag gaben. Die Nachbarschaftsgespräche sind ein Beispiel dafür, dass Zufallsbürger gerade auch in kleinräumigen Quartieren genutzt werden können.

##### 1. Altersversorgung baden-württembergischer Abgeordneter

Die Abgeordneten im Landtag von Baden-Württemberg haben im Sommer 2017 beschlossen, zu einer staatlichen Altersversorgung zurück zu kehren. Dies führte in der Öffentlichkeit zu Empörung. Der Verein Mehr Demokratie e.V. und der Bund der Steuerzahler brachten in Folge dessen einen Volksantrag ins Spiel. Aufgrund der öffentlichen Diskussion nahmen die Abgeordneten ihre Entscheidung wieder zurück. Die Landtagspräsidentin setzte eine unabhängige Kommission aus Experten ein und berief zusätzlich ein Bürgerforum aus zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern. Sie sollten eine Empfehlung aus Bürgersicht für die Expertenkommission erarbeiten.

Die Landtagsverwaltung beauftragte für die Zufallsauswahl das Bamberger Centrum für Empirische Studien (BACES) und für die Moderation die Translake GmbH aus Konstanz. Die Zufallsauswahl wurde mit einer Telefonakquise durchgeführt.<sup>41</sup>

Die zufällig ausgewählten Teilnehmenden trafen sich an drei Samstagen in einem wertschätzenden Rahmen im Landtag. Sie sammelten Themen, die aus ihrer Sicht zu bearbeiten waren. Input bekamen sie von externen Experten oder recherchierten selbst. Abschließend erarbeiteten sie Empfehlungen

---

41 Das Auswahlverfahren wird unter <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/kommission--burgerforum/burgerforum/zusammensetzung.html> (Zugriff 17.7.2018) ausführlich beschrieben.

für die Altersversorgung der Abgeordneten. Diese Empfehlungen ergänzten jene der Expertenkommission und wurden an das Landtagspräsidium weitergeleitet. Sowohl die Expertinnen und Experten als auch die Bürgerinnen und Bürger aus dem Bürgerforum favorisierten den Beitritt der Abgeordneten zu einem Versorgungswerk.<sup>42</sup> Die Beschlussfassung des Landtags steht noch aus (Stand: Juli 2018).

## 2. Hängebrücke in Rottweil

In Rottweil, der ältesten Stadt Baden-Württembergs, soll eine Hängebrücke zwischen dem Aufzug-Testturm von Thyssenkrupp und der Altstadt gebaut werden. Rottweil hat zuvor bereits mit der erfolgreichen Standortfindung für eine neue Justizvollzugsanstalt positive Erfahrungen mit der Verbindung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie gemacht.

Zusätzlich zu den von Anfang an gesetzten Mitwirkenden (Anlieger, Investor, Verbände, Initiativen, Verwaltung, Gemeinderatsfraktionen) wurden 15 zufällig aus dem Einwohnermelderegister gezogene Bürgerinnen und Bürger sowie einige Schülervereine gezielt angesprochen und gewonnen.

Die „Zufallsbürger“ hatten in dem 60-köpfigen Bürgerdialogforum die gleichen Funktionen wie alle anderen. Das Forum sollte eine Empfehlung für den Gemeinderat erarbeiten. Durch die Mitwirkung der zufällig ausgewählten Personen verhielten sich die Konfliktparteien etwas konstruktiver und wertschätzender. Die schriftliche Empfehlung an den Gemeinderat wurde vollständig zwischen allen Mitgliedern des Bürgerdialogforums abgestimmt. Sie sah vor, in dieser für die Stadt Rottweil strategischen Frage ein Votum der gesamten Bürgerschaft einzuholen. Insofern wurden alle drei Elemente unserer Demokratie kombiniert:

- Repräsentative Demokratie: Der Gemeinderat beauftragte das Bürgerdialogforum und setzte am Ende den Bürgerentscheid an.
- Dialogische Demokratie: Das Bürgerdialogforum erarbeitete konkrete Empfehlungen und viele Punkte konnten zwischen Verwaltung, Anliegern, Investor und den Betroffenen in einem frühen Stadium geklärt werden.

---

42 Mehr Informationen in der Pressemitteilung des Landtags vom 11.4.2018 unter <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/pressemitteilungen/2018/april/432018.html> (Zugriff 13.7.2018).

- Direkte Demokratie: Am Ende des Dialogprozesses stand am 19. März 2017 ein Bürgerentscheid, bei dem 71,6 Prozent der Wahlberechtigten Ja zur Hängebrücke sagten. Die Wahlbeteiligung lag bei 48,4 Prozent.

### 3. Bürgergutachten und Bürgerentscheid zu Gewerbegebiet in Weinheim

In Weinheim wurde 2013 im Rahmen von Bürgerräten ein Bürgergutachten zu der Frage erstellt, an welchem Standort die Stadt ein Gewerbegebiet errichten sollte.<sup>43</sup> Dem war ein Bürgerbegehren vorausgegangen, welches sich gegen die ursprüngliche Position im Gemeinderat richtete und für unzulässig erklärt wurde. Das Bürgergutachten stellte die unterschiedlichen Positionen auf. Der Gemeinderat setzte im September 2013 einen Bürgerentscheid an, bei dem sich die Mehrheit der Abstimmenden für den vorgeschlagenen Standort aussprachen.

### 4. Nachbarschaftsgespräch in Pforzheim

Gisela Erler, die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, organisierte von April bis November 2016 in Pforzheim mit den „Nachbarschaftsgesprächen“ ein neues aufsuchendes, sozialraumorientiertes Beteiligungsformat.<sup>44</sup> Durchgeführt wurden die Nachbarschaftsgespräche parallel in vier sehr unterschiedlichen Stadtteilen mit sehr geringer Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen. Es wurden pro Stadtteil 200 Einwohnerinnen und Einwohner zwischen 16 und 86 Jahren, gleich viele Frauen und Männer mit einem Bürgermeisterbrief angeschrieben und eingeladen.

Die zufällig ausgewählten Teilnehmenden waren die Stadtteil-Protagonisten der Nachbarschaftsgespräche. Sie diskutierten darüber, wie das Zusammenleben in ihrem Stadtteil gelingen kann. Dabei bestimmten sie, welche Themen für sie wichtig waren. Durch die Zufallsauswahl kamen Menschen zusammen, die sich außerhalb des politischen Radars bewegten. Verwaltung und Politik hatten in erster Linie die Aufgabe, den Zufallsbürgern zuzuhören. Die Ergebnisse stellten die Zufallsbürger den Verantwortlichen

---

43 Mehr dazu bei *Büttner*, Beteiligungsverfahren (Fn. 19).

44 Siehe Beteiligungsportal Baden-Württemberg (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/beteiligungprojekte-der-landesregierung/nachbarschaftsgespraech/> [Zugriff: 17.7.2018]).

aus Landes- und Kommunalverwaltung bei einem „Speeddating“ vor. Abschließend berichteten die Stadteilgruppen im Gemeinderat der Stadt Pforzheim über die Ergebnisse. Zwar spielt in diesem Fall ein Bürgerentscheid keine Rolle. Es zeigt aber, dass das Zufallsprinzip auch sehr gut im kleinräumigen Kontext angewendet werden kann.

## 5. Citizen's Assembly in Irland

Ein prominentes Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit ist das Verfassungsreferendum in Irland über das Verbot von Schwangerschaftsabbrüchen. Der Impuls für diese Abstimmung geht auf die sogenannte Citizen's Assembly (CA) zurück, die von der irischen Regierung im Jahr 2016 eingesetzt wurde. Die CA hatten zum Ziel innerhalb der Legislaturperiode zu den Themen Schwangerschaftsabbrüche, Klimawandel, Demografischer Wandel, direkte Demokratie und zur Frage der Parlamentsauflösung („fixed term parliaments“) Empfehlungen zu erarbeiten.<sup>45</sup> Die CA bestand aus 99 Personen, die aus ganz Irland stammten und zufällig ausgewählt worden waren.<sup>46</sup> Dabei wurden sie persönlich zu Hause angesprochen. Die Frage der Schwangerschaftsabbrüche wurde in der CA lange und intensiv diskutiert und im April 2017 sprach sie die Empfehlung aus, diese zu erlauben. Dafür musste in Irland aber die Verfassung geändert werden, was nur über ein Referendum möglich ist. Am 25. Mai 2018 haben sich über 66 Prozent der Wählerinnen und Wähler in Irland für die entsprechende Änderung der Verfassung ausgesprochen.<sup>47</sup> Nun ist es dem Parlament möglich, per Gesetz neue Regeln für Schwangerschaftsabbrüche aufzustellen. Die Menschen in Irland haben damit eine 180 Grad-Wende in einem Thema vollzogen, welches lange Zeit als unumstößlich galt. Die Empfehlungen der CA haben den entscheidenden Impuls gegeben, das Thema zur Diskussion und zur Abstimmung zu stellen.

---

45 Hintergründe zur Einsetzung der CA unter <https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/> (Zugriff 14.7.2018).

46 Zahl und Zusammensetzung der Mitglieder der CA finden sich unter <https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Who-are-the-Members/> (Zugriff 14.7.2018).

47 Detaillierte Darstellung zum Beispiel bei The Guardian unter <https://www.theguardian.com/world/live/2018/may/26/irish-abortion-referendum-result-count-begins-live> [Zugriff: 14.8.2018].

## F. Zusammenfassung

Mit geringfügigen Veränderungen in den Regelungen für direktdemokratische Verfahren lassen sich deliberative Elemente in Bürgerbegehren und Bürgerentscheide einbauen. In der Praxis wurden im Wesentlichen fünf Zeitpunkte identifiziert, in denen dies möglich ist.

Der naheliegende Zeitpunkt ist der frühzeitige Einsatz von Bürgerbeteiligung zu Themen, bei denen Konflikte absehbar sind. Damit könnten Bürgerbegehren in der Regel vermieden werden. Zeichnet sich ein Bürgerbegehren ab, sollten deliberative Verhandlungsverfahren eingesetzt werden, um einen möglichst sachlichen Umgang mit einem sich abzeichnenden Konflikt anzustoßen. In diesem Moment bestehen inhaltlich wie rechtlich gesehen noch die größten Spielräume. Ist ein Begehren eingereicht, werden diese Spielräume wesentlich verringert. Dennoch können die Landesgesetzgeber Möglichkeiten schaffen, die das Verfahren flexibler gestalten. Dazu gehört die Alternativvorlage oder eine flexible Frist zwischen Bürgerbegehren und -entscheid. Beteiligungsverfahren können in dieser Stufe dazu beitragen, dass ein vollständiger Kompromiss gefunden werden kann und das Bürgerbegehren zurückgezogen wird. Bei komplexen Themen sind auch Teilkompromisse denkbar, so dass bestimmte Punkte nicht mehr in einer Abstimmung entschieden werden müssen. Sind keine Übereinkünfte möglich, so kann ein Beteiligungsverfahren in dieser Phase helfen, Alternativen zu entwickeln, die zusätzlich der Abstimmung unterbreitet werden können. Methoden der Bürgerbeteiligung können ferner eingesetzt werden, um die Abstimmungsdebatte sachlicher und fairer zu gestalten. Hier ist vor allem eine neutrale Person für die Moderation von Veranstaltungen wichtig. Als letzten Zeitpunkt der Verbindung von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung wird die Phase nach einem Bürgerentscheid betrachtet. Hierbei kann sowohl die Frage der Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme als auch die Neuorientierung nach einer abgelehnten Vorlage im Zentrum stehen. In beiden Fällen helfen Beteiligungsverfahren, Vertrauen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Kommunalpolitik aufzubauen, das vielleicht im Vorfeld eines Bürgerentscheids verloren ging.

Mit Hilfe einiger Beispiele konnten wir zeigen, dass zufällig ausgeloste Teilnehmende sinnvoll einbezogen werden können. Sie verbreitern der Kreis der Teilnehmenden und scheinen inhaltlich flexibler als Gemeinderäte oder Bürgerinitiativen zu sein.

Zum Schluss sei noch darauf hingewiesen, dass zur Wirkung von „Zufallsbürgern“ in Beteiligungsprozessen relativ wenig bekannt ist. Zwar liegen erste Evaluationen und Erfahrungswerte vor, eine größere Studie fehlt

dagegen. Gerade die Wahrnehmung von zufälligen Teilnehmenden in der Öffentlichkeit, bei etablierten Akteuren und bei den anderen Bürgerinnen und Bürgern kann bislang nur auf Basis von Einzelfällen beurteilt werden. An dieser Stelle besteht noch Potenzial für weitere Forschung.



**2.**

## **Dokumentation**



# Dokumentation – Deutschland

*Frank Rehmet*

Diese Dokumentation umfasst Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene von 2015 bis 2017.

## *A. Saarland, 9. März 2015 bis 8. Juni 2015*

### *Volksbegehren gegen zu hohe Dispozinsen*

Die Initiatoren begannen Anfang April 2014 mit der Sammlung der Unterschriften für den Antrag auf Volksbegehren. Am 22. September 2014 reichten sie 5.255 Unterschriften ein (5.000 benötigt). Der Antrag wurde am 9. Dezember 2014 zugelassen.

<b>Stimmberechtigte</b>	<b>Gültige Eintragungen</b>	<b>in %</b>	<b>Quorum</b>
788.647	1.400	0,2	7 % = 55.206

Bekanntmachung des Landes vom 31.7.2015: Ergebnis des Volksbegehrens zur Begrenzung der Dispositions- und Überziehungskreditzinsen der saarländischen Sparkassen, in: Amtsblatt des Saarlandes, Teil II, Nr. 30/2015 vom 6.8.2015, S. 830–831.

Ergebnis: Das Volksbegehren ist nicht zustande gekommen.

## *B. Brandenburg, 15. Juli 2015 bis 14. Januar 2016*

### *Volksinitiative gegen Massentierhaltung*

Die Volksinitiative startete am 13. März 2014. Am 27. November 2014 wurden mehr als 33.000 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Nachdem der Landtag das Anliegen inhaltlich abgelehnt hat, beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
2.094.458	106.742	5,1	80.000 = 3,9 %

Landesabstimmungsleiter, Auflistung Volksbegehren, <https://wahlen.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.312944.de> (Zugriff 24.6.2018) sowie Presseinformation des Landesabstimmungsleiters Nr. 03/2016 vom 27.1.2016: <https://wahlen.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.432968.de> (Zugriff 24.6.2018).

Ergebnis: Das Volksbegehren ist zustande gekommen. Nach Verhandlungen kam es im April 2016 zu einer Einigung, der einen Teilerfolg für die Initiatoren bedeutet. Der Landtag stimmte am 19. April 2016 der Einigung zu, so dass sich ein Volksentscheid erübrigte.

### C. Brandenburg, 19. August 2015 bis 18. Februar 2016

*„Gegen eine Erweiterung der Kapazität und gegen den Bau einer 3. Start- und Landebahn am Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg BER“*

Die Volksinitiative startete am 8. Mai 2014. Am 14. Januar 2015 wurden 29.000 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag lehnte am 30. April 2015 die Volksinitiative inhaltlich ab. Daraufhin beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
2.094.458	52.087	2,5	80.000 = 3,9 %

Landesabstimmungsleiter, Auflistung Volksbegehren, <https://wahlen.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.312944.de> (Zugriff 24.6.2018) sowie Presseinformation des Landesabstimmungsleiters Nr. 06/2016 vom 4.3.2016: <https://wahlen.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.437452.de> (Zugriff 24.6.2018).

Ergebnis: Das Volksbegehren ist nicht zustande gekommen.

### D. Hamburg, 29. November 2015

*Parlamentsreferendum für die Bewerbung Hamburgs für die Olympischen und Paralympischen Spiele 2024*

In Hamburg kann der Senat (Regierung) gemeinsam mit der Bürgerschaft (Landesparlament) ein Referendum anberaumen. Dies erfolgte 2015 zu folgender Fragestellung:

*„Ich bin dafür, dass sich der Deutsche Olympische Sportbund mit der Freien und Hansestadt Hamburg um die Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Spiele im Jahr 2024 bewirbt.“*

Stimmbe-rechtigte	Abgege-bene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
1.300.418	653.227	50,2	651.699	315.181	48,4	336.518	51,6

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, endgültiges Ergebnis des Olympia-Referendums in Hamburg am 29. November 2015, <http://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-hamburg/volksentscheide/2015/> (Zugriff 24.4.2018). Bemerkenswert ist ein sehr hoher Anteil an Abstimmenden per Brief.

Ergebnis: Der Volksentscheid war nicht erfolgreich im Sinne der Initiatoren (Senat und Parlamentsmehrheit).

#### *E. Brandenburg, 7. Januar 2016 bis 6. Juli 2016*

##### *Volksinitiative für größere Mindestabstände von Windrädern sowie keine Windräder im Wald*

Die Volksinitiative startete am 30. Januar 2015. Mitte Juli wurden 30.000 gültige Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag lehnte Ende September 2015 die Volksinitiative inhaltlich ab. Daraufhin beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
2.094.458	45.148	2,2	80.000 = 3,9 %

Landesabstimmungsleiter, Auflistung Volksbegehren, <https://wahlen.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.312944.de> (Zugriff 24.6.2018) sowie Presseinformation des Landesabstimmungsleiters Nr. 09/2016 vom 21.7.2016: <https://wahlen.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.451825.de> (Zugriff 24.6.2018).

Ergebnis: Das Volksbegehren ist nicht zustande gekommen.

*F. Mecklenburg-Vorpommern, 20. April 2015 bis 1. Januar 2016*

*Volksbegehren „Für mehr Abstand zwischen Windkraftanlagen und Wohnbebauung (10 H)“*

Die Unterschriftensammlung begann am 20. April 2015. Da die erste Verfahrensstufe (Volksinitiative) in Mecklenburg-Vorpommern nicht zwingend notwendig ist, starteten die Initiatoren direkt mit dem Volksbegehren. Benötigt wurden 120.000 Unterschriften, es wurden jedoch keine Unterschriften eingereicht.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
1.373.932	unbekannt		120.000 = 8,9 %

Quelle: Homepage der Initiatoren <http://alteseite.freier-horizont.de/> (Zugriff 4.7.2018). Keine offizielle Bekanntmachung vorhanden, da die Unterschriften nie eingereicht wurden. Vgl. auch <https://www.svz.de/regionales/mecklenburg-vorpommern/22173-fache-windradkritik-id10176726.html> (Zugriff 4.7.2018).

Ergebnis: Das Volksbegehren ist nicht zustande gekommen.

*G. Mecklenburg-Vorpommern, 20. April 2015 bis 1. Januar 2016*

*Volksbegehren „Für mehr Abstand zwischen Windkraftanlagen und Wohnbebauung sowie der Küste (2-20)“*

Die Unterschriftensammlung begann am 20. April 2015. Da die erste Verfahrensstufe (Volksinitiative) in Mecklenburg-Vorpommern nicht zwingend notwendig ist, starteten die Initiatoren direkt mit dem Volksbegehren. Benötigt wurden 120.000 Unterschriften, es wurden jedoch keine Unterschriften eingereicht.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
1.373.932	unbekannt		120.000 = 8,9 %

Quelle: Homepage der Initiatoren <http://alteseite.freier-horizont.de/> (Zugriff 4.7.2018). Keine offizielle Bekanntmachung vorhanden, da die Unterschriften nie eingereicht wurden. Vgl. auch <https://www.svz.de/regionales/mecklenburg-vorpommern/22173-fache-windradkritik-id10176726.html> (Zugriff 4.7.2018).

Ergebnis: Das Volksbegehren ist nicht zustande gekommen.

H. Berlin, 21. November 2016 bis 20. März 2017 (Volksbegehren),  
24. September 2017 (Volksentscheid)

*Volksbegehren „Flughafen Tegel – Berlin braucht Tegel“*

Der Start der Unterschriftensammlung begann am 9. Dezember 2015. Die Initiatoren haben Anfang April 2016 insgesamt fast 24.000 gültige Unterschriften eingereicht (benötigt: 20.000). Da das Parlament sich mit dem Anliegen nicht befasste, beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
2.489.291	204.263	8,2	7 % = 174.251

Pressemitteilung der Landesabstimmungsleiterin Berlin vom 4. April 2017: [https://www.wahlen-berlin.de/Abstimmungen/VB2016\\_Tegel/presse/20170404.pdf](https://www.wahlen-berlin.de/Abstimmungen/VB2016_Tegel/presse/20170404.pdf) (Zugriff 24.6.2018).

Ergebnis: Das Volksbegehren ist zustande gekommen.

Am 24. September 2017 wurde – zugleich mit der Bundestagswahl – der Volksentscheid durchgeführt.

Die Fragestellung lautete: *„Der Flughafen Berlin-Tegel ‚Otto-Lilienthal‘ ergänzt und entlastet den geplanten Flughafen Berlin Brandenburg ‚Willy Brandt‘ (BER). Der Berliner Senat wird aufgefordert, sofort die Schließungsabsichten aufzugeben und alle Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern! – Stimmen Sie diesem Beschluss zu?“*

Stimm- berech- tigte	Abgege- bene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
2.482.264	1.763.076	71,0	1.732.940	994.916	57,4	738.024	42,6

Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel „Otto-Lilienthal“ (TXL) am 24. September 2017, [https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat\\_berichte/2017/SB\\_B07-04-02\\_2017u00\\_BE.pdf](https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2017/SB_B07-04-02_2017u00_BE.pdf) (Zugriff 27.5.2018).

Ergebnis: Der Volksentscheid war erfolgreich im Sinne des Begehrens, das benötigte Zustimmungsquorum in Höhe von 25 Prozent wurde erreicht. Nachgeschichte: Da das Volksbegehren als unverbindliche Aufforderung an den Senat gerichtet war, prüfte die Landesregierung dessen Umsetzung. Der Berliner Senat sprach am 27. März 2018 dem Abgeordnetenhaus eine

Empfehlung aus, den Volksentscheid nicht umzusetzen. Dieses entschied wiederum am 14. Juni 2018, die Tegel-Schließung wie geplant umsetzen zu wollen. Die FDP als Hauptorganisator des Volksbegehrens hat mitgeteilt, vor dem Landesverfassungsgericht Klage einreichen zu wollen (vgl. Homepage der Initiatoren: <http://www.berlin-braucht-tegel.de/> [Zugriff 4.7.2018]).<sup>1</sup>

*I. Nordrhein-Westfalen, 5. Januar 2017 bis 4. Januar 2018*

*Volksbegehren „G9 jetzt in NRW“*

Der Antrag auf Volksbegehren, der am 29. November 2016 mit rund 3.000 gültigen Unterschriften (3.000 benötigt) eingereicht wurde, wurde zugelassen.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
13,3 Mio.	Unbekannt, da vorzeitig beendet		8 % = 1.060.963

Ergebnis: Formal kam das Volksbegehren nicht zustande. Es wurde am 11. November 2017 vorzeitig beendet, da das Ziel als nicht mehr erreichbar erachtet wurde. Bis dahin wurden ca. 630.000 Unterschriften gesammelt.

Da die neu gewählte Landesregierung die Rückkehr zur neunjährigen Regelschulzeit mit Abitur in der Sekundarstufe II (G9) ab dem Jahr 2019 beschloss (also später als im Volksbegehren gefordert), kann dies als Teilerfolg gewertet werden (vgl. Homepage des Volksbegehrens, <https://www.g9-jetzt-nrw.de/volksbegehren.html>, [Zugriff 4.7.2018]).

*J. Bremen, 24. September 2017*

*Parlamentsreferendum für die Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre*

Am 10. Mai 2017 beschloss die Bremische Bürgerschaft, ein Referendum zur Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre anzusetzen. Am 24. September 2017 wurde – zugleich mit der Bundestagswahl – der Volksentscheid durchgeführt.

---

1 Vgl. hierzu den Landesbericht Deutschland von A. Pautsch in diesem Band.

Die Fragestellung lautete: „*Stimmen Sie dem nachfolgend abgedruckten Gesetzentwurf der Bürgerschaft (Landtag) ,Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Verlängerung der Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft‘ zu?*“

Stimm- berech- tigte	Abgege- bene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
480.024	336.028	70,0	330.890	160.166	48,4	170.724	51,6

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Verlängerung der Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft, LT-Ds. 19/1068 vom 9.5.2017 sowie Plenarprotokoll LT-Ds. 19/43 vom 10.5.2017.

Informationsheft zum Volksentscheid:

[https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user\\_upload/Informationsmaterial/Informationsheft\\_zum\\_Volksentscheid\\_web.pdf](https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Informationsmaterial/Informationsheft_zum_Volksentscheid_web.pdf) (Zugriff 4.7.2018) sowie Amtliche Bekanntmachung des Landeswahlleiters vom 16. Oktober 2017, endgültiges Ergebnis des Volksentscheids: [https://www.wahlen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2017\\_10\\_12\\_ABI\\_Nr\\_0213\\_signed.pdf](https://www.wahlen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2017_10_12_ABI_Nr_0213_signed.pdf) (Zugriff 24.4.2018).

Ergebnis: Der Volksentscheid war nicht erfolgreich im Sinne der Initiatoren (der Parlamentsmehrheit).

#### *K. Saarland, 4. Oktober 2017 bis 3. Januar 2018*

##### *Volksbegehren zur Wiedereinführung des neunjährigen Gymnasiums*

Der Antrag auf Volksbegehren, der am 27. April 2017 mit insgesamt 5.500 Unterschriften (5.000 benötigt) eingereicht wurde, wurde zugelassen.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
775.474	29.401	3,8	7 % = 54.284

Bekanntmachung des Landes vom 8.3.2018: Ergebnis des Volksbegehrens zur Wiedereinführung des neunjährigen Gymnasiums, in: Amtsblatt des Saarlandes, Teil I, Nr. 10/2018 vom 22.3.2018, S. 144–145.

Ergebnis: Das Volksbegehren ist nicht zustande gekommen.

*L. Brandenburg, 29. August 2017 bis 28. Februar 2018*

*Volksinitiative „Bürgernähe erhalten – Kreisreform stoppen“*

Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 1. November 2016. Die Initiatoren reichten am 14. Februar 2017 129.000 Unterschriften ein (benötigt: 20.000). Der Landtag lehnte am 18. Mai 2017 die Volksinitiative ab. Daraufhin beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren.

Der Landtag hat am 15. November 2017 (vgl. LT-Ds 6/7616 vom 15.11.2017) die inhaltlichen Forderungen des Volksbegehrens vollständig anerkannt und das Leitbild zur Verwaltungsreform formell aufgehoben. Damit war das Ziel des Volksbegehrens erreicht. Das Volksbegehren wurde auf Antrag der Initiatoren vom Landtag mit Beschluss vom 31. Januar 2018 für erledigt erklärt und damit vor seinem regulären Ablauf am 28. Februar 2018 beendet. Es wurden insgesamt 56.114 Unterschriften gesammelt (vgl. Presseinformation des Landesabstimmungsleiters Nr. 16/2017 vom 29.11.2017: <https://wahlen.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.542223.de>, [Zugriff 24.6.2018]).

**3.**

## **Landesberichte**



## *a) Internationale Ebene*

# Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2015-2017

*Axel Tschentscher/Andreas Gutmann/Lars Rucht<sup>1</sup>*

### *A. Direkte Demokratie im Bund*

In dem Dreijahreszeitraum dieses Landesberichts gibt es zwei Megatrends in der Diskussion über direkte Demokratie, die geradezu gegenläufig sind. Einerseits sind die aufgeregten Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Instrumente weitgehend abgeklungen (I). Andererseits ist die Unruhe über die konkrete Umsetzung von Volksinitiativen eher noch größer geworden (II). Damit verbunden ist eine inhaltliche Radikalisierung der Initiativen, die sich besonders im angelaufenen Kampf um die Selbstbestimmungsinitiative niederschlägt (III).

#### *I. Beruhigung der Reformdiskussion*

Die Befürchtung, dass die Volksinitiative als mächtigstes direktdemokratisches Instrument im Bund immer häufiger eingesetzt wird, um die Kreise des parlamentarischen Politikgeschehens zu durchbrechen, wurde in der Vergangenheit maßgeblich durch die wachsende Anzahl neu lancierter Initiativen gespeist. Wenn man diese Lancierungen über einen Mehrjahreszeitraum vergleichen will, dann muss man jeweils die Vorwahljahre (2006, 2010, 2014) bzw. die Wahljahre (2007, 2011, 2015) einander gegenüberstellen und die sonstigen Zwischenwahljahre davon trennen. Denn zwi-

---

1 Wir danken *Sibylle Perler* für die Unterstützung bei der Datenerhebung zum Landesbericht. Auf sämtliche in diesem Beitrag angegebenen Internetadressen wurde zuletzt am 31.8.2018 zugegriffen.

schen den Wahlen entfällt der Anreiz, mit Initiativen ein Thema zu besetzen, das positiv auf das Profil der Partei im Wahlkampf ausstrahlt. Zwischen den Wahlen gibt es darum gelegentlich Jahre, in denen nur sehr wenige Initiativen neu lanciert werden (z.B. 2008: 3).

Schon im letzten Landesbericht hatte sich gezeigt, dass im Vorwahljahr 2014 mit zwölf neu lancierten Volksinitiativen genau der Durchschnitt der vorausgegangenen Legislaturperioden erreicht wurde (2006: 8, 2010: 16).<sup>2</sup> Für das Wahljahr 2015 hat sich sogar eine deutliche Abschwächung der Frequenz auf nur noch sechs neu lancierte Initiativen ergeben (2011: 21, 2007: 12). Die weiteren Jahre des Berichtszeitraums, also die Zwischenwahljahre (2016: 7 und 2017: 10), bleiben mit einem Durchschnitt von 8,5 nah beim langjährigen Durchschnitt von 7,8, der sich für solche Jahre errechnen lässt (2012: 10, 2013: 9, 2008: 3, 2009: 9). Von einem raschen Ansteigen der Zahlen kann darum keine Rede sein. Schon dadurch wird das Instrument der Volksinitiative weitgehend von der Reformdiskussion befreit, die sich bisher ohnehin als fruchtlos erwiesen hat.<sup>3</sup> Es zeigt sich, dass die schon seit Jahren mögliche und übliche Sammlung von Unterschriften über das Internet (E-Collecting) keine großen Auswirkungen hat, obwohl sie in der Literatur teils als „Revolution“ angesehen wird.<sup>4</sup>

Auch die Entwicklung der zur Abstimmung gelangten Volksinitiativen relativiert den Reformbedarf. Im Berichtsjahr 2015 hatten sie mit vier Abstimmungen einen kleinen Anteil an der direktdemokratischen Aktivität. Im Jahr 2016 bildeten sie den Schwerpunkt (neun Abstimmungen). Aber im Jahr 2017 gab es im Bund keine einzige Abstimmung über Volksinitiativen. Die Stimmbürger hatten stattdessen über Referenden zu entscheiden, bei denen die Gestaltungsmacht der Bundesversammlung weit weniger in Frage gestellt ist als bei Initiativen. Dass die jährlichen Abstimmungen gar keine Volksinitiative zum Gegenstand haben, ist in den letzten Jahren so nicht aufgetreten<sup>5</sup> und kann als weiterer Beleg dafür gelten, dass dem Instrument kein inflationärer Gebrauch droht.

---

2 A. Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, 2018, S. 175 (176).

3 Vgl. A. Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2013, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.) Jahrbuch für direkte Demokratie 2013, 2014, S. 175 (S. 183 ff.).

4 C. Bisaz/U. Serdült, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, in: LeGes 2017, S. 531 ff.

5 Abstimmungen über Volksinitiativen im Bund pro Jahr für 2014: 9, 2013: 5, 2012: 7, 2011: 1, 2010: 3, 2009: 2, 2008: 7; im Zehnjahresdurchschnitt: 4,7.

Schließlich trägt auch die jüngere politikwissenschaftliche Forschung dazu bei, die Wogen der Reformdiskussion zu glätten. In einer Untersuchung zum Wandel der Verfassungsinitiative seit den 1980er Jahren stellen *Caroni* und *Vatter* fest, dass die Initiative zwar von allen Parteien zur Wählermobilisierung genutzt wird, die ursprüngliche Funktion eines Ventils für nicht berücksichtigte Minderheiten aber nicht zugunsten eines inszenierten Agenda-Settings und Wahlkampfinstruments abgelöst wird. Vielmehr stehen Ventil- und Mobilisierungsfunktion mit ungefähr gleich bleibenden Anteilen nebeneinander, so dass für eine grundlegende Infragestellung der Instrumente direkter Demokratie kein Anlass besteht.<sup>6</sup>

## II. Umsetzung von Volksinitiativen

### 1. Scheitern der Durchsetzungsinitiative

In der Abstimmung am 28. Februar 2016 hat das Volk die Durchsetzungsinitiative bei einer außergewöhnlich großen Beteiligung von 63,7% mit einem Nein-Stimmenanteil von 58,9% verworfen. Das Ergebnis war in dieser Deutlichkeit nicht erwartet worden, weil eine Umfrage des Instituts GfS Bern zu Beginn des Abstimmungskampfes eine Zustimmung von 66% gegenüber nur 31% Nein-Stimmen ergeben hatten.<sup>7</sup> Üblicherweise schrumpft die Zustimmung in den sechs Wochen vor der Abstimmung nur um durchschnittlich 10%. Dabei treten höhere Verluste eher bei „linken“ Volksinitiativen auf (z.B. die 1:12-Initiative, Mindestlohninitiative, Ferieninitiative, SP-Steuerinitiative), wohingegen die „rechten“ Volksinitiativen (z.B. Einwanderungsinitiative, Minarett-Initiative, Abzockerinitiative) relativ unbeschadet ein anfängliches Umfragehoch in ein positives Abstimmungsergebnis umwandeln können. Wenn man zusätzlich bedenkt, dass die Durchsetzung der Ausschaffung inhaltlich erheblichen Rückenwind aus der europäischen Flüchtlingskrise genoss, ist der Ausgang noch überraschender. Die besonders hohe Beteiligung und der Zustimmungsverlust von 30% deuten darauf hin, dass die Initiativgegner einen sehr aktiven und erfolgreichen Abstimmungskampf geführt haben. Anders als bei früheren ausländerrecht-

---

6 *F. Caroni/A. Vatter*, Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative, in: *LeGes* 2016, S. 189 (209).

7 *H. Schöchli*, Mehrheit für Durchsetzungsinitiative: Eine Umfrage deutet auf grossen Sukkors für den „Nachbrenner“ zur Ausschaffungsinitiative, in: *NZZ* vom 11.11.2015, S. 16.

lichen Abstimmungen wurde dabei nach Wählersegmenten getrennt mobilisiert. Während für die linken Wählergruppen eine reine Mobilisierungskampagne genügte, argumentierte man im bürgerlichen Lager mit den mittelbaren Wirkungen auf Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaft.<sup>8</sup> Schließlich half, dass in seltener Einhelligkeit 40 von 46 Ständeräte und neun Alt-Ständeräte in einer öffentlichen Erklärung die Völkerrechtswidrigkeit der Initiative rügten.<sup>9</sup>

Inhaltlich ist zunächst der Parlamentarismus in der Schweiz durch die Abstimmung gestärkt worden. Die Durchsetzungsinitiative, die im Jahr 2012 nach ganz kurzer Sammeldauer eingereicht worden war, hätte nämlich dem Parlament die abgewogene gesetzliche Umsetzung der Ausschaffungsinitiative aus der Hand genommen und durch einen detailreichen Katalog an Umsetzungsnormen in der Verfassung ersetzt.<sup>10</sup> Das Vertrauen des Volkes in die Umsetzungskompetenz der politischen Organe, das in den vergangenen Jahren erschüttert wurde, konnte jedenfalls in diesem Fall bekräftigt werden.

Für die Umsetzung der Völkerrechtsgeltung in der Schweiz wäre die Annahme der Initiative ein erheblicher Rückschritt gewesen. Der Vorrang des Völkerrechts gegenüber den materiellen und kompetenziellen Regelungen der Bundesverfassung ist nämlich nach wie vor außerordentlich umstritten. Das Bundesgericht hat sich im Jahr 2012 der schon länger herrschenden Literaturmeinung angeschlossen, nach der die völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere aus der EMRK, für das Gericht auch gegenüber dem Verfassungsgeber maßgeblich sind.<sup>11</sup> Damit wird zwar der Geltungsvorrang der Verfassung gegenüber allen anderen Rechtsnormen nicht gelehrt, aber daneben ein Anwendungsvorrang des Völkerrechts anerkannt.<sup>12</sup> Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung kann eine völkerrechtswidrige Verfassungsänderung damit nicht ohne weiteres vor Gericht durchgesetzt werden. Diese Beschränkung müssen die Initianten gegen sich gelten lassen, solange „die entsprechende Bestimmung sich nicht selber im Sinne einer verfassungsrechtlichen Kollisionsregel eindeutig den Vorrang zu den

---

8 S. Gempferli, Mehr als eine zweite Ausschaffungsinitiative: Die Durchsetzungsinitiative der SVP tangiert auch Wirtschaftsinteressen, in: NZZ vom 10.11.2015, S. 15.

9 S. Bühler, Ständeräte ziehen in Abstimmungskampf, in: NZZaS vom 20.12.2015, S. 11.

10 Details dazu bei A. Tschentscher/D. Blonski/R. Baumgartner, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2012, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, 2013, S. 151 (155 ff.).

11 BGE 139 I 16 E. 5.3 S. 31 – Ausschaffungsinitiative.

12 Siehe Tschentscher/Minder, Landesbericht 2013 (Fn. 3), S. 190 ff.

anderen betroffenen Verfassungsvorgaben zuweist“.<sup>13</sup> Eine solche Selbstermächtigung zur kompetenziellen Verfassungsdurchbrechung hat es – abgesehen von der von vornherein nicht weiter verfolgten Volksinitiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe<sup>14</sup> – vor der Durchsetzungsinitiative noch nie gegeben. Wäre es zur Annahme gekommen, so hätten Bundesversammlung und Bundesgericht bei der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative nicht länger damit argumentieren können, dass eine Härtefallklausel zur Verhältnismäßigkeitsprüfung völkerrechtlich geboten sei. Gerade dieses Argument ist aber ein Dreh- und Angelpunkt bei der Umsetzung von Volksinitiativen. Es wirkt moderierend und nimmt den Volksinitiativen ihre teils grundrechtsfeindliche Spitze. Das Thema wird allerdings mit der Selbstbestimmungsinitiative in noch verschärfter Form zukünftig wieder zur Abstimmung kommen.<sup>15</sup>

## 2. Umsetzung der Verwahrungsinitiative

Paradigmatisch für eine völkerrechtskonforme Umsetzung gegen die Intention der Initianten war die Gesetzgebung über die schon 2004 angenommene Verwahrungsinitiative. Sie fand erst 2013 mit einer Verordnung über die Fachkommission zur Beurteilung der Behandelbarkeit ihren vollständigen Abschluss. Weil ein nicht reduzierbarer lebenslanger Freiheitsentzug Art. 3 EMRK verletzt hätte, führte der Gesetzgeber die lebenslängliche Verwahrung ab August 2008 nur unter der zusätzlichen Bedingung ein, dass der Täter „dauerhaft nicht therapierbar“ ist (Art. 64 Ziff. 1<sup>bis</sup> Bst. c StGB). In einem viel diskutierten Prozess über die Ermordung eines 16-jährigen Au-pair-Mädchens hatte das Obergericht genügen lassen, dass Psychiater die Untherapierbarkeit für einen absehbaren Zeitraum von 20 Jahren bestätigten. Das Bundesgericht hob dieses Urteil auf.<sup>16</sup> Weil die Untherapierbarkeit bis an das Lebensende nicht prognostiziert werden kann, führt die Gesetzesregelung zusammen mit dieser Rechtsprechung dazu, dass die lebenslange Verwahrung kaum jemals zur Anwendung kommen wird.<sup>17</sup>

---

13 BGE 139 I 16 E. 4.2.2 S. 25 – Ausschaffungsinitiative.

14 Vorprüfung am 10.8.2010, gescheitert am 24.2.2012 (.../vi/vis392.html); siehe dazu A. Tschentscher/D. Blonski, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2009/2010, in: L. P. Feld, u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, 2011, S. 169 (173 ff.); Tschentscher/Minder, Landesbericht 2013 (Fn. 3), S. 194.

15 Zur Selbstbestimmungsinitiative unten A.III auf Seite 127 f.

16 BGE 140 IV 1 vom 22.3.2013.

17 Analyse bei G. Seferovic, Die Umsetzung der Verwahrungsinitiative – In zwei Schritten zur eingeschränkten Anwendbarkeit der lebenslänglichen Verwahrung,

### 3. Umsetzung der Pädophilen-Initiative

Weitgehende Einigkeit über die Parteigrenzen hinweg und bis in den Kreis der Initianten hinein konnte das Parlament bei der Pädophilen-Initiative herstellen. Das Volk hatte eine Vorlage unterstützt, die denjenigen, die wegen einschlägiger Delikte verurteilt wurden, lebenslang den beruflichen Umgang mit Kindern verbietet. Der Wortlaut der neuen Verfassungsnorm kennt dabei keine Ausnahmen.<sup>18</sup> In der Umsetzung fügte das Parlament allerdings eine Härtefallklausel für besonders leichte Delikte ein,<sup>19</sup> in der unter anderem Fälle von Jugendliebe sowie, unter Umständen, beispielsweise auch die sexuelle Belästigung einer 17-Jährigen durch einen 18-Jährigen fallen sollen.

### 4. Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative stand vor dem Problem, dass die vollständige Verwirklichung von Wortlaut und Zweck des Verfassungstextes – mithin die Einführung von Ausländerkontingenten – gegen das Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union verstoßen würde. Ausgelöst durch die sogenannte „Guillotine-Klausel“ wären bei einem solchen Verstoß sogar die Bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU insgesamt gefährdet. Darum zielten Bundesrat und Parlament stets auf einen bloßen Kompromiss in der Umsetzung. Parallel zu den Gesetzesberatungen wurden Verhandlungen über eine geänderte Personenfreizügigkeit mit der EU angestrebt, bei denen aber nach Annahme des Brexit-Referendums klar wurde, dass eine Lösung ausgeschlossen ist. Ebenfalls parallel zu den Umsetzungsarbeiten versuchte die Volksinitiative RASA („Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“) die Masseneinwanderungsinitiative durch eine Gegenabstimmung unwirksam zu machen.

---

in: Sicherheit & Recht 7 (2014), S. 105 ff.; *ders.*, Volksinitiative zwischen Recht und Politik: Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Bern 2018, S. 188 f.

18 Art. 123c BV: „Personen, die verurteilt werden, weil sie die sexuelle Unversehrtheit eines Kindes oder einer abhängigen Person beeinträchtigt haben, verlieren endgültig das Recht, eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit mit Minderjährigen oder Abhängigen auszuüben.“

19 Art. 67 Abs. 4<sup>ter</sup> StGB: „Das Gericht kann in besonders leichten Fällen ausnahmsweise von der Anordnung eines Tätigkeitsverbotes nach den Absätzen 3–4<sup>bis</sup> absehen“.

In dieser komplizierten Lage bestand das Umsetzungsziel seit 2016 darin, einen „Inländervorrang light“ einzuführen, der zwar den Zuwanderungsartikel in der Verfassung nicht vollständig umsetzt, dafür aber mit dem Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der EU vereinbar ist. Kurz bevor der Bundesrat durch die Initiative zur direkten Umsetzung im Verordnungswege gezwungen worden wäre (9. Februar 2017)<sup>20</sup> nahm das Parlament ein Ausführungsgesetz an, das allerdings seinerseits zahlreiche Änderungen im Verordnungsweg nach sich zog, die erst im Laufe des Jahres 2017 erfolgten. Die eigentliche Wirkung der Initiative beschränkt sich im Ergebnis auf eine bedingte und eng befristete Stellenmeldepflicht an die Arbeitsvermittlungsagenturen, die ab Januar 2020 für Berufsgattungen mit einer Arbeitslosenquote von 5% und ab Juli 2018 mit der mildereren Quotengrenze von 8% eingeführt wird. Arbeitgeber müssen die Stellenausschreibung fünf Tage zurückstellen, damit die Agenturen ihnen geeignete Arbeitslose vorschlagen können. Die Quotengrenzen und Pflichten sind so zurückhaltend gewählt, dass es fraglich ist, ob sich in der Praxis überhaupt ein Unterschied gegenüber der jetzigen Anstellung ergibt. Von festen Kontingenten, wie sie die Initiative vorgesehen hat, ist die Umsetzung jedenfalls weit entfernt.

Als Reaktion auf die unvollständige Umsetzung sammelt die SVP seit Januar 2018 Unterschriften für eine „Kündigungsinitiative“<sup>21</sup>. Nach deren Übergangsbestimmung ist die Personenfreizügigkeit mit der EU entweder einvernehmlich aufzuheben oder zu kündigen. Die defizitäre Umsetzung einer Volksinitiative soll also mit einer zweiten Volksinitiative behoben werden, ähnlich wie es bei der gescheiterten Durchsetzungsinitiative im Verhältnis zur Ausschaffungsinitiative gedacht war.

### *III. Selbstbestimmungsinitiative*

Nachdem die Durchsetzungsinitiative der SVP deutlich abgelehnt wurde,<sup>22</sup> dominiert jetzt die noch breiter angelegte Volksinitiative „Schweizer Recht

---

20 Art. 197 Nr. 11 Abs. 2 BV (Übergangsbestimmungen): „Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.“

21 Offizieller Titel: „Eidgenössische Volksinitiative 'Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)'“, Vorprüfung am 29.12.2017, BBl 2018 108.

22 Siehe oben A.II.1 auf Seite 123 ff.

statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“ die öffentliche Diskussion.<sup>23</sup> Sie betrifft die Stellung des Völkerrechts in der schweizerischen Verfassungsordnung. Nach der hier vertretenen Auffassung muss für die Vorrangfrage grundsätzlich zwischen Geltungsvorrang und Anwendungsvorrang unterschieden werden.<sup>24</sup>

## 1. Geltungsvorrang des speziellen Verfassungsrechts

Der Geltungsvorrang ergibt sich aus der Normenhierarchie, nach der – abgesehen vom zwingenden Völkerrecht – die speziellste Verfassungsnorm den höchsten Rang hat. Das durch eine Volksinitiative eingefügte, apodiktisch formulierte und ohne Umsetzungsgesetz direkt anwendbare Minarettverbot (Art. 72 Abs. 3 BV: „Der Bau von Minaretten ist verboten.“) hat folglich den höchsten Rang, obwohl die allgemeinere Garantie der Religionsfreiheit (Art. 15 Abs. 2 BV) dadurch verfassungsunmittelbar unverhältnismäßig eingeschränkt wird. In sachlicher (nicht kompetenzieller) Hinsicht geht das spezielle Minarettverbot auch der allgemeinen Völkerrechtsbindung in der Verfassung vor (Art. 5 Abs. 1 und 4 BV). Insoweit bedürfen Volksinitiativen also gar keiner Stärkung. Weil die genaue Wirkungsweise aber umstritten ist,<sup>25</sup> hat die SVP in der Selbstbestimmungsinitiative mit zwei zusätzlichen Sätzen über den Vorrang der Bundesverfassung eine weitere Klarstellung versucht.<sup>26</sup>

## 2. Anwendungsvorrang des Völkerrechts

Beim Anwendungsvorrang gehen Rechtsprechung und Literatur davon aus, dass sich das Völkerrecht auch gegenüber der Verfassung durchsetzt. Das Bundesgericht stützt diese Folge auf die Maßgeblichkeitsregel von Art. 190

---

23 Dazu Tschentscher/Minder, Landesbericht 2014 (Fn. 2), S. 187 ff.

24 Tschentscher/Minder, Landesbericht 2013 (Fn. 3), S. 187 ff.

25 Vgl. den Überblick bei W. Kälin/S. Schlegel, Schweizer Recht bricht Völkerrecht? Szenarien eines Konfliktes mit dem Europarat im Falle eines beanspruchten Vorranges des Landesrechts vor der EMRK, Studie vom April 2014, publiziert unter [www.skmr.ch](http://www.skmr.ch), S. 1 (5 ff.).

26 Art. 5 Abs. 1 BV (Zusätze hervorgehoben): „Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht. Die Bundesverfassung ist die oberste Rechtsquelle der Schweizerischen Eidgenossenschaft.“ Art. 5 Abs. 4 BV: „Bund und Kantone beachten das Völkerrecht. Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor [...].“

BV.<sup>27</sup> Die dort eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit ist der institutionellen Rücksicht gegenüber den anderen Gewalten geschuldet. Dem Bundesgericht fehlt die Normverwerfungskompetenz gegenüber formellen Bundesgesetzen. Es darf solche Gesetze nicht wegen Verstoßes gegen die Verfassung für nichtig und unanwendbar erklären. Entsprechend darf das Bundesgericht auch keine durch Volksinitiative eingefügte Verfassungsbestimmung nutzen, um völkerrechtliche Pflichten für unverbindlich zu erklären. Beispielsweise müsste es, wenn der Minarettbau durch die Religionsfreiheit der EMRK geschützt wäre, diesen Schutz achten und dürfte das Minarettverbot nicht umsetzen. Die Volksinitiative kann sich im praktischen Ergebnis also nicht gegenüber dem Völkerrecht durchsetzen.

Die Selbstbestimmungsinitiative will Volksinitiativen stärken, indem sie die Maßgeblichkeit des Völkerrechts auf solche Verpflichtungen beschränkt, die dem Referendum unterstanden haben.<sup>28</sup> Das ist beispielsweise bei der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht der Fall gewesen.<sup>29</sup> Weil sich die Neuregelung auf alle bestehenden und künftigen Normen erstreckt, müsste das Bundesgericht das Minarettverbot der Bundesverfassung also bei Annahme der Selbstbestimmungsinitiative durchsetzen, selbst wenn es der Überzeugung wäre, dass dieses Verbot gegen die Religionsfreiheit in der EMRK verstößt. Würde der EMRK-Verstoß durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgestellt, dann wäre allerdings kraft Bundesgesetzes ein Revisionsgrund gegeben (Art. 122 BGG), den das Bundesgericht beachten müsste. Wenn der Völkerrechtsverstoß außerhalb der EMRK seinen Grund hat, dann bliebe der Schweiz in letzter Konsequenz nur die Kündigung des Vertrags, um den Konflikt zu beseitigen, denn es steht ihr nicht zu, sich die Nichterfüllung völkerrechtlicher Pflichten mit entgegenstehendem Landesrecht zu begründen (Art. 27 WVK). Auch diese Kündigung als *ultima ratio* ist in der Initiative ausdrücklich vorgesehen.

---

27 BGE 139 I 16 E. 5.3 S. 31 – Ausschaffungsinitiative. Art. 190 BV lautet derzeit: „Massgebendes Recht: Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.“

28 Neufassung von Art. 190 BV: „Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat, sind ... massgeblich.“

29 Für eine Gleichstellung der EMRK mit referendumpflichtigen Staatsverträgen H. Keller/Y. Weber, Folgen für den Grundrechtsschutz und verfassungsrechtliche Gültigkeit der „Selbstbestimmungsinitiative“, in: AJP 2016, S. 1007 (1009, 1016).

### 3. Begrenzte Wirksamkeit der Selbstbestimmungsinitiative

Beim Bemühen, die Durchschlagskraft von Volksinitiativen zu stärken, ist die Selbstbestimmungsinitiative allerdings nicht in allen Fallkonstellationen wirksam. Die wichtigste Einschränkung ergibt sich aus der beschränkten Normverwerfungskompetenz des Bundesgerichts. Wenn eine Volksinitiative vom Gesetzgeber aus Rücksicht auf völkerrechtliche Bindungen nur unvollständig umgesetzt wird, dann bleibt diese gesetzliche Umsetzung für das Bundesgericht maßgeblich. Die Masseneinwanderungsinitiative würde beispielsweise von der angestrebten Neuregelung nicht berührt, weil der gesetzgeberische „Inländervorrang light“, obwohl er absichtlich und unzweideutig hinter der Initiative zurückbleibt, für die rechtsanwendenden Behörden verbindlich ist. Weil fast alle Volksinitiativen einer gesetzlichen Umsetzung bedürfen, dämpft diese Einschränkung die Wirksamkeit der Selbstbestimmungsinitiative erheblich. Auch bei der Verwahrungsinitiative, der Ausschaffungsinitiative und der Pädophilen-Initiative floss die völkerrechtliche Rücksichtnahme jeweils in die Umsetzung des Bundesgesetzgebers ein. Die von diesen Initiativen eingeführten Verfassungsbestimmungen sind also nur teilweise verwirklicht. Daran würde sich auch zukünftig nichts ändern.

Ein zweiter, ganz anders gelagerter Dämpfungseffekt betrifft den Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts, der in der Bundesverfassung allgemein respektiert wird und auch in der Selbstbestimmungsinitiative ausdrücklich beachtet ist. Es ist umstritten, was über das international anerkannte *ius cogens* hinaus zum zwingenden Völkerrecht im Sinne der Bundesverfassung zählt. Darum hatte die SVP in der Durchsetzungsinitiative eine enge Definition vorgesehen.<sup>30</sup> Diese war handwerklich schlecht ausgeführt, weil wichtige, bisher unumstrittene Gehalte des zwingenden Völkerrechts fehlten.<sup>31</sup> Selbst wenn man die Definitionsmacht in den Händen des Volkes sieht, so wäre jedenfalls die Verknüpfung einer Sachabstimmung mit der gleichzeitigen Änderung der Maßstäbe für Verfassungsänderungen ein Verstoß gegen die Einheit der Materie (Art. 139 Abs. 3 BV). Der Bundesrat schlug darum erstmals eine Teilungültigkeit vor, was in der Schlussabstimmung des Parlaments dazu führte, dass die Definition aus dem Initiativtext

---

30 Vorgeschlagene Neufassung von Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. IV zweiter Satz BV: „Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen“.

31 Ausführlich dazu *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2013 (Fn. 3), S. 195 ff.

herausgeschnitten und nicht zur Abstimmung unterbreitet wurde.<sup>32</sup> Verständlicherweise meidet die Selbstbestimmungsinitiative vor dem Hintergrund dieser Niederlage einen neuerlichen Definitionsversuch. Damit aber bleibt die Tür offen, um den Kreis des zwingenden Völkerrechts interpretativ weit zu ziehen. So hatte vor einiger Zeit *Hangartner* vorgeschlagen, die EMRK insgesamt einzubeziehen<sup>33</sup> – eine Auffassung, die sich bisher nicht durchgesetzt hat.<sup>34</sup> In jüngerer Zeit haben *Künzli* und *Kälin* vorgeschlagen, jedenfalls das Verhältnismäßigkeitsprinzip „im Sinne des Verbots eines Automatismus“, welcher die Individualangemessenheit eines Entscheides im Schutzbereich eines Freiheitsrechts gänzlich unterbindet, zum Korpus des zwingenden Völkerrechts“ zu zählen.<sup>35</sup> Im Ergebnis würde das bedeuten, dass Volksinitiativen, die Freiheitsrechte regelhaft einschränken, ohne mindestens eine Härtefallklausel vorzusehen, nicht als gültig angesehen werden können. Mit diesem Ansatz wäre der Bundesversammlung die Macht gegeben, solche Initiativen vor der Abstimmung zu stoppen. Ob das allerdings ein politisch realistischer Weg ist, bleibt abzuwarten. Bisher hat man die Abstimmung jeweils zugelassen und dann in der gesetzlichen Umsetzung die völkerrechtlichen Korrekturen angebracht.

#### IV. Weitere Abstimmungen im Bund

Im diesmal dreijährigen Berichtszeitraum gab es neun verschiedene Abstimmungstermine im Bund mit insgesamt 26 Einzelabstimmungen. In diesem Landesbericht werden nur die vier wichtigsten Ergebnisse präsentiert.

- 
- 32 Bundesbeschluss über die Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“ vom 20.3.2015, BBl 2015 2701.
  - 33 *Y. Hangartner*, in: B. Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 139 Rn. 30 ff. – als „faktisch“ zwingende Bestimmungen des Völkerrechts.
  - 34 Dagegen in der Neuauflage *B. Ehrenzeller/G. Gertsch*, in: B. Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 139 Rn. 47 ff.; *A. Epiney/S. Diezig*, in: B. Waldmann u.a. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2015, Art. 139 Rn. 36 f.
  - 35 *J. Künzli/W. Kälin*, Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Bestandteil des zwingenden Völkerrechts?, in: Jusletter vom 23. Juni 2014, S. 1 (14); zustimmend *Epiney/Diezig* (Fn. 34), Art. 139 Rn. 37.

## 1. Rundfunkgebühren

Zunächst wurde im Juni 2015 die Reform des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) in einer Referendumsabstimmung ganz knapp bestätigt (50,1%). Die Reform war auf ein neues System der Finanzierung gerichtet, mit dem statt einer Gebühr für empfangsbereite Geräte zukünftig eine Abgabe pro Haushalt erhoben wird. Gegen die Rundfunkabgabe sind in den letzten Jahren zwei Volksinitiativen lanciert worden. Eine ist 2015 im Sammelstadium gescheitert. Die zweite wurde im März 2018 zur Abstimmung gestellt und hatte dabei keinen Erfolg. Diese Ergebnisse deuten insgesamt darauf hin, dass das Volk zwar einerseits mit der Rundfunkfinanzierung nicht glücklich ist, aber andererseits auch nicht bereit, auf das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ganz zu verzichten.

## 2. Heiratsstrafe

Im Februar 2016 gelangte außer der bereits behandelten Durchsetzungsinitiative auch noch die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ zur Abstimmung. Die Initiative war ein besonderes Anliegen der christlich-bürgerlichen Partei CVP, deren Profil unter anderem in der familienfreundlichen Politik besteht. Die noch bestehenden steuerlichen Nachteile von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren sollten aufgehoben werden. Der Bundesrat richtete sich mit zwei Argumenten gegen das Anliegen. Erstens ist das Problem durch Abzugsbeträge für Ehepaare in den vergangenen Jahren bereits etwas entschärft worden. Und zweitens würde die beehrte Umstellung Steuerausfälle von bis zu 2,3 Milliarden Franken pro Jahr bewirken. Trotz dieser finanzpolitischen Bedenken hätte das Anliegen bei der Abstimmung fast Erfolg gehabt. Nur 50,8% stimmten gegen die Volksinitiative. Das zeigt, wie ungerecht die verbleibende Ehegattenbenachteiligung empfunden wird.

## 3. Unternehmenssteuerreformgesetz III

Im Februar 2017 erlebte das Finanzdepartement des Bundes seine dritte Niederlage in Folge, weil wiederum die Vorlage zur Reform der Unternehmenssteuern vom Volk abgewiesen wurde. Mit einem Nein-Stimmenanteil von 59,1% fiel das Ergebnis zudem geradezu peinlich deutlich aus. Hinter-

grund des Reformdrucks ist das internationale Versprechen der Schweiz gegenüber OECD und EU, die bisherigen Steuerprivilegien für ausländische Holdinggesellschaften auf ein System strikter Gleichbehandlung umzustellen. Um die Schweiz als Unternehmensstandort attraktiv zu halten, müssen darum zukünftig für alle Unternehmen die Steuern gesenkt werden. Die Befürchtung des Volkes besteht nun darin, dass die entstehenden Steuerausfälle höher als geschätzt ausfallen und dann zwangsläufig durch höhere Individualsteuern ausgeglichen werden müssen.

Im Ergebnis führt die Ablehnung der Steuerreform vor allem für die Kantone zu einer brisanten Lage. Weil für einen weiteren Reformversuch auf Bundesebene keine Zeit mehr ist, müssen sich die Kantone auf eine doppelte Fluchtbewegung der Unternehmen einstellen. Einige werden bestrebt sein, aus Großkantonen wie Zürich in steuergünstige benachbarte Kleinkantone wie Zug oder Obwalden abzuwandern. Andere werden sich, weil sie international flexibel sind, gleich ganz aus der Schweiz verabschieden.

#### 4. Mehrwertsteuererhöhung

Das denkbar knappste Ergebnis erfuhr im September 2017 das Referendum gegen die Zusatzfinanzierung für die AHV (d.i. die schweizerische Rentenkasse) durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Das Ergebnis hing an weniger als 2'500 Einzelstimmen. Genau 50,047% des Volkes stimmten gegen die Mehrwertsteuererhöhung, obwohl der maximale Erhöhungsbetrag nur 1,5% betragen hätte und die schweizerische Mehrwertsteuer im europäischen Vergleich mit 8% bisher gering ausfällt. Der demografisch bedingte Zusatzbedarf ist zudem ganz unumstritten. In den letzten zehn Jahren sind aber sämtliche Vorschläge über eine Neufinanzierung der Sozialsysteme gescheitert.

### *V. Hängige Volksinitiativen und Referenden*

#### 1. Initiierungsphase

Während der Unterschriftensammlung lassen sich die im Rahmen der Vorprüfung genehmigten Unterschriftenlisten auf den Aktualitätsseiten der Bundeskanzlei abrufen ([../vi/vis\\_1\\_3\\_1\\_1.html](https://www.bk.admin.ch/vi/vis_1_3_1_1.html)). Im frühen Stadium der Initiierungsphase befinden sich derzeit:

- die Volksinitiative „Berufliche Vorsorge – Arbeit statt Armut“, die vom Alter unabhängige gleichbleibende Pensionskassenbeiträge für alle Versicherten anstrebt (neuer Art. 113 Abs. 3<sup>bis</sup> BV, Sammelfrist bis 10.1.2020; .../vi/vis488.html);
- die Volksinitiative „Keine Massentierhaltung in der Schweiz (*Massentierhaltungsinitiative*)“, die den Bund zum Schutz der Tierwürde verpflichten möchte, was einen Verzicht auf Massentierhaltung einschließt (neuer Art. 80a BV neue Übergangsbestimmung zu Art. 80a BV, Sammelfrist bis 12.12.2019; .../vi/vis487.html);
- die Volksinitiative „Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (*Justiz-Initiative*)“, nach welcher Bundesrichterinnen und Bundesrichter per Los bestimmt werden sollen. Über die Zulassung zum Losverfahren soll eine Fachkommission entscheiden, die Richterinnen und Richter sollen bis zur Pensionierung im Amt bleiben (Änderung der Art. 145 und 168 BV, neuer Art. 188a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 188a BV; Sammelfrist bis 15.11.2019; .../vi/vis486.html);
- die Volksinitiative „Eigenständiges Handeln in Familien und Unternehmen (*Kinder- und Erwachsenenschutz-Initiative*)“, nach welcher sich Familienmitglieder im Falle der Handlungs- und Urteilsunfähigkeit gegenseitig vertreten können und somit der Einfluss der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eingeschränkt werden soll (neuer Art. 14a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 14a BV; Sammelfrist bis 15.11.2019; .../vi/vis485.html);
- die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (*Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung*)“, die Tabakwerbung, welche Kinder und Jugendliche erreicht, verbieten möchte (Änderung der Art. 41 Abs. 1 Bst. g und 118 Abs. 2 Bst. b, neue Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV; Sammelfrist bis 20.9.2019; .../vi/vis484.html);
- die Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung (*Begrenzungsinitiative*)“, mit der die SVP die Regelung der Zuwanderung alleine der Schweiz unterstellen, neue völkerrechtliche Verträge, die Freizügigkeit gewähren, verbieten und bei bestehenden Verträgen die Freizügigkeit fordernden Erweiterungen und Anpassungen ausschließen möchte. Das mit der EU bestehende Freizügigkeitsabkommen soll außer Kraft gesetzt werden (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; Sammelfrist bis 16.7.2019; .../vi/vis483.html);
- die Volksinitiative „Organspende fördern – Leben retten“, nach der die Zustimmung zur Organspende im Todesfall vermutet wird (neuer

- Art. 119a Abs. 4 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 119a Abs. 4 BV; Sammelfrist bis 17.4.2019; .../vi/vis481.html);
- die Volksinitiative „Für ein von den Krankenkassen unabhängiges Parlament“, die Mitgliedern der Bundesversammlung die Mitgliedschaft in Leitungsorganen von Krankenkassen sowie die Annahme von Vergütungen derselben verbietet (neuer Art. 144 Abs. 2<sup>bis</sup> BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 144 Abs. 2<sup>bis</sup> BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis480.html);
  - die Volksinitiative „Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern“ (sog. 99% Initiative), mit der die Juso unterstützt von der SP die Besteuerung von Kapitaleinkommen von derzeit 100% auf 150% erhöhen und die dadurch erzielten Mehreinnahmen für Steuersenkungen zugunsten niedriger Arbeitseinkommen und soziale Transferleistungen verwenden will (neuer Art. 127a BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis479.html);
  - die Volksinitiative „Krankenversicherung. Für die Organisationsfreiheit der Kantone“, welche den Kantonen die Möglichkeit geben möchte, eine kantonale oder interkantonale Einrichtung nach dem Modell einer Ausgleichskasse zu schaffen (neuer Art. 117 Abs. 3-5 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 Abs. 3-5 BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis478.html);
  - die Volksinitiative „Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot – Ja zu Forschungswegen mit Impulsen für Sicherheit und Fortschritt“, die Tier- und Menschenversuche sowie das Inverkehrbringen neuer Produkte, für die Tierversuche unternommen wurden, verbieten will (Streichung von Art. 80 Abs. 2 Bst. b BV, Änderung von Art. 80 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 80 BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis477.html);
  - die Volksinitiative „Zuerst Arbeit für Inländer“, welche den Zugang von Ausländerinnen und Ausländern beim Überschreiten einer Erwerbslosigkeitsquote von 3,2% einschränken möchte (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; Sammelfrist bis 13.12.2018; .../vi/vis476.html);
  - die Volksinitiative „Atomkraftwerke abschalten – Verantwortung für die Umwelt übernehmen“, welche anstrebt, den Betrieb von Atomkraftwerken zu verbieten und Restlaufzeiten für die bestehenden Kraftwerke festzusetzen (Änderung von Art. 90 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 90 BV; Sammelfrist bis 16.11.2018; .../vi/vis475.html).

Die Gesetzesrevisionen und referendumspflichtigen Bundesbeschlüsse, die gerade veröffentlicht wurden und 100 Tage lang der Unterschriftensammlung für ein allfälliges *fakultatives Referendum* unterliegen (Art. 141 Abs. 1 BV), lassen sich auf der Website der Bundeskanzlei abrufen (.../rf/ref\_1\_3\_2\_1.html). Die dort als Revision erwähnten Gesetze sind in vollständiger Form über ihre Abkürzung in der Systematischen Sammlung zu finden (.../sr/sr.html). In diesem Stadium eines *potentiellen* Referendums befinden sich derzeit neun Erlasse (Stand 30.8.2018). Da keine Anmeldung zur Unterschriftensammlung erforderlich ist, gibt es keine offizielle Übersicht zu den sich im Sammelstadium befindenden Referenden.

Im Sammelstadium gescheitert sind:

- die Volksinitiative „*Radio und Fernsehen – ohne Billag*“, welche die Empfangsgebührenpflicht für Radio und Fernsehen abschaffen wollte (neuer Art. 93 Abs. 4 und Abs. 4<sup>bis</sup> BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 94 Abs. 4 und Abs. 4<sup>bis</sup> BV; Sammelfrist bis 12.5.2015; .../vi/vis446.html);
- die Volksinitiative „*Schweizerisches Zentralregister für die Beurteilung von Sexual- und Gewaltstraftätern*“ welche zwecks Erleichterung der Fahndung sowie zur besseren Einschätzung „gefährlicher Täter“ ein gesamtschweizerisches Register über rechtskräftig verurteilte Sexual- und Gewaltstraftäter einführen wollte (neuer Art. 123d BV; Sammelfrist bis 29.10.2015; .../vi/vis449.html);
- die Volksinitiative „*Haftung für Rückfälle von Sexual- und Gewaltstraftätern*“, welche eine behördliche Haftung für Rückfälle von Sexual- und Gewaltstraftätern forderte (neuer Art. 123e BV; Sammelfrist bis 29.10.2015; .../vi/vis450.html);
- die Volksinitiative „*Höchstgeschwindigkeit 140 km/h auf Autobahnen*“, welche auf Autobahnen eine Höchstgeschwindigkeit von 140 km/h (statt derzeit 120 km/h) festschreiben wollte (Änderung von Art. 82 BV; Sammelfrist bis 20.11.2015; .../vi/vis451.html);
- die Volksinitiative „*Zur Ausschaffung krimineller Männer*“, welche Männer, die sich bestimmter Delikte strafbar gemacht haben, unbesehen ihrer Staatsbürgerschaft des Landes verweisen wollte (Änderung von Art. 25 BV; Sammelfrist bis 18.5.2016; .../vi/vis457.html);
- die Volksinitiative „*Ja zur Bewegungsmedizin*“, mit welcher der Schweizerische Fitness- und Gesundheitscenter Verband (SFGV) die Kostenübernahme für zertifizierte Fitnessprogramme durch die obligatorischen Krankenkassen-Grundversicherungen erreichen wollte

(neuer Art. 117b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117b BV; Sammelfrist bis 22.6.2017; .../vi/vis464.html);

- die Volksinitiative „*Stopp den Auswüchsen von Via sicura (Für ein gerechtes und verhältnismässiges Sanktionensystem)*“, welche die Strafen für schwere Raserdelikte senken wollte (neuer Art. 82 Abs. 4-7 BV; Sammelfrist bis 3.11.2017; .../vi/vis467.html).

## 2. Botschaftsphase

Bereits zustande gekommen, aber mangels Botschaft noch beim Bundesrat hängig (.../vi/vis\_1\_3\_1\_2.html), sind derzeit:

- die Volksinitiative „*Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten*“, welche der Schweizerischen Nationalbank, Stiftungen sowie Einrichtungen der staatlichen und beruflichen Vorsorge die Finanzierung von kriegsmaterialproduzierenden Unternehmen untersagen möchte (neuer Art. 107a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 107a BV; zustande gekommen am 18.7.2018; .../vi/vis474.html);
- die Volksinitiative „*Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide*“, welche die Verwendung synthetischer Pestizide und die Einfuhr von Lebensmitteln, bei deren Produktion solche Pestizide verwendet werden, untersagen möchte (neuer Art. 74 Abs. 2<sup>bis</sup>, neue Übergangsbestimmung zum Art. 74 Abs. 2<sup>bis</sup>; zustande gekommen am 25.6.2018; .../vi/vis471.html);
- die Volksinitiative „*Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz*“, welche Subventionen für die Landwirtschaft an die Erfüllung ökologischer Kriterien, insb. den Verzicht auf Pestizide und prophylaktischen Antibiotika-Einsatz, knüpfen möchte (Änderung von Art. 104 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 104 BV; zustande gekommen am 1.3.2018; .../vi/vis473.html);
- die Volksinitiative „*Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative)*“, die der Bund zum Vorgehen gegen Wettbewerbsbeschränkungen und dem Ergreifen von Maßnahmen für eine diskriminierungsfreie Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Ausland verpflichten möchte, um so für niedrigere Preise zu sorgen (Änderung von Art. 96 Abs. 1 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 96 Abs. 1 BV; zustande gekommen am 17.1.2018; .../vi/vis469.html);

- die Volksinitiative „Für eine starke Pflege (*Pflegeinitiative*)“, welche Bund und Kantone auf eine allgemein zugängliche, qualitativ hochwertige Pflege verpflichten möchte (neuer Art. 117c BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117c BV; zustande gekommen am 29.11.2017; .../vi/vis472.html);
- die Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (*Transparenz-Initiative*)“, welche die Offenlegung der Finanzierung von Parteien sowie Wahl- und Abstimmungskampagnen erreichen will (neuer Art. 39a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 39a BV; zustande gekommen am 31.10.2017; .../vi/vis466.html);
- die Volksinitiative „Ja zum *Verhüllungsverbot*“, (sog. Burka-Initiative), welche die Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit untersagen möchte (neuer Art. 10a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 10a BV, zustande gekommen am 11.10.2017; .../vi/vis465.html).

### 3. Beratungsphase

Vom Bundesrat mit einer Botschaft und Ablehnungsempfehlung versehen und jetzt bei der Bundesversammlung hängig (.../vi/vis\_1\_3\_1\_3.html) sind derzeit:

- die Volksinitiative „Für einen vernünftigen *Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie*“, die einen Anspruch auf einen mindestens vierwöchigen Vaterschaftsurlaub schaffen will (Änderung von Art. 116 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 116 BV; Botschaft vom 1.6.2018; .../vi/vis468.html);
- die Volksinitiative „Mehr *bezahlbare Wohnungen*“, welche erreichen möchte, dass Bund und Kantone preisgünstige Mietwohnungen fördern (Änderung von Art. 108 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 108 BV; Botschaft vom 21.3.2018; .../vi/vis463.html);
- die Volksinitiative „Für *verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt*“, die Schweizer Unternehmen auch im Ausland zur Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltstandards verpflichten will (neuer Art. 101a BV; Botschaft vom 15.9.2017; .../vi/vis462.html).

Offiziell zurückgezogen (.../vi/vis\_2\_2\_5\_4.html) wurden:

- die Volksinitiative „Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (*Velo-Initiative*)“, welche die Verfassungsbestimmung über Fuß- und Wanderwegnetze um Fahrradwege ergänzen möchte und dem Bundesrat die Kompetenz gibt, solche Netze zu fördern und zu koordinieren

(Änderung von Art. 88 BV; zurückgezogen am 21.3.2018; .../vi/vis459.html). Grund des Rückzuges war ein direkter Gegenvorschlag;

- die Volksinitiative „Ja zum *Schutz der Privatsphäre*“, welche das Bankkundengeheimnis im Privatsphärenschutz verankern will (Änderung und Ergänzung von Art. 13 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 13 BV; zurückgezogen am 9.1.2018; .../vi/vis445.html). Der Rückzug erfolgte, da das Initiativ-Komitee seine Ziele erreicht sah;
- die Volksinitiative: „*Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten*“ (Rasa-Initiative), welche die mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative getroffenen Entscheidungen zur Beschränkung der Zuwanderung sowie zum Inländervorrang aufheben will (Streichung von Art. 121a und 197 Ziff. 11 BV sowie der Übergangsfrist zu Art. 121a BV; zurückgezogen am 13.12.2017; .../vi/vis458.html). Der Rückzug erfolgte, da nach Ansicht des Initiativ-Komitees die Ziele der Initiative durch das Gesetz zur Masseneinwanderungsinitiative weitgehend erreicht wurden;
- die Volksinitiative „*Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)*“, welche von Bund und Kantonen die Wiedergutmachung des von Heimkindern, Verdingkindern, administrativ versorgten, zwangssterilisierten oder zwangsadoptierten Personen sowie Fahrenden erlittene Unrecht aufgrund fürsorgerischer Zwangsmaßnahmen oder Fremdplatzierungen in der Höhe von 500 Millionen Franken fordert (neuer Art. 124a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 124a BV; zurückgezogen am 27.1.2017; .../vi/vis448.html). Die Volksinitiative wurde zunächst am 10.10.2016 bedingt zurückgezogen. Die Rückzugserklärung wurde am 27.1.2017 wirksam, weil die Referendumsfrist für den indirekten Gegenvorschlag am 26.1.2017 ungenutzt abgelaufen ist;
- die Volksinitiative „*Für Ernährungssicherheit*“ des Schweizer Bauernverbandes, welche das Kulturland schützen und die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit vielfältigen, einheimischen Lebensmitteln langfristig erhalten will (neuer Art. 104a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 104a BV; zurückgezogen am 14.3.2017; .../vi/vis447.html). Der Rückzug wurde aufgrund eines direkten Gegenentwurfs erklärt, den das Volk am 24.9.2017 mit deutlichen 78,7% Ja-Stimmen guthieß;

- die Volksinitiative „*Schutz vor Sexualisierung* in Kindergarten und Primarschule“, welche Sexualkundeunterricht in der Schule nicht vor dem 9. Lebensjahr zulassen will (neuer Art. 11 Abs. 3 – 7 BV; zurückgezogen am 29.6.2015; .../vi/vis432.html). Das Komitee zog die Initiative zurück, da es die Ziele erreicht sah;
- die Volksinitiative „Für eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung (*Stromeffizienz-Initiative*)“, welche die Verbesserung der Stromeffizienz in der Bundesverfassung als Ziel festhalten will (neuer Art. 89a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 89a BV; zurückgezogen am 6.10.2016; .../vi/vis436.html). Der Rückzug wurde erklärt, da das Initiativkomitee seine Ziele durch eine Änderung des Energiegesetzes erreicht sah.

#### 4. Abstimmungsphase

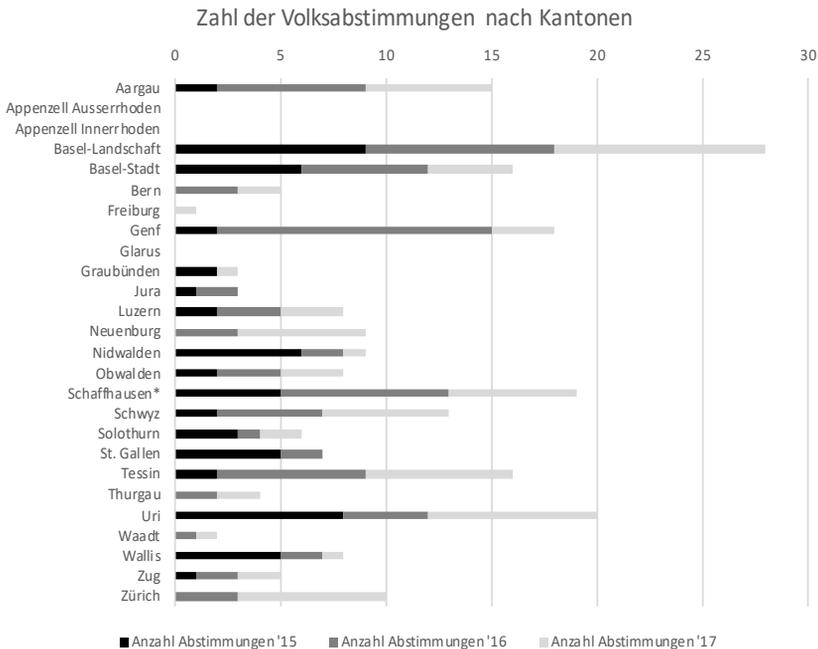
Für folgende Volksinitiativen hat die Bundesversammlung die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiativen jetzt abstimmungsreif sind (.../vi/vis\_1\_3\_1\_4.html):

- die Volksinitiative „Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (*Fair-Food-Initiative*)“, welche fordert, dass importierte Landwirtschaftsprodukte, die als Lebensmittel verwendet werden, bezüglich Tierschutz und Umwelt denselben Anforderungen genügen wie einheimische Produkte (neuer Art. 104a BV; Beschluss vom 16.3.2018; .../vi/vis452.html);
- die Volksinitiative „Für *Ernährungssouveränität*. Die Landwirtschaft betrifft uns alle“, welche die Förderung der einheimischen Agrarproduktion (Erhaltung der Fruchtfolgeflächen, Verbot des Einsatzes gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere, Streichung sämtlicher Subventionen für die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen) zum Ziel hat (neuer Art. 104c BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 104c BV; Beschluss vom 16.3.2018; .../vi/vis455.html);
- die Volksinitiative „Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (*Zersiedelungsinitiative*)“, mit welcher die Jungen Grünen bei Einzonung von Bauland die Auszonung einer vergleichbaren Fläche verlangen, sowie das Bauen außerhalb von Bauzonen erschweren möchten (neuer Art. 75 Abs. 4-7 BV; Beschluss vom 15.6.2018; .../vi/vis461.html);

- die Volksinitiative „*Schweizer Recht statt fremde Richter* (Selbstbestimmungsinitiative)“, mit welcher die SVP einen Vorrang der Bundesverfassung vor völkerrechtlichen Verpflichtungen festschreiben möchte (Änderung von Art. 5 Abs. 1 und 4 und Art. 190 BV sowie neuer Art. 56a BV, neue Übergangsbestimmung zu diesen Artikeln; Beschluss vom 15.6.2018; [.../vi/vis460.html](https://www.parlament.ch/de/rch/texte/2018061500001));
- die Volksinitiative „Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (*Hornkuh-Initiative*)“, welche finanzielle Unterstützung für die Haltung von behorntem Vieh (Kühe, Zuchstiere, Ziegen, Zuchtziegenböcke) verlangt (neuer Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV; Beschluss vom 15.6.2018; [.../vi/vis456.html](https://www.parlament.ch/de/rch/texte/2018061500002)).

## B. Direkte Demokratie in den Kantonen

Die Abstimmungspraxis in den 26 Kantonen ist äußerst vielfältig und kann aufgrund der großen Zahl der Urnengänge nicht umfassend behandelt werden. Stattdessen sollen nach einem Überblick über wichtige Eckdaten des Stimmverhaltens in den Kantonen (I.) einige Abstimmungen zu Themen, die kantonsübergreifende Bedeutung aufweisen, dargestellt werden (II. bis VI.). Abschließend wird mit dem Gemeindereferendum ein besonderes Instrument der direkten Demokratie auf Kantonsebene vorgestellt (VII.).



### I. Das Stimmverhalten in den Kantonen

Daten zu kantonalen Volksabstimmungen werden nicht mehr zentral erfasst und ausgewertet. Bis zum Jahr 2014 erfolgte eine solche Auswertung im *année politique suisse*<sup>36</sup> des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern, eine ausführliche Zusammenstellung und Bewertung der kantonalen

36 [anneepolitique.swiss/pages/democracy](https://anneepolitique.swiss/pages/democracy).

Abstimmungsverfahren zwischen 1980 und 1997 findet sich bei *Vatter*.<sup>37</sup> Für den Berichtszeitraum wurden auf Basis der Veröffentlichungen der einzelnen Kantone einige Eckdaten zusammengetragen und analysiert. So fanden zwischen 2015 und 2017 schweizweit 233 kantonale Abstimmungen statt, was im Vergleich zu den Vorjahren eher wenig ist (siehe Grafiken „Zahl der Volksabstimmungen nach Kantonen“ und „Kantonale Volksabstimmungen pro Jahr“).

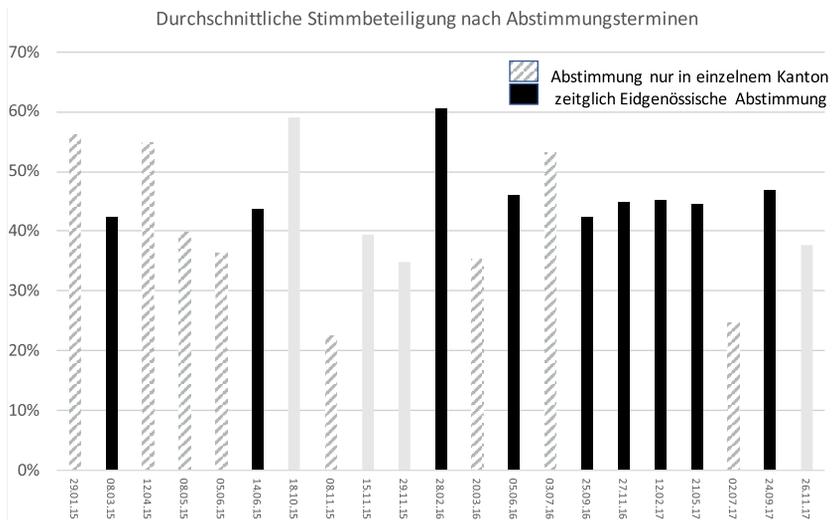


Eine niedrige Beteiligung wird sowohl bei eidgenössischen als auch bei kantonalen Abstimmungen häufig bemängelt. Auf kantonaler Ebene betrug die Stimmbeteiligung während des Berichtszeitraums durchschnittlich 44,28%. Die Werte gehen hierbei sehr weit auseinander; sie lagen zwischen 22,29% (8.11.2015, *Basel-Landschaft*) und 75,80% (28.2.2016, *Schaffhausen*). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass *Schaffhausen* als einziger Kanton eine Stimmpflicht kennt. Auch wenn deren Nichterfüllung lediglich mit einem eher symbolischen Bußgeld von 6 Franken geahndet wird, scheint die Pflicht Wirkung zu zeigen. Auch bei der durchschnittlichen Stimmbeteiligung liegt *Schaffhausen* im Berichtszeitraum mit 61,27% fast zehn Prozentpunkte über *Basel-Stadt*, wo die zweithöchste Stimmbeteiligung gemessen wurde.

An Tagen, an denen gleichzeitig über eidgenössische Vorlagen abgestimmt werden sollte, lag die Beteiligung an kantonalen Abstimmungen mit durchschnittlich 46,47% knapp sechs Prozentpunkte höher als an Terminen, an denen nur kantonale Vorschläge zur Abstimmung standen.

37 A. Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich*, 2002, S. 268.

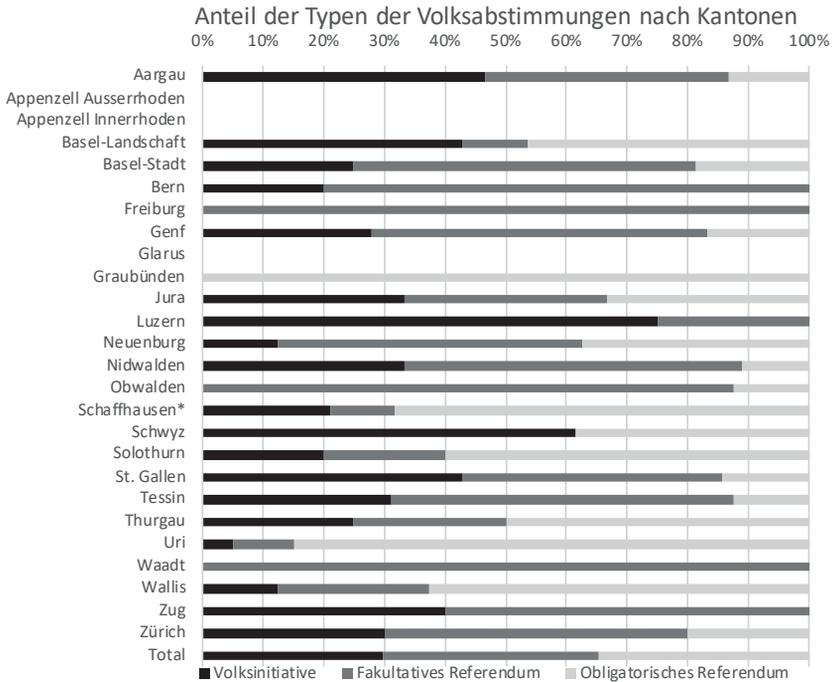
Die höchste durchschnittliche Beteiligung an kantonalen Abstimmungen (60,56%) war am 28.2.2016 zu verzeichnen, als bundesweit über die äußerst kontroverse Durchsetzungsinitiative zu befinden war. Die Grafik („Durchschnittliche Stimmbeteiligung nach Abstimmungsterminen“) zeigt jedoch, dass auch rein kantonale Abstimmungstermine eine überdurchschnittliche Mobilisierungswirkung aufweisen können. Wenig überraschend sind also wohl die einzelnen Abstimmungsthemen entscheidend für die konkrete Stimmbeteiligung.



Auch wenn die Kantone verschiedene direktdemokratische Instrumente kennen, lassen sich diese grob in drei Typen einteilen: Bei der Volksinitiative wird aus dem Stimmvolk heraus ein Vorschlag für eine konkrete legislative Maßnahme, etwa eine Verfassungsänderung oder ein neues Gesetz, gemacht. Beim obligatorischen Referendum muss das Stimmvolk seine Zustimmung zu einem bestimmten Akt des Parlaments geben, in der Regel ist ein Referendum bei einer Verfassungsänderung erforderlich. Zahlreiche Kantone kennen darüber hinaus das Finanzreferendum, das notwendig wird, wenn das Parlament über Mittel verfügen möchte, die einen gewissen Schwellenwert überschreiten.<sup>38</sup> Als fakultatives Referendum werden hier alle Referenden verstanden, die von einer bestimmten Anzahl an Bürgerin-

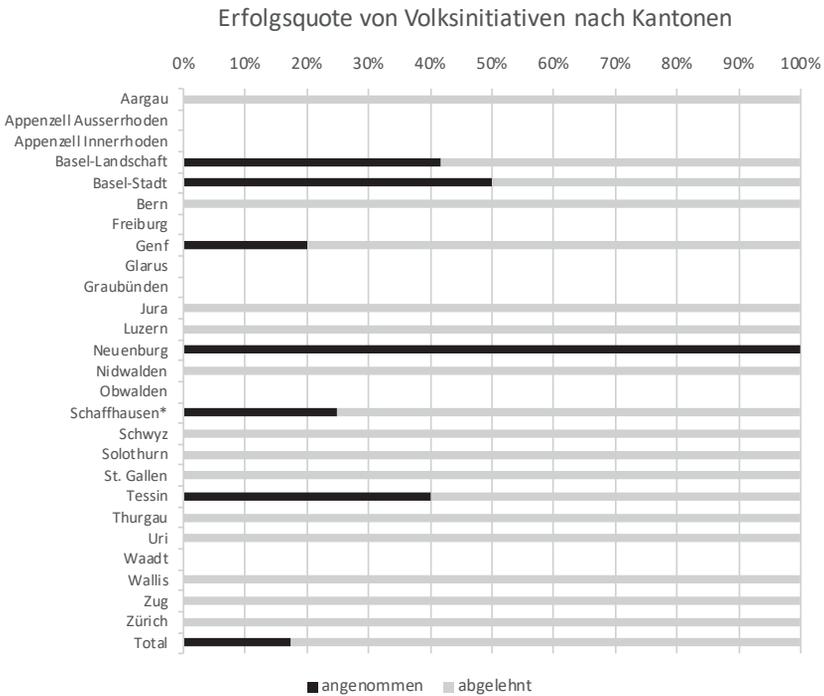
38 Zu diesen und weiteren Fällen des obligatorischen Referendums in den Kantonen A. Auer, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, 2016, S. 415 ff.

nen und Bürgern oder von staatlichen Stellen (als Beispiel hierzu siehe unten das Gemeindereferendum) gegen ein vom Parlament erlassenes Gesetz ergriffen werden.<sup>39</sup> In den Kantonen ist der Anteil dieser drei Grundtypen der Volksabstimmungen sehr unterschiedlich (siehe Grafik „Anteil der Typen der Volksabstimmungen nach Kantonen“).



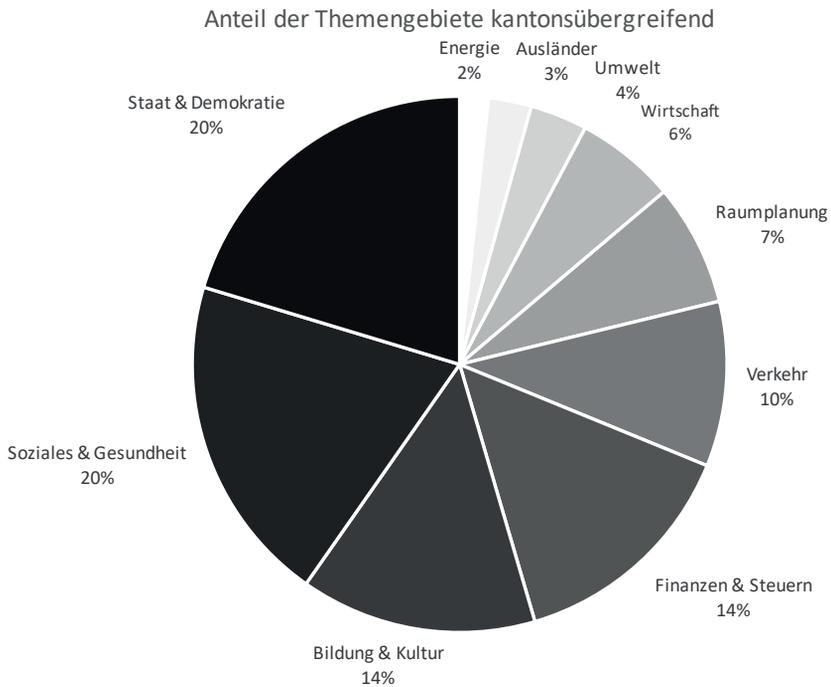
Anhand der Volksinitiative wurde exemplarisch untersucht, welche Erfolgsquote dieses kontroverse Instrument in den Kantonen hat. Während die Werte für einzelne Kantone aufgrund der geringen absoluten Zahlen häufig wenig aussagekräftig sind, lässt sich schweizweit eine mit unter 20% recht niedrige Erfolgsquote feststellen, die allerdings etwas über dem Wert für eidgenössische Volksinitiativen liegt (vgl. Grafik „Erfolgsquote von Volksinitiativen nach Kantonen“).

39 Auer, Staatsrecht (Fn. 38), S. 417 ff. klassifiziert letzteres als eigenständige Art des Referendums.



Das kantonale Stimmvolk durfte während des Berichtszeitraums zu äußerst unterschiedlichen Fragestellungen abstimmen. In Anlehnung an *Vatter*<sup>40</sup> wurden diese Fragestellungen nach Themengebieten kategorisiert. Hierbei ist freilich zu beachten, dass es sich aufgrund zahlreicher Überschneidungen lediglich um eine grobe Einteilung handeln kann, die gleichwohl einen gewissen Überblick über die verhandelten Themen zu geben vermag. Interessant ist, dass sich die Ergebnisse des Berichtszeitraums in etwa mit denen *Vatters* für die Jahre 1979-1996 decken, wobei zu beachten ist, dass diese die obligatorischen Referenden nicht berücksichtigen (vgl. Grafik „Anteil der Themengebiete kantonsübergreifend“).

40 *Vatter*, Kantonale Demokratien (Fn. 37), S. 283.



## II. Abstimmungen zu Instrumenten der direkten Demokratie

Mehrere kantonale Volksabstimmungen befassten sich im Berichtszeitraum mit Instrumenten der direkten Demokratie.

### 1. Senkung der Hürden für Volksabstimmungen

In den frankophonen Kantonen *Genf* und *Jura* gab es Zustimmung dazu, die Hürden für Volksabstimmungen zu senken. Es handelte sich jeweils um von den kantonalen Parlamenten beschlossene Verfassungsänderungen, die dem obligatorischen Referendum unterstanden. Im *Jura* (5.6.2016, 88,40% Ja-Stimmen) sollte mit einer Senkung des Quorums für das Gemeindereferendum von acht auf fünf Kommunen auf die Verringerung der Zahl der Kommunen durch Gebietsreformen reagiert werden. In *Genf* (24.9.2017, 62,09% Ja-Stimmen) wurden die Quoren für Verfassungsrevisionen und

Gesetzesinitiativen um jeweils einen Prozentpunkt auf 3% bzw. 2% gesenkt.

## 2. Ausweitung der Volksrechte zur Verfolgung inhaltlicher Interessen

Zu beobachten ist darüber hinaus die Strategie, inhaltliche Fragen unter dem Deckmantel einer Ausweitung der Volksrechte zur Abstimmung zu bringen. Insbesondere die rechtspopulistische Schweizer Volkspartei (SVP) griff im Berichtszeitraum mehrfach auf diese Methode zurück, allerdings stets ohne Erfolg. So wurde am 8.5.2015 im Kanton *Schwyz* über die Volksinitiative „Steuerfuss vor das Volk“ abgestimmt. Beim sogenannten Steuerfuss handelt es sich um den Steuersatz, der von Kantonen und Gemeinden jährlich festgesetzt wird. Die Initiative (8.5.2015, 32,70% Ja-Stimmen) wollte den Steuerfuss dem fakultativen Referendum unterstellen, um so gegen das mutmaßliche Ausgabenwachstum vorzugehen. In *Luzern*, wo der Steuerfuss bereits dem fakultativen Referendum unterstand, forderte die Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk!“, ein obligatorisches Referendum einzuführen, sobald der Steuerfuß über eine gewisse Einheit hinaus erhöht würde. Nachdem auch diese Initiative deutlich (27.11.2016, 29,16% Ja-Stimmen) abgelehnt worden war, ergriff die SVP das Referendum gegen den aktuellen Steuerfuß, unterlag hier aber knapp (21.5.2017, 45,66% Ja-Stimmen). Die Verfolgung materieller Anliegen durch eine vermeintliche Stärkung der Volksrechte lässt sich auch im Bereich der Bildungspolitik beobachten (dazu sogleich). Auch hier blieben derartige Initiativen stets erfolglos. Es zeigt sich also, dass die Stimmbürgerinnen und -bürger gerade in komplexen und technischen Materien den Volksvertretungen ein grundsätzliches Vertrauen entgegenbringen und die Ausweitung direktdemokratischer Instrumente keinesfalls als Selbstzweck gesehen wird.

### III. Schulwesen

Das Schulwesen stellt in der Schweiz eine wichtige kantonale Kompetenz dar. Aufgrund der hohen Emotionalität, die diese Thematik bei vielen Bürgerinnen und Bürgern auslöst, verwundert es kaum, dass auch in diesem Berichtszeitraum zahlreiche schulrechtliche Materien zur Abstimmung standen. Einige dieser Fragestellungen, die überkantonale Bedeutung aufweisen, seien hier dargestellt.

## 1. Harmonisierung des Schulwesens und Lehrplan 21

Die bereits in früheren Jahrbüchern<sup>41</sup> diskutierten Bestrebungen der Harmonisierung des schweizerischen Schulwesens haben im Berichtszeitraum erneute Aktualität erfahren. In neun Kantonen<sup>42</sup>, wovon in sechs<sup>43</sup> der Beitritt zum HarmoS-Konkordat – und insofern zum Lehrplan 21 – schon beschlossene Sache war, wurde der Widerstand auf anderen Ebenen weitergeführt.<sup>44</sup> Ein Teil der fast gleichlautenden Initiativen zielte darauf ab, die Kompetenz für die Einführung neuer Lehrpläne an der Volksschule von der Regierung bzw. durch sie gewählten Kommissionen auf die Parlamente zu übertragen. Gegen Entscheide des Parlaments auf Einführung neuer Lehrpläne könnte mancherorts<sup>45</sup> überdies das fakultative Referendum ergriffen und so die Frage der Stimmbevölkerung unterbreitet werden. Eine weitere Variante besteht darin, in einer Volksinitiative mit dem Lehrplan 21 unvereinbare Elemente wie etwa Jahrgangsziele<sup>46</sup> vorzusehen.<sup>47</sup> Schlussendlich ist im Kanton *St. Gallen* auch eine eigentliche Ausstiegsinitiative eingereicht worden. Im Kanton *Thurgau*, welcher den Beitritt zum Konkordat 2008 ausdrücklich abgelehnt hatte, sowie im Kanton *Appenzell Innerrhoden* wurden die Varianten eins und zwei in einer Vorlage kombiniert. Weil die umstrittenen Lehrpläne teilweise bereits in Kraft getreten sind, enthielten die in *Thurgau* und *Solothurn* eingereichten Volksinitiativen außerdem eine rechtsstaatlich problematische Rückwirkungsklausel, nach der kürzlich genehmigte Lehrpläne anzupassen oder neu zu genehmigen sind.

Die Befürworter der Initiativen, v.a. aus rechtsbürgerlichen Kreisen, machen geltend, dass durch eine verbesserte Mitbestimmung sowohl die Akzeptanz in der Bevölkerung wie auch die Schule selbst profitiere. Moniert wird aber auch die grundsätzlich neue Orientierung des Lehrplans bzw. Lehrstoffs hin zu Kompetenzstufen. Der neue Lehrplan richte sich außerdem einzig an der ökonomischen Verfügbarkeit des Menschen aus und missachte die traditionell christlichen und humanistischen Werte der

---

41 *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2014 (Fn. 2), S. 209 f.; *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 192 f.

42 Aargau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Bern, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau und Zürich.

43 Basel-Landschaft, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Bern und Zürich.

44 Siehe sogleich B.III.2 auf Seite 150 f.

45 Bern, Zürich, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Appenzell Innerrhoden.

46 Die Initianten stellen sich auch gegen neue Unterrichtsformen, bspw. Gruppenarbeiten, und möchten stattdessen vor allem wieder Frontalunterricht in der Schule.

47 Solothurn, Aargau, Thurgau, Appenzell Innerrhoden.

Schweizer Bildung. Kritik kommt demgemäß auch von christlich-konservativer Seite, welche v.a. eine zu frühzeitige „Sexualisierung“ der Kinder wegen des sexualkundlichen Unterrichts befürchtet.

In keinem der genannten Kantone billigte die Stimmbevölkerung den wiederholten Angriff gegen den Lehrplan 21. Sogar der Kanton *Thurgau*, welcher den Beitritt zum HarmoS-Konkordat per Volksabstimmung im Jahr 2008 abgelehnt hatte und eine freiwillige Harmonisierung seines Lehrplans anstrebt, lehnte das Begehren am 27.11.2016 mit erstaunlichen 75,3% ab. Dieses (negative) Ergebnis wurde nur von den Kantonen *Bern* (4.3.2018, 76,7% Nein-Stimmen) und *Zürich* übertroffen (4.3.2018, 76,41% Nein-Stimmen). Auch in den übrigen Kantonen wurden die Anliegen deutlich (*St. Gallen*, 25.9.2016, 69,6% Nein-Stimmen; *Aargau*, 12.2.2017, 69,52% Nein-Stimmen; *Schaffhausen*, 27.11.2017, 68,5% Nein-Stimmen) oder immerhin mehrheitlich (*Basel-Landschaft*, 5.6.2017, 52,73% Nein-Stimmen) abgelehnt. Auch die Landsgemeinde<sup>48</sup> des Kantons *Appenzell Innerrhoden* lehnte das Begehren mit großem Mehr ab.<sup>49</sup> Eine ähnliche Volksinitiative konnte im Kanton *Schwyz* u.a. wegen Verstoßes gegen übergeordnetes Recht der Stimmbevölkerung nicht vorgelegt werden. Mit Urteil vom 5.10.2016 stellte das Bundesgericht als letzte Instanz fest, dass die beabsichtigte Ausweitung der Volksrechte im Schulgesetz gegen die Kantonsverfassung verstößt, da diese «das Referendumsrecht ausschließlich und abschließend regelt».<sup>50</sup> Ihr Anliegen hätten die Initianten im Kanton *Schwyz* folglich in der Form einer Verfassungsinitiative einreichen müssen.

## 2. Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schulzeit

In drei Kantonen (*Nidwalden*, *Zürich*, *Luzern*) wurde über Initiativen befunden, welche verlangen, dass während der Primarschule (bis 6. Klasse) maximal eine Fremdsprache obligatorisch unterrichtet wird. Zwei der genannten Kantone (*Nidwalden* und *Luzern*) sind dem in früheren Jahrbüchern diskutierten<sup>51</sup> Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) zwar bis jetzt nicht beigetreten, haben aber ihren

---

48 Zur Landsgemeinde *A. Tschentscher/D. Blonski*, Direkte Demokratie in der Schweiz. Länderbericht 2010/2011, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, S. 139 (160 ff.).

49 Beschluss der ordentlichen Landsgemeinde vom 24.4.2016.

50 BGer-Urteil 1C\_665/2015 vom 5.10.2016.

51 *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2014 (Fn. 2), S. 209 f.; *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 192 f.

Fremdsprachenunterricht HarmoS-kompatibel, d.h. mit zwei Fremdsprachen, ausgestaltet.<sup>52</sup> Für den Kanton *Zürich* hingegen hätte die Annahme der Initiative den Austritt aus dem Konkordat zur Folge gehabt. Die Volksinitiativen wurden aber alle von der jeweiligen Stimmbevölkerung klar abgelehnt (*Nidwalden*, 8.3.2015, 38,28% Ja-Stimmen; *Zürich*, 21.5.2017, 39,24% Ja-Stimmen; *Luzern*, 24.9.2017, 42,36% Ja-Stimmen).

Die Befürworter der Initiativen machten geltend, dass Primarschüler mit zwei unterrichteten Fremdsprachen überfordert würden und eine Konzentration auf nur eine Sprache erfolgsversprechender und kostengünstiger sei. Im Übrigen sollen dadurch naturwissenschaftliche Fächer und Mathematik mehr Gewicht erhalten und auch der Unterricht der deutschen Sprache gefördert werden. Die Stimmbeteiligung lag überall im Durchschnitt der letzten drei Jahre mit Ausnahme des Kantons *Nidwalden*, wo der Vorlage ein relativ erhöhtes Interesse wiederfuhr (48,53%).<sup>53</sup>

Hohe Wellen schlug die im Kanton *Graubünden* eingereichte Fremdspracheninitiative, welche den Fremdsprachenunterricht auf entweder Deutsch (für italienisch- und rätoromanischsprachige Schüler) oder Englisch (für deutschsprachige) beschränken wollte. Im Kanton *Graubünden* sind Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch offizielle Amtssprachen. Wegen Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot und das Diskriminierungsverbot, mithin eine Verletzung der Minderheitenrechte, wurde das Anliegen vom Grossen Rat des Kantons *Graubünden* als verfassungswidrig betrachtet und für ungültig erklärt (April 2015). Auf Beschwerde hin hatten sich in der Folge sowohl das kantonale Verwaltungsgericht (März 2016)<sup>54</sup> wie auch das Bundesgericht (Mai 2017)<sup>55</sup> mit dieser Frage zu befassen und kamen demgegenüber beide zum Schluss, dass keine Verletzung von übergeordnetem Recht bestehe. Die Initiative wird also dem Bündner Stimmvolk noch zur Abstimmung zu unterbreiten sein.

---

52 Vgl. Art. 4 Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14.6.2007.

53 Vgl. Grafik „Durchschnittliche Stimmbeteiligung nach Abstimmungsterminen“ unter B.I auf Seite 144.

54 Urteil V/15/2 vom 15.3.2016.

55 BGer-Urteil 1C\_267/2016 vom 3.5.2017.

### 3. (Obligatorisches) Angebot von Tagesstrukturen an Schulen

Eine weitere Thematik, welche im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 bzw. dem HarmoS-Konkordat steht, betrifft die Frage nach der Ganztagschule. Obwohl der Lehrplan 21 keine Vorgaben in dieser Hinsicht macht, regelt das HarmoS-Konkordat, dass der Unterricht auf Primarstufe vorzugsweise in Blockzeiten zu organisieren und mit Tagesstrukturen – d.h. Angeboten auch außerhalb der Unterrichtszeit (familienexterne Betreuung) – zu versehen ist.<sup>56</sup> Die Umsetzung dieser Vorgaben, wie auch die schulische Bildungspolitik an sich, ist Sache der Kantone. Insbesondere bei der familienexternen Betreuung nehmen die Kantone allerdings ihrerseits die Gemeinden in die Pflicht. Dies gilt v.a. für die Kosten, aber etwa auch für den grundsätzlichen Entscheid, ob überhaupt Tagesstrukturen angeboten werden. Der Zugang zu familienexterner Betreuung ist wichtig, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern, die Einbindung der Mütter in die Wirtschaft sicherzustellen und damit dem Fachkräftemangel zu begegnen.

Im Kanton *Zürich* wollte eine Volksinitiative mit dem Titel „Bezahlbare Kinderbetreuung für alle“ die im Kanton ansässigen Unternehmen stärker in die Pflicht nehmen und dafür primär die Haushalte entlasten. Die Kosten wären neu zwischen Gemeinden, Eltern und einem noch zu schaffenden Fonds aufgeteilt worden, der gespeist worden wäre mit Beiträgen durch Unternehmen, die selber keine Kinderbetreuung anbieten. In der Abstimmung am 25. September 2016 wurde die Initiative jedoch mit einem überraschend deutlichen Resultat von 70,52% Nein-Stimmen abgelehnt.

Der Kanton *Obwalden* wollte mit dem „Nachtrag zum Bildungsgesetz“ die Gemeinden verpflichten, ab der Stufe Kindergarten schulergänzende Tagesstrukturen einzurichten. Im Unterschied zu anderen Kantonen besteht nämlich in *Obwalden* kein Obligatorium, was je nach Wohnort der Eltern zu höchst unterschiedlichen Betreuungssituationen führt. Gegen dieses Vorhaben wurde allerdings erfolgreich das Referendum ergriffen und in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 abgelehnt (57,61% Nein-Stimmen).

*Obwalden* hat zwar den Beitritt zum HarmoS-Konkordat auf unbestimmte Zeit sistiert, wollte aber sein Bildungsgesetz HarmoS-kompatibel ausgestalten. Gegen die Vorlage wurde v.a. mit den sich abzeichnenden höheren Kosten für die Kommunen sowie dem Verlust der Gemeindeautonomie argumentiert. Eine Rolle dürfte im eher konservativen Kanton aber auch die traditionelle Sichtweise, dass Kinderbetreuung primär Sache der Familie bzw. Mutter ist, gespielt haben.

---

56 Art. 11 HarmoS-Konkordat (Fn. 52).

Im Kanton *Schaffhausen* wurde von der linken Partei AL eine Initiative eingereicht, die die Bereitstellung einer kostenlosen familienexternen Betreuung an jedem Schultag verlangte. In der Kantonsverfassung sollte deshalb der Art. 89 Abs. 3 (neu) eingefügt werden, der den Eltern einen Anspruch auf unentgeltliche Betreuung ihrer Kinder zuerkennt. Diesem Anliegen hatte der Kantonsrat einen eigenen Gegenvorschlag gegenübergestellt, welcher sich bezüglich der Unentgeltlichkeit der Angebote, der minimalen Betreuungszeit und der Umsetzungspflicht für Gemeinden davon unterscheidet. Die Volksinitiative scheiterte an der Urne (26.11.2017) überaus deutlich mit nur 24,12% Zustimmung, wohingegen der Gegenvorschlag des Kantonsrates eine komfortable Mehrheit erzielen konnte (56,55% Ja-Stimmen). Zu erklären ist dieses deutliche Resultat vor allem mit Blick auf die Umsetzungspflicht für Gemeinden. Im Vergleich zum Gegenvorschlag wären bei der Initiative die Kosten für das Gemeinwesen fast um das Zehnfache höher ausgefallen. Die Initiative hätte auch zur Folge gehabt, dass Eltern subventioniert werden, deren Einkommen eigentlich ausreichen würde, um für eine private Kinderbetreuung aufzukommen.

#### 4. Schweizerdeutsch in der Schule

Im Kanton *Zug* wurde am 25. September 2016 über eine Initiative inklusive Gegenvorschlag abgestimmt, welche die Mundart gegenüber dem Schriftdeutsch im Unterricht stärken will. Ähnlich der *zürcherischen* sowie der *aargauischen* Vorlage sieht die von der SVP in *Zug* eingebrachte Initiative vor, dass im Kindergarten die Unterrichtssprache Mundart und darüber hinaus im Rahmen der Primarschule auch die Fächer Musik, Sport, Zeichnen und Werken in Mundart zu unterrichten seien.<sup>57</sup> Der von Regierung und Kantonsrat unterbreitete Gegenvorschlag sah demgegenüber lediglich vor, dass im Kindergarten „grundsätzlich Mundart“ gesprochen werde, während in der Primar- und Sekundarstufe grundsätzlich „Standardsprache“, d.h. Schrift- bzw. Hochdeutsch, gesprochen wird. Der Gegenvorschlag geht insofern nicht über den tatsächlich gelebten Zustand hinaus, sondern will diesen nunmehr gesetzlich verankern.

In der Volksabstimmung waren die Forderungen der Initianten allerdings chancenlos: Die Volksinitiative wurde deutlich abgelehnt (60,39% Nein-Stimmen) während der Gegenvorschlag umgekehrt sehr deutlich angenom-

---

57 Siehe *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 48), S. 170 f.

men wurde (62,48% Ja-Stimmen). Damit ändert sich im Kanton *Zug* hinsichtlich der verwendeten Unterrichtssprache vorerst nichts. Im Kanton *Aargau* hingegen wurde die Initiative angenommen (18.5.2014, 55,51% Ja-Stimmen). In Kindergärten müssen seither Lehrpersonen, die bisher nicht Mundart sprechen, dies lernen, damit ihnen keine Kündigung droht.<sup>58</sup>

#### IV. Offenlegung von politischen Spenden und Interessenbindungen

Eine sowohl auf eidgenössischer wie auch auf kantonaler Ebene im Berichtszeitraum diskutierte grundlegende Problematik betrifft die Transparenz bei politischen Spenden bzw. die Parteienfinanzierung. Gegenüber der Schweiz als Mitglied des Europarats und Vertragspartei des Korruptionsübereinkommens ist die Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (Greco) zuständig, die Umsetzung des Abkommens zu überwachen.<sup>59</sup> Weil eine bundesweite Regelung hinsichtlich der Parteienfinanzierung bislang fehlt, wurde die Schweiz in den Zwischenberichten über die Konformität regelmäßig gerügt.<sup>60</sup> Ebenso hat auch die OECD festgestellt, dass die Schweiz das einzige Mitglied ist, welches keine derartige Regulierung aufweist.<sup>61</sup>

Während auf Bundesebene die Transparenzinitiative vom Bundesrat zurückgewiesen und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorgelegt werden soll,<sup>62</sup> kennen auf kantonaler Ebene bislang immerhin die Kantone *Neuenburg*, *Genf* und *Tessin* eine ansatzweise Regelung im Bereich der Parteienfinanzierung.

Im Berichtszeitraum kamen durch die Abstimmungen vom 4. März 2018 noch zwei Stände dazu: *Freiburg* sowie *Schwyz*. In beiden Kantonen wurde die Vorlage als Volksinitiative zur Änderung der jeweiligen Verfassung eingereicht, und beiderorts wurde sie von Regierung und Parlament abgelehnt, vom Volk aber schlussendlich angenommen. Insbesondere das Ergebnis im Kanton *Schwyz* ist bemerkenswert: Die aus dem linken Lager

---

58 Aargauer Zeitung vom 29.5.2015: „Aargauer Kindergärten: Wer nicht Mundart lernt, muss um Job fürchten“.

59 Art. 24 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption vom 27.1.1999, für die Schweiz in Kraft seit 1.7.2006.

60 [www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67803.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67803.html).

61 [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses\\_NV/OECD\\_EN.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/OECD_EN.pdf).

62 Zur Transparenzinitiative siehe oben A.V.2 auf Seite 138.

(JUSO) stammende Initiative konnte in der Volksabstimmung im eher konservativen Kanton überraschenderweise eine Mehrheit erzielen, allerdings mit äußerst knappen 50,28% Ja-Stimmen und nur rund 300 Stimmen Differenz.

Beide Initiativen sind sowohl im Wortlaut wie auch im Motiv ähnlich: Die im Kanton *Freiburg* eingereichte Initiative „Transparenz bei der Finanzierung der Politik“ wird als neuer Art. 139a in die Verfassung mit dem Titel „Verpflichtung zur Transparenz“ eingefügt. Im Kanton *Schwyz* schuf die Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ einen neuen § 45 unter der Überschrift „Offenlegungspflichten“. Die neuen Offenlegungspflichten der *Schwyz*er Kantonsverfassung gehen in der Sache deutlich über die *Freiburger* Variante hinaus. Von der Pflicht zur Offenlegung der Einkünfte, die im Zusammenhang mit dem Mandat stehen, sind nicht nur die in kantonale Behörden gewählten Personen erfasst,<sup>63</sup> sondern – bereits im Vorfeld – sämtliche Kandidierende für solche Organe.<sup>64</sup> Außerdem müssen im Kanton *Schwyz* gewählte Personen sämtliche „Interessensbindungen“ zu Beginn jedes Kalenderjahres offenlegen, während im Kanton *Freiburg* lediglich die Offenlegung der „Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen“, verlangt wird. Das *Schwyz*er Initiativkomitee wollte sogar noch einen Schritt weiter gehen und hatte in Abs. 5 des Initiativtextes einen Wahlausschluss sämtlicher Kandidatinnen und Kandidaten statuiert, deren Parteien gegen die Offenlegungspflichten verstoßen haben. Wegen Verstoßes gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit bzw. gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot und damit wegen Verstoßes gegen Bundesrecht wurde der erwähnte Paragraph jedoch vom Kantonsrat als (teil-)ungültig aus der Vorlage gestrichen.

Die *Freiburger* Initiative ist nur bezüglich Spenden juristischer Personen einschneidender als die *schwyz*erische Vorlage: Während der Grenzwert für Spenden, die eine Meldepflicht auslösen, in *Schwyz* Fr. 1'000.- beträgt (von natürlichen Personen: Fr. 5'000.-), fehlt in *Freiburg* eine solche „Bagatellgrenze“ gänzlich. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass im Rahmen der (Ausführungs-)Gesetzgebung eine solche Grenze noch eingeführt wird. Ferner sind vom Anwendungsbereich beider Vorlagen Spenden ausgeschlossen, welche direkt an einzelne Kandidierende gehen, sowie die Aufwendungen von Einzelpersonen, die sich persönlich im Abstimmungskampf engagieren.

---

63 Art. 139 (neu) Abs. 2 KV Freiburg; § 45 (neu) Abs. 3 KV Schwyz.

64 § 45 (neu) Abs. 2 KV Schwyz.

Als Argumente gegen beide Vorlagen sind insbesondere die Bedenken bezüglich des Grundsatzes des Abstimmungs- und Wahlheimnisses, die hohen Kosten für den Einhaltung- sowie Überprüfungsaufwand und kantonale Besonderheiten geltend gemacht worden – etwa die „wilden Listen“, bei denen die Möglichkeit besteht, bis zum Wahltag neue Kandidaten auf die Liste zu setzen oder solche zu wählen.

## V. Wahlrecht

Des Weiteren wurde im Berichtszeitraum in mehreren Kantonen über Änderungen des Wahlrechts abgestimmt. Dies war nötig geworden, nachdem das Bundesgericht seit dem Jahr 2002<sup>65</sup> in mehreren Urteilen festgestellt hatte, dass zahlreiche kantonale Verfassungen dem bundesverfassungsrechtlichen Prinzip der Stimmrechtsgleichheit<sup>66</sup> nicht ausreichend gerecht werden.<sup>67</sup> Dies resultierte daraus, dass ein Proporzwahlssystem bei sehr verschieden großen Wahlkreisen, wobei häufig von zahlreichen Wahlkreisen nur ein einziger Sitz im kantonalen Parlament zu besetzen war, zu hohen natürlichen Quoren führte, d.h. viele Stimmen ohne Auswirkung auf die Verteilung der Mandate blieben. So lag etwa im Kanton *Schwyz*, wo die Besetzung der 100 Sitze im Kantonalrat auf 30 Wahlkreise, von denen 13 nur einen einzigen Sitz zu besetzen hatten, verteilt war, das natürliche Quorum bei durchschnittlich 33%.

Eine Lösung wird häufig in der Einführung des sogenannten doppelten Pukelsheim<sup>68</sup> gesehen, der vorsieht, dass die Stimmen zunächst wahlkreisübergreifend auf die Parteilisten verteilt und in einem zweiten Schritt die Mandate den Listen in den einzelnen Wahlkreisen zugeteilt werden.<sup>69</sup> Für dieses Modell votierte etwa das Stimmvolk des Kantons *Schwyz* (8.5.2015,

---

65 Den Auftakt gab der Entscheid BGE 129 I 185 (Stadt Zürich), der sich zwar auf Wahlen in der Gemeinde bezog, jedoch für die spätere Rechtsprechung zu kantonalen Wahlsystemen wegweisend wurde.

66 Dazu *N. Musliu*, Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone, in: A. Glaser (Hrsg.), *Das Parlamentswahlrecht in den Kantonen*, 2018, S. 1 ff.

67 Dazu *A. Weber*, *Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte*, Diss. Zürich, 2016, S. 118 ff.

68 *F. Pukelsheim/C. Schuhmacher*, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, *AJP* 2011, S. 1581 ff.

69 Zur Ausgestaltung in den einzelnen Kantonen *J.-I. Beriger*, Kantone mit doppelt-proportionalem Sitzzuteilungsverfahren, in: A. Glaser (Hrsg.), *Das Parlamentswahlrecht in den Kantonen*, 2018, S. 109 ff.

53,50% Ja-Stimmen), wobei es zu einer prozessualen Besonderheit kam: Grundsätzlich waren zwei Volksinitiativen zur Wahlrechtsreform entscheidungsreif, die sog. Majorzinitiative und die Proporzinitiative. Da es das *Schwyzer* Recht nicht erlaubt, zwei Volksinitiativen gegeneinander zur Abstimmung zu stellen, griffen Regierungs- und Kantonsrat den Vorschlag der Proporzinitiative auf und stellten ihn als Gegenvorschlag der Majorzinitiative gegenüber. Nachdem das Volk auf diese Weise für das von der Proporzinitiative vorgeschlagene Modell votiert hatte, wurde die Initiative förmlich zurückgezogen.

Noch kontroverser gestaltete sich das Ringen um die Einführung eines bundesverfassungskonformen Wahlsystems im Kanton *Wallis*. Nachdem das bisherige Wahlsystem 2014 vom Bundesgericht für bundesverfassungswidrig erklärt worden war,<sup>70</sup> lehnte das Volk zwei Vorschläge ab, die den doppelten Pukelsheim (lediglich mit Unterschieden bezüglich der Gestaltung der Oberwahlkreise) einführen wollten (Vorschlag von Regierungsrat und Parlament, 14.6.2015, 45,02% Ja-Stimmen; Volksinitiative „Jede Stimme zählt“, 29.11.2015, 31,52% Ja-Stimmen). Dadurch bestand die Gefahr, dass für die kantonalen Wahlen im März 2017 kein verfassungskonformes Wahlsystem zur Verfügung stehen würde. Aus diesem Grund wurde ein auf sechs Oberwahlkreise aufbauendes Wahlsystem übergangsweise für vier Jahre per Dekret eingeführt.<sup>71</sup> Hier wird deutlich, dass der retardierende Charakter der direkten Demokratie in Einzelfällen zu Spannungen führen kann, die letztlich nicht befriedigend aufzulösen sind.

Derzeit wird auf Bundesebene über eine Standesinitiative diskutiert, welche die Bundesverfassung dergestalt ändern möchte, dass die Kantone ihr Wahlrecht frei ausgestalten können. Die Vorlage wurde vom Ständerat bereits gebilligt.<sup>72</sup> Kritisiert wird daran, dass ein solches Vorgehen die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt und die Wahlrechtsgleichheit in den Kantonen schmälere.<sup>73</sup>

---

70 BGer-Urteil 1C\_495/2012 vom 12.2.2014.

71 Dekret betreffend den Wahlmodus des Grossen Rates vom 9.3.2016.

72 Der aktuelle Stand kann unter [.../geschaefte?AffairId=20140307](https://www.parlament.ch/de/aktuelle-geschaefte/AffairId=20140307) eingesehen werden.

73 So *A. Auer*, Wahlrecht in den Kantonen: Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit, in: *NZZ* vom 17.5.2018, S. 10.

## VI. Großveranstaltungen

In der Ostschweiz kam es im Berichtszeitraum zu drei Abstimmungen über Großereignisse. In den Kantonen *St. Gallen* und *Thurgau* wurde über einen Planungskredit für die Expo 2027 abgestimmt. Die Stimmbürgerinnen und -bürger lehnten die Landesausstellung mehrheitlich deutlicher als erwartet ab (5.6.2016, *St. Gallen* 39,70% Ja-Stimmen; *Thurgau* 46,60% Ja-Stimmen), obwohl sich sowohl Parteien als auch Medien nahezu geschlossen für das Großprojekt ausgesprochen hatten. Neben einer generellen Skepsis gegenüber aufwändigen Großereignissen haben hier wohl die Erfahrungen der Expo 2002, die deutlich teurer wurde als geplant, eine entscheidende Rolle gespielt. Das *Bündner* Stimmvolk lehnte einen Verpflichtungskredit für die Kandidatur für die Olympischen und Paralympischen Winterspiele 2026 ebenfalls deutlich ab (12.2.2017, 39,90% Ja-Stimmen). In allen Fällen war das Volk in einem sehr frühen Planungsstadium befragt worden. Ein solch früher Abstimmungstermin ist sinnvoll, da zu diesem Zeitpunkt noch keine hohen Kosten entstanden sind. Gleichzeitig bringt er jedoch die Schwierigkeit mit sich, dass die Auswirkungen des Großprojekts noch nicht vollständig absehbar sind, was Raum für Spekulationen und „Phantasiezahlen“<sup>74</sup> lässt. Nach Ende des Berichtszeitraums sprach sich auch das Stimmvolk im Kanton Wallis gegen einen Kredit für die Olympischen Spiele aus (10.6.2018, 46,02 Ja-Stimmen).

## VII. Das Gemeindereferendum als Instrument der direkten Demokratie

Die Forderung nach Einführung eines Gemeindereferendums auf Bundesebene, die im Berichtszeitraum zunächst in der Presse<sup>75</sup>, später in Form einer parlamentarischen Initiative<sup>76</sup> erhoben wurde, bietet Gelegenheit, dieses direktdemokratische Instrumentarium, das sich in zahlreichen Kantonen findet, kurz darzustellen. Ein Gemeindereferendum auf Bundesebene würde nach dem Willen der Initiatorinnen und Initiatoren bedeuten, dass neben 50'000 Bürgerinnen und Bürgern oder acht Kantonen nun auch 200

---

74 Mit solchen zu operieren, wurde den Thurgauer Expo-Gegnerinnen und -Gegnern vorgeworfen, vgl. *S. Meile*, Die Kostenobergrenze fehlte, in: *Thurgauer Tagblatt* vom 7.6.2016.

75 So der Direktor des Schweizerischen Gemeindeverbands *Reto Lindegger* und der Politikberater *A. Müller* in einem Gastkommentar „Für ein Gemeindereferendum auf Bundesebene“ in der *NZZ* vom 12.9.2017, S. 10.

76 Aktueller Stand unter .../geschaef?AffairId=20170481.

Gemeinden eine Volksabstimmung über ein Bundesgesetz herbeiführen könnten. Dem Gemeindereferendum auf Bundesebene werden wenig Chancen eingeräumt, nicht zuletzt, weil ein Mitwirken der Gemeinden im Bund unter Umgehung der Mittlerfunktion der Kantone dem politischen System der Schweiz grundsätzlich fremd ist.<sup>77</sup>

Auf kantonaler Ebene ist das Gemeindereferendum verbreitet und ergänzt ebenfalls das Volksreferendum. Derzeit kennen sieben Kantone<sup>78</sup> dieses Instrument<sup>79</sup>. Es soll den Gemeinden ermöglichen, jedenfalls indirekt in die kantonale Gesetzgebung einzugreifen, indem sie durch Ergreifen des Referendums eine Volksabstimmung über Kantonsgesetze herbeiführen können. Das Quorum, um ein Gesetz vor das Volk zu bringen, variiert stark. Während in *Solothurn* derzeit etwa 5% der Kommunen ausreichen,<sup>80</sup> muss sich im Kanton *Luzern* ein Viertel der Gemeinden für eine solche Vorlage aussprechen.<sup>81</sup> Im Kanton *Zürich* wiederum können die größten Gemeinden *Zürich* und *Winterthur* jeweils alleine das Referendum ergreifen.<sup>82</sup> Ein Gemeindereferendum kommt relativ selten zustande, kann aber in gewissen Situationen helfen, die Interessen der Gemeinden gegenüber dem Kanton zu wahren. Im Berichtszeitraum wurde etwa am 24.9.2017 im Kanton *Zürich* über ein Gemeindereferendum abgestimmt, das sich gegen den sogenannten Sozialhilfestopp für vorläufig aufgenommene Asylbewerberinnen und Asylbewerber richtete. Neben empfindlichen Einschnitten für die Betroffenen bedeutete dies erhöhte finanzielle Belastungen für die Gemeinden. Das Volk sprach sich jedoch sogar in den als liberal geltenden Städten *Zürich* und *Winterthur* überraschend deutlich gegen das Anliegen der Gemeinden aus (kantonsweit 67,20% Ja-Stimmen).

---

77 Vgl. etwa die Äußerungen *A. Glasers* in: *E. Aschwanden*, Gemeinden wehren sich gegen den Bund: Nationales Gemeindereferendum stösst bei Staatsrechtlern auf Skepsis, in: *NZZ* vom 19.9.2017, S. 13.

78 Basel-Landschaft, Graubünden, Jura, Luzern, Solothurn, Tessin und Zürich.

79 Dazu *B. Platipodis-Bätschmann*, Das Behördenreferendum in den Kantonen, 2013, S. 31 ff.

80 Art. 36 Abs. 1 KV Solothurn verlangt fünf von derzeit 109 Gemeinden.

81 § 25 Abs. 1 KV Luzern.

82 Art. 33 Abs. 2 lit. b KV Zürich.

### C. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Auch auf der Ebene der Gemeinden sollen exemplarisch Abstimmungsthemen, deren Bedeutung über die unterste Ebene der Staatsorganisation hinausreicht (I. bis III.), sowie ein besonderes Instrument kommunaler Partizipation (IV.) beleuchtet werden.

#### I. Entscheidung zwischen Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament

Abstimmungen über Art und Weise der kommunalen Willensbildung beschäftigen mehrere Gemeinden. Eine Verschiebung von repräsentativer zu direkter Demokratie wird von zwei kommunalen Volksinitiativen in der Ostschweiz intendiert. Die Initiativkomitees in *Arosa* und *Klosters-Serneus* (beide Kanton *Graubünden*) fordern die Abschaffung der Gemeindeparlamente und die Verlagerung von deren Kompetenzen auf eine Gemeindeversammlung, in der alle Einwohnerinnen und Einwohner direkt stimmberechtigt sind.<sup>83</sup> Solche Gemeindeversammlungen finden sich im Großteil der Schweizer Kommunen. In beiden Gemeinden wird eine zunehmende Entfremdung von Volk und Parlament beklagt.

Besonders brisant war die Initiative in *Arosa*, wo im Jahr 2003 eine Gemeindefusion zwischen der Stadt *Arosa* und sieben weiteren Gemeinden stattgefunden hatte. Im Fusionsvertrag war vereinbart worden, dass diese sieben Gemeinden im Gemeindeparlament überproportional zu ihrer Bevölkerungszahl vertreten sein sollten, um eine Übermacht der Stadt *Arosa* zu verhindern. Da dies durch die Auflösung des Parlaments hinfällig geworden wäre, hätte die Initiative nach dem Fusionsvertrag zu ihrer Annahme einer Dreiviertelmehrheit bedurft. Diese wurde bei der Abstimmung am 25.7.2017 mit exakt 50% Zustimmung deutlich verfehlt.

Über die Initiative in *Klosters* wurde bislang noch nicht abgestimmt. Dass es dem Initiativkomitee jedoch in nur fünf Tagen gelang, 505 statt der 150 erforderlichen Stimmen zu sammeln, lässt auf reges Interesse schließen. Bereits am 8.3.2015 hatte in *Kerzers* (Kanton *Freiburg*) das Stimmvolk gegen die Abschaffung der Gemeindeversammlung zugunsten eines Gemeindeparlaments votiert (44,5% Ja-Stimmen). Das urdemokratische

---

83 Zur Gemeindeversammlung *Auer*, Staatsrecht (Fn. 38), S. 154 ff.

Institut einer Versammlung der Bürgerinnen und Bürger erfreut sich weiterhin einer gewissen Beliebtheit, obwohl die Beteiligung an den Bürgerversammlungen häufig nur im einstelligen Prozentbereich liegt.<sup>84</sup>

## II. Bewilligungsverfahren für die Errichtung von Bundesasylzentren

Die neue Asylgesetzgebung, welche das Volk in der Abstimmung vom 5. Juni 2016 angenommen hatte, sieht für die Überprüfung von Asylanträgen ein beschleunigtes Verfahren vor. Das beschleunigte Verfahren, in dem ca. 60% der Asylgesuche geprüft werden sollen, sieht vor, dass über Asylgesuche nach nur 140 Tagen rechtskräftig entschieden werden muss und abgewiesene Bewerberinnen und Bewerber direkt zurückgeführt werden. Weil Entscheide der betroffenen Person so rasch als möglich zugestellt werden und diese sofortigen Zugang zu einer Rechtsberatung haben soll, müssen die Antragsstellerinnen und Antragssteller während der ganzen Zeit des Verfahrens vor Ort sein. Zur Durchführung dieser Verfahren plante der Bund, in sechs Regionen Bundeszentren mit insgesamt 5'000 Plätzen einzurichten.

Das Vorhaben des Bundes, neue Asylzentren zu errichten, stößt allerdings mancherorts auf erbitterten Widerstand von Kantonen und Gemeinden.<sup>85</sup> Für die Inbetriebnahme von Asylzentren sind oftmals Baugesuche nötig – bspw. wegen baulichen Veränderungen aber auch wegen bloßer Umnutzung –, die wie das ordentliche Baubewilligungsverfahren in die Kompetenz der Kantone fallen. Aber auch bei nicht-renitenten Kantonen erweist sich das ordentliche Baubewilligungsverfahren als langwierig, da viele Gründe geltend gemacht werden können und Einsprecher oftmals den Instanzenzug voll ausschöpfen.

Im revidierten Asylgesetz wurde deshalb ein spezielles bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren eingeführt, welches die bereits bestehenden – Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen, elektrische und militärische Anlagen usw. – für den Bereich des Asylwesens ergänzt. Das Verfahren bezweckt, sämtliche bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen konzentriert zu prüfen, Anregungen und Einsprachen zu beurteilen und letztlich mit der Genehmigung sämtliche erforderlichen Bewilligungen

---

84 Zahlen für den Kanton Zürich bei *D. Kübler/P. Rochat*, Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich, Statistik.Info 15/2009, S. 1 (5 ff.); abrufbar unter [www.zora.uzh.ch/id/eprint/42184/](http://www.zora.uzh.ch/id/eprint/42184/).

85 *E. Aschwanden/A. Kucera*, Obwalden will, Schwyz nicht: Die Umsetzung des revidierten Asylgesetzes gestaltet sich schwierig, in: *NZZ* vom 3.2.2017, S. 13.

zu erteilen. Anders als im ordentlichen Verfahren sind dafür nicht mehr die kantonalen bzw. kommunalen (Bau-)Behörden zuständig, sondern in erster Instanz das Eidgenössische Polizei- und Justizdepartement (EJPD). Gemeinden und Kantone sind beschwerdeberechtigt, allerdings nur, wenn sie ähnlich betroffen sind wie Private.<sup>86</sup> Obwohl in anderen Plangenehmigungsverfahren längst etabliert, wurde die Möglichkeit, die notwendigen Enteignungen durchzuführen, im Abstimmungskampf zur Asylgesetzrevision am meisten kritisiert. Entscheide des EJPD können beim Bundesverwaltungsgericht und in zweiter Instanz beim Bundesgericht angefochten werden.

In zwei Gemeinden bekundete das Stimmvolk indes seine Zustimmung zur Errichtung konkreter Asylzentren. Am 27.11.2016 wurde in *Altstätten* (Kanton *St. Gallen*) darüber abgestimmt, ob ein Grundstück dem Bund verkauft (65,31% Ja-Stimmen) und durch eine bauplanungsrechtliche Umzonung der Bau eines Asylzentrums ermöglicht (65,51% Ja-Stimmen) werden sollte. Fast ein Jahr später erteilte das Stimmvolk der Stadt *Zürich* seine Zustimmung zu einem Kredit für den Bau einer solchen Einrichtung (24.9.2017, 70,40% Ja-Stimmen).

### III. Jurafrage: Kantonswechsel von Gemeinden

Die sogenannte Jurafrage, die bereits im Jahre 1978 zur Gründung des frankophonen Kantons *Jura* in Abspaltung vom mehrheitlich deutschsprachigen Kanton *Bern* führte, bewegt weiterhin die Gemüter. Während des Berichtszeitraums fanden in verschiedenen bernjurassischen Gemeinden Volksabstimmungen über einen Kantonswechsel dieser Gemeinden zum Kanton *Jura* statt. Der rechtliche bzw. verfassungsmäßige Rahmen dieser Verfahren war Thema des Landesbericht 2013.<sup>87</sup> Am 17.6.2017 stimmte die Gemeinde *Moutier* dem Kantonswechsel mit 51,7% Ja-Stimmen und nur 137 Stimmen Differenz knapp zu. Im Unterschied dazu lehnten die Gemeinden *Belprahon* und *Sorvilier* den Kantonswechsel ab (17.9.2017). Auch in *Belprahon* fiel der Entscheid äußerst knapp aus: Mit 51,5% und nur sieben Stimmen mehr sprachen sich die Stimmbürgerinnen und -bürger für den Verbleib im Kanton *Bern* aus. In *Sorvilier*, welches bei einem

---

86 Kommentar zur Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA), [www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aend\\_asylg\\_neustruktur/erl-vpga-asylv2-vvwal-d.pdf](http://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/erl-vpga-asylv2-vvwal-d.pdf), S. 14.

87 Siehe *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2013 (Fn. 3), S. 212 f.

Wechsel zu einer Enklave geworden wäre, war die Zustimmung für einen Verbleib indes deutlich höher (66,1%).

Die Bedeutung dieser Abstimmungen lässt sich vorderhand an der weit überdurchschnittlichen Wahlbeteiligung ausmachen (*Belprahon*: 98%, *Moutier*: 88%). Die Abstimmungen waren sehr emotionsgeladen: Während die Verkündung der Ergebnisse in *Moutier* und *Sorvilier* Volksfeste – auf unterschiedlicher Seite – auslösten, kam es in *Belprahon* zu Beschimpfungen bis fast hin zu Handgreiflichkeiten.<sup>88</sup> Vor kurzem wurde außerdem bekannt, dass in *Moutier* rund um Gemeindewahlen – die jeweils separatistische Mehrheiten ergaben – sowie um jurapolitische Abstimmungen seit Jahren signifikante und irreguläre Bevölkerungsbewegungen (sog. Abstimmungstourismus) zu verzeichnen sind.<sup>89</sup>

#### IV. Ausländermotion

Über die Jugendmotion als direktdemokratisches Instrument auf Gemeindeebene wurde an dieser Stelle bereits berichtet.<sup>90</sup> Im Berichtszeitraum führten darüber hinaus einige Gemeinden eine sogenannte Ausländermotion ein. Damit soll darauf reagiert werden, dass etwa ein Viertel der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit von der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen ist. Bezüglich der Ausgestaltung bestehen bedeutende Unterschiede zwischen den Gemeinden. Während etwa in der Stadt *Bern* sowie in *Burgdorf* einer gewissen Zahl Ausländerinnen und Ausländern (*Bern*: 200, *Burgdorf*: 30) ermöglicht werden soll, einen Vorschlag in den Gemeinderat einzubringen, wurde in der Stadt *Luzern* die dort bereits bestehende Volksmotion für Ausländerinnen und Ausländer geöffnet und somit zur Bevölkerungsmotion. Die Einführung dieses Instruments sorgte insbesondere in der Stadt *Bern* für heftige Debatten, wurde aber schließlich vom Stimmvolk gutgeheißen (14.6.2015, 59,9% Ja-Stimmen). Während einerseits angeführt wird, die Ausländermotion diskriminiere Schweizerinnen und Schweizer, denen ein solches Recht nicht zusteht, wird andererseits hinterfragt, ob das Instrument mit dem System der politischen Rechte vereinbar sei, da es eine Abweichung von der

---

88 [www.srf.ch/news/schweiz/sorvilier-und-belprahon-bleiben-beim-kanton-bern](http://www.srf.ch/news/schweiz/sorvilier-und-belprahon-bleiben-beim-kanton-bern).

89 SonntagsZeitung vom 18.3.2018: „Bananenrepublik Moutier“; SonntagsZeitung vom 15.3.2018: „In Minijupe auf Stimmenfang“; Tagesanzeiger vom 1.4.2018: „Sommaruga macht Moutier zur Bundessache“.

90 *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2014 (Fn. 2), S. 223 f.

grundsätzlichen politischen Gleichheit darstelle.<sup>91</sup> Die Wirkmacht des Motionsrechts ist indes sehr gering, da es den Gemeinderat lediglich verpflichten kann, sich mit einem Thema zu befassen. Trotzdem wird die Einführung der Ausländermotion als eine symbolisch wertvolle Geste der Offenheit gesehen. Die praktische Bedeutung der Motion bleibt gering, bislang wurde kaum von diesem Instrument Gebrauch gemacht.<sup>92</sup>

*Abgekürzte Links:*

.../as/ = [www.admin.ch/ch/d/as/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/as/index.html)

.../classified-compilation/... = [www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/](http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/)...

.../ff/ = [www.admin.ch/ch/d/ff/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/ff/index.html)

.../geschaeft? = [www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?)...

.../ref/ = [www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/](http://www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/)

.../rf/ = [www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref\\_2\\_2\\_3\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html)

.../sr/ = [www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html)

.../va/ = [www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html)

.../vi/ = [www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html)

---

91 Zu den Problematiken der Ausländermotion *C. Bisaz*, Jugend- und Ausländermotionen, in: AJP 2016, S. 1356.

92 Zahlen zu einzelnen Gemeinden bei *Bisaz*, Motionen (Fn. 91), S. 1356.

# Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2017

*Klaus Poier\**

## *A. Einleitung*

Instrumente der direkten Demokratie wurden schon zu Beginn der Republik in der österreichischen Verfassung verankert. Allerdings kann man sowohl die rechtliche Ausgestaltung der direkten Demokratie in Österreich als auch ihre Anwendung in der Praxis durchaus als eine „typisch österreichische Spielart“ beschreiben. So zeigen sich – wie unten noch näher ausgeführt wird – auch bei den Instrumenten der direkten Demokratie in Österreich eine Dominanz der (regierenden) politischen Parteien und ein unterentwickeltes zivilgesellschaftliches Bürgerengagement. Eine Reform bzw. ein Ausbau der direkten Demokratie in Österreich wird seit Längerem diskutiert, verstärkt auch wieder in jüngster Zeit. Ob es tatsächlich zu einer signifikanten Veränderung in absehbarer Zukunft kommen wird, ist allerdings fraglich.

Da der vorliegende Beitrag den Auftakt für eine regelmäßige Berichterstattung über direkte Demokratie in Österreich in diesem Jahrbuch bildet, soll zuerst als Hintergrund der Rahmen abgesteckt werden.<sup>1</sup> Dafür wird eingangs die Rechtslage in Österreich sowie die bisherige Praxis auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene überblicksmäßig dargestellt. In weiterer Folge wird auf die wichtigsten Ereignisse im Bereich der direkten Demokratie in Österreich im Jahr 2017 eingegangen, wobei schließlich auch die im Regierungsprogramm angekündigten Vorhaben der Ende 2017 neu ins Amt gekommenen österreichischen Bundesregierung im Bereich der direkten Demokratie dargelegt werden.

---

\* Für die Unterstützung bei Redaktion sowie Literatur- und Datenrecherche dankt der Verfasser Julia Bauer, Mag.<sup>a</sup> Lena Franke, Katharina Gruber und Mag.<sup>a</sup> Sandra Saywald-Wedl.

1 In der ersten Ausgabe des Jahrbuches wurde bereits einmal umfassend über direkte Demokratie in Österreich berichtet, vgl. *H. Eberhard/K. Lachmayer*, Ignoranz oder Irrelevanz? – Direkte Demokratie auf österreichisch, in: L.P. Feld/P.M. Huber/O. Jung/C. Welzel/F. Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*, Baden-Baden 2010, S. 241.

## B. Die Rechtslage im Überblick

### I. Bundesebene

Nach sehr weitgehenden Vorschlägen in der vorangegangenen Diskussion wurden in einem Verfassungskompromiss 1920 in Österreich im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) zwar Instrumente der direkten Demokratie verankert, das tatsächliche Ausmaß der direkten Mitwirkung des Volkes an der staatlichen Willensbildung wurde dabei jedoch sehr stark vom Parlament – und damit den politischen Parteien – abhängig gemacht.<sup>2</sup> Volksabstimmungen haben – zugespitzt zusammengefasst – nur stattzufinden, wenn die Volksvertreter im Parlament dies beschließen bzw. verlangen; Volksbegehren – Gesetzesinitiativen des Volkes – stellen wiederum nur Vorschläge dar, denen sich die Mehrheit des Parlaments nicht anschließen muss (und dies in der Praxis in der Regel auch nicht tut<sup>3</sup>) und deren Durchsetzung gegen die Parlamentsmehrheit nicht erzwungen werden kann.<sup>4</sup>

- Gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG ist jede Gesamtänderung der Bundesverfassung – darunter versteht man eine Änderung der Baugesetze (d.h. Grundprinzipien) der Bundesverfassung – einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterziehen. Diese hat, da obligatorisch, freilich stattzufinden, auch wenn dies die Volksvertreter nicht wünschen, allerdings hat jede (Gesamt-)Änderung der Bundesverfassung ohnedies

---

2 Dieses Kapitel folgt weitgehend *K. Poier*, Neue Belebung der sachunmittelbaren Demokratie in Österreich? Aktuelle Trends und Entwicklungen, in: P. Neumann/D. Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa, Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, Bd. 9, Baden-Baden 2012, S. 116 (117 ff.); vgl. auch *K. Poier*, Direkte Demokratie – Rückblick und Ausblick, in: M. Holoubek/A. Martin/ S. Schwarzer (Hrsg.), Die Zukunft der Verfassung – Verfassung der Zukunft? Festschrift für Karl Korinek zum 70. Geburtstag, Wien 2010, S. 67, insb. 69 ff. m.w.N.

3 Vgl. etwa *F. Merli*, in: K. Korinek/M. Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Bd. 1/2, Loseblattausgabe, 1. Lieferung, Wien 1999, Art. 41 Abs. 2 B-VG Rz. 14; *Eberhard/Lachmayer*, Ignoranz (Fn. 1), S. 253 ff.

4 Zu den Vorgaben der österreichischen Bundesverfassung für direkte Demokratie in Österreich vgl. etwa *S. Storr*, Die Maßgabe der österreichischen Bundesverfassung für sachunmittelbare Demokratie in Bund und Ländern, in: P. Neumann/D. Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Deutschland, Österreich, Schweiz, Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, Bd. 7, Baden-Baden 2010, S. 96.

zuvor vom Parlament mit (qualifizierter) Mehrheit<sup>5</sup> beschlossen zu werden.

- Änderungen der Bundesverfassung, die keine Gesamtänderung, sondern nur eine „Teiländerung“ darstellen, werden gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG einer fakultativen Volksabstimmung unterzogen, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrats oder des Bundesrats verlangt wird.<sup>6</sup>
- Jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrats ist gemäß Art. 43 B-VG einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn dies die Mehrheit des Nationalrats beschließt bzw. verlangt.
- Bei der erst 1988 geschaffenen<sup>7</sup> Möglichkeit der Volksbefragung auf Bundesebene wurde ein ähnlicher Weg beschritten; eine solche hat gemäß Art. 49b Abs. 1 B-VG stattzufinden, wenn dies der Nationalrat nach einem Antrag seiner Mitglieder oder der Bundesregierung beschließt.
- Gemäß Art. 41 Abs. 2 B-VG ist schließlich jeder von 100.000 Stimmberechtigten<sup>8</sup> gestellte Antrag (Volksbegehren) dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen.

Diese Ausformung der direkten Demokratie in Österreich führte schon früh dazu, dass sie als (bloß dekorativer) Verfassungsschmuck beurteilt wurde.<sup>9</sup> Auch der Verfassungsgerichtshof (VfGH) interpretierte diese Regelungen in einer historischen und systematischen Weise derart und versteinerte diese Interpretation auch dadurch, dass er die untergeordnete Rolle der direkten Demokratie und den Primat des repräsentativ-parlamentarischen Systems

---

5 Gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG erfordert der Beschluss von Verfassungsgesetzen – unabhängig ob Teil- oder Gesamtänderung – jedenfalls die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Nationalrats und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

6 Auch wenn diese Regelung auf den ersten Blick wie ein oppositionelles Minderheitenrecht aussieht, ist sie dies letztlich in der Praxis nicht, da Verfassungsänderungen einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedürfen und im Regelfall daher zumindest ein Teil der Abgeordneten, die bereits für die Verfassungsänderung gestimmt haben, dann auch der Volksabstimmung zustimmen müsste.

7 BGBl. 1988/685.

8 Alternativ ist es auch ausreichend, wenn der Antrag von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder unterstützt ist; dies ist aber in der Praxis bedeutungslos. Vgl. dazu auch *P. Bußjäger*, in: P. Kneihns/G. Lienbacher (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Bd. II, Loseblattausgabe, 6. Lieferung, Wien 2010, Art. 41 Rn. 56.

9 Vgl. etwa schon *K. Strele*, *Rechtsstaat und Demokratie im neuen Österreich. Eine staatsrechtliche Studie über Entwicklungsprinzipien der österreichischen Bundesverfassung*, Innsbruck 1931, S. 46.

zum wesentlichen Bestandteil des „repräsentativ-demokratischen Baugesetzes“ der Bundesverfassung erklärte.<sup>10</sup> Eine Ausdehnung der direkten Demokratie kann demnach nur durch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung und damit – Ironie dieser Konstruktion – mittels einer obligatorischen Volksabstimmung erfolgen.<sup>11</sup>

## II. Länder- und Gemeindeebene

Die Bundesländer folgten zuerst diesem Muster.<sup>12</sup> In den 1970er und 1980er Jahren kam es allerdings zu einer starken Ausweitung der direkten Demokratie für die Landes- und Gemeindeebene. Fast flächendeckend wurde weit über das auf Bundesebene vorgesehene Niveau die direkte Demokratie ausgebaut.<sup>13</sup> Diese Entwicklung hängt wohl einerseits mit der sich

- 
- 10 Die Leitentscheidungen sind die Aufhebung der Direktwahl der Bürgermeister (VfSlg. 13.500/1993; die Direktwahl der Bürgermeister wurde in weiterer Folge allerdings durch eine Änderung der Bundesverfassung ermöglicht – Art. 117 Abs. 6 B-VG, BGBl. 1996/659) und vor allem die Aufhebung der sogenannten „Volksgesetzgebung“ in Vorarlberg (VfSlg. 16.241/2001).
  - 11 Kritisch zu dieser Judikatur etwa *P. Bußjäger*, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem? Zur Theorie direkter Demokratie in föderalen und konföderalen Systemen, in: K. Weber/N. Wimmer (Hrsg.), *Vom Verfassungsstaat am Scheideweg – Festschrift für Peter Pernthaler*, Wien 2005, S. 85; *Eberhard/Lachmayer*, Ignoranz (Fn. 1), 248 ff.; *A. Gamper*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, S. 441; *J. Marko*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie. Anmerkungen zu den Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofs zur Bürgermeisterdirektwahl und zur Vorarlberger Referendumsinitiative, in: H. Kopetz/J. Marko/K. Poier (Hrsg.), *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation*, Wien/Köln/Graz 2004, S. 335; *P. Pernthaler*, Demokratische Identität oder bundesstaatliche Homogenität der Demokratiesysteme in Bund und Ländern, JBl. 2000, S. 808; *Storr*, Maßgabe (Fn. 4), S. 108 ff.; *U. Willi*, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, Wien 2005.
  - 12 Vgl. zum Folgenden bereits *K. Poier*, BürgerInnenpartizipation durch direkte Demokratie, in: K. Pabel (Hrsg.), *50 Jahre JKU. Eine Vortragsreihe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät*, Wien 2018, S. 165 (169 f.).
  - 13 Zur aktuellen Rechtslage der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene in Österreich vgl. etwa *A. Gamper*, Direkte Demokratie in der Gemeinde, RFG 2011, S. 66; *K. Giese*, Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeindegemeinschaft – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, in: A. Kahl (Hrsg.), *Offen in eine gemeinsame Zukunft*, Wien 2012, S. 109; *K. Giese*, Rechtliche Grundlagen und Grenzen direkter Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden, in: KWG (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden*, Wien 2015, S. 5; *M. Mayrhofer*, Landtagswahlen und Direkte Demokratie, in: E. Pürgy (Hrsg.), *Das Recht der Länder*, Bd. 1, Wien 2012,

seit den 1960er Jahren ausbreitenden Partizipations- und Demokratisierungswelle, andererseits aber vor allem auch mit der entdeckten „relativen Verfassungsautonomie“ der Länder<sup>14</sup> zusammen, die im Bereich der direkten Demokratie geradezu selbstbewusst ausgelebt wurde. Für die Gemeindeebene wurde zur Absicherung der Instrumente der direkten Demokratie 1984 ausdrücklich in Art. 117 B-VG die Möglichkeit der unmittelbaren Teilnahme und Mitwirkung der Gemeindegewerkschaften und -bürger im eigenen Wirkungsbereich verankert. Der Verfassungsgerichtshof engte später allerdings – wie schon angesprochen – den Freiraum der Länder ein und hielt im Zusammenhang mit der von ihm für verfassungswidrig eingestuftes sogenannten „Volksgesetzgebung“ fest, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers 1920 zugunsten des repräsentativ-demokratischen Systems auch für die Länderebene gilt. Ein Abgehen davon sei eine Gesamtänderung der Bundesverfassung und bedürfe einer Volksabstimmung.<sup>15</sup>

Nüchterner als auf die Rechtslage fällt, wie unten noch näher ausgeführt, der Blick auf die Praxis aus. Trotz der gut ausgebauten Palette an Instrumenten der direkten Demokratie spielt diese in der staatlichen Willensbildung auch in den Ländern und Gemeinden nämlich eine nur sehr eingeschränkte Rolle. Eine nach wie vor unterentwickelte Kultur des zivilgesellschaftlichen Engagements in Österreich<sup>16</sup> und die schon beschriebene vorherrschende Stellung der politischen Parteien dürften hauptverantwortlich dafür sein. Dass sich die Durchsetzung politischer Vorhaben, insbesondere von Großprojekten, durch die Inanspruchnahme von Instrumenten direkter Demokratie immer wieder als schwierig erweisen kann,<sup>17</sup> führte zum Teil

---

S. 153; P. Oberndorfer/K. Pabel, 8. Teil, Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden, in: K. Pabel (Hrsg.), Das österreichische Gemeinderecht, 1. Aufl., Wien 2015.

14 Siehe dazu F. Kojas, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Aufl., Wien/New York 1988, S. 23 ff.

15 VfSlg. 16.241/2001. – Kritisch schon im Vorfeld der Entscheidung T. Öhlinger, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung, Montfort 2000, S. 402.

16 Vgl. etwa Poier, Demokratie (Fn. 2), S. 79.

17 Auf die Partizipation in Verwaltungsverfahren (insbesondere in Form von Parteilichkeit z.B. von Umweltorganisationen) – siehe etwa § 19 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen. Vgl. etwa B. Leith-Staudinger, BürgerInnenpartizipation im Verwaltungsverfahren, in: Pabel (Hrsg.), 50 Jahre (Fn. 12), S. 157.

in den österreichischen Bundesländern in den letzten Jahren auch zu einem partiellen Rückbau an Instrumenten der direkten Demokratie.<sup>18</sup>

### III. Reformdiskussionen

Seit einigen Jahren wird in Österreich wieder verstärkt über einen Ausbau der Instrumente der direkten Demokratie insbesondere auf Bundesebene diskutiert. Nachdem die damalige SPÖ-ÖVP-Bundesregierung das sogenannte „Demokratiepaket 2013“<sup>19</sup> vorgelegt hatte, wurde in weiterer Folge in einer Parlamentarischen Enquete-Kommission 2014/15<sup>20</sup> im Parlament, neben einer Reihe anderer Themen, insbesondere über die Idee einer Verknüpfung von besonders stark unterstützten Volksbegehren mit einer nachfolgenden Volksabstimmung oder Volksbefragung<sup>21</sup> diskutiert. Bislang ist es allerdings zu keiner Umsetzung gekommen. In den und rund um die Regierungsverhandlungen zu Jahresende 2017 war direkte Demokratie ebenso ein heiß umstrittenes Thema, worauf unten noch näher eingegangen wird.

- 
- 18 Insbesondere in Oberösterreich 2002 und in der Steiermark 2005. Vgl. näher K. Poier, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in: P. Neumann/D. Renger (Hrsg.), Demokratie (Fn. 4), S. 31 (34).
- 19 Gesamtändernder Abänderungsantrag zum IA 2177/A vom 28. Juni 2013. Vgl. dazu etwa C. Konrath, Das Demokratiepaket 2013, in: G. Baumgartner (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliches Recht 2014, Wien 2014, S. 345; vgl. auch mehrere Beiträge in T. Öhlinger/K. Poier (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus, Wien/Köln/Graz 2015.
- 20 Vgl. K. Poier, Verzahnung von direkter Demokratie und Parlamentarismus. Zur Einsetzung der „Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich“, in: A. Khol/G. Ofner/S. Karner/D. Halper (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2014, Wien 2015, S. 49.
- 21 Zur kontroversen Diskussion zu diesem Vorschlag vgl. etwa C. Bezemek, In der Mittlerrolle – Vom Diskurs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), Demokratie (Fn. 19), S. 339; H. Eberhard, Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie?, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), Demokratie (Fn. 19), S. 325; C. Jabloner, Schrankenloses Plebiszit?, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), Demokratie (Fn. 19), S. 303; A. Khol, Zweifel am Allheilmittel Direkte Demokratie, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), Demokratie (Fn. 19), S. 161; F. Merli, Themenbeschränkungen der direkten Demokratie, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), Demokratie (Fn. 19), S. 311; T. Öhlinger, Grenzen der direkten Demokratie aus österreichischer Sicht, in: A. Balthasar/P. Bußjäger/K. Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie, Wien 2014, S. 49; T. Öhlinger, Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), Demokratie (Fn. 19), S. 289.

### C. Die bisherige Praxis im Überblick

In diesem Kapitel soll ein Überblick über die Praxis der direkten Demokratie in Österreich in der Zweiten Republik seit 1945 auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene geboten werden.<sup>22</sup> Für die Bundesebene gibt es einen gesicherten Informationsstand. Auch für die Landesebene gibt es – nicht zuletzt, da die Anwendungsfälle überschaubar sind – einen relativ guten Informationsstand, wiewohl hier unterschiedliche Zählvarianten anzutreffen sind.<sup>23</sup> Für die Gemeindeebene fehlt es hingegen, wie noch näher erläutert wird, bislang an einer umfassenden Aufarbeitung.

#### I. Bundesebene

Auf Bundesebene gab es bisher in Österreich zwei Volksabstimmungen: 1978 eine fakultative Volksabstimmung zum Atomkraftwerk Zwentendorf (knappe Ablehnung) und 1994 eine obligatorische Volksabstimmung zum EU-Beitritt (deutliche Zustimmung).<sup>24</sup>

Die einzige Volksbefragung auf Bundesebene fand bislang 2013 zum Themenbereich Wehrpflicht/Berufsheer/Zivildienst statt und endete mit einer deutlichen Mehrheit für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und des Zivildienstes.<sup>25</sup>

Das zahlenmäßig am häufigsten eingesetzte Instrument der direkten Demokratie auf Bundesebene ist das Volksbegehren, das beginnend mit 1964 (Rundfunkbegehren) bislang 39 Mal zur Anwendung kam. Am erfolgreichsten war das Konferenzzentrum/Uno-City-Volksbegehren (1982) mit 1.361.562 Unterstützungen; am wenigsten erfolgreich waren die 2013 gescheiterten Volksbegehren „Demokratie jetzt!“ (69.740 Unterstützungen)

---

22 Dieses Kapitel ist eine adaptierte und aktualisierte Fassung des analogen Kapitels in *Poier, BürgerInnenpartizipation* (Fn. 12), S. 171 ff.

23 Dies liegt insbesondere auch an der rechtlichen Ausgestaltung der Instrumente. So fanden etwa zum Teil Volksbefragungen, die rechtlich als Instrumente auf Landesebene ausgestaltet sind und von der Landesregierung angeordnet werden, im Gebiet einer einzigen Gemeinde statt. Bei solchen Anwendungsfällen kann es daher schwierig sein, sie – aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung – der Landesebene oder – aufgrund der politischen Wirkung – der Gemeindeebene zuzuzählen.

24 Siehe [http://www.bmi.gv.at/410/Ergebnisse\\_bisheriger\\_Volksabstimmungen.aspx](http://www.bmi.gv.at/410/Ergebnisse_bisheriger_Volksabstimmungen.aspx) (Zugriff 2.8.2018).

25 Siehe [http://www.bmi.gv.at/416/Volksbefragung\\_2013.aspx](http://www.bmi.gv.at/416/Volksbefragung_2013.aspx) (Zugriff 2.8.2018).

und „Volksbegehren gegen Kirchenprivilegien“ (56.673 Unterstützungen).<sup>26</sup>

## II. Landesebene

Anders als auf Bundesebene wurde auf Landesebene das Instrument der Volksbefragung in der Praxis am häufigsten angewendet. Während es seit 1945 nur vier Volksabstimmungen in den österreichischen Bundesländern gab, wurden immerhin 18 Volksbefragungen durchgeführt. Das Instrument des Volksbegehrens, das auf Bundesebene das mit Abstand quantitativ wichtigste ist, wurde auf Länderebene bislang erst zehn Mal in Anspruch genommen.<sup>27</sup>

Abbildung 1: Direkte Demokratie auf Landesebene (und Bundesebene) in Österreich seit 1945

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Ges.	(Bund)
Volksabstimmung	1				1			2		4	(2)
Volksbefragung	2	3	1	1	5	1	3	2	-	18	(1)
Volksbegehren		3			1	5		1		10	(39)

Legende: B (Burgenland), K (Kärnten), NÖ (Niederösterreich), OÖ (Oberösterreich), S (Salzburg), St (Steiermark), T (Tirol), V (Vorarlberg), W (Wien)

Quelle: Eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Dezember 2017.

26 Siehe [http://www.bmi.gv.at/411/Alle\\_Volksbegehren\\_der\\_zweiten\\_Republik.aspx](http://www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx) (Zugriff 2.8.2018).

27 Die Praxis der Instrumente der direkten Demokratie auf Länderebene ist zum Teil auf den Homepages der Ämter der Landesregierungen dokumentiert, allerdings sind diese Darstellungen nicht vollständig. Die hier präsentierte Aufzählung erhebt daher auch nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern gibt den Forschungsstand entsprechend den bisherigen Recherchen des Verfassers wieder. Unvollständig sind die Zahlen insbesondere in jenen Fällen, in denen – wie schon erläutert – Instrumente der direkten Demokratie der Länderebene nur in einem bestimmten Gebiet eines Bundeslandes, insbesondere nur in einer einzigen Gemeinde, ausgeübt wurden.

### III. Gemeindeebene

Hinsichtlich der Praxis der Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich ist vorauszuschicken, dass die Datenlage bislang sehr dünn war und es diesbezüglich an verlässlichen Informationen weitgehend fehlte.<sup>28</sup> Aus diesen Gründen startete der Verfasser vor einigen Jahren das Projekt eines Aufbaus einer entsprechenden Datenbank. Alle ca. 2.100 (zu Beginn des Projekts: 2.354) österreichischen Gemeinden wurden in mehreren Wellen kontaktiert.<sup>29</sup> Immerhin gab es bislang Rückmeldungen von ca. 1.800 Gemeinden. In ca. 700 österreichischen Gemeinden wurden in Summe ca. 1.900 Anwendungsfälle – unterschiedlichster Art – der direkten Demokratie „entdeckt“. Das ist in Hinblick auf die bislang vorhandenen Forschungsdaten ein erfreulicher Fortschritt. Mit durchschnittlich nicht einmal einem Anwendungsfall pro Gemeinde in der gesamten Zweiten Republik zeigt dies aber eine bislang rudimentäre Praxis der direkten Demokratie auf Gemeindeebene. Die bisherigen Forschungsergebnisse sollen in weiterer Folge kurz präsentiert werden.

Wie aus Abb. 2 ersichtlich ist, ist auch auf Gemeindeebene die Volksbefragung das am häufigsten in Anspruch genommene Instrument der direkten Demokratie, während die Volksabstimmung und das Volksbegehren wesentlich seltener anzutreffen sind. Auffallend ist, dass neben der formellen Volksbefragung fast in gleich hoher Zahl informelle Befragungen vorliegen. Grundsätzlich zeigen die vorhandenen Zahlen einen deutlichen Anstieg der Anwendungsfälle in den letzten Jahren. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass zumindest ein Teil dieses Anstiegs allein auf die bessere

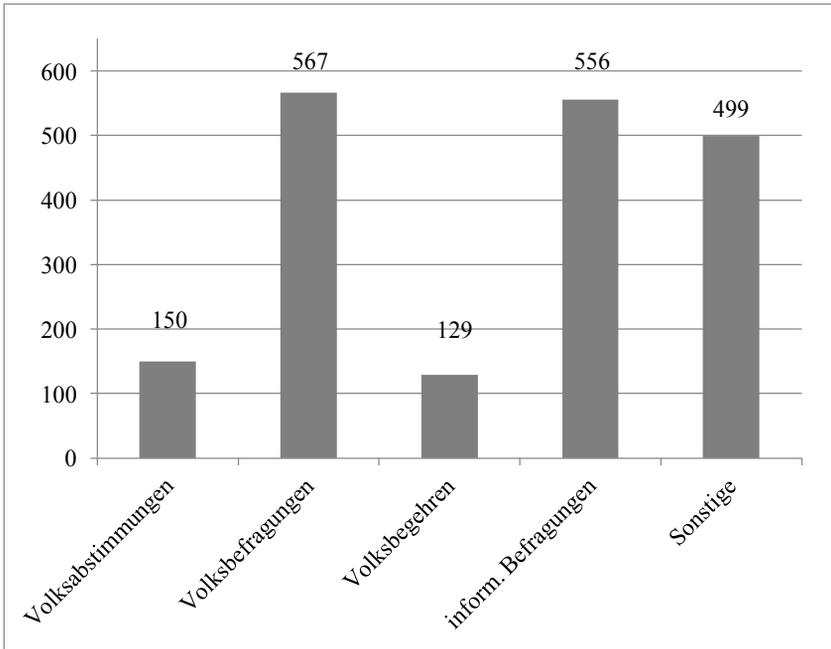
---

28 Zu Daten vgl. etwa *M. Dolezal/K. Poier*, Rechtliche Hürden, sozioökonomischer Kontext oder Struktur des Parteienwettbewerbs? Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Österreichs Gemeinden. Paper für den "Tag der Politikwissenschaft" 29. & 30. November 2012; *G. Pallaver/M. Brunazzo*, Direkte Demokratie in Tirol, Südtirol und im Trentino, in: P. Bußjäger/A. Gamper (Hrsg.), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, Wien 2015, S. 81; *W. Pleschberger/C. Mertens*, Zur Parteipolitisation der direkten kommunalen Demokratie, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung 2012, S. 24; *W. Pleschberger/C. Mertens*, Direkte Demokratie als Restriktion und Treiber der Stadtmodernisierung: Das Beispiel der Großstadt Wien (1973-2010), in: U. Altrock/S. Huning/T. Kuder/H. Nussli (Hrsg.), Die Anpassungsfähigkeit von Städten, Berlin 2014, S. 383; *W. Pleschberger*, Kommunale direkte Demokratie in Österreich – Strukturelle und prozedurale Probleme und Reformvorschläge, in: Öhlinger/Poier (Hrsg.), Demokratie (Fn. 19); S. 359; *Poier*, Demokratie (Fn. 18), S. 50 f.

29 Die hier dargelegten Zwischenergebnisse beziehen sich auf den Forschungsstand Ende Dezember 2017.

Datenlage in der jüngeren Zeit – insbesondere aufgrund von Internetpublikationen – zurückzuführen ist.

Abbildung 2: Direkte Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich seit 1945

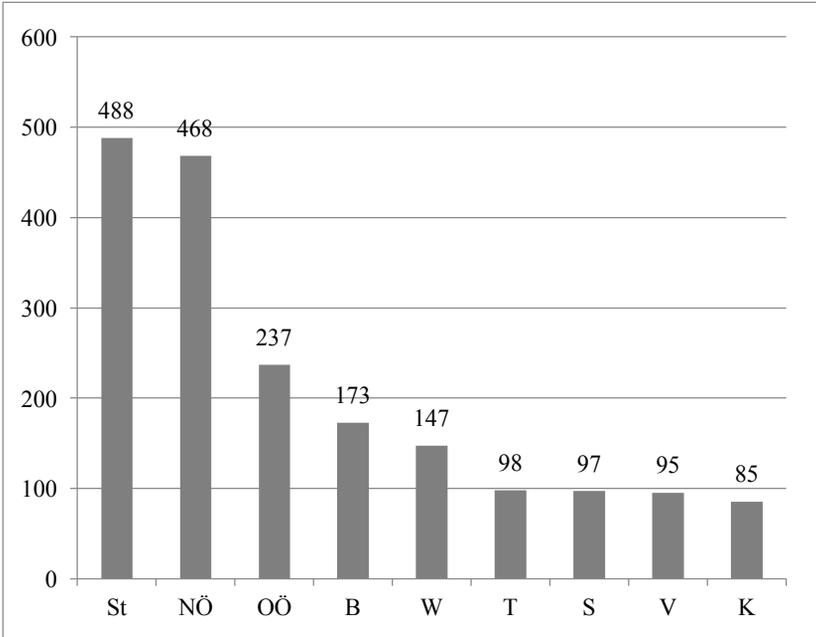


Quelle: Eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Dezember 2017.

Im Bundesländervergleich (siehe Abb. 3) weist in absoluten Zahlen die Steiermark die höchsten Anwendungsfälle auf, was insbesondere auch an den ca. 150 Anwendungsfällen im Zusammenhang mit einer vor kurzem durchgeführten tiefgreifenden Gemeindestrukturreform<sup>30</sup> liegt. Berücksichtigt man die Anzahl der Gemeinden, so weist die Steiermark ebenso – allerdings nach einer nunmehr deutlich verringerten Gemeindezahl – mit 1,70 Verfahren pro Gemeinde den höchsten Wert auf, gefolgt von Burgenland (1,01) und Vorarlberg (0,99). Die wenigsten Fälle sind in Tirol (0,35), Oberösterreich (0,54) und Kärnten (0,64) zu finden.

30 Die zu Beginn der Legislaturperiode im Jahr 2010 bestehenden 542 Gemeinden in der Steiermark wurden mit 1. Jänner 2015 zu nunmehr 287 Gemeinden zusammengelegt. Vgl. dazu umfassend *W. Wlattnig/M. Kindermann/H.-J. Hörmann*, Steiermärkische Gemeindestrukturreform 2015, Wien 2016.

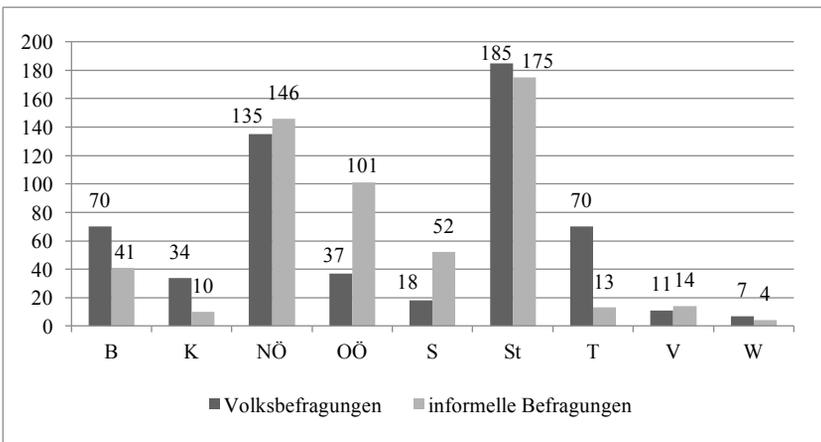
Abbildung 3: Direkte Demokratie auf Gemeindeebene im Bundesländervergleich



Quelle: Eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Dezember 2017.

Das Nebeneinander von formellen Volksbefragungen und informellen Befragungen gibt es (siehe Abb. 4) in allen Bundesländern.

Abbildung 4: Volksbefragungen und informelle Befragungen auf kommunaler Ebene



Quelle: Eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Dezember 2017.

Allerdings überwiegen im Burgenland, in Kärnten und in Tirol die formellen Volksbefragungen deutlich, während es in Oberösterreich und Salzburg eine deutliche Präferenz für informelle Befragungen zu geben scheint.

Direkte Demokratie wird nicht nur in absoluten Zahlen im Vergleich zur Bundes- und Landesebene auf Gemeindeebene am häufigsten in Anspruch genommen, sondern die Gemeinden sind im Bereich der Partizipation auch „Experimentierlaboratorien“. Immer wieder werden neue Formen der Beteiligung versucht und gelebt, zuletzt etwa verstärkt auch das Modell der „Bürgerräte“<sup>31</sup>. Die Gemeinden sind damit auch Vorreiter und Modellgeber. Auffallend ist zweifelsohne die häufige Inanspruchnahme der informellen Befragung, die quasi im rechtsfreien Raum bzw. im Bereich der nichthoheitlichen Verwaltung der Gemeinden stattfindet. Offenbar gibt es eine relevante Unzufriedenheit der Gemeindeführungen mit der aktuellen Rechtslage, insbesondere etwa, was den Modus und die Dauer der Befragungen sowie was den Kreis der Teilnahmeberechtigten betrifft. Die daraus resultierende „Flucht“ aus der formellen direkten Demokratie ist aber auf Sicht nicht zuletzt in Hinblick auf den fehlenden Rechtsschutz unbefriedigend.<sup>32</sup> Es sollte daher zu einer Anpassung der Rechtslage kommen. Ein größerer Freiraum könnte den Gemeinden insofern verschafft werden, als man ihnen das Recht einräumen könnte, konkret festzulegen, welche Instrumente unter welchen Bedingungen in der jeweiligen Gemeinde zur Anwendung kommen sollen, während andererseits ein einheitlicher Rechtsschutzstandard zu gewährleisten wäre.

### *D. Zur Praxis der direkten Demokratie im Jahr 2017*

In diesem Kapitel soll ein kurzer Überblick über die im Jahr 2017 durchgeführten Verfahren direkter Demokratie in Österreich geboten werden.

---

31 Vgl. dazu etwa *M. Hellrigl*, Bürgerräte: neues Instrument der BürgerInnenbeteiligung in der Landesverfassung, in: *Parlamentsdirektion* (Hrsg.), *Tätigkeitsbericht des Bundesrates*, Wien 2013, S. 12; *M. Hellrigl*, Bürgerräte in Vorarlberg, in: *P. Bußjäger/A. Balthasar/N. Sonntag* (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, Wien 2014, S. 163.

32 Vgl. dazu etwa *F. Merli*, Langsame Demokratie, in: *C. Jabloner/D. Kolonovits/G. Kucsko-Stadlmayer/R. Laurer/H. Mayer/R. Thienel* (Hrsg.), *Gedenkschrift Robert Walter*, Wien 2013, S. 487 (491 ff.); *Poier*, *Belebung* (Fn. 2), S. 123 f.; *S. Rosenberger/J. Stadlmair*, *Direkte Demokratie – Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen?*, in: *Öhlinger/Poier* (Hrsg.), *Demokratie* (Fn. 19), S. 227 (243 ff.).

## *I. Bundesebene*

Von 23. bis 30. Jänner 2017 war der sogenannte Eintragungszeitraum des Volksbegehrens „Gegen TTIP / CETA“, in dem dieses Volksbegehren von den Bürgerinnen und Bürgern bei der jeweiligen Gemeinde unterstützt werden konnte.<sup>33</sup>

Das Volksbegehren war von einem SPÖ-Landtagsabgeordneten aus Niederösterreich initiiert worden und hatte den Wortlaut: „Der Nationalrat möge ein Bundesverfassungsgesetz beschließen, das österreichischen Organen untersagt, die Handelsabkommen mit den USA (TTIP) und Kanada (CETA) oder das plurilaterale Dienstleistungsabkommen (TiSA) zu unterzeichnen, zu genehmigen oder abzuschließen.“

Eingebracht wurde das Volksbegehren mit 39.854 Unterstützungserklärungen. Nach dem Eintragungszeitraum wurde es insgesamt von 562.379 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 8,87% entspricht. Damit war das Volksbegehren das elfterfolgreichste aller bisherigen 39 Volksbegehren in Österreich.

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen April und Oktober 2017 statt. Wie zu TTIP und CETA im Allgemeinen, gab es auch bezüglich des Volksbegehrens sehr kontroverse Positionen seitens der politischen Parteien im Parlament. Auch wenn das Volksbegehren von einem SPÖ-Politiker initiiert worden war, vertrat die SPÖ-ÖVP-Koalition eine grundsätzlich positive Haltung den Handelsabkommen gegenüber. FPÖ und Grüne forderten im Parlament, eine Volksbefragung über die Handelsabkommen abzuhalten, dies fand jedoch keine Mehrheit.

Das vom Volksbegehren geforderte Bundesverfassungsgesetz zur Verhinderung der Unterzeichnung der Handelsabkommen wurde jedenfalls nicht beschlossen. Die Ratifikation des Handelsabkommens CETA wurde hingegen im Juni 2018 im österreichischen Parlament – nach den Nationalratswahlen 2017 und der Bildung der ÖVP-FPÖ-Bundesregierung nunmehr unter geänderten politischen Rahmenbedingungen – mit Stimmen von ÖVP, FPÖ und NEOS genehmigt.

---

33 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter [https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren\\_der\\_XX\\_Gesetzgebungsperiode/Gegen\\_TTIP\\_CETA/](https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Gegen_TTIP_CETA/) (Zugriff 20.7.2018).

## II. Landesebene

In Tirol fand am 15. Oktober 2017 die landesweite „Volksbefragung Olympia 2026“ statt.<sup>34</sup>

Die Volksbefragung fand auf Beschluss der Tiroler Landesregierung statt, um – so die Argumentation – die Bevölkerung einzubinden und damit deren „Rückhalt“ für eine Olympia-Bewerbung sicherzustellen.<sup>35</sup> Die Fragestellung bei der Volksbefragung lautete: „Soll das Land Tirol ein selbstbewusstes Angebot für nachhaltige, regional angepasste sowie wirtschaftlich und ökologisch vertretbare Olympische und Paralympische Winterspiele Innsbruck-Tirol 2026 legen?“

Obwohl sich bis auf eine Oppositionspartei (Liste FRITZ) alle Parteien im Landtag für eine Olympia-Bewerbung aussprachen,<sup>36</sup> wurde diese seitens der Bevölkerung in der Volksbefragung abgelehnt. Von den 536.817 Stimmberechtigten gaben 342.711 (63,84%) ihre Stimme ab. Von den gültigen Stimmen, 341.204 (99,56%), entfielen 159.510 (46,75%) auf Ja, 181.694 (53,25%) auf Nein.

Auch wenn die Volksbefragung keine bindende Wirkung hat, wurde dieses Ergebnis von der Tiroler Politik akzeptiert. Die Pläne für Olympia 2026 wurden daher fallen gelassen.

Vor der Befragung hatte es noch einen öffentlichen Streit über die Formulierung der bei der Volksbefragung vorgelegten Frage gegeben. Die die Olympia-Bewerbung ablehnende Oppositionspartei sowie die Initiative „mehr demokratie“ vertraten die Meinung, die Frage sei manipulativ formuliert bzw. es handle sich um eine Suggestivfrage.<sup>37</sup> Eine beim Verfassungsgerichtshof nach der Abhaltung der Volksbefragung eingebrachte Anfechtung durch eine Mehrzahl an bei der Volksbefragung Stimmberechtigten, in der unter anderem diese Formulierung bekämpft wurde, wies der Verfassungsgerichtshof allerdings aus mehreren formalen Gründen zurück, ohne in der Sache selbst zu entscheiden.<sup>38</sup>

---

34 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Amtes der Tiroler Landesregierung, abrufbar unter <https://www.tirol.gv.at/buergerservice/volksbefragung-olympia-2026/> (Zugriff 20.7.2018).

35 Vgl. exemplarisch den Medienartikel, abrufbar unter [https://diepresse.com/home/sport/olympia/5162379/Olympia-2026-in-Tirol\\_Land-und-Stadt-wollen-Bevoelkerung-einbinden](https://diepresse.com/home/sport/olympia/5162379/Olympia-2026-in-Tirol_Land-und-Stadt-wollen-Bevoelkerung-einbinden) (Zugriff 20.7.2018).

36 Vgl. exemplarisch den Medienartikel, abrufbar unter <https://derstandard.at/2000065203335/Wie-Tirol-um-Olympia-ringt> (Zugriff 20.7.2018).

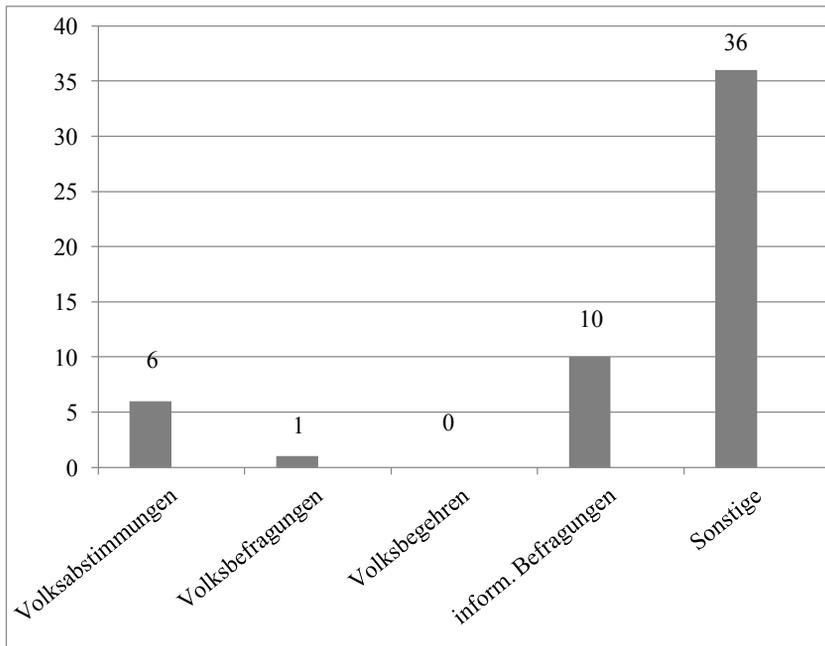
37 Vgl. exemplarisch den Medienartikel, abrufbar unter <https://tirol.orf.at/news/stories/2868816/> (Zugriff 20.7.2018).

38 VfGH vom 24. November 2017, G 278/2017, V 117/2017, W III 1/2017.

### III. Gemeindeebene

Da es keine vollständige systematische Erfassung der Verfahren direkter Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich gibt, kann hier nur ein Überblick über jene Verfahren gegeben werden, die dem Autor bekannt geworden sind. Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann damit leider nicht verbunden werden. Des Weiteren stützen sich manche Informationen allein auf – nicht immer verlässliche – Medienmeldungen. Zur Orientierung kann dieser Überblick dennoch nützlich sein.

Abbildung 5: Direkte Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich 2017



Quelle: Eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Dezember 2017.

Insgesamt sind dem Autor für das Jahr 2017 auf der Gemeindeebene in Österreich 53 Verfahren direktdemokratischer Beteiligung bislang bekannt geworden.

Von den sechs Volksabstimmungen fanden zwei im Burgenland (Themen: Renovierung/Umbau einer Leichenhalle; Änderung des Flächenwidmungsplanes für den Bau eines orthodoxen Klosters), eine in Tirol (Verlegung einer Seilbahn-Bergstation) und drei in Vorarlberg (Sanierung/Verlegung einer Sportanlage; Widmung eines Grundstückes als Park; Errichtung einer Steganlage für Passagierschiffe) statt.

In Vorarlberg fand eine offizielle Volksbefragung statt (Sanierung oder Verkauf eines gemeindeeigenen Gebäudes). Zehn weitere Befragungen in Gemeinden waren bloß informell: eine in Kärnten (Trassenführung einer Straße), drei in der Steiermark (Radwegkonzept; Wechsel eines Gemeindeteiles in eine andere Gemeinde; Ortskernerneuerung), eine in Tirol (Mobilität), drei in Vorarlberg (Nahversorgung; Stadtentwicklung; Budgetsanierung) und zwei in Wien (beide Male Parkraumbewirtschaftung). Damit verstärkte sich der schon oben dargelegte Trend, dass Befragungen vielfach außerhalb der gesetzlichen Regelungen für direkte Demokratie stattfinden.

Zu der größeren Zahl an sonstigen Beteiligungsformen zählen insbesondere Unterschriftensammlungen bzw. „Online-Petitionen“<sup>39</sup> zu unterschiedlichsten kommunalen Themenbereichen.

### *E. Regierungsprogramm 2017 – Ausblick*

Wie schon oben angesprochen, war direkte Demokratie auch ein wichtiges Thema in den Regierungsverhandlungen zwischen ÖVP und FPÖ, die im Dezember 2017 – nach der Nationalratswahl am 15. Oktober 2017 – zur Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung in Österreich führten.<sup>40</sup> Besonders die FPÖ blieb in den Verhandlungen bei ihrer langjährigen Forderung eines Ausbaus der direkten Demokratie. Auf Seiten der ÖVP war hingegen ein vermehrtes Unbehagen zu bemerken, dass derart den Oppositionsparteien vermehrte Veto- bzw. Blockademöglichkeiten eingeräumt werden könnten. Interessanterweise wurde allerdings in der medialen Öffentlichkeit – auch von Seiten der (angehenden) Opposition – sehr stark moniert, dass ein Ausbau der direkten Demokratie den Rechtspopulismus in Österreich weiter befördern würde.<sup>41</sup>

---

39 Auf die Frage, ob diese „Petitionen“ tatsächlich als Instrumente der direkten Demokratie zu bezeichnen bzw. zählen sind, kann hier nicht weiter und jedenfalls nicht abschließend eingegangen werden. Hingewiesen sei jedenfalls darauf, dass in Österreich der Unterschied zwischen Petitionen und „echten“ Instrumenten der direkten Demokratie aufgrund des „Petitionscharakters“ des Volksbegehrens immer schon unklar und umstritten war.

40 Der Autor wirkte als von der ÖVP nommierter Experte persönlich an Teilen dieser Regierungsverhandlungen mit.

41 Vgl. exemplarisch den Medienartikel abrufbar unter <https://derstandard.at/2000068832277/Ausbau-der-direkten-Demokratie-kann-Republik-teuer-kommen> (Zugriff 2.8.2018).

Im Regierungsprogramm einigten sich ÖVP und FPÖ schließlich auf einen Kompromiss, der auch auf Zeit setzt.<sup>42</sup> Unter dem Schlagwort „Stärkung der Demokratie“<sup>43</sup> wird programmatisch vor allem ein (langsamer) Kulturwandel propagiert:

„Unsere Demokratie lebt davon, dass die Bürger die Gesellschaft aktiv mitgestalten. Auf der Ebene politischer Entscheidungsprozesse sind die Möglichkeiten zur direkten Mitwirkung in Österreich schwach ausgeprägt. In unserem stark von Parteien geprägten politischen System muss direkte Demokratie in Zukunft eine größere Rolle spielen. Politische Entscheidungsprozesse müssen näher an die Wähler herangeführt werden. Politische Partizipation kann man aber nicht einseitig verordnen, sondern muss von selbst wachsen. Um mehr direkte Demokratie zu leben, muss eine neue Kultur des öffentlichen Diskurses erarbeitet werden. Der Ausbau direktdemokratischer Elemente soll daher Schritt für Schritt und gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen.“

Konkret wird in einem ersten Schritt eine Verbesserung des derzeitigen Volksbegehrens angekündigt. Volksbegehren sollen in Zukunft als „echte Gesetzesinitiativen“ formal und prozedural den anderen Gesetzesanträgen im Parlament gleichgestellt werden. Volksbegehren sollen in Zukunft auch in eigenen Sitzungen in Ausschuss und Plenum des Nationalrates behandelt werden. Der Einbringer des Volksbegehrens erhält ein – medienwirksames – Rederecht im Nationalrat. Weiters soll es eine Stellungnahmepflicht des zuständigen Ministers und eine verpflichtende Begutachtung von in Form von Volksbegehren eingebrachten Gesetzesvorschlägen geben. Diese ersten Maßnahmen sollen – so das Regierungsprogramm – „rasch“ implementiert und nach drei Jahren evaluiert werden.

Erst gegen Ende der Gesetzgebungsperiode und nach erfolgreicher Evaluierung der oben dargestellten Weiterentwicklung des Volksbegehrens soll es im Jahr 2022 zu einer größeren Reform kommen. Vorgesehen ist dabei, dass ein Volksbegehren, das von mehr als 900.000 Wahlberechtigten unterstützt und vom Parlament nicht binnen eines Jahres umgesetzt wurde, den Wählern in Form einer Volksabstimmung vorgelegt wird. Allerdings soll der Verfassungsgerichtshof vorab klären, ob es einen Widerspruch zu den

---

42 In den Medien wurde der Kompromiss häufig auch als „Umfaller“ bewertet, ironischerweise insbesondere auch von Skeptikern eines Ausbaus der direkten Demokratie. Siehe exemplarisch den Medienartikel abrufbar unter <https://derstandard.at/2000070546679/Direkte-Demokratie-Respekt-vor-diesem-Umfaller> (Zugriff 2.8.2018).

43 „Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022“, abrufbar unter [https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm\\_2017-2022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017-2022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6) (Zugriff 2.8.2018), S. 19 f.

grund-, völker- und europarechtlichen Verpflichtungen Österreichs gibt. Im Falle eines solchen Widerspruchs oder, wenn das Volksbegehren die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union oder anderen internationalen Organisation betrifft, wäre eine Volksabstimmung nicht zulässig. Bei einer Volksabstimmung soll der Nationalrat einen Gegenvorschlag vorlegen können. Gültig und verbindlich wäre eine Volksabstimmung, wenn sie mehrheitlich angenommen würde und die Stimmen für die Umsetzung mindestens ein Drittel der wahlberechtigten Bevölkerung repräsentieren. Angekündigt ist weiters, dass die vorgesehenen Hürden schrittweise gesenkt werden könnten, wenn sich dieses Instrument in der Zukunft bewährt.

Dieser zweite, größere Schritt der Reform würde allerdings einer Verfassungsänderung bedürfen und damit zumindest einer Zweidrittelmehrheit im Parlament, über die die Regierungsparteien allerdings nicht verfügen. Wie oben schon angesprochen, würde eine solche Reform nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs auch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeuten, die zusätzlich noch eine Zustimmung des Volkes bei einer Volksabstimmung erforderte. Letztere wäre aber vermutlich die geringere Hürde für eine solche Reform als die Zweidrittelmehrheit im Parlament. Im Regierungsprogramm ist diesbezüglich vorgesehen, dass – sollte die Zweidrittelmehrheit für die Reform nicht zustande kommen – eine Volksbefragung über die Reformidee abgehalten werden soll.

Eine größere Reform der direkten Demokratie steht in Österreich daher nicht unmittelbar bevor, ist für die nähere Zukunft aber auch nicht ausgeschlossen. Zumindest scheint sicher, dass das Thema damit weiter in der öffentlichen Diskussion präsent bleiben wird. Ob dies auch zu einer Beflügelung der Praxis der direkten Demokratie auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene führt, ist derzeit noch nicht absehbar.

## *b) Deutschland*

### Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ – Direkte Demokratie ohne rechtliche Bindungskraft? Landesbericht Deutschland 2017

*Arne Pautsch*

#### *Abstract*

Bei dem bundesweit beachteten Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ vom 24. September 2017 in Berlin handelt es sich um eine Abstimmung über eine sog. „andere Vorlage“ nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin (VvB). Diese nicht auf einen Legislativakt im Rahmen der Volksgesetzgebung gerichtete Form einer direktdemokratischen Entscheidung existiert bereits seit 1989 in Schleswig-Holstein, seit 1992 in Brandenburg, seit 2001 in Hamburg und seit der Verfassungsänderung im Jahre 2006 auch in Berlin. Die solcherart geschaffene Möglichkeit, Volksbegehren und Volksentscheide auf sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung zu richten, wie es ansonsten in einigen Bundesländern nur im Wege der Volksinitiative bzw. des Volksantrags an das jeweilige Landesparlament möglich ist, um dieses mit dem verfolgten Gegenstand zu befassen, vermittelt der Volksentscheid über „andere Vorlagen“ den Eindruck, dass mit ihm auch eine rechtliche Bindungswirkung für die adressierten Verfassungsorgane verbunden sei. Das Beispiel des im Sinne der Abstimmungsfrage erfolgreichen Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ zeigt jedoch in recht eindrücklicher Weise, dass nach geltender Verfassungslage rechtliche Bindungskraft für den adressierten Berliner Senat von ihm gerade nicht ausgehen dürfte. Dieser Landesbericht nimmt den Berliner Volksentscheid zum Anlass, das Instrument des Volksbegehrens bzw. Volksentscheids über „andere Vorlagen“ kritisch zu beleuchten. Die Begrenztheit der Möglichkeiten, mit diesem direktdemokratischen Instrument Einfluss auf Exekutiventscheidungen zu nehmen – zumal auf solche, die aus einem mehrschichtigen Komplex von Planungsentscheidungen bestehen –, wird an „Berlin

braucht Tegel“ ebenso verdeutlicht wie an dem vorangegangenen (und unecht am Abstimmungsquorum gescheiterten) Volksentscheid „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!“ im Jahre 2008.

### A. Einleitung

Dem gemeinsam mit der Bundestagswahl am 24. September 2017 in Berlin abgehaltenen Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ über die Offenhaltung des Verkehrsflughafens Otto Lilienthal in Berlin-Tegel ist bundesweite Aufmerksamkeit zuteil geworden. Dies mag an der Verknüpfung mit der Bundestagswahl und auch daran liegen, dass der Volksentscheid in direktem Zusammenhang mit den medial präsenten Komplikationen um den neuen Hauptstadtflughafen BER in Berlin-Schönefeld steht. Beide Projekte sind rechtlich wie tatsächlich durch das sog. „Single Airport-Konzept“, dessen (planungs-)rechtliche Grundlagen unten (B.I.) noch aufgezeigt werden, miteinander auf das Engste verbunden. Letztlich findet sich in diesem Kontext auch – wenngleich zeitlich zurückliegend und politisch freilich weniger beachtet – der Volksentscheid über die Offenhaltung des früheren innerstädtischen Verkehrsflughafens Berlin-Tempelhof.<sup>1</sup> Auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum haben die mit dem „Single Airport-Konzept“ und – je nach Sichtweise – der Schließung bzw. Aufrechterhaltung des Verkehrsflughafens verbundenen Rechtsfragen Beachtung gefunden.<sup>2</sup>

- 
- 1 Dazu und den hier gleichsam ebenso relevanten Fragen nach der rechtlichen Bindungswirkung solcher Volksentscheide *O. Jung*, Die Reform der direkten Demokratie in Berlin 2006 (Teil II), in: *JdD* 2012, 2013, S. 229 (260 ff.); *M. Müller*, Bindungswirkungen von Volksentscheiden am Beispiel des Volksentscheides „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!“, in: *LKV* 2008, S. 451 ff.; siehe auch für Hamburg *H. P. Bull*, Der Volksentscheid: unverbindlich und folgenlos? Anmerkungen zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts im LBK-Streit, in: *NordÖR* 2005, S. 99 ff.; mit Blick auf die hier maßgebliche Thematik jüngst *J. Ziekow*, Rechtsgutachten zu den Fragen, welche Wirkungen der Volksentscheid vom 24. September betr. Weiterbetrieb des Flughafens Tegel zeitigt und welche Möglichkeiten zur Änderung des landesplanerisch festgelegten Single Airport-Konzepts bestehen, erstellt für die Fraktion der Freien Demokraten im Abgeordnetenhaus in Berlin, 3. April 2018, S. 24 ff. und passim.
  - 2 Siehe etwa *S. Kluckert*, Rechtliche Perspektiven für den Weiterbetrieb des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel, in: *DÖV* 2013, S. 874 ff.; *B. Schirmer*, Die Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel – Eine rechtliche Herausforderung, in: *DVBl.* 2018, S. 17 ff.; überdies sei auf die Rechtsgutachten und juristischen Stellungnahmen verwiesen, die zu der Frage der Offenhaltung des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel erstattet wurden, so etwa von *R. Geulen*, Planungs- und immissionsschutz-

Aus dem Blickwinkel der direkten Demokratie hält der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ ebenfalls relevante rechtliche Fragestellungen bereit, die eine nähere Befassung mit der Thematik lohnenswert erscheinen lassen. Dies gilt vor allem unter zwei Aspekten: Zum einen handelt es sich um einen auf eine frühere Volksinitiative zurückgehenden Volksentscheid, dem die Befassung mit einem bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung zugrunde liegt und die damit nicht auf einen Legislativakt gerichtet, d.h. nicht Gegenstand der Volksgesetzgebung ist. In diesem Zusammenhang ist auch von einem Volksentscheid über eine „andere Vorlage“ die Rede.<sup>3</sup> Zum anderen bezieht sich „Berlin braucht Tegel“ auf ein komplexes und zudem abgeschlossenes Planungsvorhaben der Exekutive (näher dazu unter B.I.). Insofern beleuchtet der Beitrag auch die rechtlichen Schwierigkeiten, über direktdemokratische Verfahren Einfluss auf exekutive Planungsentscheidungen zu nehmen.

Die mit dem Volksentscheid zur Abstimmung gestellte Frage lautete wie folgt:

„Der Flughafen Berlin-Tegel „Otto-Lilienthal“ ergänzt und entlastet den geplanten Flughafen Berlin Brandenburg „Willy Brandt“ (BER). Der Berliner Senat wird aufgefordert, sofort die Schließungsabsichten aufzugeben und alle Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern!“<sup>4</sup>

Der Verlauf des Verfahrens, das schließlich zum Volksentscheid am 24. September 2017 führte, basiert auf einer – nach der Verfassung von Berlin (VvB) indes nicht zwingenden – Dreistufigkeit direkter Demokratie.

---

rechtliche Fragestellungen bei einem Weiterbetrieb des Flughafens Tegel, Kurzgutachten, September 2017; *J. Kipp*, Stellungnahme zu den verfahrensrechtlichen Möglichkeiten und Risiken einer über die bisherige Festsetzung hinausgehenden Offenhaltung des Verkehrsflughafens Berlin Tegel, September 2017; *S. Paetow*, Rechtsgutachten zum Umgang des Senats von Berlin mit dem Ergebnis des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“, Januar 2018; *Ziekow*, Rechtsgutachten (Fn. 1). Siehe jüngst auch die Stellungnahme des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg zur befristeten Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel vom 26.6.2018 unter <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/43.pdf> (Zugriff 31.8.2018).

3 Zumeist in Anlehnung an den Verfassungswortlaut in Hamburg, vgl. Art. 50 Abs. 1 HmbVerf. Siehe für Berlin auch *Jung*, Reform (Fn. 1), S. 260 ff.

4 Vgl. <http://www.berlin-braucht-tegel.de/mitmachen/> (Zugriff 31.7.2018). Siehe auch die Amtliche Information der Landesabstimmungsleiterin zum Volksentscheid: [https://www.wahlen-berlin.de/abstimmungen/ve2017\\_Tegel/amtlicheInformationen\\_VE\\_17\\_03b.pdf?sel1=6054&sel2=1000](https://www.wahlen-berlin.de/abstimmungen/ve2017_Tegel/amtlicheInformationen_VE_17_03b.pdf?sel1=6054&sel2=1000) (Zugriff 31.7.2018).

Die zunächst vom Verein „Pro Tegel e.V.“ und der seinerzeit nicht im Abgeordnetenhaus vertretenen Berliner FDP eingereichte und von etwas mehr als 28.000 Unterstützerunterschriften getragene Initiative nach Art. 61 VvB mündete nach der nicht im Sinne der Initianten ausgegangenen Befassung im Abgeordnetenhaus schließlich in einem Volksbegehren gemäß Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB. Dieses Volksbegehren hat mit 204.263 gültigen Unterschriften die erforderliche Hürde, die bereits mit der erforderlichen Mindestzahl von 174.000 Unterschriften der Abstimmungsberechtigten erreicht gewesen wäre, genommen und war somit zustande gekommen. Es wurde dementsprechend von der zuständigen Landeswahlleiterin, die zugleich Landesabstimmungsleiterin ist, für zulässig erklärt.<sup>5</sup> Damit wurde der zusammen mit der Bundestagswahl am 24. September 2017 durchgeführte Volksentscheid für verbindlich bestimmt, für dessen Erfolg nach Maßgabe der VvB mindestens 613.000 Wahlberechtigte für die zur Abstimmung gestellte Frage hätten stimmen müssen. Diese Mehrheit wurde erreicht, der Volksentscheid war somit erfolgreich. Im Ergebnis haben sich 56,1 Prozent der Abstimmungsberechtigten im Sinne der Abstimmungsfrage entschieden, 41,7 Prozent dagegen. In juristischer Perspektive stellt sich im Nachgang der Entscheidung die ganz zentrale Frage nach der rechtlichen Bindungswirkung bzw. -kraft des Volksentscheids. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund dessen, dass der Volksentscheid gerade nicht auf einen Gesetzentwurf gerichtet war – was freilich mit Blick auf den sogleich (unter B.) noch darzustellenden Gegenstand als Ausdruck exekutiver Planung auch nicht zulässig gewesen wäre – und er somit gerade nicht als Teil des in Berlin nur zweistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens mit entsprechender Bindungskraft gewertet werden kann. Der Volksentscheid ist vielmehr als Ausdruck von Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB zu sehen, wonach Gegenstand eines Volksbegehrens und – wie vorliegend im Falle von dessen Zulässigkeit – auch eines hierauf folgenden Volksentscheids ein sonstiger Gegenstand der politischen Willensbildung sein kann. Darauf wird noch einzugehen sein. Das Abgeordnetenhaus hat jedenfalls auf parlamentarischem Wege – obschon nicht Adressat des Volksentscheids – eine Entscheidung im Sinne des Volksentscheids ausgeschlossen.<sup>6</sup>

---

5 Vgl. <http://www.berlin-braucht-tegel.de/wp-content/uploads/2015/12/20170404.pdf> (Zugriff 31.7.2018).

6 <https://www.tagesspiegel.de/berlin/txl-debatte-im-abgeordnetenhaus-der-flughafentegel-wird-parlamentarisch-beerdigt/22688460.html> (Zugriff 31.7.2018).

## *B. Hintergrund des Volksentscheids*

### *I. Die Offenhaltung des Verkehrsflughafens und das planungsrechtlich verfestigte „Single Airport-Konzept“*

Wie zuvor dargelegt, ist der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ darauf gerichtet, den Senat – und damit die zuständige Exekutive – dazu anzuhalten, die Schließungsabsichten aufzugeben und alle erforderlichen Maßnahmen einzuleiten, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern. Gegenstand des Volksentscheids ist somit eine vorangegangene Exekutiventscheidung. Genauer gesagt, handelt es sich um mehrere aufeinander bezogene Entscheidungen der planerischen Exekutive, in deren Mittelpunkt das sog. „Single Airport-Konzept“ steht. Daraus wird auch erkennbar, dass ein Volksentscheid über einen Gesetzentwurf zur „legislativen Verhinderung“ dieser bereits durch entsprechende Exekutiventscheidungen verfestigten Planung vor dem Hintergrund der normativen und dezisiven Vorgaben des Planungsrechts verfassungsrechtlich unzulässig gewesen wäre. Gleichwohl ist es trotz des Fehlens einer Legislativplanung bezüglich des Flughafenkonzepts im Großraum Berlin/Brandenburg mit Blick auf die hier interessierende Frage der Bindungskraft des (ja gleichwohl zulässigen und ausdrücklich auf eine exekutive Planung bezogenen) Volksentscheids angezeigt, diese Planungsentscheidungen, die sich zu dem „Single Airport-Konzept“ verdichten, noch einmal nachzuzeichnen.

Die planungsrechtlichen Grundlagen des „Single Airport-Konzepts“ – und damit in der Folge auch der Schließung des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel – reichen bis in die 1990er Jahre zurück. Im Jahre 1996 hatten sich der Bund, das Land Berlin und das Land Brandenburg als Gesellschafter der Berlin-Brandenburg Flughafen Holding im Rahmen eines Konsensbeschlusses darauf geeinigt, den Flugverkehr im Großraum Berlin unter Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof am Standort des Flughafens Schönefeld zu konzentrieren. Diese Absicht wurde schließlich 2003 planerisch im gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (LEPro) verfestigt und erhielt seine rechtliche Grundlage in § 19 Abs. 11 LEPro als Grundsatz der Raumordnung. Wenngleich es sich bei den Grundsätzen der Raumordnung zunächst nur um allgemein gehaltene Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums handelt, haben sie gleichwohl Auswirkungen auf nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Dies zeigt sich hier daran, dass sich dieser raumordnungsrechtliche Grundsatz als verbindliches Ziel im

Gemeinsamen Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) – ebenfalls aus dem Jahre 2003, derzeit in der Fassung vom 30. Mai 2006 – als (verbindliches) Ziel der Raumordnung (Z 1) wiederfindet. Insoweit heißt es wie folgt:

„Zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfes der Länder Berlin und Brandenburg ist der Flughafen Berlin-Schönefeld weiter zu entwickeln. Mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld sind die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen.“

Diese Konzentration, die zur raumordnungsrechtlichen Verfestigung des verfolgten „Single Airport-Konzepts“ führt, findet ihre Bestätigung schließlich auch im seit 2009 in Kraft befindlichen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B): Ebenfalls als (verbindliches) Ziel der Raumordnung ist dort unter 6.6 festgelegt, dass Flugverkehr in Berlin und Brandenburg nur auf dem Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg International (BBI) und bis zur Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld (BBI) nur auf den Flughäfen des Berliner Flughafen-systems zulässig ist. Dabei ist zugleich sichergestellt, dass die raumordnerische Zielfestlegung 1 des LEP FS bestehen bleibt.

Die Landesentwicklungspläne sind im Rahmen der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg jeweils als Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung in Kraft getreten und stellen somit Rechtsakte der Exekutive dar.<sup>7</sup> Ihre Änderung durch einen volksbeschlossenen Legislativakt wäre somit – wie bereits oben dargelegt – unzulässig.

Auch fachplanungsrechtlich hat das „Single Airport-Konzept“ seinen rechtlichen Niederschlag gefunden. Mit dem Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 wurde die luftverkehrsrechtliche Grundlage für den Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld zum heutigen Flughafen Berlin-Brandenburg (BER) geschaffen. In der Folge sind zudem auf diese Planungsentscheidungen Schließungsverfügungen der zuständigen Berliner Senatsverwaltung für die beiden in der Hauptstadt angesiedelten Verkehrsflughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof ergangen. Während die Schließung von Berlin-Tempelhof bereits erfolgt ist, wird die bereits verfügte Schließung von Berlin-Tegel mit Ablauf von sechs Monaten wirksam, nachdem die Start- und Landebahnen des neuen Flughafens BER in funktionsfähiger Weise in Betrieb genommen worden sind.

---

7 In Berlin: GVBl. S. 182; in Brandenburg: GVBl.II/15 Nr. 24.

## *II. Rechtliche Möglichkeiten einer Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel?*

Vor dem Hintergrund des Vorstehenden stellt sich im Weiteren die Frage, inwieweit dem durch die im Volksentscheid zur Abstimmung gestellte Frage adressierten Berliner Senat überhaupt Handlungsoptionen offenstehen, um der mit dem Volksentscheid verfolgten Offenhaltung des Verkehrsflughafens in Berlin-Tegel Rechnung tragen zu können. Sollte es sich nämlich von vornherein unter Einbeziehung aller Möglichkeiten als rechtlich unzulässig erweisen, die unter B.I. dargestellten – rechtskräftig abgeschlossenen – Planungen rückgängig zu machen mit der Option, den Verkehrsflughafen in Berlin-Tegel offenzuhalten, würde eine wie auch immer geardete Bindungswirkung des Volksentscheids von vornherein ausscheiden. Es wäre dann freilich bereits von einem an sich unzulässigen Volksentscheid auszugehen, da bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip der Grundsatz folgt, dass direktdemokratische Entscheidungen, die auf ein rechtlich unzulässiges (unmögliches) Ziel gerichtet sind, ihrerseits nicht zulässig sein können. Hiervon ist allerdings mit Blick auf den Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ nicht auszugehen. Denn die Zusammenschau der vorliegenden Gutachten über die Optionen einer Offenhaltung des Verkehrsflughafens Otto Lilienthal, die sich eingehend mit den (planungs-)rechtlichen Möglichkeiten einer dauerhaften Aufrechterhaltung des Flugbetriebs unter Rückgängigmachung der hier unter B.I. dargestellten Planungsentscheidungen auseinandersetzen, zeigt, dass jedenfalls ein Hinwirken des Senats auf eine konsensuale Änderung der Landesplanung durchaus möglich und im Sinne der Abstimmungsfrage auch objektiv geeignet wäre, die Planungen abzuändern.<sup>8</sup> Damit bestehen jedenfalls bei objektiver Betrachtung prima facie keine unüberwindbaren (planungs-)rechtlichen Hindernisse für eine Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel. Eine andere – hier maßgebliche – Frage ist hingegen, ob der erfolgreiche Volksentscheid den Berliner Senat auch dazu verpflichten kann, diese rechtlich mögliche Perspektive einer Offenhaltung des Flughafens zu verfolgen.

---

8 Eingehende Darstellung und Übersicht bei *Ziekow*, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 7 ff., insb. S. 16 f. und S. 61 ff.

*C. Die Einordnung des Volksentscheids in das System der direkten Demokratie (nicht nur in Berlin)*

Ein Volksentscheid wie „Berlin braucht Tegel“ ist im System der in den Ländern durchgängig verwirklichten direkten Demokratie seinem Charakter nach nicht singulär. Ein entsprechendes Verfahren mit dem in Berlin verfolgten Ziel der Offenhaltung des Flughafens Tegel wäre in anderen Bundesländern nach Maßgabe der dortigen Landesverfassungen jedenfalls dann ebenfalls zulässig gewesen, wenn nach Maßgabe der jeweiligen Landesverfassung mittels Volksbegehren und Volksentscheid auch die Beschlussfassung über „bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung“ – und nicht nur eine bloße Befassung des Landesparlaments mit diesen Gegenständen im Wege der Volksinitiative bzw. des Volksantrags als sog. Befassungsinitiative – erfolgen darf.<sup>9</sup>

*I. Verfassungsvergleichende Einordnung der direkten Demokratie nach der VvB*

Wie alle übrigen Landesverfassungen kennt auch die VvB Bestimmungen zur direkten Demokratie auf Landesebene. Im Kern besteht dort das zweistufige Verfahren der Volksgesetzgebung, wonach über ein Volksbegehren die Durchführung eines Volksentscheids über Gesetzentwürfe durch das Volk beantragt werden kann. Daneben besteht mit der Volksinitiative, die in Berlin in Art. 61 VvB als „Einwohnerinitiative“<sup>10</sup> ausgestaltet ist und damit den Kreis der Antragsteller grundsätzlich weiter zieht als in anderen Bundesländern mit vergleichbarem selbstständigen Initiativrecht, ein von der Volksgesetzgebung losgelöstes eigenständiges Verfahren. Mit ihm

---

9 Ein solches Verfahren, mit dem durch Volksbegehren ein Volksentscheid über Gegenstände der politischen Willensbildung ermöglicht werden kann, findet sich neben Berlin noch in den Landesverfassungen der Länder Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein.

10 Damit knüpft die VvB seit Bestehen dieses Instruments gerade nicht an die Wahlberechtigung an, sondern bezieht alle Einwohner Berlins, die mindestens 16 Jahre alt sind, als Berechtigte ein. Dies begegnet deshalb keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, weil die Einwohnerinitiative als Befassungsinitiative lediglich eine Befassungspflicht des Abgeordnetenhauses auslöst, hingegen verbindliche Beschlüsse gerade nicht getroffen werden, vgl. P. Michaelis-Merzbach, in: H.-J. Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2009, Art. 61 Rn. 1.

kann bei Erreichen des jeweils vorgeschriebenen Quorums<sup>11</sup> verlangt werden, dass das Landesparlament mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befasst wird. Diese sog. Befassungsinitiative existiert in dieser eigenständigen Form neben Berlin auch noch in Niedersachsen (Art. 47 NdsVerf), Nordrhein-Westfalen (Art. 67a NRWVerf), Rheinland-Pfalz (Art. 108a RhPVerf) und Sachsen-Anhalt (Art. 80 LSAVerf). In den Ländern Brandenburg (Art. 76 ff. BbgVerf), Hamburg (Art. 50 HmbVerf), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 59 f. MVVerf) und Schleswig-Holstein (Art. 48 f. SchlHVerf) ist die Volksinitiative hingegen mehr oder weniger integraler Bestandteil des sog. dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens, indem sie dessen erste Stufe bildet. Sie steht dort somit in unmittelbarem Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheid über volksinitiierte Gesetze.<sup>12</sup>

In Berlin wird die Trennung von Volksinitiative („Einwohnerinitiative“) und Volksgesetzgebungsverfahren freilich noch dadurch ergänzt und verstärkt, dass seit der Verfassungsänderung im Jahre 2006<sup>13</sup> auch andere „Gegenstände der politischen Willensbildung“ als der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB) Gegenstand eines Volksbegehrens sein und somit dem Volksentscheid zugeführt werden können. D.h., dass auch eine sonstige Frage der politischen Willensbildung, die gerade kein Gesetz zum Gegenstand hat – wie dies auch und gerade bei „Berlin braucht Tegel“ der Fall ist –, volksbegehrens- und volksentscheidsfähig ist, wie Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB seit der maßgeblichen

---

11 In Berlin sind gemäß Art. 61 Abs. 1 Satz 2 VvB für eine erfolgreiche Einwohnerinitiative die Unterschriften von mindestens 20.000 Einwohnern, die mindestens 16 Jahre sein müssen, erforderlich. Diese Unterzeichnerzahl wurde, wie oben dargelegt (siehe unter A.), erreicht.

12 Zur verfassungsvergleichenden Perspektive etwa *J. Stender-Vorwachs*, in: V. Eppling u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 47 Rn. 6 f. Die Kopplung von Volksinitiative und (anschließendem) Volksbegehren bzw. Volksentscheid ist freilich nicht in allen Bundesländern zwingend. Während bspw. in Hamburg eine recht strikte Dreistufigkeit vorgegeben ist, ist etwa in Baden-Württemberg ein Volksbegehren, das auf einen Gesetzesbeschluss gerichtet ist, auch losgelöst von einem vorangegangenen Volksantrag als Befassungsinitiative zulässig. Allerdings kann ein „gescheiterter“ Volksantrag im Landtag, dem ein Gesetzentwurf zugrunde liegt, gemäß Art. 59 Abs. 2 BWVerf zum Gegenstand eines Volksbegehrens erhoben werden. Zum Ganzen *D. Winkler*, in: V. M. Haug (Hrsg.), *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, Kommentar, 2018, Art. 59 Rn. 60 ff.

13 Art. 62 VvB neu gefasst mit Wirkung vom 26.10.2006 durch Gesetz v. 25.5.2006 (GVBl. S. 446); dazu und zur Entstehungsgeschichte eingehend *Jung*, *Reform* (Fn. 1), S. 260 ff.

Verfassungsänderung ausdrücklich bestimmt. Vergleichbare Bestimmungen auf Verfassungsebene, welche Volksbegehren und Volksentscheid auf sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung erstrecken, finden sich neben Berlin noch in Brandenburg (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BbgVerf)<sup>14</sup>, Hamburg (Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HmbVerf)<sup>15</sup> und Schleswig-Holstein (Art. 49 Abs. 1, 2 SchlHVerf)<sup>16</sup>, wohingegen nach Maßgabe der jeweiligen Landesverfassung in allen übrigen Bundesländern Volksbegehren und Volksentscheid ausschließlich auf Gesetze bezogen sind.<sup>17</sup> Dezisive Formen direkter Demokratie sind somit in den meisten Bundesländern im Regelfall nur als Gesetzgebungsakte im Rahmen der dort verfassungsrechtlich vorgesehenen Volksgesetzgebung möglich.<sup>18</sup>

Die Möglichkeit, Volksbegehren und Volksentscheid neben der (Volks-)Gesetzgebung auch auf eine sonstige Frage der politischen Willensbildung zu richten, wie sie nach der obigen Darstellung ansonsten nur Gegenstand einer nicht-dezisiven Volksinitiative als Befassungsinitiative gegenüber dem Landesparlament sein kann, ist somit zwar keine singuläre Erscheinung, die sich nur in der VvB findet. Die Frage nach der Bindungswirkung bzw. Bindungskraft eines auf ein solches Begehren hin durchgeführten – erfolgreichen – Volksentscheids wirft jedoch nicht nur unter Berücksichtigung der (verfassungs-)rechtlichen Ausgangslage in Berlin Fragen auf. Diese gilt es im Weiteren zu klären.<sup>19</sup>

---

14 Sog. „andere Vorlage“ als Gegenstand eines Volksbegehrens.

15 Sog. „andere Vorlage“ als Gegenstand eines Volksbegehrens, allerdings als Bestandteil des dreistufigen Verfahrens.

16 Vorlage nach Art. 48 SchlHVerf als „sonstige Vorlage“.

17 Einen Sonderfall bildet Bremen insoweit, als zwar auch „andere Vorlagen“ Gegenstand eines Volksentscheids sein können (Art. 72 Abs. 1 BremVerf), diese aber gemäß Art. 70 Abs. 1 lit b) BremVerf stets „von oben“, d.h. durch die Bürgerschaft in Gestalt eines Referendums, dem Volksentscheid unterstellt werden.

18 Besondere Formen direkter Demokratie wie die in einigen Landesverfassungen vorgesehenen Referenden – vgl. etwa Art. 60 Abs. 2 bis 4 BWVerf; Art. 70 Abs. 1 lit. a) und b), Abs. 2 Satz 1 lit. a) und b) BremVerf; Art. 68 Abs. 3 NRWVerf und Art. 114 RhPfVerf – bleiben hier außer Betracht.

19 Zur Problematik der Bindungswirkung von Volksentscheiden, die auf ein Volksbegehren nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB zurückgehen, ausführlich auch Müller, Bindungswirkungen (Fn. 1), S. 451 ff., und Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 24 ff.

## *II. Volksbegehren und Volksentscheid über (andere) Gegenstände der politischen Willensbildung*

Nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB können Volksbegehren also auch darauf gerichtet werden, im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, sonstige Beschlüsse zu fassen. Als Gegenstand eines Volksbegehrens und eines auf dieses folgenden Volksentscheids kommen also neben volksbeschlossenen Akten der Gesetzgebung anstelle des Parlaments auch Beschlüsse über solche Willensbildungsakte in Betracht, die dem Abgeordnetenhaus als Landesparlament im Übrigen zustehen. Es ist bereits dargelegt worden, dass es sich dabei um Volksbegehren bzw. Volksentscheide über „andere Vorlagen“ handelt. Jedenfalls in Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein besteht neben Berlin diese Möglichkeit direktdemokratischer Entscheidung neben der Volksgesetzgebung ebenfalls.

### *D. Rechtliche Bindungswirkung des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“?*

Die entscheidende – und damit auch hier im Folgenden zu klärende – Frage lautet, ob und bejahendenfalls in welchem Umfang dem in der Sache erfolgreichen Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ rechtliche Bindungswirkung zukommt.

#### *I. Kein Legislativakt*

Unstreitig wäre die rechtliche Bindungswirkung dann gegeben, wenn der Volksentscheid auf einen Legislativakt, d.h. ein volksbeschlossenes Gesetz, gerichtet gewesen wäre. Dies folgt zum einen aus der Natur der Sache, da es sich bei der Abstimmung über einen Gesetzentwurf um die unmittelbare Teilhabe des Volkes als Souverän an der Gesetzgebung handelt und es insoweit zusätzlicher Legitimation nicht bedarf.<sup>20</sup> Da nach zutreffender Auffassung Volksgesetzgebung und parlamentarische Gesetzgebung ihrem Range nach auf einer Stufe stehen,<sup>21</sup> folgt aus dieser Gleichrangigkeit auch

---

20 Vgl. Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 20, unter Verweis auf ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2011 – 4/01 –, juris Rn. 175 f.

21 BlnVerfGH, Urteil v. 6.10.2009 – 143/08 –, juris Rn. 108; BlnVerfGH, Urteil v. 06.10.2009 – 63/08 –, juris Rn. 94; siehe auch BayVerfGH, Beschl. v. 31.3.2000

zwingend, dass dem volksbeschlossenen Gesetz die gleiche Bindungskraft zukommen muss wie jedem durch das Parlament beschlossenen Gesetz auch.<sup>22</sup> Zum anderen enthält auch die VvB einen deutlichen Anhaltspunkt dafür, dass sie diese Bindungswirkung von Gesetzen, die durch Volksentscheid zustande gekommen sind, gleichsam als gegeben voraussetzt. So heißt es nämlich in Art. 62 Abs. 5 VvB, dass der Präsident des Abgeordnetenhauses das durch Volksentscheid zustande gekommene Gesetz ausfertigt und der Regierende Bürgermeister es im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin verkündet. Auch insofern ist die Gleichrangigkeit von Parlamentsgesetz und volksbeschlossenem Gesetz verfassungsrechtlich belegt, da beide Legislativakte den gleichen rechtlichen Regeln bezüglich der Form ihres Inkrafttretens unterstellt werden.<sup>23</sup>

Da es sich bei dem Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ freilich nicht um eine solche direktdemokratische Entscheidung handelt, die auf den Erlass eines Gesetzes – mithin also einen Legislativakt – gerichtet ist, sondern ausdrücklich auf einen anderen Gegenstand der politischen Willensbildung,<sup>24</sup> bleibt zu fragen, ob auch insofern von der für die Volksgesetzge-

---

– Vf. 2-IX-00 –, juris Rn. 176; BremStGH, Urteil vom 14.2.2000 – St 1/98 –, juris Rn. 51; HmbVerfG, Urteil v. 22.4.2005 – 5/04 –, juris Rn. 83; HmbVerfG, Urteil v. 15.12.2004 – 6/04 –, juris Rn. 50, anders aber im Grundsatz wohl HmbVerfG, Urteil v. 13.10.2016 – 2/16 –, JZ 2017, S. 360 (365); für die Gleichrangigkeit siehe im Schrifttum etwa *M. Martini*, Wenn das Volks (mit-)entscheidet... Wechselbeziehungen und Konfliktlinien zwischen direkter und indirekter Demokratie, 2011, S. 82; *M. Rossi/S.-C. Lenski*, Treuepflichten im Nebeneinander von plebiszitärer und repräsentativer Demokratie, in: DVBl. 2008, S. 416 (417); *J. Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, Rechtsgrundlagen und Rechtswirksamkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik und ihren Ländern, 2008, S. 87 ff.; *Ziekow*, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 21.

22 So auch *P. M. Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, 2003, S. 42; *J. Isensee*, Volksgesetzgebung - Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie? In: DVBl. 2001, S. 1161 (1162); *M. Paus/A. Schmidt*, Das Grundgesetz und die direkte Demokratie auf staatlicher und kommunaler Ebene, in: JA 2012, S. 48 (51); im Ansatz wohl ebenfalls *M. Borowski*, Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, in: DÖV 2000, S. 481 (488 f.).

23 Diesen Gedanken allgemein entfaltend auch *Martini*, Volk (Fn. 21), S. 82.

24 Insofern ist auch nochmals zu betonen (siehe im Übrigen auch oben unter B.I.), dass ein Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ mit dem zur Abstimmung gestellten Inhalt in Form eines Gesetzes nicht zulässig gewesen wäre, da er sich gegen einen bzw. ggf. sogar mehrere Exekutiventscheidungen der planenden Administrative richtet. Alle durch den Volksentscheid betroffenen Entscheidungen stellen nämlich gerade keine sog. Legislativplanung dar.

bung festgestellten Gleichrangigkeit von repräsentativer und direkter Demokratie und damit einer für diese geltenden gleichen Bindungswirkung auszugehen ist.

## *II. Volksentscheid als Spiegelbild eines schlichten Parlamentsbeschlusses und dessen Bindungswirkung*

### 1. Einordnung des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“

Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB, was ebenfalls zum Ausdruck bringt, dass es sich nicht um einen Akt der Volksgesetzgebung handelt, für den Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB einschlägig wäre. Um zu bestimmen, ob und ggf. in welchem Umfang einem Volksentscheid über einen anderen Gegenstand der politischen Willensbildung nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB rechtliche Bindungskraft zukommt, bedarf es zunächst einer Vergewisserung darüber, welche politischen Willensbildungsakte überhaupt in zulässiger Weise unter diese Verfassungsbestimmung fallen (können). Dem Wortlaut nach ergibt sich eine Abgrenzung zunächst zur Volksgesetzgebung, indem durch die Formulierung „(...) können darüber hinaus darauf gerichtet werden (...)“ verdeutlicht wird, dass es sich bei dem Gegenstand eines Volksentscheids nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB um andere politische Entscheidungen als Legislativakte handeln muss. Dadurch, dass Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB überdies weiter darauf abhebt, dass der Volksentscheid einen Gegenstand der politischen Willensbildung „(...) im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses (...)“ betreffen muss, wird deutlich, dass Adressat des Volksentscheids an sich zunächst nur das Landesparlament sein kann. Insoweit bleibt daher mit Blick auf den Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ zu fragen, wie es zu werten ist, dass ausweislich der Abstimmungsfrage als Verfassungsorgan nicht das Abgeordnetenhaus, sondern der Senat – und damit die Exekutive – adressiert wird und, soweit überhaupt möglich, rechtlich gebunden werden soll. Vorausgeschickt, dass das mit dem Volksentscheid verfolgte Ziel, nämlich die Aufforderung, „(...) die Schließungsabsichten aufzugeben und alle Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern (...)“, rechtlich überhaupt nur von der Exekutive umgesetzt werden könnte, bleibt im Rahmen des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB nur die Parallele zum schlichten Parlaments-

beschluss. Denn das dort verfassungsmäßig verankerte Volksrecht, Volksbegehren und Volksentscheid auch auf andere Akte der politischen Willensbildung als Gesetze zu beziehen, kann sich von seinem Anwendungsbereich her nur auf dasjenige beziehen, was dem Abgeordnetenhaus als Landesparlament an Beschlüssen, die nicht Gesetzesbeschlüsse sind, seinerseits zu Gebote stünde. Insoweit bleibt nur der sog. schlichte Parlamentsbeschluss.<sup>25</sup> Dessen Spiegelbild ist gleichsam der Volksentscheid über (andere) Gegenstände der politischen Willensbildung. Nichts anderes ist somit auch durch den Wortlaut des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB zum Ausdruck gebracht.<sup>26</sup>

## 2. Bindungswirkung von Volksentscheiden nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB

Für die Bindungswirkung von Volksentscheiden nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB – d.h. solchen, die Spiegelbild eines schlichten Parlamentsbeschlusses sind – kann unter Zugrundelegung der – zutreffenden und oben für den Legislativbereich entfalteten – These von der Gleichrangigkeit von direkter und parlamentarischer Demokratie nichts anderes gelten als das zum Verhältnis von Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetz Gesagte. Die Volksrechte können daher mit Blick auf die Bindungswirkung von Volksentscheiden nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB nicht über dasjenige hinausreichen, was an Bindungskraft einem schlichten Parlamentsbeschluss zu eigen wäre. Mit anderen Worten steht dem Volksentscheid keine höhere Bin-

---

25 Zum Begriff etwa *A. D. Luch*, Handlungsformen, in: M. Morlok/U. Schliesky/D. Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, Handbuch, 2016, § 10 Rn. 29 ff.; zur (lediglich politischen) Bindungswirkung schlichter Parlamentsbeschlüsse siehe *E. Friesenhahn*, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, VVDStRL 16 (1958), S. 9 (36 mit Fn. 70); *K. J. Pautsch*, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, VVDStRL 16 (1958), S. 74 (100). Mit Blick darauf, dass die politische Wirkung des schlichten Parlamentsbeschlusses eine rein tatsächliche (und somit keine rechtliche) sei, siehe eingehend *K.-A. Sellmann*, *Der schlichte Parlamentsbeschluss*, 1966, S. 35 ff.

26 So eindeutig auch die Auffassung des BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 79; ebenso *Michaelis-Merzbach* (Fn. 8), Art. 62 Rn. 3.

dungswirkung zu als einem durch das Abgeordnetenhaus gefassten schlichten Parlamentsbeschluss.<sup>27</sup> Da schlichte Parlamentsbeschlüsse des Abgeordnetenhauses den Senat jedenfalls nicht rechtlich verpflichtend binden können, soweit dieser im Rahmen der Erfüllung seiner verfassungsgemäßen Aufgaben – und um solche handelt es sich auch bei der Umsetzung des aufgrund exekutiver Planung entwickelten „Single Airport-Konzepts“ – tätig wird, kann auch ein einer solchen schlichten (rechtlich unverbindlichen) Parlamentsbeschluss quasi ersetzender Volksentscheid keine weiterreichenden Bindungen im rechtlichen Sinne entfalten.<sup>28</sup> Ebenso wie ein schlichter Parlamentsbeschluss kommt somit auch einem Volksentscheid nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB, mit welchem die Exekutive gebunden werden soll, lediglich politische (und damit allenfalls faktische) Bindungswirkung zu.<sup>29</sup> Dies gilt jedenfalls solange und soweit, wie die Verfassung selbst keine weitergehende rechtliche Bindungswirkung vorsieht.<sup>30</sup>

Dass durch eine entsprechende Verfassungsregelung in zulässiger Weise einer „anderen Vorlage“, die durch Volksentscheid beschlossen wurde, eine höhere Bindungskraft für die von ihr betroffenen Verfassungsorgane beigegeben werden kann, zeigt die Bestimmung in Art. 50 Abs. 4 a HmbVerf. Danach ist ausdrücklich verfassungskräftig das Folgende festgelegt:

Art. 50 Abs. 4a HmbVerf

„Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. <sup>2</sup>Die Bindung kann nur durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. (...)“

Dieser Auszug aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg unterstreicht, dass eine rechtliche Bindungswirkung von Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ nur im Wege einer ausdrücklichen Niederlegung in

---

27 BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 79; siehe auch *Michaelis-Merzbach* (Fn. 8), Art. 62 Rn. 3; *M. Kloepfer/F. Schärdel*, Perspektiven der Volksgesetzgebung, in: DVBl. 2008, S. 1333 (1335); *Müller*, Bindungswirkungen (Fn. 1), S. 452 f.; *Rossi/Lenski*, Treuepflichten (Fn. 21), S. 419.

28 A.A. wohl aber *Ziekow*, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 25 ff., der die Prämissen insbesondere der vom BlnVerfGH verfolgten Argumentation hinterfragt und im Ergebnis von einer „Vollzugspflicht“ des Senats bezüglich des Ergebnisses des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ (und somit wohl auch einer rechtlichen Bindungswirkung des Volksentscheids) ausgeht (S. 28 ff., insb. S. 31 f.). Hierzu ist allerdings anzumerken, dass insbesondere die argumentative Bezugnahme auf die Bestimmung in Art. 50 Abs. 4a HmbVerf nicht verfährt, da es anders als in Hamburg in Berlin an einer in der VvB niedergelegten ausdrücklichen Bindung gerade fehlt.

29 So vor allem *Müller*, Bindungswirkungen (Fn. 1), S. 452 f.; s. auch *Rossi/Lenski*, Treuepflichten (Fn. 21), S. 419.

30 In diesem Sinne auch *M. Sachs*, Anmerkung zu HmbVerfG, Urteil v. 15.12.2004 - 6/04 -, JuS 2005, S. 838.

der Verfassung selbst möglich ist. Dies ist weder in der hier maßgeblichen VvB noch in der BbgVerf und der SchlHVerf vorgesehen, welche neben Hamburg ebenfalls die Zulässigkeit von Volksbegehren und Volksentscheid über andere Gegenstände der politischen Willensbildung zulassen. Damit bleibt es in Berlin dabei, dass eine Bindungswirkung des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ nicht über die rein politische Bindungskraft gegenüber dem adressierten Senat hinausreicht, die auch einem schlichten Parlamentsbeschluss des Abgeordnetenhauses nur zukäme. Aus dem Inbegriff der Bestimmung des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB selbst kann jedenfalls keine dieser Verfassungsnorm immanente Bindungswirkung im Rechtsinne hergeleitet werden.

Das zitierte Beispiel des Art. 50 Abs. 4 a HmbVerf zeigt bei näherer Betrachtung, dass die rechtliche Bindungskraft von Volksentscheiden, die auf „andere Vorlagen“ bezogen sind, aber auch dann allenfalls mäßig ausfallen dürfte, wenn die Bindung der Verfassungsorgane – in Hamburg also Parlament (Bürgerschaft) und Exekutive (Senat) – in der Verfassung selbst niedergelegt ist. Eine rechtliche Bindungswirkung in dem Sinne, dass das Ergebnis etwa auch von der Exekutive in jedem Fall umzusetzen sei, erschöpft sich auch hier in einer durch den Volksentscheid lediglich rechtlich untermauerten Bindungswirkung empfehlenden oder appellativen Charakters, da andernfalls schon aus kompetenziellen Gründen (Kernbereich exekutiver Zuständigkeit) ein Volksentscheid über andere Gegenstände der politischen Willensbildung auf ein unzulässiges Ziel gerichtet wäre. Der (direkt-)demokratische Mehrwert eines solchen Volksentscheides, der hinsichtlich seines Ziels gleichsam ins Leere lief, wäre mindestens zweifelhaft.<sup>31</sup>

Im Ergebnis bleibt also festzuhalten, dass der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ aus dem Inbegriff des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB selbst keine rechtliche Bindungskraft zu zeitigen vermag. Der nach der Abstimmungsfrage adressierte Berliner Senat wird somit im Rechtssinne durch den Volksentscheid, der das Spiegelbild eines schlichten Parlamentsbeschlusses darstellt, nicht gebunden. Dem Ergebnis des Volksentscheids kommt somit nur politische Bindungskraft zu. Sie reicht indes so weit, wie auch ein schlichter Parlamentsbeschluss tatsächlich reichen würde: Dessen politische Bindung besteht darin, dass die Regierung dem vom Parlament geäußerten Willen möglichst nachzukommen habe.<sup>32</sup> Eine justiziable und somit verfassungsgerichtlich klärungsfähige Angelegenheit dürfte hierin aber

---

31 Mit Blick auf bloß „empfehlende Volksentscheide“ zweifelnd wie hier wohl auch *Kloepfer/Schärdel*, Perspektiven (Fn. 27), S. 1335 ff.

32 *Sellmann*, Parlamentsbeschluss (Fn. 23), S. 36 f., 45.

kaum zu erblicken sein. Sie hätte in der Sache wohl kaum Aussicht auf Erfolg, soweit mit ihr erstrebt wird, den Berliner Senat infolge des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ zu einem rechtlich relevanten Tun – hier: sofortige Aufgabe der Schließungsabsichten und Einleitung aller Maßnahmen, die für die Sicherung des unbefristeten Fortbetriebs des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen erforderlich sind – anzuhalten.

### 3. Bindungswirkung aus dem Grundsatz der Organtreue?

Zum Teil wird auch vorgeschlagen, eine Bindungswirkung von Volksentscheiden allgemein – und damit auch solchen nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB – aus dem Grundsatz der Organtreue herzuleiten.<sup>33</sup> Dieser ungeschriebene, aus dem Gewaltenteilungsprinzip abgeleitete Grundsatz besagt im Kern, dass kein Staatsorgan seine Kompetenzen nutzen darf, um die Verteilung der Gewichte zwischen den Gewalten grundlegend zu verändern.<sup>34</sup> Mit anderen Worten muss also die Verteilung der Gewichte zwischen den Gewalten erhalten bleiben. Die Bewandnis dieses Organtreuegrundsatzes im vorliegenden Kontext, und zwar auch und gerade mit Blick auf Volksentscheide über „andere Vorlagen“, dürfte darin liegen, dass – wie Ziekow<sup>35</sup> unter Bezugnahme auf diejenigen landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen, die auch den Aspekt der Organtreue in den Blick nehmen, zutreffend hervorhebt – die durch den Volksentscheid adressierten Staatsorgane verpflichtet sind, „bei ihren eigenen Entscheidungen im Bereich der zum Volksentscheid gestellten Sachfrage nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen hinwegzugehen.“<sup>36</sup> Es dürfte daher jedenfalls im Grundsatz davon auszugehen sein, dass auch die Abstimmungsberechtigten in ihrer Gesamtheit bei einem Volksentscheid funktional wie ein Verfassungsorgan zu betrachten sind und sie sich insoweit auch

---

33 Angedacht – zumindest hilfsweise – bei Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 32 f., mit den Nachweisen dort in Fn. 69.

34 So S. Huster/J. Rux, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 20 Rn. 163, unter Verweis auf BVerfGE 9, 268 (279 f.); 22, 106 (111); 95, 1 (15).

35 Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 32 f.

36 Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 33, unter Verweis insbesondere auf HmbVerfG, Urteil v. 15.12.2004 – 6/04 – juris Rn. 76, und HmbVerfG, Urteil v. 27.4.2007 – 4/06 – juris Rn. 95 ff., sowie BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 76 ff. (insb. Rn. 80).

auf den Grundsatz der Organtreue berufen können.<sup>37</sup> Dies gilt zweifellos im Bereich der Volksgesetzgebung, mit anderen Worten also dann, wenn Gegenstand des Volksentscheids ein Gesetz ist. Insoweit – soweit es nämlich um die Berufung des Abstimmungsvolkes auf den Grundsatz der Organtreue im Hinblick auf volksbeschlossene Gesetze geht – ist die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte einheitlich.<sup>38</sup> Für die hier entscheidende Frage, ob der Organtreuegrundsatz zugunsten der Abstimmenden in ihrer Gesamtheit auch bei Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ im Sinne von Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB Geltung beanspruchen kann, muss Ausgangspunkt ebenfalls die Rolle des Souveräns bei Abstimmungen sein. Soweit nämlich die Verfassung wie hier in Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB den zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten (Art. 63 Abs. 1, 39 Abs. 2 VvB) das über Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB hinausgehende Volksrecht einräumt, auch andere Gegenstände der politischen Willensbildung zum Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheid zu machen, ändert sich an deren verfassungsrechtlichem Status nichts. Indem in Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB verfassungskräftig beide Volksrechte auch auf „andere Vorlagen“ gerichtet werden dürfen, kommt dem „Volk als Gesamtheit aller Deutschen mit Wohnsitz in Berlin (Art. 2 VvB)“<sup>39</sup> im funktionalen Sinne in der Tat kein anderer (jedenfalls kein geringerer) Wert zu als in der Volksgesetzgebung auch. Das Abstimmungsvolk (in Berlin) kann sich demnach gleich einem Verfassungsorgan gegenüber anderen Verfassungsorganen (nämlich den durch den Volksentscheid adressierten Organen) auf das Gebot der Organtreue berufen. Dies gilt nach Maßgabe der VvB sowohl in den Fällen des Art. 62 Abs. 1 Satz 1 als auch des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB.

Mit diesem Befund ist freilich noch nichts darüber gesagt, ob sich aus dem verfassungsrechtlichen Organtreuegrundsatz auch eine Bindungswirkung im rechtlichen Sinne bezüglich des Ergebnisses des Volksentscheids ableiten lässt. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass der Grundsatz der Organtreue, wie er durch die Verfassungsrechtsprechung geprägt wurde, im Kern die Pflicht aller Verfassungsorgane beinhaltet, bei Inanspruchnahme

---

37 Offen gelassen in diesem Sinne bei BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 78. Bejahend aber wohl auch *P. M. Huber*, Parlamentarische und plebiszitäre Gesetzgebung im Widerstreit, ZG 2009, S. 311 (320 ff.); *Kloepfer/Schärdel*, Perspektiven (Fn. 27), S. 1338, *Ziekow*, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 33.

38 Siehe etwa HmbVerfG, Urteil v. 15.12.2004 – 6/04 – juris Rn. 76, und HmbVerfG, Urteil v. 27.4.2007 – 4/06 – juris Rn. 95 ff., die beide ein Volksgesetzgebungsverfahren zum Gegenstand haben.

39 Siehe auch BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 78.

ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der übrigen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen.<sup>40</sup> Nach richtiger Einschätzung handelt es sich somit um den Ausdruck eines allgemeinen Rücksichtnahmegebots.

Zutreffend führt denn auch der BlnVerfGH hierzu das Folgende aus:

„(...) Das Gebot der Organtreue kann in derartigen Fällen allein die Verpflichtung der zuständigen Entscheidungsträger begründen, über die durch Volksentscheid bzw. vom Abgeordnetenhaus getroffene Entscheidung nicht leichtfertig hinwegzugehen, sondern diese zu würdigen und danach eine Abwägung vorzunehmen (...).“<sup>41</sup>

Die zitierte Passage aus dem Beschluss des BlnVerfGH zum – ebenfalls auf Art 62 Abs. 1 Satz 2 VvB gestützten – Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen!“ zeigt, dass die durch den Volksentscheid adressierten Verfassungsorgane – hier also wiederum der Berliner Senat – aus dem Gebot der Organtreue nur dazu angehalten werden, sich mit dem im Volksentscheid mit Mehrheit zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes überhaupt auseinandersetzen, diesen also bei ihrem eigenen Handeln als Verfassungsorgan nicht komplett ignorieren zu dürfen.<sup>42</sup> Eine eigentliche Bindungswirkung ist damit jedoch weder für Parlament (Abgeordnetenhaus) noch Regierung (Senat) sowie deren nachgeordnete Behörden verbunden.<sup>43</sup> Somit kann im Ergebnis aus dem Grundsatz der Organtreue schon gar nicht mehr hergeleitet werden als dasjenige, das sich bereits ohnehin aus dem materiellen Gehalt des Art. 62 Abs. 1 VvB ergibt. Er erschöpft sich in einem jedenfalls rechtlich nicht bindenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme unter den Verfassungsorganen, zu denen funktional auch die Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten zählt.

---

40 BVerfGE 45, 1 (39); 89, 155 (191); 90, 286 (337); HmbVerfG, NVwZ 2005, 685 (688); BbgVerfGH, NVwZ-RR 2003, 798 (799); SaarlVerfGH, NVwZ-RR 2003, 81 (82); auf diese Bezug nehmend auch BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 77.

41 BlnVerfGH, Beschluss v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris Rn. 80.

42 Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 34, bringt dies plastisch zum Ausdruck, wenn er konstatiert, dass jedenfalls eine „Erledigung durch Liegenlassen“ nicht ausreicht.

43 Ziekow, Rechtsgutachten (Fn. 1), S. 33 f.

#### 4. Zusammenfassende Bewertung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass dem Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ als Ergebnis einer Abstimmung über einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung im Sinne von Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB keine rechtliche Bindungswirkung für den durch die Abstimmungsfrage und das damit korrespondierende Abstimmungsergebnis adressierten Senat zukommt. Eine weitergehende Bindungswirkung könnte für das Abstimmungsergebnis von Volksentscheiden über andere Vorlagen allenfalls dann erzielt werden, wenn der verfassungsändernde (Volks-)Gesetzgeber eine solche höhere Bindungskraft – wie in Art. 50 Abs. 4a HmbVerf – in der Landesverfassung selbst niederlegte. Gleichwohl bliebe auch in diesem Fall fraglich, ob unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung eine solche „höhere Dignität“ der volksinitiierten und -beschlossenen „anderen Vorlage“ gegenüber einem schlichten Beschluss des Parlaments überhaupt in verfassungsrechtlich zulässiger Weise erreicht werden könnte. Vieles spricht dafür, dass sich auch diese „verfassungsverstärkte Bindungskraft“ lediglich auf einen empfehlenden und auf eine Befassungspflicht hinauslaufenden Charakter reduzierte. Die Grenze dürfte der Bestand dessen bilden, was zum Kernbereich der Exekutive zählt. Die Frage stellt sich freilich mit Blick auf die Verfassungslage in Berlin – wie dargelegt – gegenwärtig ohnehin nicht.

#### E. Ergebnis

Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ illustriert in recht deutlicher Weise die Begrenztheit „von unten“ initiiert direktdemokratischer Entscheidungen, die auf andere Gegenstände der politischen Willensbildung als den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Gesetzen gerichtet sind. Letztlich wird man trotz der verfassungsrechtlichen Verankerung der Möglichkeit, Volksbegehren und Volksentscheide nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB auch auf sonstige Bereiche staatlicher Willensbildung zu beziehen und damit eine Spiegelbildlichkeit zu schlichten Parlamentsbeschlüssen herbeizuführen, nicht umhinkommen, diesen volksbeschlossenen Entscheidungen die *rechtliche* Bindungskraft abzuspochen. Sie zeitigen *allein politische* Bindungskraft und vermögen eine Handlungspflicht im Sinne des Abstimmungsergebnisses nicht auszulösen.

Als Gegenstand der Staatswillensbildung sollten Gegenstände der politischen Willensbildung auch außerhalb von Volksgesetzgebungsverfahren

möglich sein. Allerdings ist ihr Ort die Volksinitiative in Gestalt der sog. Befassungsinitiative. Insoweit bleiben gleichwohl Fragen zu klären, etwa die Abgrenzung zum Petitionsrecht bzw. Petitionswesen und insoweit vor allem zu den in der vergangenen Zeit stärker hervorgetretenen Online-Petitionen und Öffentlichen Petitionen.<sup>44</sup> Denn man wird Befassungsinitiativen, die angesichts des Erreichens der in den Landesverfassungen vorgesehenen Quoren freilich erhebliche höhere Hürden zu nehmen haben als eine „einfache“ Parlamentspetition, jedenfalls nicht absprechen können, dass sie petitionsähnliche Funktionen erfüllen.<sup>45</sup> Auch wenn es in diesem Landesbericht um die Erweiterung dieser Befassungsinitiative – nämlich deren „Erhebung“ zu einem Gegenstand auch von Volksbegehren und Volksentscheid – gehen sollte, bleibt für die volksinitiierte Befassung mit Gegenständen der politischen Willensbildung ein wichtiges Anwendungsfeld. Volksinitiative und Volksantrag genügen wegen ihrer Einbindung in das parlamentarische Geschehen, um die politische Agenda auf direktdemokratischem Wege zu erweitern und zu bereichern. Demgegenüber sind Volksbegehren und Volksentscheid über „andere Vorlagen“ als dezisive Instrumente der direkten Demokratie wegen ihrer fehlenden Bindungskraft ungeeignet, um auf den staatlichen Willensbildungsprozess wirksam und rechts-erheblich einzuwirken. Anders gewendet: Folgt auf die Dezision keine Aktion durch die adressierten Staatsorgane, weil diese dazu nicht verpflichtet sind, droht der direktdemokratische Mehrwert sich in sein Gegenteil zu verkehren. Das Hauptaktionsfeld der direkten Demokratie in den Ländern sollte – ungeachtet der Besonderheiten auf der kommunalen Ebene – auf staatlicher Ebene die initiiierende Volksgesetzgebung sein bzw. bleiben.

---

44 Ausführlich dazu *A. Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, Online-Petitionen, Öffentliche Petitionen, Landesrecht, 2011, passim.

45 Ähnlich auch *J.-D. Kühne*, Gesetzgeberisches Neuland für Niedersachsen: Das Volksabstimmungsgesetz auf der Grundlage des Art. 50 Abs. 2 NV, in: *NdsVBl* 1995, S. 25 (26); *Winkler* (Fn. 12), Art. 59 Rn. 63 („qualifizierte Petition“).



**4.**

## **Rechtsprechung**



# Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie

*Fabian Wittreck*

## *I. Gerichte der Union*

Europäischer Gerichtshof (Große Kammer), Urteil v. 12.9.2017 – C-589/15 P – Europäische Bürgerinitiative „Eine Million Unterschriften für ein Europa der Solidarität“

In der Rechtssache C-589/15 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 13. November 2015,

*Alexios Anagnostakis*, wohnhaft in Athen (Griechenland), Prozessbevollmächtigte: A. Anagnostakis, dikigoros, und F. Moyse, avocat,

Rechtsmittelführer,

andere Partei des Verfahrens:

*Europäische Kommission*, vertreten durch M. Konstantinidis und H. Krämer als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten M. Ilešič, L. Bay Larsen und E. Juhász, der Kammerpräsidentinnen M. Berger und A. Prechal sowie der Richter A. Rosas, J. Malenovský, D. Šváby, S. Rodin (Berichterstatter) und C. Lycourgos,

Generalanwalt: P. Mengozzi,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 13. Dezember 2016,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. März 2017

folgendes

## Urteil

[1] Mit seinem Rechtsmittel begehrt Herr Alexios Anagnostakis die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 30. September 2015, *Anagnostakis/Kommission* (T-450/12, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2015:739), mit dem dieses seine Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses C(2012) 6289 final der Kommission vom 6. September 2012 über die ihr am 13. Juli 2012 vorgelegte Anmeldung der europäischen Bürgerinitiative „Eine Million Unterschriften für ein Europa der Solidarität“ (im Folgenden: streitiger Beschluss) abgewiesen hat.

## Rechtlicher Rahmen

[2] Die Erwägungsgründe 1, 2, 4 und 10 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. 2011, L 65, S. 1, und Berichtigung ABl. 2012, L 94, S. 49) lauten:

„(1) Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) stärkt die Unionsbürgerschaft und führt zu einer weiteren Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Union, indem unter anderem festgelegt wird, dass jeder Bürger das Recht hat, sich über eine europäische Bürgerinitiative am demokratischen Leben der Union zu beteiligen. Ähnlich wie das Recht, das dem Europäischen Parlament gemäß Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und dem Rat gemäß Artikel 241 AEUV eingeräumt wird, bietet dieses Verfahren den Bürgern die Möglichkeit, sich direkt mit der Aufforderung an die Europäische Kommission zu wenden, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der Verträge zu unterbreiten.

(2) Die für die Bürgerinitiative erforderlichen Verfahren und Bedingungen sollten klar, einfach, benutzerfreundlich und dem Wesen der Bürgerinitiative angemessen sein, um die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen. Sie sollten einen vernünftigen Ausgleich zwischen Rechten und Pflichten schaffen. [...]

(4) Die Kommission sollte den Bürgern auf Antrag Informationen und informelle Beratung zu Bürgerinitiativen bereitstellen, insbesondere was die Kriterien der Registrierung betrifft. [...]

(10) Um bei geplanten Bürgerinitiativen Kohärenz und Transparenz zu gewährleisten und eine Situation zu vermeiden, in der Unterschriften für eine geplante Bürgerinitiative gesammelt werden, die nicht den in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen entspricht, sollte es verpflichtend sein, diese Initiativen auf einer von der Kommission zur Verfügung gestellten Website vor Sammlung der notwendigen Unterstützungsbekundungen von Bürgern zu registrieren. Alle geplanten Bürgerinitiativen, die den in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen entsprechen,

sollten von der Kommission registriert werden. Die Kommission sollte die Registrierung gemäß den allgemeinen Grundsätzen guter Verwaltungspraxis vornehmen.“

[3] Art. 1 der Verordnung Nr. 211/2011 bestimmt:

„Diese Verordnung legt die Verfahren und Bedingungen für eine Bürgerinitiative gemäß Artikel 11 EUV und Artikel 24 AEUV fest.“

[4] In Art. 2 dieser Verordnung heißt es:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. ‚Bürgerinitiative‘ eine Initiative, die der Kommission gemäß dieser Verordnung vorgelegt wird und in der die Kommission aufgefordert wird, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht von Bürgern eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen, und die die Unterstützung von mindestens einer Million teilnahmeberechtigten Unterzeichnern aus mindestens einem Viertel aller Mitgliedstaaten erhalten hat; [...]

3. ‚Organisatoren‘ natürliche Personen, die einen Bürgerausschuss bilden, der für die Vorbereitung einer Bürgerinitiative sowie ihre Einreichung bei der Kommission verantwortlich ist.“

[5] Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung sieht vor:

„(1) Bevor sie mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen bei Unterzeichnern für eine geplante Bürgerinitiative beginnen, sind die Organisatoren verpflichtet, sie bei der Kommission anzumelden, wobei sie die in Anhang II genannten Informationen, insbesondere zum Gegenstand und zu den Zielen der geplanten Bürgerinitiative, bereitstellen.

Diese Informationen sind in einer der Amtssprachen der Union in einem zu diesem Zweck von der Kommission zur Verfügung gestellten Online-Register (nachstehend ‚Register‘ genannt) bereitzustellen.

Die Organisatoren stellen für das Register und – soweit zweckmäßig – auf ihrer Website regelmäßig aktualisierte Informationen über die Quellen der Unterstützung und Finanzierung für die geplante Bürgerinitiative bereit.

Nach Bestätigung der Registrierung gemäß Absatz 2 können die Organisatoren die geplante Bürgerinitiative zur Aufnahme in das Register in anderen Amtssprachen der Union bereitstellen. Die Übersetzung der geplanten Bürgerinitiative in andere Amtssprachen der Union fällt in die Verantwortung der Organisatoren.

Die Kommission richtet eine Kontaktstelle ein, die Informationen und Hilfe anbietet.

(2) Binnen zwei Monaten nach Eingang der in Anhang II genannten Informationen registriert die Kommission eine geplante Bürgerinitiative unter einer eindeutigen Identifikationsnummer und sendet eine entsprechende Bestätigung an die Organisatoren, sofern die folgenden Bedingungen erfüllt sind: [...]

b) die geplante Bürgerinitiative liegt nicht offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen; [...]

(3) Die Kommission verweigert die Registrierung, wenn die in Absatz 2 festgelegten Bedingungen nicht erfüllt sind.

Wenn die Kommission es ablehnt, eine geplante Bürgerinitiative zu registrieren, unterrichtet sie die Organisatoren über die Gründe der Ablehnung und alle möglichen gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe, die ihnen zur Verfügung stehen.“

## Vorgeschichte des Rechtsstreits und streitiger Beschluss

[6] Die Vorgeschichte des Rechtsstreits, wie sie sich aus dem angefochtenen Urteil ergibt, lässt sich wie folgt zusammenfassen.

[7] Am 13. Juli 2012 übermittelte Herr Anagnostakis der Kommission eine geplante europäische Bürgerinitiative (EBI) mit dem Titel „Eine Million Unterschriften für ein Europa der Solidarität“.

[8] Gegenstand der geplanten EBI war die unionsrechtliche Festschreibung des „Prinzips der Notlage“, wonach dann, wenn „die finanzielle und politische Existenz eines Staates in Gefahr gerät, weil dieser versucht, einer verabscheuungswürdigen Schuld nachzukommen ..., ... die Zurückweisung der Zahlung notwendig und gerechtfertigt [wird]“.

[9] Als Rechtsgrundlage für die Einführung dieses Prinzips wurde in der geplanten EBI die „Wirtschafts- und Währungspolitik (Art. 119 bis 144 AEUV)“ benannt.

[10] Mit dem streitigen Beschluss lehnte die Kommission unter Hinweis auf den Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 sowie auf die von ihr vorgenommene Prüfung der in der geplanten EBI geltend gemachten Bestimmungen des AEU-Vertrags, insbesondere des Art. 136 Abs. 1 AEUV, sowie „aller anderen denkbaren Rechtsgrundlagen“ die Registrierung der EBI mit der Begründung ab, dass diese offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

## Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

[11] Mit am 11. Oktober 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingereichter Klageschrift erhob Herr Anagnostakis Klage auf Nichtigklärung des streitigen Beschlusses.

[12] Er stützte seine Klage auf einen einzigen, in mehrere Teile gegliederten Grund, mit dem er rügte, der Kommission seien Rechtsfehler unterlaufen, als sie die Registrierung der geplanten EBI auf der Grundlage von

Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 abgelehnt habe. Insofern machte er im Wesentlichen geltend, die Kommission könne der geplanten EBI Folge leisten, indem sie den Erlass eines Rechtsakts auf der Grundlage von Art. 122 Abs. 1 und 2 und Art. 136 Abs. 1 Buchst. b AEUV sowie der Regeln des Völkerrechts vorschlage.

[13] Mit dem angefochtenen Urteil befand das Gericht, das von Amts wegen den Gesichtspunkt einer fehlenden oder unzureichenden Begründung prüfte, dass die Kommission bei dem Erlass des streitigen Beschlusses die Begründungspflicht beachtet habe. Ferner war es der Ansicht, die Kommission habe rechtsfehlerfrei angenommen, dass die geplante EBI offenkundig außerhalb der Befugnisse liege, aufgrund deren sie einen entsprechenden Rechtsakt vorschlagen könne. Demzufolge hat es die Klage als unbegründet abgewiesen.

#### Anträge der Parteien

[14] Mit seinem Rechtsmittel beantragt Herr Anagnostakis,

- das angefochtene Urteil aufzuheben;
- den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären;
- der Kommission aufzugeben, die geplante EBI zu registrieren sowie jede andere rechtlich erforderliche Maßnahme zu veranlassen, und
- der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

[15] Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und Herrn Anagnostakis die Kosten aufzuerlegen.

#### Zum Rechtsmittel

[16] Der Rechtsmittelführer führt für sein Rechtsmittel vier Gründe an. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund rügt er einen Rechtsfehler insoweit, als das Gericht befunden habe, dass die Kommission beim Erlass des streitigen Beschlusses der Begründungspflicht genügt habe. Die Rechtsmittelgründe zwei bis vier beziehen sich auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieses Beschlusses und werden auf eine fehlerhafte Auslegung des Art. 122 AEUV, des Art. 136 Abs. 1 AEUV und der Regeln des Völkerrechts gestützt.

Zum ersten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler, was die Frage der ausreichenden Begründung des streitigen Beschlusses betrifft

### Vorbringen der Parteien

[17] Mit seinem ersten Rechtsmittelgrund macht der Rechtsmittelführer geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es in den Rn. 28 bis 32 und 34 des angefochtenen Urteils befunden habe, dass der streitige Beschluss den Anforderungen genüge, die sich aus der Begründungspflicht, wie sie in Art. 296 AEUV verankert sei, ergäben.

[18] Zunächst irre das Gericht mit seiner Annahme in Rn. 28 des angefochtenen Urteils, wonach die schlichte Bezugnahme in dem streitigen Beschluss auf Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 durch die Kommission im Hinblick auf die Rechtsprechung zur Begründungspflicht eine ausreichende Begründung darstelle. Eine solche Bezugnahme sei nämlich keine ausführliche und klare Begründung dafür, dass das Fehlen einer Befugnis der Kommission „offenkundig“ im Sinne der genannten Bestimmung sei.

[19] Hierfür genüge sodann auch nicht die Feststellung des Gerichts in Rn. 27 des angefochtenen Urteils, dass die Kommission eine „eingehende ... Prüfung der in [der geplanten Bürgerinitiative] genannten Vertragsbestimmungen (Art. 119 [AEUV] bis 144 AEUV) und aller anderen denkbaren Rechtsgrundlagen“ vorgenommen habe.

[20] Das Gleiche gelte auch für die Bezugnahme auf Art. 136 Abs. 1 AEUV in dem streitigen Beschluss.

[21] Schließlich habe das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es in den Rn. 30 und 31 des angefochtenen Urteils die Ansicht vertreten habe, dass die Begründung des streitigen Beschlusses im Hinblick auf dessen Art und den Kontext, in dem er erlassen worden sei, ausreichend sei. Diese Argumentation des Gerichts stehe zum einen in keinem Zusammenhang mit der Offenkundigkeit des Fehlens einer Befugnis der Kommission. Zum anderen stelle sie fälschlicherweise zwischen dem in Rn. 30 des angefochtenen Urteils angesprochenen angeblichen Fehlen an „Klarheit und Genauigkeit hinsichtlich der behaupteten Rechtsgrundlage für die Befugnis der Kommission, einen Vorschlag für einen Rechtsakt ... vorzulegen“, und der Verpflichtung zur Angabe der dem streitigen Beschluss zugrunde liegenden Gründe eine kausale Verknüpfung her.

[22] Die Kommission pflichtet der mit dem ersten Rechtsmittelgrund beanstandeten Begründung des Gerichts bei und vertritt die Auffassung, dass dieser Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen sei.

## Würdigung durch den Gerichtshof

[23] Eingangs ist daran zu erinnern, dass der durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Art. 11 Abs. 4 EUV den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern das Recht zuerkennt, unter bestimmten Voraussetzungen die Initiative zu ergreifen und die Kommission aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.

[24] Das Recht, eine EBI zu ergreifen, ist – wie insbesondere auch das Petitionsrecht beim Parlament – ein Instrument bezüglich des in Art. 10 Abs. 3 EUV vorgesehenen Rechts der Bürgerinnen und Bürger, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen, indem es ihnen erlaubt, sich unmittelbar mit einer Eingabe an die Kommission zu wenden, in der diese aufgefordert wird, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten, um die Verträge umzusetzen.

[25] Die für eine EBI geltenden Verfahren und Bedingungen sind gemäß Art. 24 Abs. 1 AEUV in der Verordnung Nr. 211/2011 näher geregelt worden. Art. 4 dieser Verordnung legt die Bedingungen für die Registrierung einer geplanten EBI durch die Kommission fest.

[26] Als eine dieser Bedingungen sieht Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 vor, dass eine geplante EBI von der Kommission registriert wird, sofern sie „nicht offenkundig außerhalb des Rahmens [liegt], in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen“.

[27] In Anwendung dieser Bestimmung lehnte die Kommission mit dem streitigen Beschluss die Registrierung der ihr vom Rechtsmittelführer vorgelegten geplanten EBI ab.

[28] Insoweit ist, da der Rechtsmittelführer mit seinem ersten Rechtsmittelgrund geltend macht, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen habe, indem es der Ansicht gewesen sei, dass der streitige Beschluss mit einer ausreichenden Begründung versehen sei, hervorzuheben, dass die Verpflichtung zur Unterrichtung der Organisatoren über die Gründe für die Ablehnung der Registrierung ihrer geplanten EBI, wie sie in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 vorgesehen ist, die spezifische Ausprägung der in Art. 296 AEUV verankerten Pflicht zur Begründung von Rechtsakten in Bezug auf die EBI darstellt. Nach ständiger Rechtsprechung zu diesem Artikel muss die Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt

erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. u.a. Urteil vom 6. März 2003, Interporc/Kommission, C-41/00 P, EU:C:2003:125, Rn. 55).

[29] Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung ist das Begründungserfordernis nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteile vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 150, und vom 21. Dezember 2016, Club Hotel Loutraki u.a./Kommission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, Rn. 47).

[30] Diese in den Rn. 22 bis 24 des angefochtenen Urteils zutreffend in Erinnerung gerufenen Grundsätze sind der Maßstab für die Prüfung, ob das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, indem es der Ansicht war, dass die Kommission bei dem Erlass des streitigen Beschlusses die Begründungspflicht beachtet habe.

[31] Im vorliegenden Fall steht, wie vom Gericht in Rn. 28 des angefochtenen Urteils ausgeführt, fest, dass ausweislich des streitigen Beschlusses die Nichterfüllung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 vorgesehenen Bedingung der Grund für die Ablehnung der Registrierung der geplanten EBI war. Dazu hieß es in dem streitigen Beschluss, dass sich die Kommission weder durch die in der geplanten EBI angeführten Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungspolitik der Union, nämlich die Art. 119 bis 144 AEUV, noch durch irgendeine andere Rechtsgrundlage ermächtigt gesehen habe, einen Vorschlag in dem mit der geplanten EBI begehrten Sinne für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. In diesem Zusammenhang äußerte sich die Kommission insbesondere zu Art. 136 Abs. 1 AEUV und legte die Gründe dar, weshalb ihrer Auffassung nach diese Bestimmung insoweit keine geeignete Rechtsgrundlage darstellen konnte.

[32] Anders als der Rechtsmittelführer offenbar meint, war das Gericht nicht der Ansicht, dass jeder dieser Punkte des streitigen Beschlusses für sich genommen eine Begründung darstelle, die ausreiche, um den Anforderungen der Rechtsprechung in Bezug auf die Begründungspflicht zu genügen. Es war in den Rn. 30 und 31 des angefochtenen Urteils auch nicht der Ansicht, dass sich eine derartige Begründung als solche aus der Art des in

Rede stehenden Rechtsakts und dem Kontext, in dem er erlassen worden sei, erbe.

[33] Das Gericht hat vielmehr im Einklang mit der oben in den Rn. 28 und 29 angeführten einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs geprüft, ob die Begründung des streitigen Beschlusses unter Berücksichtigung aller darin enthaltenen Anhaltspunkte und in Anbetracht der Fallumstände, insbesondere der Art dieses Beschlusses und des Kontexts, in dem er erlassen wurde, den Anforderungen des Art. 296 AEUV genüge.

[34] Insoweit hat es in den Rn. 25 und 26 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen hervorgehoben, dass die Kommission in Anbetracht der Natur des Rechts auf eine EBI und der Auswirkungen, die ein Beschluss über die Ablehnung der Registrierung einer geplanten EBI auf das demokratische Leben der Union haben könne, einen Beschluss, mit dem sie die Registrierung einer geplanten EBI ablehne, so zu begründen habe, dass daraus die Gründe, die diese Ablehnung rechtfertigten, klar hervorgingen. Somit muss in dieser Begründung, wenn die besagte Ablehnung wie im vorliegenden Fall auf Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 gestützt wird, ausgeführt werden, weshalb die Kommission der Ansicht ist, dass die geplante EBI offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem sie befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

[35] In diesem Rahmen ist die Kommission, wenn die Organisatoren der EBI gemäß Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 im Anhang der von ihnen geplanten EBI genauere Informationen zu deren Gegenstand, Zielen und Hintergrund zur Verfügung stellen, gehalten, diese Informationen sorgfältig und unparteiisch zu prüfen.

[36] Das Gericht hat jedoch in den Rn. 30 und 31 des angefochtenen Urteils auch deutlich herausgestellt, dass die geplante EBI insoweit sehr knapp gehalten gewesen sei und es ihr an Klarheit gefehlt habe, als darin hinsichtlich der Frage nach der Rechtsgrundlage für den Erlass des mit ihr angestrebten Rechtsakts der Union im Wesentlichen nur pauschal auf die Art. 119 bis 144 AEUV über die Wirtschafts- und Währungspolitik der Union verwiesen worden sei, ohne im Geringsten den Zusammenhang zwischen dem Inhalt dieser geplanten Initiative und den 26 Artikeln des AEUV-Vertrags, auf die darin Bezug genommen worden sei, zu erläutern oder deutlich zu machen.

[37] Insoweit ist zu betonen, dass die Organisatoren, auch wenn die Website der Kommission nur eine pauschale Auswahl der Rubrik „Wirtschaft und Währung Artikel 119-144 AEUV“ zuließ, nach Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 doch in einem Anhang genauere Informationen

zur Einschlägigkeit dieser Artikel im Hinblick auf den Inhalt der geplanten EBI zur Verfügung hätten stellen können. Sie tragen nicht vor, dass sie dies getan hätten.

[38] Unter diesen Umständen kann dem Gericht aber nicht vorgeworfen werden, es habe die oben in den Rn. 28 und 29 angeführte Rechtsprechung missachtet, indem es in Rn. 31 des angefochtenen Urteils befunden habe, dass sich die Kommission berechtigterweise nur zu derjenigen der in der geplanten EBI pauschal geltend gemachten Bestimmungen geäußert habe, die ihr am ehesten relevant erschienen sei, also Art. 136 Abs. 1 AEUV, ohne dass sie eine spezifische Begründung im Hinblick auf jede einzelne der genannten Bestimmungen oder gar Gründe für die mangelnde Einschlägigkeit jeder anderen Bestimmung des AEU-Vertrags hätte anführen müssen.

[39] Unter diesen Voraussetzungen konnte das Gericht in Rn. 32 des angefochtenen Urteils zu Recht feststellen, dass der streitige Beschluss in Anbetracht des Kontexts, in dem er erlassen worden sei, hinreichende Angaben enthalte, aus denen der Rechtsmittelführer die Gründe für die Ablehnung der Registrierung der geplanten EBI ersehen könne und die es dem Unionsrichter ermöglichten, seine Kontrolle auszuüben.

[40] In letzterer Hinsicht ergibt sich aus dem angefochtenen Urteil klar, dass das Gericht seine Kontrolle in Bezug auf den streitigen Beschluss tatsächlich ausüben konnte, was auch hinsichtlich der Frage gilt, ob Art. 122 AEUV, obwohl in der geplanten EBI auf ihn nicht spezifisch abgestellt worden war, eine Rechtsgrundlage für die Maßnahme, die Gegenstand der geplanten EBI war, darstellen konnte.

[41] Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Gericht keinen Rechtsfehler begangen hat, indem es in Rn. 34 des angefochtenen Urteils befunden hat, dass die Kommission unter den gegebenen Umständen bei dem Erlass des streitigen Beschlusses die ihr obliegende Begründungspflicht eingehalten habe.

[42] Der Rechtsmittelführer wendet sich außerdem insoweit gegen die Begründung des streitigen Beschlusses, als die geplante EBI nicht offenkundig außerhalb der Befugnisse liege, die die Kommission nach den in diesem Beschluss genannten Bestimmungen habe. Dieses Vorbringen betrifft jedoch nicht die Begründungspflicht als wesentliches Formerfordernis, sondern die davon zu unterscheidende Frage der Stichhaltigkeit der Begründung, die eine Frage der materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Beschlusses ist (Urteil vom 29. September 2011, *Elf Aquitaine/Kommission*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 146 und die dort angeführte Rechtsprechung). Das besagte Vorbringen ist daher im Rahmen des Eingehens auf die Rechtsmittelgründe zwei bis vier zu prüfen.

[43] Nach alledem ist der erste Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

Zu den Rechtsmittelgründen zwei bis vier: Rechtsfehler bei der Kontrolle der Begründetheit des streitigen Beschlusses

#### Vorbemerkungen

[44] Mit seinen Rechtsmittelgründen zwei bis vier beanstandet der Rechtsmittelführer, das Gericht habe aufgrund einer fehlerhaften Auslegung von Art. 122 AEUV und Art. 136 Abs. 1 AEUV sowie der Regeln des Völkerrechts angenommen, dass die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellte Bedingung im vorliegenden Fall nicht erfüllt sei.

[45] Eingangs ist, was erstens das Verfahren der Registrierung einer geplanten EBI betrifft, darauf hinzuweisen, dass die Kommission nach Art. 4 der Verordnung Nr. 211/2011 zu prüfen hat, ob eine geplante EBI die Bedingungen für die Registrierung erfüllt, die u.a. in Abs. 2 Buchst. b dieses Artikels genannt werden. Dabei sind nach den Abs. 1 und 2 des besagten Artikels die Informationen zum Gegenstand und zu den Zielen der geplanten EBI zu berücksichtigen, die von deren Organisatoren gemäß Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 entweder obligatorisch oder fakultativ bereitgestellt werden.

[46] Dazu ist festzuhalten, dass die Kommission, wie sich aus dem vierten Erwägungsgrund und aus Art. 4 Abs. 1 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 211/2011 ergibt, im Rahmen dieses Registrierungsverfahrens gehalten ist, den Organisatoren einer EBI, insbesondere was die Kriterien der Registrierung betrifft, ihre Hilfe und Beratung anzubieten.

[47] Sodann ist hervorzuheben, dass entsprechend dem Hinweis im zehnten Erwägungsgrund dieser Verordnung der Beschluss über die Registrierung einer geplanten EBI im Sinne des Art. 4 dieser Verordnung gemäß dem Grundsatz guter Verwaltungspraxis zu ergehen hat, der insbesondere die Verpflichtung des zuständigen Organs zu einer sorgfältigen und unparteiischen Untersuchung umfasst, die außerdem alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls berücksichtigt.

[48] Diese sich aus dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung ergebenden Anforderungen gelten generell für das Handeln der Unionsverwaltung in ihren Beziehungen zur Öffentlichkeit (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. April 2017, Bürgerbeauftragter/Staelen, C-337/15 P, EU:C:

2017:256, Rn. 34) und somit auch im Kontext des Rechts, eine EBI als Instrument der Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben der Union zu unterbreiten.

[49] Außerdem muss im Einklang mit den mit diesem Instrument verfolgten Zielen, wie sie in den Erwägungsgründen 1 und 2 der Verordnung Nr. 211/2011 angeführt werden und die insbesondere darin bestehen, die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen, die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b dieser Verordnung vorgesehene Bedingung für die Registrierung von der Kommission, an die eine geplante EBI herangetragen wird, so ausgelegt und angewandt werden, dass eine leichte Zugänglichkeit der EBI sichergestellt ist.

[50] Demzufolge darf die Kommission die Registrierung einer geplanten EBI nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 nur dann ablehnen, wenn die geplante EBI in Anbetracht ihres Gegenstands und ihrer Ziele, wie sie aus den obligatorischen und gegebenenfalls den zusätzlichen Informationen hervorgehen, die von den Organisatoren gemäß Anhang II dieser Verordnung bereitgestellt worden sind, offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

[51] Nach dieser Klarstellung sind zweitens die Grenzen der Kontrolle abzustecken, zu deren Ausübung der Gerichtshof im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels befugt ist.

[52] Wie nämlich der Generalanwalt insbesondere in den Nrn. 7, 31 und 40 seiner Schlussanträge festgestellt hat, hat der Rechtsmittelführer im vorliegenden Verfahren vor dem Gerichtshof seine Ausführungen zum Gegenstand der geplanten EBI und zu der insoweit geeigneten Rechtsgrundlage erheblich weiterentwickelt und geltend gemacht, das Gericht habe im angefochtenen Urteil mehrfach Feststellungen zu diesem Thema getroffen, die entweder unzutreffend oder unvollständig seien.

[53] Als Erstes ist, wie es der Generalanwalt namentlich in Nr. 30 seiner Schlussanträge getan hat, hervorzuheben, dass die Stichhaltigkeit der Ausführungen, die das Gericht im angefochtenen Urteil im Rahmen seiner Kontrolle der Begründetheit des streitigen Beschlusses gemacht hat, nur anhand der Angaben beurteilt werden kann, die von den Organisatoren der geplanten EBI anlässlich der Anmeldung der EBI bei der Kommission bereitgestellt worden waren, und nicht im Licht der Klarstellungen, die vom Rechtsmittelführer erst im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels vorgetragen worden sind.

[54] Wie das Gericht in Rn. 3 des angefochtenen Urteils und spezifischer auch andernorts im angefochtenen Urteil festgestellt hat, beschränkten sich

diese Angaben darauf, den Gegenstand der geplanten EBI dahin zu beschreiben, dass in den Rechtsvorschriften der Union das „Prinzip der Notlage“ festgeschrieben werden solle, wonach dann, wenn „die finanzielle und politische Existenz eines Staates in Gefahr gerät, weil dieser versucht, einer verabscheuungswürdigen Schuld nachzukommen ..., ... die Zurückweisung der Zahlung notwendig und gerechtfertigt [wird]“, und pauschal auf die Art. 119 bis 144 AEUV als Rechtsgrundlage für die Verankerung dieses Prinzips zu verweisen.

[55] Als Zweites ist es auch ständige Rechtsprechung, dass der Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren grundsätzlich nur dazu befugt ist, die rechtliche Entscheidung über die im ersten Rechtszug erörterten Klage- und Verteidigungsgründe zu beurteilen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 30. April 2014, FLSmith/Kommission, C-238/12 P, EU:C:2014:284, Rn. 42, und vom 22. Mai 2014, ASPLA/Kommission, C-35/12 P, EU:C:2014:348, Rn. 39).

[56] Im vorliegenden Fall stützte der Rechtsmittelführer aber, wie oben in Rn. 12 ausgeführt, den einzigen Klagegrund, den er vor dem Gericht geltend machte, auf Art. 122 Abs. 1 und 2 AEUV, Art. 136 Abs. 1 AEUV sowie die Regeln des Völkerrechts.

[57] Demzufolge hat sich der Gerichtshof bei der Prüfung des Vorbringens, mit dem dargetan werden soll, dass die Annahme des Gerichts falsch ist, wonach es im Unionsrecht für die Einführung des Prinzips, auf das die geplante EBI abstelle, keine geeignete Rechtsgrundlage gebe, auf das Vorbringen zu beschränken, das zeigen soll, dass das Gericht Art. 122 und Art. 136 Abs. 1 AEUV sowie die Regeln des Völkerrechts falsch ausgelegt hat.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bei der Auslegung von Art. 122 AEUV

– Vorbringen der Parteien

[58] Mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund, der vier Teile umfasst, beanstandet der Rechtsmittelführer, das Gericht habe in den Rn. 41 bis 43 und 47 bis 50 des angefochtenen Urteils Art. 122 Abs. 1 und 2 AEUV falsch ausgelegt, indem es unter Verkennung des Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 befunden habe, dass die betreffenden Bestimmungen offenkundig keine Rechtsgrundlage für die Verankerung des Prinzips, das Gegenstand der geplanten EBI sei, in den Rechtsvorschriften der Union darstellten.

[59] Erstens habe das Gericht, indem es Art. 122 AEUV einzeln und losgelöst vom Kontext der Art. 119 bis 126 AEUV ausgelegt habe, dem Geist von Kapitel 1 („Wirtschaftspolitik“) des Titels VIII des dritten Teils des AEU-Vertrags nicht Rechnung getragen, dessen Grundprinzip es sei, dass die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit der nationalen Regierungen falle und konzertiert werden müsse.

[60] Unter anderem ergebe sich aus Art. 122 Abs. 1 und 2 AEUV, dass die Maßnahmen, deren Erlass auf der Grundlage dieses Artikels die Kommission dem Rat vorschlagen könne, Korrektur- oder Präventivmaßnahmen sein könnten und zum Ziel hätten, gravierenden Schwierigkeiten oder dem ernstlichen Drohen solcher Schwierigkeiten, die die Ziele der Union zu gefährden drohten, entgegenzuwirken. Indem aber das Gericht diesen Artikel aus seinem Kontext gelöst habe, habe es einen Rechtsfehler begangen.

[61] Zweitens verleihe Art. 122 Abs. 1 AEUV, der im Übrigen den Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten aufstelle, der Kommission ein weites Ermessen, um den Erlass von angemessenen Maßnahmen vorzuschlagen, damit gravierenden Schwierigkeiten eines Mitgliedstaats begegnet werden könne. Die Aufnahme des Prinzips der Notlage in einen Text der Union sei eine solche angemessene Maßnahme. Indem das Gericht dennoch angenommen habe, dass die geplante EBI offenkundig außerhalb des Rahmens der Befugnisse der Kommission liege, habe es Art. 122 AEUV falsch ausgelegt.

[62] Drittens wendet sich der Rechtsmittelführer zunächst gegen die auf das Urteil vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), gestützte Argumentation des Gerichts in Rn. 41 des angefochtenen Urteils. Das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es die Maßnahme, die mit der geplanten EBI vorgeschlagen werde, und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden: ESM), um den es in dem genannten Urteil konkret gehe und der sich grundlegend von dieser Maßnahme unterscheide, verglichen habe. Die geplante EBI habe lediglich die unionsrechtliche Festschreibung des Prinzips der Notlage im Licht der gravierenden Schwierigkeiten der Hellenischen Republik aufgrund ihrer Schulden zum Gegenstand und nicht die Schaffung eines Finanzierungsmechanismus wie des ESM.

[63] Sodann macht der Rechtsmittelführer geltend, die vom Gericht in Rn. 42 des angefochtenen Urteils vorgenommene Würdigung, wonach Art. 122 Abs. 1 AEUV impliziere, dass die darin genannten Maßnahmen „auf dem Beistand zwischen den Mitgliedstaaten beruhen“, sei rechtlich falsch. Die Lektüre dieses Artikels ergebe, dass der darin angesprochene Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten entgegen der Annahme

des Gerichts nicht gleichbedeutend mit einem finanziell verstandenen Bestand zwischen den Mitgliedstaaten sei.

[64] Viertens habe das Gericht Rechtsfehler begangen, als es in den Rn. 47 bis 49 des angefochtenen Urteils erneut das Urteil vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), herangezogen habe, um zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die Zielsetzung der geplanten EBI von Art. 122 Abs. 2 AEUV offenkundig nicht erfasst werde.

[65] Zunächst sei die unionsrechtliche Festschreibung des Prinzips der Notlage in mehrerer Hinsicht nicht mit dem ESM vergleichbar. Sodann sei das Gericht zu Unrecht der Ansicht gewesen, dass das Verfahren im Zusammenhang mit der Erklärung einer Notlage von den Mitgliedstaaten und nicht der Union initiiert werde. In der geplanten EBI werde nämlich angegeben, dass es die Union sei, die eine solche Erklärung im Geist der Solidarität billige. Schließlich habe das Gericht in Rn. 49 des angefochtenen Urteils zu Unrecht festgestellt, dass die Verankerung des Prinzips der Notlage nicht nur für die Schulden eines Mitgliedstaats gegenüber der Union gelten würde, sondern auch für die Schulden, die dieser Staat bei anderen juristischen oder natürlichen, öffentlich-rechtlichen oder privaten Personen habe. Tatsächlich würden von der Einführung dieses Prinzips nur die Schulden eines Mitgliedstaats gegenüber der Union erfasst. Jedenfalls hätte die Kommission der geplanten EBI teilweise nachkommen können, indem sie deren Gegenstand allein auf diese Schulden beschränkt hätte, die offenkundig in den Anwendungsbereich von Art. 122 Abs. 2 AEUV fielen.

[66] Nach Ansicht der Kommission ist der zweite Rechtsmittelgrund als unzulässig – soweit er neues Vorbringen enthält – oder jedenfalls als unbegründet zurückzuweisen.

– Würdigung durch den Gerichtshof

[67] Einleitend ist daran zu erinnern, dass sich nach ständiger Rechtsprechung die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen muss, zu denen insbesondere Ziel und Inhalt des Rechtsakts gehören (Urteile vom 29. April 2004, Kommission/Rat, C-338/01, EU:C:2004:253, Rn. 54, vom 19. Juli 2012, Parlament/Rat, C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 42, und vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat, C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 35).

[68] Als Erstes ist, soweit der Rechtsmittelführer mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund, dessen Teile gemeinsam zu prüfen sind, beanstandet, das Gericht habe in den Rn. 40 bis 43 des angefochtenen Urteils Rechtsfehler begangen, indem es befunden habe, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV keine

geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass einer Maßnahme, wie sie mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, darstelle, darauf hinzuweisen, dass der Rat nach dieser Bestimmung auf Vorschlag der Kommission im Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen kann, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.

[69] Insoweit hat erstens, wie vom Gericht in Rn. 41 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, der Gerichtshof in Rn. 116 des Urteils vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), befunden, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für einen etwaigen finanziellen Beistand der Union für Mitgliedstaaten darstellt, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen.

[70] Der Rechtsmittelführer macht zwar geltend, der ESM, der Gegenstand der Rechtssache, in der jenes Urteil ergangen sei, gewesen sei, unterscheide sich in mehrerlei Hinsicht von der Maßnahme, die mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, doch ergibt sich aus dem besagten Urteil gleichwohl, dass von Art. 122 Abs. 1 AEUV Maßnahmen nicht erfasst werden, die im Wesentlichen bezwecken, die Schwere der Finanzierungsschwierigkeiten eines Mitgliedstaats zu mildern.

[71] Zweitens ist festzustellen, dass das Gericht auch keinen Rechtsfehler begangen hat, indem es in den Rn. 42 und 43 des angefochtenen Urteils angenommen hat, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV in Anbetracht namentlich des Geistes der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, von dem gemäß dem Wortlaut dieser Bestimmung der Beschluss von der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen im Sinne ebendieser Bestimmung geleitet sein müsse, nicht als Grundlage für die Verabschiedung einer Maßnahme oder eines Prinzips dienen könne, durch das im Wesentlichen ein Mitgliedstaat ermächtigt würde, einseitig zu beschließen, dass er alle oder einen Teil seiner Schulden nicht zurückzahle.

[72] Soweit der Rechtsmittelführer genauer die Feststellung des Gerichts in Rn. 43 des angefochtenen Urteils beanstandet, wonach mit der geplanten EBI ein mit schwerwiegenden Finanzierungsschwierigkeiten konfrontierter Mitgliedstaat ermächtigt würde, „einseitig zu beschließen“, dass er alle oder einen Teil seiner Schulden nicht zurückzahle, ist festzustellen, dass der Rechtsmittelführer erst im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels vorgebracht hat, dass die Möglichkeit für einen solchen Mitgliedstaat, die Notlage auszurufen, an Bedingungen geknüpft werden könne, die von der Kommission festgelegt würden. Wie aber oben in Rn. 53 betont, kann ein

solches Vorbringen bei der Beurteilung der Stichhaltigkeit der Würdigung, die das Gericht in Rn. 43 des angefochtenen Urteils vorgenommen hat, keine Berücksichtigung finden.

[73] Daraus folgt, dass das Gericht in den Rn. 40 bis 43 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei befunden hat, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass einer Maßnahme darstelle, wie sie mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde.

[74] Als Zweites ist, soweit der Rechtsmittelführer mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund rügt, das Gericht habe Rechtsfehler begangen, indem es in den Rn. 47 bis 50 des angefochtenen Urteils angenommen habe, dass Art. 122 Abs. 2 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass einer solchen Maßnahme darstelle, darauf hinzuweisen, dass der Rat nach dieser Bestimmung auf Vorschlag der Kommission beschließen kann, einem Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren.

[75] Insoweit ist zunächst festzustellen, dass das Gericht in Rn. 48 des angefochtenen Urteils zu Recht darauf hingewiesen hat, dass der Gerichtshof in den Rn. 65, 104 und 131 des Urteils vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), bereits befunden habe, dass Art. 122 Abs. 2 AEUV der Union die Befugnis verleihe, einem Mitgliedstaat, der sich in der beschriebenen Situation befinde, einen punktuellen finanziellen Beistand zu gewähren, diese Bestimmung aber die legislative Einrichtung eines auf das Prinzip der Notlage gestützten Mechanismus der Nichtrückzahlung der Schulden in Anbetracht insbesondere des einem solchen Mechanismus innewohnenden allgemeinen und ständigen Charakters nicht rechtfertigen könne.

[76] Was sodann die Rechtsfehler betrifft, die das Gericht nach Ansicht des Rechtsmittelführers in Rn. 49 des angefochtenen Urteils in Bezug auf die Natur des finanziellen Beistands im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV begangen haben soll, ist, wie es das Gericht in jener Randnummer des angefochtenen Urteils getan hat, darauf hinzuweisen, dass sich aus Rn. 118 des Urteils vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), ergibt, dass diese Bestimmung nur einen von der Union und nicht von den Mitgliedstaaten gewährten finanziellen Beistand zum Gegenstand hat.

[77] Demzufolge konnte das Gericht in Rn. 49 des angefochtenen Urteils berechtigterweise davon ausgehen, dass die Verankerung des Prinzips der Notlage, das Gegenstand der geplanten EBI sei, nicht unter den Begriff des

Beistands fallen könne, den die Union im Sinne der genannten Bestimmung gewähre, da ein solches Prinzip nicht nur für die Schulden eines Mitgliedstaats gegenüber der Union gelten würde, sondern auch für die Schulden gegenüber anderen öffentlich-rechtlichen oder privaten Personen und damit auch gegenüber Mitgliedstaaten.

[78] Soweit der Rechtsmittelführer in diesem Zusammenhang die Feststellung des Gerichts in Frage stellen möchte, dass die Verankerung des Prinzips der Notlage, wie es mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, nicht nur für die Schulden eines Mitgliedstaats gegenüber der Union gelten würde, ist darauf hinzuweisen, dass er vor dem vorliegenden Rechtsmittelverfahren nie vorgebracht hatte, dass sich die geplante EBI allein auf die Schulden des betroffenen Mitgliedstaats gegenüber der Union beschränke. Außerdem wird dem durch anderes Rechtsmittelvorbringen widersprochen, wonach die geplante EBI darauf abziele, Mitgliedstaaten, die sich in einer Notlage befänden, den Aufschub oder die Streichung eines Teils ihrer Schulden nicht nur gegenüber der Union, sondern auch gegenüber den anderen Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Folglich kann dieses Vorbringen keinen Erfolg haben.

[79] Schließlich ist das Vorbringen, die Kommission hätte der geplanten EBI teilweise Folge leisten können, da es erstmals im Rechtsmittelstadium geltend gemacht wurde, nach der oben in Rn. 55 angeführten ständigen Rechtsprechung als unzulässig zurückzuweisen.

[80] Das Gericht hat also in Rn. 50 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei befunden, dass eine Maßnahme, wie sie mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, offensichtlich nicht zu den Maßnahmen des finanziellen Beistands zähle, die der Rat auf Vorschlag der Kommission auf der Grundlage von Art. 122 Abs. 2 AEUV zu erlassen ermächtigt sei.

[81] Nach alledem ist der zweite Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

Zum dritten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bei der Auslegung von Art. 136 Abs. 1 AEUV

– Vorbringen der Parteien

[82] Mit seinem dritten Rechtsmittelgrund beanstandet der Rechtsmittelführer, das Gericht habe in den Rn. 57 bis 60 des angefochtenen Urteils Art. 136 Abs. 1 AEUV falsch ausgelegt. Anders als vom Gericht angenommen, könne die Verankerung des Prinzips der Notlage in den Rechtsvorschriften der Union auf Art. 136 AEUV gestützt werden, der insbesondere das „reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion“ bezwecke.

[83] Der Rechtsmittelführer macht insoweit geltend, die Aussage in Rn. 58 des angefochtenen Urteils, dass die Verankerung des Prinzips der Notlage darauf hinausliefe, den freien Willen der Vertragsparteien durch einen gesetzlichen Mechanismus für den einseitigen Erlass von Staatsschulden zu ersetzen, was Art. 136 Abs. 1 AEUV offenkundig nicht gestatte, sei rechtlich falsch. Die Einführung dieses Prinzips erlaube nämlich einem mit gravierenden Schwierigkeiten konfrontierten Mitgliedstaat, die Zahlung aller seiner Schulden vorübergehend aufzuschieben, um seine Wirtschaftspolitik auf Wachstum auszurichten, indem damit wachstumsbegünstigende wirtschaftliche Investitionen gefördert würden, was unstreitig zum reibungslosen Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion im Sinne von Art. 136 Abs. 1 AEUV beitrage. Der Rechtsmittelführer verweist in diesem Kontext illustrativ auf den Beschluss des Europäischen Rates vom 21. Juli 2011, aus dem hervorgehe, dass der Beschluss über die Streichung von Staatsschulden eines Mitgliedstaats seine Grundlage im Unionsrecht finden könne.

[84] Außerdem ermächtige Art. 136 Abs. 1 AEUV den Rat ausdrücklich dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um Grundzüge der Wirtschaftspolitik festzulegen. Folglich sei auch die Kommission befugt, dem Rat die Annahme solcher Maßnahmen vorzuschlagen.

[85] Daraus folge, dass die geplante EBI nicht offenkundig außerhalb der Befugnisse der Kommission im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 liege und dass das Gericht in Rn. 59 des angefochtenen Urteils zu Unrecht angenommen habe, dass die Einführung eines Prinzips der Notlage offenkundig nicht unter Art. 136 Abs. 1 AEUV falle.

[86] Zudem könne ein Stabilitäts- und Finanzhilfemechanismus, wie er nach Art. 136 Abs. 3 AEUV zulässig sei, wenn sich die Mitgliedstaaten darauf verständigten, bei einer Notlage eines von ihnen die Aussetzung des Schuldendienstes dieses Mitgliedstaats einschließen. Jedenfalls ermächtige Art. 352 AEUV die Kommission zum Vorschlag einer Maßnahme wie der mit der geplanten EBI bezweckten, die erforderlich sei, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, wie die Stabilität des Euro-Währungsgebiets.

[87] Nach Ansicht der Kommission ist der dritte Rechtsmittelgrund als teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet zu verwerfen.

– Würdigung durch den Gerichtshof

[88] Nach Art. 136 Abs. 1 AEUV kann der Rat im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Maßnahmen nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge erlassen, um zum einen, so Buchst. a dieser Bestimmung, die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken, und zum anderen, so Buchst. b dieser Bestimmung, für diese Staaten Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten, wobei darauf zu achten ist, dass diese mit den für die gesamte Union angenommenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sind, und ihre Einhaltung zu überwachen.

[89] Das Gericht hat keinen Rechtsfehler begangen, indem es in den Rn. 57 und 58 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass die Verankerung des Prinzips der Notlage, wie es mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, offenkundig nicht unter die Maßnahmen falle, die in der vorstehenden Randnummer beschrieben worden sind.

[90] Das Gericht hat nämlich in Rn. 57 des angefochtenen Urteils zu Recht befunden, dass nichts darauf hindeute und der Rechtsmittelführer auch keineswegs nachgewiesen habe, dass der Erlass der mit der geplanten EBI bezweckten Maßnahme die Verstärkung der Koordinierung der Haushaltsdisziplin zum Gegenstand hätte oder zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik gehörte, die der Rat zum Zweck des reibungslosen Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion ausarbeiten dürfe.

[91] Ebenfalls zu Recht hat das Gericht in Rn. 58 des angefochtenen Urteils zum einen darauf hingewiesen, dass sich aus den Rn. 51 und 64 des Urteils vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), ergebe, dass die Rolle der Union im Bereich der Wirtschaftspolitik auf den Erlass von Koordinierungsmaßnahmen beschränkt sei, und zum anderen befunden, dass der Erlass einer Maßnahme wie derjenigen, die mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, sich eindeutig nicht unter den Begriff eines Grundzugs der Wirtschaftspolitik im Sinne des Art. 136 Abs. 1 Buchst. b AEUV fassen ließe, sondern in Wirklichkeit darauf hinausliefe, den freien Willen der Vertragsparteien durch einen gesetzlichen Mechanismus für den einseitigen Erlass von Staatsschulden zu ersetzen, was diese Bestimmung offenkundig nicht gestatte.

[92] Daraus folgt, dass das Gericht in Rn. 59 des angefochtenen Urteils berechtigterweise das Ergebnis der Kommission bestätigen konnte, wonach der Vorschlag, das Prinzip der Notlage, wie es sich der Rechtsmittelführer

vorstelle, rechtlich festzuschreiben, offenkundig nicht unter Art. 136 Abs. 1 AEUV falle.

[93] Soweit der Rechtsmittelführer im Übrigen im Rahmen des dritten Rechtsmittelgrundes nahelegt, dass das Prinzip der Notlage, das mit der geplanten EBI ins Auge gefasst wird, im Unionsrecht auf der Grundlage von Art. 136 Abs. 3 AEUV – gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 352 AEUV – eingeführt werden könnte, genügt die Feststellung, dass dieses Vorbringen erst im Stadium des vorliegenden Rechtsmittels geltend gemacht worden ist und daher gemäß der oben in Rn. 55 angeführten ständigen Rechtsprechung hier vom Gerichtshof nicht geprüft werden kann.

[94] Demnach ist der dritte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

Zum vierten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bei der Auslegung der Regeln des Völkerrechts

– Vorbringen der Parteien

[95] Mit dem vierten Rechtsmittelgrund rügt der Rechtsmittelführer, das Gericht habe die Regeln des Völkerrechts falsch ausgelegt, indem es in Rn. 65 des angefochtenen Urteils angenommen habe, dass das Bestehen eines völkerrechtlichen Grundsatzes – wie im vorliegenden Fall des Prinzips der Notlage – jedenfalls nicht als Grundlage für einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission ausreiche. Außerdem habe das Gericht die Begründetheit des Vorbringens zum Bestehen des besagten Prinzips im Völkerrecht nicht geprüft.

[96] Nach Ansicht der Kommission ist dieser Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen, da das Rechtsmittel nichts enthalte, was die vom Gericht vorgenommene Würdigung in Frage stellen könnte, wonach die Verträge und nicht eine Regel des Völkerrechts der Kommission die erforderliche Befugnis zuweisen müssten.

– Würdigung durch den Gerichtshof

[97] Nach dem in Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV verankerten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben.

[98] Was genauer die Unionsorgane betrifft, so handelt gemäß Art. 13 Abs. 2 EUV jedes von ihnen nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind.

[99] Folglich kann die Kommission den Erlass eines Rechtsakts der Union nur vorschlagen, wenn hierfür in den Verträgen eine Befugnis zugewiesen ist.

[100] Somit hat das Gericht in Rn. 65 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei befunden, dass das alleinige Bestehen eines völkerrechtlichen Grundsatzes wie des vom Rechtsmittelführer geltend gemachten Prinzips der Notlage, selbst wenn man es als erwiesen unterstelle, jedenfalls nicht als Grundlage für einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission ausreichen würde.

[101] Unter diesen Umständen kann dem Gericht auch nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass es die Begründetheit des Vorbringens zum Bestehen dieses Prinzips im Völkerrecht nicht geprüft habe.

[102] Demnach ist der vierte Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

[103] Da keiner der Gründe des Rechtsmittelführers durchgreift, ist das Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen.

## Kosten

[104] Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet dieser über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist.

[105] Nach Art. 138 Abs. 1 dieser Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rechtsmittelführer mit seinen Rechtsmittelgründen unterlegen ist und die Kommission beantragt hat, ihn zur Tragung der Kosten zu verurteilen, sind ihm die Kosten des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens aufzuerlegen. Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.
2. Herr Alexios Anagnostakis trägt die Kosten.

## Anmerkung:

Die vorstehende Entscheidung trägt zur weiteren Klärung der Voraussetzungen und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative bei. Dabei wirkt der Anlassfall eher bizarr: Das „Prinzip der Notlage“ zielte offenbar auf die

unionsrechtliche Erlaubnis, die Tilgung von Schulden zu unterlassen, sofern sie subjektiv als zu hoch oder anderweitig nicht gerechtfertigt wahrgenommen werden. Der Gerichtshof legt überzeugend dar, dass ein derartiger Mechanismus nicht vom Unionsrecht gedeckt wäre. Interessanter als die Detailauslegung von Art. 122 oder 136 AEUV ist dabei die Festlegung, dass eine unzureichend begründete EBI nicht durch Klarstellungen im gerichtlichen Verfahren „salviert“ werden kann.

## *II. Landesverfassungsgerichte*

1. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 24.1.2017 – Az. Vf. 13-VII-15 – Unzulässige Wiederholung einer Popularklage [Leitsatz]<sup>1</sup>

Leitsatz

Unzulässige Wiederholung einer Popularklage, die darauf abzielt, ein „höchstpersönliches Elternwahlrecht zugunsten Kind“ bei Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden einzuführen.

Anmerkung:

Auch diese Entscheidung legt die Frage nach der Realitätswahrnehmung des Antragstellers nahe, versucht er doch, einen grundlegenden Verfassungswandel seit der von ihm im Jahre 2003 erstrittenen Popularklage u.a. mit dem Hinweis auf den „Ansturm von Asylbewerbern“ (Rn. 11) zu belegen. In der Sache ist die Frage der direkten Demokratie hier nur am Rande tangiert, weil der Antrag auf Einführung eines „Elternwahlrecht[s] zugunsten Kind“ [sic] ausdrücklich auch das Stimmrecht bei Abstimmungen i.S.v. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG erfassen sollte.

---

1 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in BayVBl. 2018, 448.

2. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 15.2.2017 – Az. Vf. 60-IX-16 – Volksbegehren zur gesetzlichen Bindung des Abstimmungsverhaltens einer Landesregierung im Bundesrat zu CETA-Abkommen [Leitsätze]<sup>2</sup>

#### Leitsätze

1. Zur Auslegung des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV, wonach die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden kann, wenn das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen ist.
2. Ob auf der Grundlage des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV eine landesgesetzliche Weisung gegenüber der Staatsregierung für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat mit dem Grundgesetz vereinbar wäre, erscheint zweifelhaft, bedarf aber keiner abschließenden Erörterung.
3. Die Weisungsbefugnis des Landesgesetzgebers setzt jedenfalls voraus, dass die Abstimmung im Bundesrat ein Gesetzesvorhaben betrifft, das ausdrücklich auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union durch ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gerichtet ist. Maßgeblich ist dabei allein, wie die Gesetzgebungsorgane des Bundes das zur Abstimmung gestellte Gesetzesvorhaben bewerten.
4. Im Hinblick auf das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits ist ein Verfahren auf Erlass eines Bundesgesetzes, das nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG der Zustimmung des Bundesrats bedarf, weder eingeleitet noch steht eine solche Einleitung unmittelbar bevor.

#### Anmerkung:

Die Entscheidung wirft die spannende Frage auf, ob die von Art. 70 Abs. 4 BayVerf. intendierte Stärkung der Landeslegislative im Prozess der Europäischen Einigung auch den *Volks*gesetzgeber erfasst. Das Gericht verneint sie implizit, indem es sehr technisch darauf abstellt, dass im Falle des umstrittenen Abkommens CETA eine Abstimmung nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG nicht unmittelbar bevorstehe. Es steht zu befürchten, dass der Verfas-

---

2 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in BayVBl. 2017, 407.

sungsgerichtshof auch im Falle eines solchen Bevorstehens den Volksgesetzgeber nicht für befugt halten dürfte, der Landesregierung bindende Vorgaben zu machen.

3. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss v. 6.9.2017 – Az. VerfGH 1/17 – Volksbegehren „Selbstverwaltung für Thüringen“

Tenor:

Das Verfahren wird eingestellt.

*Gründe*

I.

Am 23. Juni 2016 beschloss der Thüringer Landtag das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen (Vorschaltgesetz). Teil des Vorschaltgesetzes war das Vorschaltgesetz zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden (ThürGVG). Am 15. August 2016 zeigte der Verein „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ nach § 10 Abs. 1 Satz 3 des Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBVVG) beim Präsidenten des Thüringer Landtags den Beginn der Frist einer Sammlung von Unterschriften zur Unterstützung eines Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens „Selbstverwaltung für Thüringen“ an. Gegenstand des Volksbegehrens war der Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des ThürGVG und weiterer Teile des Vorschaltgesetzes. Am 14. Dezember 2016 stellte der Präsident des Thüringer Landtags nach § 11 Abs. 1 ThürBVVG die Zulässigkeit des zuvor gestellten Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens fest. Als Vertreterin der Antragsteller und Vertrauensperson des Volksbegehrens wurde im Antrag nach § 3 Abs. 1 Satz 1 ThürBVVG die Anhörungsberechtigte zu 1. genannt.

Mit Schriftsatz vom 12. Januar 2017 beantragte die Antragstellerin beim Thüringer Verfassungsgerichtshof nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 6, Art. 82 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf), § 11 Nr. 6, § 49 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGHG) die Feststellung der Unzulässigkeit des Volksbegehrens. Im Verfahren mit dem Aktenzeichen 61/16 erklärte der Thüringer Verfassungsgerichtshof das Vorschaltgesetz mit Urteil vom 9. Juni 2017 für nichtig. Daraufhin erklärte die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 13. Juni

2017 die Rücknahme des Antrags. In der mündlichen Verhandlung am 14. Juni 2017 vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof wurde mit den Beteiligten insbesondere die Frage des Vorliegens eines etwaigen öffentlichen Interesses an einer Fortführung des Verfahrens eingehend erörtert. Die Anhörungsberechtigte zu 1. kündigte zugleich an, nach § 3 Abs. 2 Thür-BVVG für die Antragsteller gegenüber dem Präsidenten des Thüringer Landtags zu erklären, dass das Volksbegehren nicht fortgeführt werden solle.

## II.

Das Verfahren war einzustellen.

Nach der Nichtigerklärung des Vorschaltgesetzes durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 9. Juni 2017 im Verfahren VerFGH 61/16 und der Ankündigung der Anhörungsberechtigten zu 1. in der mündlichen Verhandlung am 14. Juni 2017, gegenüber dem Präsidenten des Landtages zu erklären, dass das Volksbegehren nicht fortgesetzt werden solle, sowie der schon zuvor erklärten Antragsrücknahme durch die Antragstellerin fehlt es für die Fortsetzung des Verfahrens an einer Rechtfertigung.

Im Verfahren nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 6, Art. 82 Abs. 3 S. 2 ThürVerf, § 11 Nr. 6, § 49 ThürVerfGHG führt die Erklärung der Rücknahme des verfahrenseinleitenden Antrags genauso wie im Normenkontrollverfahren nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 11 Nr. 4, §§ 42 ff. ThürVerfGHG nicht automatisch zu einer Verfahrensbeendigung, da das Verfahren genauso wie das abstrakte Normenkontrollverfahren ein objektives Verfahren ist, bei dem der Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht nur die Verletzung subjektiver Rechte prüft, sondern auch einen objektiv-rechtlichen Prüfauftrag hat. Soweit mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2006 – 2 BvF 1/98 –, BVerfGE 115, 394, 395 m.w.N.) eine Fortführung des Verfahrens nach Antragsrücknahme davon abhängt, ob ein öffentliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens besteht, kommt hier allenfalls der Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr in Betracht. Nach Lage der Dinge – insbesondere auch nach den Maßgaben im Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 9. Juni 2017, Aktenzeichen VerFGH 61/16 – ist nicht damit zu rechnen, dass zeitnah ein erneuter Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens gegen ein neues Gesetz mit im Wesentlichen gleichem Inhalt gestellt wird. Für die Annahme eines öffentlichen Interesses genügt es nicht, dass im vorliegenden Verfahren Rechtsfragen zu klären

wären, die sich auch in späteren Verfahren stellen könnten. Zu den Aufgaben des Thüringer Verfassungsgerichtshofs nach Art. 80 ThürVerf gehört es nicht, rechtsgutachtlich tätig zu werden.

Sonstige Gründe, die eine Fortsetzung des vorliegenden Verfahrens begründen könnten, sind nicht ersichtlich.

Die Entscheidung ist mit 6 zu 3 Stimmen ergangen.

4. Sondervotum des Mitglieds des Thüringer Verfassungsgerichtshofs  
Prof. Dr. Walter Bayer zur Entscheidung vom 6. September 2017 –  
ThürVerfGH 1/17

I.

Nachdem der ThürVerfGH mit Urteil vom 9. Juni 2017 das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen vom 2. Juli 2016 (künftig: Vorschaltgesetz) für verfassungswidrig und nichtig erklärt hat (VerfGH 61/16), war nicht nur der Gegenstand für das Volksbegehren „Selbstverwaltung in Thüringen“ (künftig: Volksbegehren), sondern auch der Gegenstand des am 12. Januar 2017 beim ThürVerfGH eingereichten Antrags der Landesregierung, die Unzulässigkeit des Volksbegehrens festzustellen (vgl. Art. 82 Abs. 3 S. 2, Art. 80 Abs. 1 Nr. 6 ThürVerf, §§ 12 Abs. 2 ThürBVVG, 11 Nr. 6 ThürVerfGHG), weggefallen, und zwar ungeachtet des Umstands, dass zunächst die Landesregierung mit Schriftsatz vom 13. Juni 2017 die Rücknahme ihres Antrags und anschließend die Vertrauensperson des Volksbegehrens am 6. Juli 2017 dessen Nichtfortführung gegenüber dem Präsidenten des Landtags erklärt hat.

Die prozessuale Konsequenz dieses Sachverhalts ist nach Auffassung der Mehrheit des ThürVerfGH die Einstellung des Verfahrens 1/17 ohne Sachentscheidung. Dass dieses Ergebnis keine zwangsläufige Folge ist, wird schon daraus ersichtlich, dass der ThürVerfGH trotz der zuvor erklärten Rücknahme über den Antrag am 14. Juni 2017 ausführlich – und zwar auch materiell in der Sache – mündlich verhandelt hat. Am Schluss der mündlichen Verhandlung hat der ThürVerfGH offen gelassen, ob aufgrund des sowohl von der Landesregierung als auch von den Vertretern des Volksbegehrens anerkannten besonderen öffentlichen Interesses an einer Klärung der aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen eine Entscheidung in der Sache ergehen wird oder nicht. Nach eingehender kontroverser Diskussion hat sich die Mehrheit dagegen entschieden, die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen zu beantworten. Die Gründe hierfür

sind im Beschluss vom 6. September 2017 formuliert. Eine Minderheit folgt indes dieser Begründung nicht, sondern hat das besondere öffentliche Interesse, das in dieser prozessualen Situation notwendig, aber auch ausreichend ist, um ausnahmsweise trotz Erledigung des Streitgegenstands eine Entscheidung in der Sache zu rechtfertigen, bejaht, und zwar insbesondere aus drei Gründen:

Entgegen der Mehrheitsmeinung kann eine Wiederholungsgefahr nicht verneint werden. Die Landesregierung beabsichtigt nach aktuellem Stand vielmehr nach wie vor eine Kreis- und Gemeindegebietsreform und der das Volksbegehren „Selbstverwaltung in Thüringen“ tragende Verein hat wiederholt angekündigt, auch eine zukünftige Gebietsreform den Bürgern zur Abstimmung zu stellen.

Entgegen der Mehrheitsmeinung kommt es auch nicht darauf [an]<sup>3</sup>, dass sich das mögliche künftige Volksbegehren „gegen ein neues Gesetz mit im Wesentlichen gleichem Inhalt“ richtet. Ein Großteil der verfassungsrechtlichen Fragen, die nach Auffassung der Landesregierung zur Unzulässigkeit des nunmehr erledigten Volksbegehrens führen, stellt sich in gleicher oder ähnlicher Weise auch im Hinblick auf ein neues Volksbegehren gegen eine Gebietsreform mit teilweise verändertem Inhalt.

Das *besondere öffentliche Interesse* folgt in der hier vorliegenden Konstellation insbesondere auch daraus, dass die Nichtentscheidung in der Sache für jedes zukünftige Volksbegehren gegen ein Gebietsreform-Gesetz das naheliegende Risiko begründet, dass die Landesregierung wiederum dessen Unzulässigkeit beim ThürVerfGH beantragen wird. Hierbei handelt es sich keineswegs um ein abstraktes, sondern um ein konkretes Risiko, da sich die Landesregierung im hiesigen Verfahren für verpflichtet gehalten hat, den Antrag auf Unzulässigkeit des Volksbegehrens zu stellen, und zwar unter Hinweis auf verfassungsrechtliche Hindernisse, die sich in vergleichbarer Form ungeachtet der konkreten Ausgestaltung auch bei einer künftigen Gebietsreform stellen können. Wenn nun die Mehrheit meint, eine Äußerung zu diesen in der Rechtsprechung des ThürVerfGH noch weitgehend ungeklärten verfassungsrechtlichen Fragen bedeute eine von den Aufgaben des ThürVerfGH nicht erfasste „rechtsgutachtlich[e]“ Tätigkeit, so wird dabei verkannt, dass diese Verweigerung im Ergebnis zu einer Auslöschung der in der ThürVerf ausdrücklich anerkannten Instrumente des Volksbegehrens und des Volksentscheids führt, und zwar aufgrund der zeitlichen Abläufe:

---

3 Hinweis: Das „an“ fehlt im Original.

Das nunmehr erledigte Vorschaltgesetz hat der Thüringer Landtag am 23. Juni 2016 beschlossen. Am 9. August 2016 hat der Verein „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ beim Präsidenten des Landtags den Beginn der Frist zur Sammlung von Unterschriften zur Unterstützung angezeigt (vgl. § 10 Abs. 2 ThürBVVG); am 15. August 2016 wurde mit der Sammlung begonnen und am 25. September 2016 diese erfolgreich abgeschlossen. Die Unterschriftslisten wurden am 8. November 2016 dem Präsidenten des Landtags übergeben; dieser hat am 14. Dezember 2016 die Zulässigkeit des Antrags festgestellt (vgl. § 11 ThürBVVG). Am 12. Januar 2017 hat die Landesregierung beim ThürVerfGH beantragt, die Unzulässigkeit des Volksbegehrens festzustellen.

Trotz enormer Beschleunigung – parallel zum Verfahren VerfGH 61/16 – durch den ThürVerfGH (erste Beratung im Plenum nach Eingang der Antragserwiderung durch die anhörungsberechtigte Vertrauenspersons[ic!] des Volksbegehrens bereits am 2. Mai 2017 und mündliche Verhandlung am 14. Juni 2017) wäre eine ausformulierte Sachentscheidung wohl frühestens Ende August 2017 möglich gewesen. Auch wenn der Antrag der Landesregierung zurückgewiesen worden wäre, so hätte das Volksbegehren voraussichtlich erst zu einem Zeitpunkt stattfinden können, in dem nach den Vorstellungen der Landesregierung das angegriffene Vorschaltgesetz (als 1. und 2. Stufe der geplanten Gebietsreform, vgl. ThürVerfGH 61/16 S. 35 ff des Umdrucks) schon längst durch konkrete Gebietsreformgesetze auf der 3. Stufe abgelöst und somit selbst ein erfolgreiches Volksbegehren gegen das Vorschaltgesetz faktisch ins Leere gegangen wäre.

An dem rechtspolitisch bedenklichen Befund, dass auch ein letztendlich unbegründeter Antrag gegen ein Volksbegehren zu einem Gebietsreform-Vorschaltgesetz regelmäßig die Durchführung des Volksbegehrens faktisch verhindern kann, ändert sich auch dadurch nichts, dass die aufgezeigten zeitlichen Abläufe im konkreten Fall durch die Nichtigerklärung des Vorschaltgesetzes durch Urteil des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017 nicht zum Tragen kamen. Das (konkrete) Risiko, dass aufgrund der aktuellen Rechtslage künftige Volksbegehren gegen Gebietsreformgesetze wiederum in Folge eines Antrags der Landesregierung gem. Art. 80 Abs. 1 Nr. 6, Art. 82 Abs. 3 S. 2 ThürVerf, §§ 12 Abs. 2 ThürBVVG, 11 Nr. 6 ThürVerfGH faktisch leerlaufen, würde indes deutlich verringert, wenn der ThürVerfGH zumindest zu den bislang von der Landesregierung im vorliegenden Verfahren geltend gemachten *verfassungsrechtlichen Hindernissen* Stellung bezogen hätte. An der Beantwortung dieser verfassungsrechtlichen Fragen besteht nach Auffassung der Minderheit ein besonderes öffentliches Interesse.

Es handelt sich bei der Klärung dieser verfassungsrechtlichen Fragen entgegen der Mehrheitsmeinung auch nicht um eine nicht gebotene rechtsgutachtliche Tätigkeit, sondern um hilfreiche Aussagen, die – weil wegweisend für die Zukunft – umso mehr zulässig sind, als sich der ThürVerfGH im Verfahren 61/16 ohne Weiteres das Recht herausgenommen hat, obiter zahlreiche Hinweise für eine künftige Ausgestaltung einer Gebietsreform zu geben (Umdruck S. 44 ff), allein motiviert, Rechtssicherheit zu schaffen und möglichen künftigen Verfassungsverstößen des Gebietsreform-Gesetzgebers vorzubeugen.

Dies gilt in gleicher Weise auch hier. Die Minderheit sieht sich in ihrer Auffassung zudem durch die Stellungnahmen sowohl der Landesregierung als auch der Vertreter des Volksbegehrens in der mündlichen Verhandlung vom 14. Juni 2017 bestätigt. Darüber hinaus kann auch die Öffentlichkeit vom ThürVerfGH erwarten, dass er zu den in der mündlichen Verhandlung ausführlich erörterten Sachfragen eine Entscheidung trifft.

## II.

Das Instrument des Sondervotums eröffnet hier nicht nur die Möglichkeit, die Gründe für die Abweichung von der Mehrheitsmeinung im Hinblick auf das besondere öffentliche Interesse darzulegen, sondern ermöglicht zugleich, zu den vom ThürVerfGH nicht entschiedenen Sachfragen Stellung zu beziehen. Die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich dabei an dem vom Verfasser dieses Sondervotums als Berichterstatter des Verfahrens VerfGH 1/17 dem Plenum (unter Mitwirkung der wissenschaftlichen Mitarbeiter) vorgelegten Gutachten.

### 1. Tauglichkeit des Vereins „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ als Initiator des Volksbegehrens?

Die Landesregierung hat in der mündlicher [sic] Verhandlung am 14. Juni 2017 die Tauglichkeit des Vereins „Selbstverwaltung für Thüringen e.V. als Initiator des Volksbegehrens bezweifelt. Der Verein gehöre nicht zum Kreis der zulässigen Initiatoren von Gesetzen. Deswegen fehle dem Verein nicht nur die Befugnis, einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zu stellen, sondern der Verein sei auch nicht befugt, eine Vertrauensperson als Vertreter für ein Volksbegehren zu bestellen.

Auch wenn unterstellt wird, dass dem Verein „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ in Übereinstimmung mit seiner Satzung neben natürlichen

Personen auch zahlreiche Thüringer Gemeinden (auch mehrheitlich) angehören, greifen diese Bedenken nicht durch. Dies ergibt sich daraus, dass nach der ThürVerf und dem ThürBVVG diejenigen, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens *vorbereiten* und *erstellen*, von denjenigen zu unterscheiden sind, die einen solchen Antrag *unterstützen*. Das in der ThürVerf und im ThürBVVG geregelte Erfordernis der Wahl- und Stimmberechtigung gilt nur für die *Unterstützer* des Antrags auf Durchführung des Volksbegehrens, *nicht* jedoch für die *Antragsteller*. Diesem Ergebnis steht auch das Prinzip der Volkssouveränität nicht entgegen, weil nur die Unterstützer des Antrags Gesetzesinitiatoren sind. Im Einzelnen:

a) Nach Art. 81 Abs. 1 ThürVerf können Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Landtags, durch die Landesregierung oder durch Volksbegehren eingebracht werden. Nach Art. 81 Abs. 2 ThürVerf werden Gesetze entweder vom Landtag oder vom Volk durch Volksentscheid beschlossen. Systematisch unterscheidet Art. 81 ThürVerf zwischen der Einbringung von Gesetzesvorlagen (unter anderem durch Volksbegehren) einerseits und der sich daran anschließenden Beschließung von Gesetzen (unter anderem vom Volk durch Volksentscheid) andererseits. Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und erst recht dessen Vorbereitung sind dem vorgelagert und nicht Regelungsgegenstand des Art. 81 ThürVerf. Art. 81 ThürVerf steht nach Wortlaut und Systematik der Stellung eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens sowie der Vorbereitung eines solchen Antrags durch einen Verein damit nicht entgegen.

b) Nach Art. 82 Abs. 1 ThürVerf können die nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf wahl- und stimmberechtigten Bürgerausgearbeitete Gesetzentwürfe im Wege des Volksbegehrens in den Landtag einbringen. Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens muss nach Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf von mindestens 5.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Die Antragsteller des Volksbegehrens können nach Art. 82 Abs. 4 S. 1 ThürVerf Vertreter bestellen. Nach Art. 82 Abs. 5 S. 2 ThürVerf ist ein Volksbegehren zu Stande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen acht vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten zugestimmt haben oder wenn ihm in freier Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben. Nach Art. 82 Abs. 6 S. 2 ThürVerf kann die Unterschrift zur Unterstützung eines Volksbegehrens vom einzelnen Unterzeichner ohne Angabe von Gründen bis zum Ablauf der Sammlungsfrist widerrufen werden.

Art. 82 Abs. 1 ThürVerf konkretisiert damit Art. 81 Abs. 1 ThürVerf und betrifft die Einbringung von Gesetzentwürfen in den Landtag. Die

Vorschrift regelt, dass die Einbringung im Wege eines Volksbegehrens durch die nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf wahl- und stimmberechtigten Bürger erfolgt und dass Gegenstand der Einbringung ausgearbeitete Gesetzentwürfe sind. Demgegenüber verlangt Art. 82 Abs. 1 ThürVerf dem Wortlaut nach nicht, dass es sich bei den ausgearbeiteten Gesetzentwürfen um durch wahl- und stimmberechtigte Bürger ausgearbeitete Gesetzentwürfe handelt. Vielmehr setzt Art. 82 Abs. 1 ThürVerf den ausgearbeiteten Gesetzentwurf bereits voraus, ohne sich dazu zu äußern, durch wen dieser ausgearbeitet wurde. Daher erscheint der Schluss, dass ein Gesetzentwurf unzulässig ist, der durch eine Person ausgearbeitet wurde, die nicht wahl- und stimmberechtigt ist, nicht zwingend. Da der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens der Einbringung von Gesetzentwürfen wiederum vorgelagert ist, ist auch dieser nicht Regelungsgegenstand des Art. 82 Abs. 1 ThürVerf.

Ähnlich verhält es sich mit Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf. Der Vorschrift ist zu entnehmen, dass einem Volksbegehren ein letztlich erfolgreicher Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens vorauszugehen hat und dass dieser Antrag von mindestens 5.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein muss, wohingegen in Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf nicht geregelt ist, durch wen der Antrag vorbereitet und durch wen der Antrag gestellt werden muss, sondern die Vorbereitung und die Stellung des Antrags in Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf vorausgesetzt wird. Daher scheint es ohne weiteres zulässig, dass der Antrag durch eine Person vorbereitet und gestellt wird, die nicht wahl- und stimmberechtigt ist.

Demgegenüber spricht Art. 82 Abs. 4 ThürVerf zwar anders als Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf nicht nur vom Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, sondern von den Antragstellern. Art. 82 Abs. 4 ThürVerf enthält hierzu jedoch keine Konkretisierung und schließt nicht aus, dass als Antragsteller auch Personen auftreten, die nicht wahl- und stimmberechtigt sind.

Entsprechend verhält es sich mit Art. 82 Abs. 5 und Abs. 6 S. 2 ThürVerf. Nach Art. 82 Abs. 5 S. 1 ThürVerf entscheiden die Antragsteller mit der Vorlage des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens darüber, ob die Sammlung durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen oder in freier Sammlung erfolgen soll; ein Volksbegehren ist gem. Art. 82 Abs. 5 S. 2 ThürVerf zu Stande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen acht vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten zugestimmt haben oder wenn ihm in freier Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben.

Art. 82 Abs. 6 S. 2 ThürVerf ermöglicht es dem Unterzeichner eines Volksbegehrens, seine Unterschrift zur Unterstützung eines Volksbegehrens ohne Angabe von Gründen bis zum Ablauf der Sammlungsfrist zu widerrufen.

Art. 82 Abs. 1, 3 bis 6 ThürVerf unterscheidet damit zwischen denjenigen, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vorbereiten und stellen, einerseits und denjenigen, die diesen Antrag unterzeichnen, andererseits und stellt diesen noch diejenigen gegenüber, die das Volksbegehren unterstützen. Ein zwingender Rückschluss von den Anforderungen an die Unterzeichner des Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens auf etwaige Anforderungen an diejenigen, die diesen Antrag vorbereiten und erstellen, ergibt sich aus dem Wortlaut genauso wenig wie aus der Systematik.

c) Auch Art. 82 Abs. 7 ThürVerf steht der Stellung eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens durch einen Verein nicht entgegen. Nach Art. 82 Abs. 7 S. 1 ThürVerf hat der Landtag ein Volksbegehren innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung seines Zustandekommens abschließend zu behandeln. Nach Art. 82 Abs. 7 S. 2 ThürVerf findet über den Gesetzentwurf ein Volksentscheid statt, wenn der Landtag dem Volksbegehren nicht entspricht, wobei der Landtag auch einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung vorlegen kann. Über die Annahme des Gesetzes entscheidet nach Art. 82 Abs. 7 S. 3 ThürVerf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und ist für den Beschluss die Zustimmung von mehr als einem Viertel der Stimmberechtigten nötig. Art. 82 Abs. 7 ThürVerf betrifft damit das Verfahren nach Zustandekommen eines Volksbegehrens bis hin zum Volksentscheid, nicht jedoch das dem vorangehende Verfahren.

d) Diese verfassungsrechtliche Beurteilung deckt sich auch mit der einfachgesetzlichen Rechtslage im ThürBVG:

aa) Nach § 1 Abs. 1 S. 1 ThürBVG haben die Bürger das Recht, in Angelegenheiten, die in der Gesetzgebungsbefugnis des Landes liegen, durch Bürgeranträge, Volksbegehren und Volksentscheide an der Gesetzgebung teilzunehmen. Nach § 2 Abs. 1 ThürBVG ist jeder Bürger stimmberechtigt, der am Tag der Unterzeichnung des Bürgerantrags, des Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens oder des Volksbegehrens oder am Tag des Volksentscheids das Wahlrecht nach §§ 13 und 14 des Thüringer Landeswahlgesetzes besitzt. Keine der beiden Bestimmungen erhält Angaben dazu, wer den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens vorbereiten, sowie dazu, wer Antragsteller sein darf.

bb) Nach § 3 Abs. 1 ThürBVVG sind im Bürgerantrag oder im Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens als Vertreter der Antragsteller eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson zu benennen, womit § 3 Abs. 1 ThürBVVG über die Kann-Bestimmung des Art. 82 Abs. 4 ThürVerf (allerdings in zulässiger Weise: vgl *Baldus* in Linck et al., *Die Verfassung des Freistaats Thüringen*, 2013, Art. 82 Rn. 28) hinausgeht und die Antragsteller zwingt, eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson zu benennen. Unterbleibt die Benennung, fordert der Präsident des Landtags die Antragsteller auf, dies innerhalb von zehn Tagen nachzuholen. Wird die Benennung nicht innerhalb dieser Frist nachgeholt, bestimmt der Präsident des Oberlandesgerichts die Vertrauensperson und die stellvertretende Vertrauensperson aus der Liste der Unterzeichner des Bürgerantrags oder des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens. Damit wird auch in § 3 Abs. 1 ThürBVVG genauso wie in Art. 82 ThürVerf zwischen Antragstellern und Unterzeichnern eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens unterschieden. Ein zwingender Rückschluss von den Anforderungen an die Unterzeichner des Antrags auf diejenigen, die den Antrag vorbereiten und stellen, ergibt sich wie bei Art. 81, Art. 82 ThürVerf aus dem Wortlaut genauso wenig wie aus der Systematik.

cc) Vorgaben für die Beschaffenheit der Unterschriftsbögen für einen Bürgerantrag, einen Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens und ein Volksbegehren sowie zur Unterschriftsleistung durch die Unterzeichner enthält § 6 ThürBVVG. Nach § 6 Abs. 1 S. 3 ThürBVVG müssen bereits die Unterschriftsbögen auch für einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens unter anderem die Namen und Anschriften der Vertrauensperson und der stellvertretenden Vertrauensperson enthalten. Damit kann der in § 3 Abs. 1 ThürBVVG geregelte Fall, dass in dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens keine Vertrauensperson und stellvertretende Vertrauensperson genannt ist und auch später nicht benannt wird und diese Personen daher durch den Präsidenten des Oberlandesgerichts aus der Liste der Unterzeichner des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens bestimmt werden, an sich nur dann eintreten, wenn die auf den Unterschriftsbögen genannten Personen nicht in den späteren Antrag übernommen werden. Auch auf diese Weise wird zwischen Unterzeichnern und Antragstellern unterscheiden. Die Unterzeichner des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens sind Unterzeichner des Antrags jedenfalls nicht im technischen Sinne, denn jene unterzeichnen letztlich nur Unterschriftsbögen. Nur die Antragsteller unterzeichnen den eigentlichen Antrag.

dd) Während §§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 S. 1 ThürBVVG die Art. 81 Abs. 1, 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf hinsichtlich des Volksbegehrens und des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrensinhaltlich übernehmen und teilweise konkretisieren, enthält § 10 Abs. 1 S. 2 und 3 und Abs. 2 ThürBVVG zusätzliche Regelungen. Nach § 10 Abs. 1 S. 2 und 3 ThürBVVG muss die Unterschriftsleistung innerhalb von sechs Wochen nach Beginn der Sammlungsfrist erfolgt sein und muss der Beginn der Sammlungsfrist dem Präsidenten des Landtags angezeigt werden. Nach § 10 Abs. 2 ThürBVVG muss der Antrag schriftlich an den Präsidenten des Landtags gerichtet werden und muss die Entscheidung der Antragsteller darüber enthalten, ob die Sammlung durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen oder in freier Sammlung erfolgen soll. Damit ergibt sich aus § 10 Abs. 1 S. 3 ThürBVVG unzweifelhaft, dass die Unterzeichner eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens nicht die einzigen Akteure im Zusammenhang mit einem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens sind, denn die Unterzeichner treten erst mit dem Beginn der Sammlungsfrist in Erscheinung, wohingegen der Beginn der Sammlungsfrist bereits vorher dem Präsidenten des Landtags angezeigt werden muss. Nicht ausgeschlossen ist damit freilich, dass diejenigen, welche diese Anzeige vornehmen, auch den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens unterzeichnen. Gleichwohl sind beide Akteure voneinander zu unterscheiden.

ee) Nach § 17 Abs. 1 ThürBVVG ist ein Volksbegehren zustande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen acht vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten zugestimmt haben oder in freier Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben. Damit übernimmt § 17 Abs. 1 ThürBVVG inhaltlich Art. 81 Abs. 5 S. 2 ThürVerf.

ff) Auch die Bestimmungen des ThürBVVG unterscheiden somit zwischen den Unterstützern eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens und denjenigen, die einen solchen Antrag vorbereiten und stellen. Sie schließen daher nicht aus, dass ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens durch einen Verein gestellt wird oder ein Verein einen solchen Antrag vorbereitet.

e) Nach Art. 68 Abs. 1 ThürVerf haben die nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf wahl- und stimmberechtigten Bürger das Recht, dem Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zu unterbreiten (Bürgerantrag). Als Bürgerantrag können auch Gesetzentwürfe eingebracht werden. Nach Art. 68 Abs. 3 ThürVerf muss der Bürgerantrag von landesweit 50.000 Stimmberechtigten unterzeichnet

sein. In § 7 ThürBVVG werden die Regelungen des Art. 68 Abs. 3 ThürVerf wiederholt und ergänzt. Die §§ 1 ff. ThürBVVG gelten auch für den Bürgerantrag. Auch beim Bürgerantrag unterscheidet § 3 Abs. 1 S. 1 und 2 ThürBVVG zwischen stimmberechtigten Unterzeichnern des Bürgerantrags und den Antragstellern. Der Unterschied zwischen dem Bürgerantrag und dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens besteht darin, dass zulässige Bürgeranträge nach § 8 ThürBVVG unmittelbar durch den Landtag behandelt werden müssen, wohingegen zulässige Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens lediglich zur Durchführung eines Volksbegehrens führen.

f) Für die vorliegende Frage ist erheblich, dass das ThürBVVG den Antragstellern eine Funktion nicht nur beim Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, sondern auch noch bei der Durchführung des Volksbegehrens und sogar des Volksentscheids beimisst. Das ist nicht selbstverständlich. Nach § 10 Abs. 1 S. 1 ThürBVVG bedarf der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens in Übereinstimmung mit Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf der Unterstützung durch die Unterzeichnung auf Unterschriftsbögen von landesweit mindestens 5.000 Stimmberechtigten. Ist diese Voraussetzung neben weiteren Voraussetzungen erfüllt, ist durch den Präsidenten des Landtags nach § 11 Abs. 2 ThürBVVG die Zulässigkeit des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens festzustellen und diese Entscheidung nach § 11 Abs. 3 ThürBVVG der Vertrauensperson sowie der Landesregierung zuzustellen.

Für das Stadium des sich daran anschließenden Volksbegehrens und das weitere Stadium des sich daran möglicherweise anschließenden Volksentscheids kann an sich nicht mehr von Antragstellern gesprochen werden, weil es in diesen Stadien keinen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und damit auch keine Antragsteller mehr gibt. Gleichwohl regelt § 29 Abs. 1 ThürBVVG, dass die Antragsteller die Kosten der Herstellung der Unterschriftsbögen für Bürgeranträge oder Volksbegehren und deren Übermittlung an die kreisfreien Städte und Landkreise tragen, während im Übrigen das Land die den Gemeinden entstandenen notwendigen Kosten für die Durchführung von Bürgeranträgen, Volksbegehren oder Volksentscheiden trägt, laufende personelle oder sachliche Kosten sowie Kosten für die Benutzung von Räumen und Einrichtungen der Gemeinden jedoch nicht berücksichtigt werden. Zudem werden den Antragstellern nach § 29 Abs. 2 S. 1 ThürBVVG die notwendigen und nachgewiesenen Kosten eines zu Stande gekommenen Volksbegehrens erstattet und erhalten die Antragsteller nach § 29 Abs. 2 S. 2 ThürBVVG für jeden Stimmberechtigten, der ein Volksbegehren durch seine Unterschrift rechtswirksam unterstützt

hat, 0,15 Euro. Schließlich werden den Antragstellern nach § 29 Abs. 3 S. 1 ThürBVVG die notwendigen und nachgewiesenen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes bei Volksentscheiden erstattet und erhalten die Antragsteller für jeden Stimmberechtigten, der bei einem erfolgreichen Volksentscheid für den Gesetzentwurf der Antragsteller in gültiger Weise mit ‚Ja‘ gestimmt hat, 0,075 Euro. Spätestens damit ist klar, dass es sich bei der bereits aufgezeigten Unterscheidung in Art. 81, Art. 82 ThürVerf und im ThürBVVG zwischen Unterstützern eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens einerseits und denjenigen, die einen solchen Antrag vorbereiten und stellen, andererseits nicht nur um eine sprachliche, sondern auch um eine bedeutungsmäßige Unterscheidung handelt.

g) Eine wichtige Funktion haben die beiden Vertrauenspersonen. In Art. 82 ThürVerf und im ThürBVVG werden diese an mehreren Stellen behandelt. Nach Art. 82 Abs. 4 ThürVerf können diejenigen, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens stellen, Vertrauenspersonen bestellen. Nach § 3 Abs. 1 ThürBVVG sind in dem Bürgerantrag oder in dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens als Vertreter der Antragsteller eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson zu benennen. Die Vertrauensperson und in deren Vertretung die stellvertretende Vertrauensperson sind nach § 3 Abs. 2 ThürBVVG berechtigt, verbindliche Erklärungen in dem Verfahren zum Bürgerantrag, auf Zulassung des Volksbegehrens, zum Volksbegehren sowie zum Volksentscheid abzugeben, und berechtigt und verpflichtet, solche Erklärungen entgegenzunehmen. Nach § 3 Abs. 3 S. 1 ThürBVVG hat die Vertrauensperson bei der Beratung eines Bürgerantrags oder eines Volksbegehrens in den Ausschusssitzungen des Landtags ein Anwesenheits- und Rederecht. Dabei müssen die Namen und Anschriften der Vertrauenspersonen nach § 6 Abs. 1 S. 3 ThürBVVG bereits in den Unterschriftsbögen genannt sein und zwar nicht nur bei einem Bürgerantrag und bei einem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, sondern auch bei einem Volksbegehren. Weitere Rechte und Pflichten der Vertrauenspersonen auch im Zusammenhang mit einem Volksbegehren sind in § 6 Abs. 5 S. 1 und Abs. 6 ThürBVVG geregelt. Nach § 11 Abs. 3 ThürBVVG ist die Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens der Vertrauensperson zuzustellen. In dem Fall, dass der Präsident des Landtags den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens für unzulässig hält, kann die Vertrauensperson nach § 12 Abs. 1 S. 1 ThürBVVG gegen die ablehnende Entscheidung binnen eines Monats nach Zustellung der Entschei-

dung den ThürVerfGH anrufen. Auch nach Zulassung eines Volksbegehrens hat die Vertrauensperson noch eine wichtige Funktion. So trägt die Vertrauensperson nach § 15 Abs. 1 ThürBVVG dafür Sorge, dass beim Eintragsverfahren durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen den kreisfreien Städten und, für die kreisangehörigen Gemeinden, den Landkreisen die erforderliche Anzahl vorschriftsmäßiger Unterschriftsbögen gegen Empfangsnachweis spätestens sieben Werktage vor Beginn der Sammlungsfrist zugeleitet wird, und kann die Vertrauensperson nach § 15 Abs. 3 ThürBVVG während der Sammlungsfrist vom Präsidenten des Landtags unverzügliche Auskunft über die Anzahl der bis zur Mitte der Sammlungsfrist bei den Gemeinden geleisteten Unterschriften verlangen. Nach § 17 Abs. 3 ThürBVVG ist die Feststellung über das Zustandekommen des Volksbegehrens der Vertrauensperson durch schriftlichen Bescheid zuzustellen. Dies setzt sich beim Volksentscheid fort: Nach § 19 Abs. 2 S. 1 ThürBVVG kann die Vertrauensperson, wenn der Landtag den begehrten Gesetzentwurf in veränderter Form annimmt, die jedoch dem Grundanliegen des Volksbegehrens entspricht, einen Erledigungsantrag beim Landtag stellen mit der Folge, dass der Landtag die Erledigung des Volksbegehrens feststellt.

Hierbei stellt sich die Frage, ob die Vertrauensperson in dem Stadium des Volksbegehrens und im Stadium des Volksentscheids immer noch diejenigen vertritt, die im Stadium des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens als Antragsteller aufgetreten waren. Dafür, dass die Vertrauensperson bis einschließlich des Stadiums des Volksentscheids die Antragsteller vertritt, spricht zumindest, dass nach § 29 Abs. 2 S. 4 und Abs. 3 S. 4 ThürBVVG die den Antragstellern im Zusammenhang mit dem Volksbegehren und dem Volksentscheid zustehende Kostenerstattung durch die Vertrauensperson beim Präsidenten des Landtags schriftlich zu beantragen ist und diese daher für jene handelt. Andererseits spricht jedoch bereits § 15 Abs. 1 ThürBVVG nicht nur von der Vertrauensperson, sondern ausdrücklich von der Vertrauensperson des Volksbegehrens, was auch auf § 15 Abs. 3 ThürBVVG zu übertragen wäre. Letzteres spricht genauso wie die Nennung der Vertrauenspersonen in den Unterschriftsbögen nach § 6 Abs. 1 S. 3 ThürBVVG, welche nicht nötig wäre, wenn damit nicht auch eine Art Bevollmächtigung der Vertrauenspersonen verbunden sein sollte, für eine Wahrnehmung auch der Belange der Unterstützer eines Volksbegehrens.

h) Die hier vertretene Auslegung der einschlägigen Vorschriften steht auch in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung des ThürVerfGH sowie der Staatspraxis (auch in anderen Bundesländern):

aa) Im Urteil vom 19. September 2001 befasste sich der ThürVerfGH erstmals umfassend mit einem Volksbegehren (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 = juris). Das Volksbegehren hatte die Besonderheit, dass es auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet war, welches die Art. 81 und 82 der ThürVerf ändern sollte. Den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens hatte der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ über seine Vertrauensperson und seinen Stellvertreter gestellt. Die Präsidentin des Landtags hatte die Zulässigkeit des Antrags mit Schreiben vom 17. Juli 2000 festgestellt und den Antrag mit dem Gesetzentwurf und der Begründung am 27. Juli 2000 veröffentlichten lassen. In den folgenden vier Monaten hatten 363.123 Stimmberechtigte dem Volksbegehren zugestimmt. Die Landesregierung hielt das Volksbegehren für unzulässig und stellte beim ThürVerfGH den Antrag, das Volksbegehren für unzulässig zu erklären. Das Verfahren vor dem ThürVerfGH fiel damit – aufgrund der früheren Rechtslage anders als das vorliegende Verfahren – nicht in die Zeitspanne zwischen der Entscheidung über den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens und der Durchführung des Volksbegehrens, sondern in die Zeitspanne zwischen der Durchführung des Volksbegehrens und der Durchführung eines etwaigen Volksentscheids. Der ThürVerfGH erklärte das Volksbegehren aus materiell-rechtlichen Gründen für unzulässig.

In seinem Urteil stellte der ThürVerfGH klar, dass dieser eine umfassende rechtliche Prüfung sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht vorzunehmen habe, und nahm diese umfassende Prüfung auch vor (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [189] = juris Rn. 121 f.). So prüfte der ThürVerfGH neben dem formell ordnungsgemäßen Zustandekommen des Volksbegehrens bereits den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens umfassend und kam zu dem Ergebnis, dass dieser Antrag keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [186 ff.] = juris Rn. 116 ff.). Auf den Umstand, dass der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens von einem Verein gestellt worden war, ging der ThürVerfGH im Rahmen der formell-rechtlichen Prüfung nicht explizit ein. Vielmehr erwähnte der ThürVerfGH nur im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung, dass sich eine Gruppe von Bürgern zu einem Verein zusammengeschlossen habe, der jedoch nicht das Volk repräsentiere (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [209] = juris Rn. 153). Vor dem Hintergrund, dass der ThürVerfGH nach eigener ausdrücklicher Klarstellung eine umfassende

Prüfung vorzunehmen hatte, liegt die Annahme nahe, dass er damals den vorgenannten Umstand für nicht problematisch und für nicht weiter erwähnenswert hielt. Zumindest kann wegen der expliziten Bejahung der Teilfrage der formellen Zulässigkeit des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens vor der Verneinung der Teilfrage der materiellen Zulässigkeit des Antrags nicht unterstellt werden, dass es hierauf, weil das Volksbegehren letztlich aus materiell-rechtlichen Gründen unzulässig gewesen sei, nicht angekommen wäre.

Die im Urteil verwendeten Begrifflichkeiten und vorgenommenen Differenzierungen entsprechen den Begrifflichkeiten und Differenzierungen in Art. 81, Art. 82 ThürVerf und dem ThürBVVG jeweils noch in der früheren Fassung. Darüber hinaus verwendete der ThürVerfGH auch den Begriff des Initiators eines Volksbegehrens und nannte die Initiatoren neben den Unterstützern eines Volksbegehrens. So führte der ThürVerfGH zu Art. 82 Abs. 5 ThürVerf aus, dass es dessen Ziel sei, den Initiatoren und Unterstützern eines Volksbegehrens frühzeitig Klarheit zu verschaffen, ob die geplante Volksgesetzgebung sich auch in der Sache an geltendem Verfassungsrecht ausrichte (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [185] = juris Rn. 113). Zum Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens führte der ThürVerfGH aus, dass knapp 20.000 Stimmberechtigte diesen Antrag als Unterstützer gebilligt hätten (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [186] = juris Rn. 117). Weiter führte der ThürVerfGH aus, den Initiatoren eines verfassungsändernden Volksgesetzgebungsverfahrens obliege keine gesteigerte Darlegungslast für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Initiative (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [199] = juris Rn. 135). Dass auch der ThürVerfGH nicht nur sprachlich, sondern auch bedeutungsmäßig zwischen den Initiatoren eines Volksbegehrens einerseits und denjenigen, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens unterstützen, andererseits unterschied, zeigt sich daran, dass die Initiatoren im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung gesondert behandelt wurden (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [209] = juris Rn. 153).

bb) Auch seinem Urteil vom 5. Dezember 2007 befasste sich der ThürVerfGH mit einem Volksbegehren (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – ThürVerfGH VerfGH 47/06 –, Jahrbuch 2006 [sic], 1 = juris). Den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens hatte der Verein „Für

eine bessere Familienpolitik in Thüringen e.V.“ über dessen Vertrauensperson gestellt. Nachdem die Präsidentin des Landtags mit Schreiben vom 2. Oktober 2006 die Zulässigkeit des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens festgestellt hatte, beantragte die Landesregierung am 2. November 2006 beim ThürVerfGH die Feststellung, dass der Antrag auf Zulassung wegen Verstoßes gegen den Haushaltsvorbehalt unzulässig sei. In seinem Urteil wiederholte der ThürVerfGH unter Hinweis auf sein Urteil vom 19. September 2001, dass dieser eine umfassende Prüfung vorzunehmen habe (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2006, 1 [13] = juris Rn. 50). Die formellen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens bejahte der ThürVerfGH nach umfassender Prüfung auch in seinem Urteil vom 5. Dezember 2007, ohne dabei auf den Umstand, dass der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens von einem Verein gestellt worden war, explizit einzugehen (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2006, 1 [16] = juris Rn. 61). Auch hier liegt die Annahme nahe, dass der ThürVerfGH den vorgenannten Umstand für nicht problematisch und für nicht weiter erwähnenswert hielt. In Übereinstimmung mit dem Wortlaut der Art. 81, Art. 82 ThürVerf und dem ThürBVVG unterschied der ThürVerfGH zwischen den Antragstellern und den Unterstützern und führte aus, dass dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ein Gesetzentwurf zu Grunde liegen müsse, der von dem Willen der Unterzeichner gedeckt sei. Es sei maßgebend, ob der Gesetzentwurf objektiv vom Willen der Antragsteller gedeckt sei. Dabei sei auf den Willen der Unterstützer abzustellen, wie er dadurch zum Ausdruck komme, dass diese mit ihrer Unterschrift ihr Einverständnis damit erklärt hätten, dieser Gesetzentwurf solle zum Gegenstand eines Volksbegehrens werden (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2006, 1 [29] = juris Rn. 106, mit Hinweis auf weitere Rspr.). An derselben Stelle sprach der ThürVerfGH auch von den Beauftragten der Unterstützer, auf deren Erklärungen und Vermutung hinsichtlich des Willens der Unterstützer es gerade nicht ankomme (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2006, 1 [29] = juris Rn. 106). Dem wiederum kann entnommen werden, dass der ThürVerfGH die Vertrauenspersonen, um welche es sich bei den Beauftragten handelt, in Übereinstimmung mit dem Wortlaut von § 15 Abs. 1 ThürBVVG auch in einem Auftragsverhältnis zu den Unterstützern sah (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2006, 1 [29] = juris Rn. 106).

cc) Die von der Landesregierung angeführte Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 4. Februar 1991 (BayVerfGH, Entscheidung vom 4. Februar 1991 – Vf. 4-IV-91 –, VerfGHE BY 44, 9 = juris) kann für die vorliegende Frage nicht nutzbar gemacht werden. In dem zu Grunde liegenden Fall hatte der Verein „Das bessere Müllkonzept e.V.“ am 13. November 1989 dem Bayerischen Staatsministerium des Inneren einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens betreffend den Entwurf eines Gesetzes über die Vermeidung, Wiederverwendung, Verwertung und Ablagerung von Abfällen in Bayern überreicht. Außerdem gab es einen Beauftragten, der nach dem Landeswahlgesetz berechtigt war, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und anzunehmen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof führte in seiner Entscheidung aus, dass die Stimmberechtigten, die ein Volksbegehren herbeigeführt hätten, in ihrer Gesamtheit nicht organisiert und somit auch nicht handlungsfähig zur Wahrnehmung der verfassungsmäßigen Rechte dieses Staatsvolks seien. Deshalb sehe das Landeswahlgesetz die Institution eines Beauftragten vor, der im Verfahren der Volksgesetzgebung zu bestimmten Handlungen befugt sei. Es liege nahe, den Beauftragten grundsätzlich auch als berechtigt anzusehen, im Namen der Unterzeichner des Volksbegehrens deren Rechte in einer Verfassungsstreitigkeit wahrzunehmen. Hingegen habe der Verein nach dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof keine vergleichbare verfassungsrechtliche und verfassungsgerichtliche Position. Zwar habe der Verein das Volksbegehren weitgehend organisiert. Jedoch fehle dem Verein die gesetzlich besonders verankerte Befugnis zur Wahrnehmung von Rechten der Unterzeichner des Volksbegehrens. In seiner Entscheidung verneinte der Bayerische Verfassungsgerichtshof damit lediglich die Befugnis des Vereins, fremde Rechte in einem Verfassungsrechtsstreit im Zusammenhang mit einem Bürgerbegehren wahrzunehmen, und begründete dies mit dem Fehlen einer gesetzlichen Grundlage. Zur davon zu unterscheidenden Frage, ob der betreffende Verein den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens stellen durfte, äußerte sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof nicht.

dd) Im Freistaat Bayern ist die Rechtslage zur Volksgesetzgebung mit der Rechtslage im Freistaat Thüringen vergleichbar. Seit Jahrzehnten ist es dort die Regel und nicht nur die Ausnahme, dass Volksbegehren durch Vereine und sogar durch politische Parteien organisiert werden (ausführliche Statistik im Internet abrufbar unter: [http://www.wahlen.bayern.de/volkssentscheide/vob\\_seit-1946.pdf](http://www.wahlen.bayern.de/volkssentscheide/vob_seit-1946.pdf)). In den dazu ergangenen Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs wurde die Eigenschaft der

Antragsteller in keinem Fall weiter thematisiert (so etwa: BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, VerfGHE BY 29, 244 = bei juris, Antrag auf Zulassung durch Vorsitzenden des Vereins „Lernmittelfreiheit e.V.“).

i) Der hier vertretenen Auslegung der einschlägigen Vorschriften steht auch nicht deren Normzweck entgegen:

Nach Art. 45 S. 1 und 2 ThürVerf geht alle Staatsgewalt vom Volk aus und verwirklicht das Volk seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid. Nach Art. 45 S. 3 ThürVerf handelt das Volk mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung. Die Gesetzgebung steht nach Art. 47 Abs. 1 ThürVerf dem Landtag und dem Volk zu. Damit normiert Art. 45 ThürVerf für den Freistaat Thüringen das Prinzip der Volkssouveränität und sieht als Grundsatz das Prinzip der mittelbaren Demokratie vor. Mit Art. 47 Abs. 1 ThürVerf enthält die Thüringer Verfassung mit der Volksgesetzgebung ein entscheidendes Element unmittelbarer Demokratie.

Aus Art. 45 S. 2 ThürVerf geht bereits dem Wortlaut nach hervor, dass das Volk nicht erst durch einen Volksentscheid, sondern bereits mit einem Volksbegehren seinen Willen verwirklicht und damit Staatsgewalt ausübt. Ein Volksbegehren kommt nach Art. 82 Abs. 5 S. 1 ThürVerf dadurch zu Stande, dass ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen acht vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten zustimmen oder in freier Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zustimmen. Während beim Volksentscheid die Ausübung der Staatsgewalt durch die Zustimmung zum Volksentscheid erfolgt, welcher sich dem erfolgreichen Volksbegehren bei unterbleibender Entsprechung durch den Landtag grundsätzlich anschließt, wird die Staatsgewalt beim Volksbegehren durch die Zustimmung zum Volksbegehren ausgeübt. Nach dem Bundesverfassungsgericht besitzt die Gruppe derjenigen, die dem Volksbegehren zustimmen, nicht jedoch jeder zu dieser Gruppe gehörende individuelle Bürger, eine Funktion im Verfassungsleben und wird diese Gruppe als Gesetzesinitiator in die Organisation des Staates einbezogen (BVerfG, Beschluss vom 9. Juli 1997 – 2 BvR 389/94 –, BVerfGE 96, 231 [240] = juris Rn. 33; übernommen durch: ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [210] = juris Rn. 154). Dies war letztlich auch der Grund dafür, dass der ThürVerfGH in seinem Urteil vom 19. September 2001 verlangte, dass dieser Gruppe, welche der

ThürVerfGH auch als Träger des Volksbegehrens bezeichnete, ein besonderer, legitimierender Sachverhalt zur Seite stehe (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [212] = juris Rn. 158). Allerdings führte der ThürVerfGH auch aus, dass Staatsgewalt weniger im Verfahren des Volksbegehrens als im Ergebnis desselben zur Geltung gebracht werde und zwar entweder in einem Beschluss über den durch das Volksbegehren eingebrachten Gesetzentwurf durch den Landtag oder aber in einer Abstimmung hierüber durch das Volk (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [212] = juris Rn. 159). Neben die formelle Legitimation in Gestalt der Einleitungsformalitäten des Volksbegehrens muss nach dem ThürVerfGH eine materielle Legitimation treten (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [212] = juris Rn. 159). Diese schaffe den Zusammenhang zwischen dem im Volksbegehren sich äußernden partikularen Interesse der Gesetzesinitiatoren und der Gemeinwohlorientiertheit bei der Ausübung der Staatsgewalt (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [212] = juris Rn. 160). Entscheidend sei eine Gesamtbeurteilung als Resultat einer Gesamtbetrachtung aller legitimierenden Elemente (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [212] = juris Rn. 160).

Wenn demnach Gesetzesinitiatoren bereits diejenigen sind, die einem Volksbegehren zustimmen, können Gesetzesinitiatoren zumindest nicht zugleich diejenigen sein, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens in einem viel früheren Stadium vorbereiten und anschließend stellen, auch wenn sie in der Regel zugleich die hierauf folgenden Stadien begleiten. Dann müssen diese aber auch nicht an denselben Maßstäben gemessen werden wie jene, wenn diese Maßstäbe in einem unmittelbaren Zusammenhang mit deren Eigenschaft als Gesetzesinitiator stehen. Insbesondere müssen sich diejenigen, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vorbereiten und stellen, dann nicht am Maßstab des Prinzips der Volkssouveränität nach Art. 45 ThürVerf messen lassen. Wenn in der Kommentarliteratur demgegenüber geäußert wird, dass Initiatoren von Volksbegehren nur nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf wahl- und stimmberechtigte Bürger sein könnten (vgl. Hopfe, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 82, Rn. 5), dann sind damit nicht diejenigen gemeint, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vorbereiten und stellen, sondern diejenigen, die einen solchen Antrag unterzeichnen.

j) Aus den vorgenannten Gründen kommt es auch auf die Zusammensetzung des Vereins, der einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens stellt, nicht an. Insbesondere ist keine Umgehung der Bestimmungen der Thüringer Verfassung zur Gesetzgebung und namentlich zur Gesetzesinitiative gegeben, wenn etwa Gemeinden oder Landkreise in einem Verein mitwirken, um ein Volksbegehren zu initiieren und einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vorzubereiten und zu stellen. Denn damit werden weder die betreffenden Gemeinden oder Landkreise noch der durch die Gemeinden oder Landkreise gebildete Verein zu Gesetzesinitiatoren, weil Gesetzesinitiatoren ausschließlich erst diejenigen sind, die einem Volksbegehren zustimmen und ein Volksbegehren auf diese Weise zu Stande bringen.

Daher ist der Verein „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ nach dem geltenden Recht berechtigt, einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vorzubereiten und zu stellen.

## 2. Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf?

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass das gegen das frühere Vorschaltgesetz gerichtete Volksbegehren gegen Art. 82 Abs. 2 ThürVerf verstößt. Sie begründet ihren Standpunkt zusammengefasst damit, dass mit dem Ziel der Aufhebung des Vorschaltgesetzes zur Gebietsreform auch dessen § 8a Abs. 1 aufgehoben werde, durch den die Zahlung von Strukturbeihilfen gem. § 7 und Neugliederungsprämien gem. § 8 i.H.v. mindestens 155 Mio. Euro vorgesehen sei. Infolge des Wegfalls dieser Ausgaben sei das Volksbegehren damit „haushaltswirksam“. Umgekehrt führe die Gebietsreform langfristig aber auch zu Einspareffekten. Diese Einsparungen fielen im Falle der Aufhebung des Vorschaltgesetzes weg. Künftige Landeshaushalte würden dadurch negativ belastet. Die Landesregierung stützt den Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt somit auf zwei Aspekte: Zum einen auf die Auswirkungen auf den Haushalt durch die *Ersparnis von Ausgaben* (siehe unten lit. b), zum anderen auf die negative Beeinflussung künftiger Haushalte durch den *Wegfall von Einsparpotentialen* (unten lit. c). Beide Einwände vermögen indes nicht zu überzeugen.

a) Der Hintergrund des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf sowie die  
Leitentscheidung ThürVerfGH4/01 und ihre Vorläufer

Nach Art. 82 Abs. 2 ThürVerf sind „Volksbegehren zum Landeshaushalt [...] unzulässig“. Dies gilt in gleicher Weise für Volksbegehren „zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen“ (vgl. zu Abgaben ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, juris Rn. 66 ff.).

aa) Vergleichbare Regelungen wie in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf finden sich – wenn auch im Wortlaut unterschiedlich – in zahlreichen Landesverfassungen (Nachw. bei *Baldus*, aaO., Art. 82 vor Rn. 1). Das Grundgesetz kennt keine vergleichbare Volksgesetzgebung und daher auch keine entsprechende Regelung.

(Ein) Vorläufer ist Art. 73 Abs. 4 WRV („Über den Haushaltsplan [...] kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen“). Nach damals vertretener, aber umstrittener Auffassung konnte der „Zweck des Abs. 4 [...] nur dann erreicht [werden], wenn man die Begriffe [...] weit auslegt und insbesondere unter ‚Haushaltsplan‘ nicht bloß das Etatgesetz (Art. 85 Abs. 2), sondern jedes Gesetz versteht, das infolge der von ihm angeordneten Einnahmen oder Ausgaben den Staatshaushalt wesentlich beeinflusst“ (so etwa *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, Art. 73 Anm. 10 Fn. 1 m.w.N), und zwar in der Weise, „daß dieser ‚tatsächlich umgestoßen‘ würde“ (so die Bewertung durch den BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, VerfGHE BY 29, 244 Rn. 97 = juris Rn. 97). Wie allerdings der SächsVerfGH in seinem Urteil vom 11. Juli 2002 ausgeführt hat, war die „Verfassungspraxis von Weimar [...] weder einheitlich noch auch nur konsistent“ (SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 –, juris Rn. 66).

Art. 73 Abs. 4 WRV war jedenfalls vom Wortlaut her enger als etwa Art. 6 Abs. 3 der Preußischen Verfassung von 1920, der auf „Finanzfragen“ abstellte, was eine deutlich weitere Auslegung problemlos ermöglichte (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 –, juris Rn. 66). Die wörtlich mit der preußischen Regelung übereinstimmende Regelung in Nordrhein-Westfalen wurde vom VerfGH NRW in seiner Grundsatzenscheidung aus dem Jahre 1981 so interpretiert, dass nicht jedes Gesetz, das „finanzielle Auswirkungen mit sich bringt, etwa durch Schaffung neuer Behörden, neuer Schulen oder Ausbildungsstätten“ vom Finanzvorbehalt erfasst werde, sondern nur ein Gesetz, „dessen Schwerpunkt

in der Anordnung von Einnahmen oder Ausgaben liegt, die den Staatshaushalt wesentlich beeinflussen“ (VerfGH NRW, Beschluss vom 26. Juni 1981 – VerfGH 19/80 –, NVwZ 1982, 188 [189]).

Der BayVerfGH interpretiert den Begriff „Staatshaushalt“ in Art. 73 BayVerf in seiner Grundsatzentscheidung von 1976 (unter ausführlicher Erörterung der Entstehungsgeschichte und unter Berücksichtigung des „gesamten Verfassungsgefüge[s]“) teleologisch in der Weise, dass es entscheidend darauf ankomme, „welche finanziellen Auswirkungen das vom Volk begehrte Gesetz nach seinem Gesamtinhalt auf die Haushaltsplanung im ganzen hat“; unvereinbar seien Volksbegehren dann, wenn sie „auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß nehmen würden, demnach das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen könnten“ (BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, VerfGHE BY 29, 244 Rn 97 = juris Rn. 105). Diese Rechtsprechung hat der BayVerfGH im Jahre 1994 nochmals bekräftigt (BayVerfGH, Entscheidung vom 17. November 1994 – Vf. 96-IX-94 –, VerfGHE BY 47, 276 = juris Rn. 430 ff) und im Orientierungssatz Nr. 5 zu Ls. 4 ausgeführt, dass „ausgabenwirksame Gesetze nur dann mit Verf BY Art. 73 in Einklang stehen, wenn sie in ihren finanziellen Auswirkungen die vom Parlament auf Grund seines Budgetrechts getroffene Gesamtbeurteilung, Haushaltsplanung und Prioritätensetzung nicht wesentlich beeinflussen und beeinträchtigen“.

An diese Rechtsprechung des BayVerfGH ausdrücklich angeschlossen hat sich der StGH Bremen im Jahre 1997 (StGH Bremen, Urteil vom 17. Juni 1997 – St 7/96 –, juris Rn. 210 ff.). Der StGH Bremen hat in einer weiteren Entscheidung aus 1998 ergänzend ausgeführt, dass der Haushaltsvorbehalt nicht nur durch eine gesetzliche „Verpflichtung zu erheblichen Mehrausgaben“, sondern auch durch eine gesetzliche „Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite“ berührt sein könne (StGH Bremen, Urteil vom 11. Mai 1998 – St 3/97 –, juris Rn. 40), so dass im konkreten Fall auch ein Verkaufsverbot für Eigentumsanteile an Wohnungsbaugesellschaften vom Haushaltsvorbehalt erfasst werde.

Auch das BVerfG als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein ist im Jahre 2000 dieser Linie gefolgt (BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 2000 – 2 BvK 3/98 –, BVerfGE 102, 176-192 = juris Rn. 71 ff., mit ausdrücklicher Bezugnahme auf die oben genannten Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte in Rn. 84).

bb) Im Anschluss an diese verfassungsgerichtlichen Vorläuferentscheidungen (auf sie wird Bezug genommen bei Rn. 200, 212) hat auch

der ThürVerfGH in seiner Grundsatzentscheidung vom 19. September 2001 (VerfGH 4/01) eine Verengung des Haushaltsvorbehalts auf Volksbegehren, die „sich unmittelbar auf haushaltsgesetzliche Regelungen beziehen“, abgelehnt und stattdessen formuliert, dass „Volksbegehren, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und den Haushalt [...] wesentlich beeinflussen, [...] auch dann unzulässig sind, wenn sie nur mittelbare Auswirkungen auf das Haushaltsgesetz haben“ (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – 4/01 –, juris Rn. 200, mit näherer Begründung und zahlreichen Nachweisen in den Rn. 201 – 210).

Es gehe indes auch nicht an, das „Verfassungsziel“ des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf „leerlaufen [...] zu lassen“. Daher dürfe die Volksgesetzgebung nicht auf „inhaltlich bedeutungslose Regelungsgegenstände“ beschränkt werden, somit also nicht nur auf Gesetze, die mit dem „Vermerk ‚Ausgaben: keine‘ begleitet“ sind (Rn. 211).

Für einen „solchen Ausgleich widerstreitender Interessen“ habe sich in der (auch auf Thüringen übertragbaren) bisherigen Verfassungsgerichtsrechtsprechung – quasi im Wege der praktischen Konkordanz – der Grundsatz herausgebildet, dass „ein budgetrelevantes Volksbegehren nur dann mit dem Verbot des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf unvereinbar [ist], wenn es gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslöst und den Landeshaushalt wesentlich beeinflusst“ (Rn. 212). Und weiter: „Wesentlich nimmt ein solches Volksgesetz nur dann auf den Gesamtbestand des Haushaltes Einfluß, wenn es das Gleichgewicht des gesamten Haushaltes stört und deswegen zu einer bedeutsamen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führt, weil das Volksgesetz den Landtag nötigt, das geltende Recht in wichtigen Regelungsfeldern der neuen Ausgabensituation nachhaltig anzupassen“. Oder anders gewendet: Volksbegehren sind nur im Hinblick auf solche Gesetze zulässig, „die staatliche Einnahmen oder Ausgaben nur unwesentlich berühren“ (Rn. 217).

Wann dies konkret der Fall ist, lässt der ThürVerfGH offen. Im Urteil vom 19. September 2001 heißt es hierzu: „Wann diese Grenze überschritten ist, ist letztlich eine Frage des Einzelfalles und läßt sich nur unter Zugrundelegung der jeweiligen Verhältnisse bestimmen. Erforderlich ist eine differenziert bewertende Gesamtbetrachtung, in deren Rahmen Art, Höhe, Dauer und Disponibilität der finanziellen Belastung als Folge eines Gesamtvorhabens zu gewichten sind“ (Rn. 212 a.E.).

Diese „Lesart“ des Haushalts- bzw. Finanzvorbehalts hat sich – ungeachtet der im Wortlaut differierenden Verfassungsnormen – heute allgemein in der Verfassungsgerichtsrechtsprechung durchgesetzt (ebenso HambVerfG, Urteil vom 22. April 2005 – 5/04 –, juris Rn. 84 ff.; VerfG

Bbg, Urteil vom 20. September 2001 – VfG Bbg 57/00 –, NVwZ 2002, 77 ff.; VerfGH NRW, Beschluss vom 26. Juni 1981 – VerfGH 19/80 –, NVwZ 1982, 188 [189]).

Einziges Ausnahmefall ist Sachsen, wo in Art. 73 Abs. 1 SächsVerf nur Volksbegehren zum „Haushaltsgesetz“ untersagt werden. Der SächsVerfGH beschränkt in ausdrücklicher Abgrenzung von der Auslegung des Begriffs eines finanzwirksamen Gesetzes die Anwendung dieses Vorbehalts auf solche Gesetze, die dem Parlament die Möglichkeit nähmen, einen den Anforderungen der Verfassung genügenden Haushalt vorzulegen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 –, juris Rn. 62 ff. [74]).

b) Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt durch die Ersparnis von Ausgaben (Strukturbeihilfen und Neugliederungsprämien)?

In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass auch die Ersparnis von Ausgaben vom Haushaltsvorbehalt erfasst sein kann. Doch steht der Haushaltsvorbehalt dem Volksbegehren gegen das frühere Vorschaltgesetz nicht entgegen.

aa) Bereits in seinem Grundsatzurteil vom 19. September 2001 (4/01) hat der ThürVerfGH den Normzweck des Haushaltsvorbehalts ausschließlich mit den Gefahren einer *ausgabenintensiven Volksgesetzgebung*, die vom Parlament nur schwierig (oder gar nicht) „in den Griff zu bekommen“ ist, begründet, also mit dem Argument der parlamentarischen Verantwortung für einen ausgeglichenen Haushalt (vgl. nochmals die bereits aufgeführten Zitate: „weil das Volksgesetz den Landtag nötigt, das geltende Recht in wichtigen Regelungsfeldern der neuen Ausgabensituation nachhaltig anzupassen“ (Rn. 212); „ausschließliche Recht des Landtages, über Gesetze mit erheblicher Ausgabenrelevanz [...] zu entscheiden“ (Rn. 214); „Art, Höhe, Dauer und Disponibilität der finanziellen Belastung als Folge eines Gesamtvorhabens zu gewichten“ (Rn. 212); „Gesetze, die mit dem ‚Vermerk ‚Ausgaben: keine‘ begleitet“ sind (Rn. 211).

Diese Argumentation ist nachvollziehbar und auch stichhaltig: Eine ausgabenintensive Volksgesetzgebung belastet den zum Haushaltsausgleich verpflichteten parlamentarischen Gesetzgeber mit der Aufgabe, Einsparungen (oder Mehreinnahmen) an anderer Stelle zu generieren. Unabhängig davon, ob diese Aufgabe erfolgreich erfüllt werden kann oder nicht, soll durch Art. 82 Abs. 2 ThürVerf von vornherein vermieden werden, dass eine Volksgesetzgebung, die den Haushalt durch Ausgaben

wesentlich beeinflusst und dadurch das Budgetrecht des Parlaments bedeutsam beeinträchtigt, den parlamentarischen Gesetzgeber in diese für ihn schwierige Situation bringt. Der Volksgesetzgeber soll nicht besser gestellt werden als der parlamentarische Gesetzgeber, für den gem. Art. 99 Abs. 3 S. 2 ThürVerf bei Beschlüssen über haushaltswirksame Gesetze die Verpflichtung zur Sicherstellung der haushaltsmäßigen Deckung besteht (dazu näher *Ohler*, in Linck et al., ThürVerf, 2013, Art. 99 Rn. 26).

Ist somit (in Übereinstimmung mit der ganz h.M.) der *Schutz des Budgetrechts des Landtages* der Regelungszweck des Finanzvorbehalts in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf, so kommt es nicht darauf an, ob man einen „Mißbrauch der Volksgesetzgebung“ befürchten muss, weil sich „Interessengruppen“ hierdurch „Sondervorteile [...] verschaffen“ könnten (so ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, juris Rn. 208). Auf die Kritik an dieser Rechtsprechung (ausdrücklich ablehnend: BerlVerfGH, Urteil vom 22. November 2005 – 35/04 –, juris Rn. 83, und HambVerfG, Urteil vom 22. April 2005 – 5/04 –, juris Rn. 108; kritisch: SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 –, juris Rn. 73) ist hier nicht näher einzugehen.

bb) Dieser Normzweck bedeutet indes nicht, dass vom Anwendungsreich des Haushaltsvorbehalts generell die Ersparnis von Ausgaben angenommen wäre. Diesem Verständnis steht schon die anderslautende Formulierung entgegen, die der ThürVerfGH in seiner Entscheidung vom 19. September 2001 im Anschluss an andere Verfassungsgerichte gewählt hat: „[Unzulässig sind] Volksbegehren, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen [...]“ (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, juris Rn. 200). Und weiter: „[...] fällt unter die genannten Vorschriften [scil: den Haushaltsvorbehalt] jedes Gesetz, dessen Schwerpunkt in der Anordnung von Einnahmen oder Ausgaben liegt“ (mit Verweis auf VerfGH NRW, Beschluss vom 26. Juni 1981 – VerfGH 19/80 –, NVwZ 1982, 188 [189]). Und nochmals: „[...] schließt alle Initiativen für Gesetze aus, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen“ (mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 2000 – 2 BvK 3/98 –, BVerfGE 102, 176-192, juris Rn. 71 und Ls).

Allerdings darf der Stellenwert diese Formulierungen auch nicht überschätzt werden. Denn stets wurden sie als obiter dicta formuliert, als abstrakter Rechtssatz, der sich weder in der *Begründung* für die vorgenommene Auslegung der einschlägigen Verfassungsnorm wiederfindet, noch irgendeinen Bezug zu dem jeweils Streitgegenständlichen Volksbegehren und damit zu dem *Ergebnis* der Entscheidung hatte: So betraf die Leitscheidung des VerfGH NRW aus 1981 (19/80) ein Volksbegehren, mit

dem die finanzielle Unterstützung für Rückkehrprogramme für ausländische Arbeitnehmer angestrebt wurde. Und die Entscheidung des BVerfG als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein verneinte die Zulässigkeit eines Volksbegehrens, mit dem die finanzielle Unterstützung für [auch private] Schulen eingefordert werden sollte.

Mithin betrafen alle verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, auf die der ThürVerfGH seine Formulierung im Urteil vom 19. September 2001 gestützt hatte, *ausgabenorientierte Volksbegehren*. Auch die vom ThürVerfGH in den Blick genommenen Leitentscheidungen des BayVerfGH betrafen zum einen ein Volksbegehren zur Lernmittelfreiheit mit einem Ausgabenvolumen i.H.v. 15,8 Mio. DM (Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, VerfGHE BY 29, 244 = juris), zum anderen u.a. die Senkung der Klassenstärken durch Einstellung von Lehrern (Entscheidung vom 17. November 1994 – Vf. 96-IX-94 –, VerfGHE BY 47, 276 = juris). Auch die Entscheidungen des StGH Bremen betrafen ausgabenorientierte Volksbegehren (Urteil vom 17. Juni 1997 – St 7/96 –, LVerfGE 6, 123-153 = juris, zur Lernmittelfreiheit [war aber zulässig]; Urteil vom 11. Mai 1998 – St 3/97 –, LVerfGE 8, 203-224 = juris, zum Verkaufsverbot für Wohnungen).

Dies bedeutet: Eine Begründung, warum auch „gewichtige staatliche Einnahmen“ vom Anwendungsbereich des Haushalts-/Finanzvorbehalts erfasst sein sollen, findet sich jedenfalls in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die dem Urteil des ThürVerfGH vom 19. September 2001 vorausgeht, nicht. Auch im Schrifttum wurden (soweit ersichtlich) stets nur die Grenzen ausgabenwirksamer Volksbegehren erörtert.

Eine Erstreckung des Haushalts-/Finanzvorbehalts auch auf Ausgaben-senkungen bzw. Einnahmeerzielungen wurde indes in zwei verfassungsgerichtlichen Entscheidungen vorgenommen, die nach der Grundsatzentscheidung des ThürVerfGH vom 19. September 2001 ergangen sind:

(1) So hat der BerlVerfGH mit Urteil vom 22. November 2005 (35/04 –, juris) ein Volksbegehren für unzulässig erklärt, mit dem die Aufhebung des „Risikoabschirmungsgesetzes“ herbeigeführt werden sollte. Mit diesem Gesetz sollte die im Mehrheitsbesitz von Berlin stehende Bankgesellschaft (ein Konzern mit zahlreichen Tochtergesellschaften insbesondere im Immobilienbereich) durch milliardenschwere staatliche Garantien gestützt werden, was von der „Initiative Berliner Bankenskandal“ kritisiert wurde. Der BerlVerfGH erklärte das Volksbegehren insbesondere mit dem Argument für unzulässig, dass hier eine „haushaltspolitische Grundentscheidung des Parlaments“ revidiert und dadurch unzulässig in den „Kernbereich der parlamentarischen Budgethoheit“ eingegriffen

werde. Dabei wird explizit ausgeführt, dass das Volksbegehren „nicht etwa deshalb vom Haushaltsvorbehalt auszunehmen [sei], weil er ausschließlich eine Ausgabensenkung zur Folge hätte, da auch Ausgabensenkungen grundsätzlich dem Haushaltsvorbehalt unterliegen“ (BerlVerfGH, Urteil vom 22. November 2005 – Urteil vom 22. November 2005 – 35/04 –, juris, Orientierungssatz 5a, Rn. 71 ff. [118, 119]).

Der BerlVerfGH stützt sich für seine Formulierung auf keine Präjudizien oder Stellungnahmen aus dem Schrifttum. Der Kern seiner Argumentation erschließt sich indes aus seiner Begründung für diesen atypischen Sonderfall einer (möglichen) Ausgabenvermeidung:

Parlament und Regierung hätten in einem ausführlichen und intensiven Abwägungsprozess die Entscheidung zur Stützung der Bankgesellschaft vor allem deshalb getroffen, um eine andernfalls drohende Insolvenz der Bankgesellschaft abzuwenden, die wiederum zahlreiche weitere Gesellschaften in Mitleidenschaft gezogen und zu einer möglichen Haftung des Landes Berlin gegenüber dem Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands deutscher Banken bzw. zu einer Gewährträgerhaftung für Verbindlichkeiten der Landesbank Berlin geführt hätte (näher Rn. 118 ff.):

Scheitern musste das Volksbegehren, weil es zielgerichtet in eine haushaltspolitische Grundsatzentscheidung des Parlaments eingreifen würde, nämlich in die Abwägungsentscheidung, auf welche Weise und mit welchen finanzpolitischen Maßnahmen ein finanzieller bzw. wirtschaftlicher Schaden von der Bankgesellschaft (und mittelbar vom Land Berlin) abgewendet werden könne. Das Volksbegehren war unzulässig, weil es sowohl subjektiv als auch objektiv zielgerichtet in den Haushalt eingreife bzw. dort den Schwerpunkt und damit das Budgetrecht des Parlaments verletze (vgl. auch Rn. 125).

Zu beachten ist, dass in dem vom BerlVerfGH entschiedenen Fall schon fraglich war, ob durch das Volksbegehren überhaupt eine Ausgabensenkung erreicht werden konnte. Dies lässt der BerlVerfGH (ebenso wie die Frage einer „Haushaltsneutralität“) bei Rn. 120 dahingestellt. Wenn der parlamentarische Gesetzgeber zur „Bankenrettung“ ein „Rettungspaket schnürt“, so ist es naheliegend, dass er dies tut, um letztendlich (kurzfristige wie langfristige) Nachteile für das Land Berlin, den Haushalt und die Wirtschaft abzuwehren. Ob diese gesetzliche Abwägungsentscheidung sinnvoll ist oder nicht, hat der BerlVerfGH ausdrücklich unentschieden gelassen (weil nicht Verfahrensgegenstand).

Entscheidend war für den BerlVerfGH, dass die Beurteilung der Vor- und Nachteile des Bankenrettungsgesetzes grundsätzlich das Primat von Regie-

rung und Parlament sei. Auch wenn das durch das Volksbegehren aufzuhebende Gesetz zwar kein Haushaltsgesetz i.e.S. war, so war es jedoch nach der Gesetzeshistorie ganz überwiegend haushaltspolitisch motiviert (vgl. Rn. 97 ff., insb. Rn. 101). M.a.W.: Der parlamentarische [sic] Gesetzgeber hatte eine *haushaltspolitische Grundsatzentscheidung* getroffen. Volksbegehren, die nach ihrem Inhalt und/oder nach ihrer Zielrichtung eine *Revision* einer haushaltspolitischen Grundsatzentscheidung herbeiführen wollen, verstoßen jedenfalls gegen den Haushaltsvorbehalt.

(2) In diese Richtung argumentiert auch die Entscheidung des BayVerfGH vom 4. April 2008 (Vf. 8-IX-08 –, VerfGE BY 61, 78 = juris): In expliziter Bezugnahme auf die Entscheidung des BerlVerfGH formulierte der BayVerfGH, dass ein Volksbegehren nicht „in den Haushaltsplan eingreifen“ dürfe; ein solches Volksbegehren sei „unzulässig, ohne dass es auf den Umfang der finanziellen Auswirkungen ankommt“ (so BayVerfGH, Entscheidung vom 4. April 2008 – Vf. 8-IX-08 –, VerfGE BY 61, 78 = juris Rn. 53). Im konkreten Fall wendete sich das Volksbegehren gegen im Haushaltsplan bereitgestellte (Förder-)Mittel für den Bau der Transrapidstrecke zum Flughafen München.

Das bayerische Innenministerium hatte argumentiert: „Auch Gesetze, die auf eine Senkung, Begrenzung oder auf ein Verbot von Ausgaben abzielten, könnten die Gesamtbeurteilung, Haushaltsplanung und Prioritätensetzung des Budgetgesetzgebers wesentlich beeinflussen und beeinträchtigen. Im Hinblick auf die große Bedeutung der Volksgesetzgebung in der Bayerischen Verfassung werde allerdings in der Regel davon auszugehen sein, dass eine Ausgabenreduzierung infolge einer durch die Volksgesetzgebung beschlossenen sachpolitischen Entscheidung nicht unter den Haushaltsvorbehalt falle. Anders sei dies jedoch zu beurteilen, wenn vorrangig nicht die sachpolitische Entscheidung über den Wegfall oder die Beschränkung einer Aufgabe Gegenstand eines Volksbegehrens sei, sondern die Finanzierung eines bestimmten Vorhabens. Gesetze, die sich ihrem Inhalt nach allein auf Finanzierungen bezögen, seien funktional Haushaltsgesetzgebung. Die Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts sei in einem solchen Fall besonders schwerwiegend, weil der Volksgesetzgeber die Entscheidung zur Wahrnehmung einer Sachaufgabe (bewusst) offenlasse, damit einerseits dem parlamentarischen Gesetzgeber die politische Verantwortung nicht abnehme, zugleich aber dessen Möglichkeiten der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung beschränke“ (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 4. April 2008 – Vf. 8-IX-08 –, VerfGE BY 61, 78 = juris Rn. 11).

Dieser Argumentation hat sich der BayVerfGH angeschlossen. Dabei hat er im Ausgangspunkt die Formulierung übernommen, dass der Begriff „Staatshaushalt“ die „Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates“ umfasst (BayVerfGH, Entscheidung vom 4. April 2008 – Vf. 8-IX-08 –, VerfGE BY 61, 78 = juris Rn. 32 unter Bezugnahme auf die oben referierte Rechtsprechung). Im Folgenden unterscheidet der BayVerfGH zwischen Gesetzesvorhaben, die „unmittelbar den Haushalt im Ganzen oder einzelne Haushaltsansätze betreffen“ (Rn. 35) und solchen, „die nicht den Haushalt selbst betreffen, sondern einen an sich rein sachpolitischen Regelungsgehalt aufweisen“, in der Umsetzung dann aber „finanzwirksam werden“, insbesondere weil „Ausgaben verursacht“ werden (Rn. 36). Im konkreten Fall ziele das Volksbegehren auf eine *Änderung des Haushaltsplans* und sei deshalb unzulässig.

cc) Sowohl die Entscheidung des BerlVerfGH vom 22. November 2005 als auch die Differenzierung des BayVerfGH vom 4. April 2008 lassen sich für die Interpretation des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf fruchtbar machen:

Danach verletzen *gezielte Eingriffe* in einzelne Haushaltsansätze oder gar in den gesamten Haushalt das Budgetrecht des Parlaments und sind nach dem Zweck der Regelung verboten. In diesem Fall kommt es auch nicht darauf an, ob durch das Volksbegehren Ausgaben verursacht oder Ausgaben erspart bzw. Einnahmen erzielt werden. Insoweit ist also auch das Ziel einer Ausgabenreduzierung vom Haushaltsvorbehalt des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf umfasst.

Hat das Volksbegehren hingegen nach seinem *objektiven Inhalt* und/oder seiner *subjektiven Zielsetzung* ein *sachpolitisches Anliegen*, so verbietet Art. 82 Abs. 2 ThürVerf die durch Art. 82 Abs. 1 ThürVerf grundsätzlich ermöglichten Volksbegehren nur dann, wenn die Umsetzung der sachpolitischen Forderung nach Maßgabe des Inhalts des Gesetzesvorhabens mit (relevanten) *Ausgabenmehrungen* verbunden ist. Hier greift der Normzweck, wonach der parlamentarische Gesetzgeber nicht gezwungen sein soll, für die erforderliche Haushaltsdeckung zu sorgen (vgl. aa)).

Ist das sachpolitische Anliegen indes *haushaltsneutral* oder führt es (möglicherweise) zur *Vermeidung von Ausgaben*, so wird der Normzweck des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf *nicht berührt*: Weder muss der parlamentarische Gesetzgeber für eine Kostendeckung Sorge tragen, noch wird in die vorrangige Kompetenz des Haushaltsgesetzgebers eingegriffen. Volksbegehren mit *sachpolitischen Anliegen* verstoßen somit nur dann gegen Art. 82 Abs. 2 ThürVerf, wenn sie zu relevanten *Ausgabenmehrungen* führen (unberührt bleibt die Unzulässigkeit von Volksbegehren im Hinblick auf den Vorbehalt zu Abgaben, Dienstbezügen, usw.). Generell

unzulässig sind hingegen Volksbegehren, die *gezielt in den Haushalt eingreifen* wollen.

dd) Im konkreten Fall bedeutet dies: Das gegenstandslos gewordene Volksbegehren zielte auf die Aufhebung des früheren Vorschaltgesetzes zur Gebietsreform, mithin auf die Erhaltung des status quo. Dieser „Gesetzes-Recall“ ist zweifelsfrei ein sachpolitisches Anliegen, mit dem weder eine Mehrung von Ausgaben noch eine Einsparung von Ausgaben bezweckt war. Der Argumentation der Landesregierung, wonach die zwangsläufige Folge der Aufhebung des Vorschaltgesetzes die Einsparung von Beihilfen und Prämienzahlungen i.H.v. 155 Mio. Euro einen Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments bedeute, ist nicht zu folgen, und zwar ohne dass es weiter darauf ankäme, ob die Einsparungen tatsächlich Folge der Aufhebung des Vorschaltgesetzes wären und ohne dass zu prüfen wäre, ob es sich bei den 155 Mio. Euro überhaupt um Mittel handelt, die schon haushaltswirksam geworden sind.

Für dieses Ergebnis spricht auch, dass andernfalls es der parlamentarische Gesetzgeber in der Hand hätte, jedes sachpolitische Anliegen mit einem „finanzwirksamen Ausgabentitel“ (quasi als Geschenk) zu versehen und auf diese Weise die verfassungsrechtlich explizit vorgesehene Volksgesetzgebung zu konterkarieren.

Somit verstößt das Volkbegehren „Selbstverwaltung für Thüringen“ nicht gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf., soweit von der Landesregierung geltend gemacht wurde, dass hierdurch geplante Ausgaben iHv 155 Mio. Euro vermieden würden.

c) Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt wegen Auswirkungen auf künftige Haushalte durch den Wegfall von Einsparpotentialen?

Nach Auffassung der Landesregierung ist ein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt auch deshalb zu bejahen, da durch die Aufhebung des Vorschaltgesetzes *künftige Haushalte* betroffen würden, und zwar einerseits im Hinblick auf die Finanzausstattung der Kommunen, andererseits durch den Wegfall künftiger Effektivitäts- und Einsparpotentiale. Behauptet wird zum einen eine *generelle* Haushaltswirksamkeit und somit ein unzulässiger Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments, zum anderen eine *relevante* Ausgabenwirksamkeit im Hinblick auf die Zukunft.

Auch dieser Einwand vermag im Ergebnis nicht zu überzeugen. Zum einen hat die Aufhebung des Vorschaltgesetzes keine unmittelbare oder

mittelbare Haushaltswirksamkeit im Sinne eines Eingriffs in die Budgethoheit des Parlaments zur Folge (vgl. ausf. bei b)), zum anderen kann ein Gesetz zur Gebietsneugliederung auch ohne die Existenz des Vorschaltgesetzes vom Landtag jederzeit beschlossen werden, so dass auch bei einem Erfolg des Volksbegehrens die behaupteten Effizienzpotentiale nicht notwendigerweise wegfallen würden. Hinzu kommt, dass der Sachvortrag zu den behaupteten Einsparpotentialen wenig konkret ist, sich vielmehr auf deren bloße Behauptung beschränkt, ohne dass diese näher bezeichnet oder gar beziffert würden.

aa) Auf eine Anfrage zu den konkreten Einsparpotentialen der Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform (LTDrucks 6/2353) antwortete das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales am 22. November 2016 u.a. (LTDrucks 6/3073): „In welchem Volumen der Wegfall von Stellen und Planstellen im Rahmen des SAK [Stellenabbaukonzept 2020] mit welchen finanziellen Auswirkungen letztendlich den Ergebnissen der Verwaltungsreform geschuldet sein wird, kann derzeit jedoch noch nicht beziffert werden“ (S. 1). Und weiter: „Darüber hinaus ist die Gebietsreform auf langfristige zukünftige Wirkungen gerichtet, wie nicht zuletzt ihre Orientierung auf einen Zeitraum bis mindestens zum Jahr 2035 zeigt (vergleiche § 9 ThürGVG). Konkrete Prognosen zu finanziellen Auswirkungen sind mit Blick auf einen derart langen Zeitraum nicht verlässlich möglich. Im Übrigen gelten die erheblichen Schwierigkeiten und Unsicherheiten, die bereits im Falle der Evaluation vergangener Gebietsreformen auftreten (zum Beispiel die Erfassbarkeit von Wirkungszusammenhängen oder die ständige Veränderung der Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns), umso mehr für Prognosen in Bezug auf eine noch in der Umsetzungsphase befindliche Gebietsreform“ (S. 5).

Angesichts dieser durch das TMIK eingeräumten Schwierigkeiten bei der Prognose künftiger Einsparpotentiale erscheint es wenig überzeugend, wenn die Landesregierung den Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt damit begründet, dass „ohne die Durchführung einer Gebietsreform mit den Zielsetzungen des § 1 ThürGVG [...] der Finanzausgleichsgesetzgeber künftig bei der Bemessung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen andere Parameter und Bedarfselemente zugrunde zu legen [hätte] als in dem Fall, dass eine Gebietsreform größere und leistungsfähigere territoriale Kommunaleinheiten bildet“. Sind künftige Einsparpotentiale noch gar nicht bekannt, so ist nicht vorstellbar, wie diese bereits jetzt Parameter für Bedarfsermittlungen sollten beeinflussen können. Auch der weitere Versuch der Sachaufklärung in der mündlichen Verhandlung vom 14. Juni 2017 war wenig aufschlussreich.

bb) Hinzu kommt: Es ist schon fraglich, ob ein Volksbegehren gegen ein Gesetz, das weder nach seinem Wortlaut noch nach seiner Begründung konkrete Anhaltspunkte für Ausgabeneinsparungen benennt, im Verfahren nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 6, Art. 82 Abs. 3 S. 2 ThürVerfGH, §§ 11 Nr. 6 ThürVerfGHG, 12 Abs. 2 ThürBVVG noch mit der (nachgeschobenen) Begründung angegriffen werden kann, das vom Volksbegehren abgelehnte Gesetz ziele auf relevante Ausgabensenkungen, so dass das Volksbegehren gem. Art. 82 Abs. 2 ThürVerf unzulässig sei. Gegen die Statthaftigkeit einer solchen nachgeschobenen Begründung könnte sprechen, dass es den Initiatoren eines Volksbegehrens von Anfang an möglich sein muss, dessen rechtliche Zulässigkeit zu beurteilen, sich somit die Frage des dem Volksbegehren entgegenstehenden Haushaltsvorbehalts unmittelbar oder mittelbar aus dem Gesetz ergeben muss, gegen das sich das Volksbegehren richtet. Im späteren Verfahren dürfte die Landesregierung daher allein noch Präzisierungen vornehmen.

cc) Diese Problematik kann indes dahinstehen. Denn auch wenn unterstellt wird, dass eine im Zuge der Umsetzung des früheren Vorschaltgesetzes durchgeführte Gebietsreform zukünftig zu relevanten Ausgabensenkungen führen würde (was umstritten ist), so ist doch zwischen einem möglichen Erfolg des Volksbegehrens und dem Wegfall der (unterstellten) Ausgabensenkungen keine zwingende Kausalität auszumachen: Denn dem Landtag wäre es auch im Falle der Aufhebung des früheren Vorschaltgesetzes durch ein erfolgreiches Volksbegehren nicht verwehrt gewesen, eine Gebietsreform nach seinen Vorstellungen – in den verfassungsrechtlichen Grenzen (vgl. Urteil des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017 – VerfGH 61/16) – zu beschließen und auf diese Weise die behaupteten Effizienzgewinne zu realisieren. Da dies von der Landesregierung nach der zwischenzeitlichen Aufhebung des Vorschaltgesetzes durch Urteil des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017 (VerfGH 61/16) auch so gesehen wird, ist deren Argumentation im vorliegenden Verfahren widersprüchlich und nicht nachvollziehbar.

### 3. Generelle Unzulässigkeit von Volksbegehren gegen Gebietsreform-Gesetze?

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass Volksbegehren gegen Gebietsreform-Gesetze – hier gegen das Volksbegehren zum früheren Vorschaltgesetz – bereits deshalb generell unzulässig sind, weil die Materie

zu komplex sei, die (Abwägungs-)Entscheidungen vielmehr dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten seien, der allein auch die notwendige Anhörung gem. Art. 91 Abs. 4, Art. 92 Abs. 2 und 3 ThürVerf durchführen könne.

Dieser Einwand der Landesregierung ist nicht völlig von der Hand zu weisen, geht indes jedenfalls im konkreten Fall des auf die Aufhebung des früheren Vorschaltgesetzes zielenden Volksbegehrens fehl.

a) Ohne an dieser Stelle näher auf die These von der im Demokratieprinzip angelegten Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers gegenüber dem Volksgesetzgeber eingehen zu müssen (vgl. dazu ThürVerfGH Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, juris, Rn. 177 ff), ist der Argumentation der Landesregierung, dass eine umfassende Gebietsreform aufgrund der hierbei erforderlichen Planungs- und Abwägungsentscheidungen nicht im Wege einer Volksgesetzgebung erfolgen könne, nur im Hinblick auf eine *positive Entscheidung* zu folgen, hingegen nicht im Falle eines Recall-Gesetzes, das lediglich den Status Quo wiederherstellen soll. Wollte man die weitergehende Konsequenz ziehen, dass auch jedweder Recall von Gebietsreform-Gesetzen durch den Volksgesetzgeber ausgeschlossen sei, so würde die grundsätzliche Entscheidung des Thüringer Verfassungsgebers, in Art. 45 Satz 2, Art. 47 Abs. 1, Art. 81 Abs. 1, Art. 82 ThürVerf die Volksgesetzgebung neben der Parlamentsgesetzgebung zuzulassen, über die in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf explizit gezogenen Grenzen hinaus beschränkt, ohne dass sich die zusätzliche Schranke aus dem Text der Thüringer Verfassung ableiten ließe. M.a.W.: Beschränkungen der Volksgesetzgebung müssen sich aus der Verfassung ergeben. Eine ungeschriebene Schranke des Inhalts: „Komplexe Gesetze“ können nicht im Wege der Volksgesetzgebung verabschiedet werden“, gibt es nicht.

Die Komplexität eines Gesetzes kann allerdings dazu führen, dass ein Volksbegehren dadurch unmöglich wird, weil es tatsächlich nicht gelingt, den zur Abstimmung stehenden Gesetzentwurf mit der zur ausreichenden Information des abstimmenden Bürgers erforderlichen Begründung, die aufgrund der Komplexität erhöhten Anforderungen genügen müsste (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 30. November 2005 – 16/04 –, juris Rn. 77 ff.), so zu formulieren, dass er den verfassungsrechtlichen wie einfachgesetzlichen Vorgaben entspricht. Grundsätzlich von vornherein ausgeschlossen ist ein solches Volksbegehren deshalb jedoch nicht.

b) Nicht zu folgen ist deshalb der Argumentation der Landesregierung, dass *negative Entscheidungen über Vorschaltgesetze* unzulässig sind, da

andernfalls eine umfassende Gebietsänderung durch den Parlamentsgesetzgeber, ebenso wie Teilschritte und Stufen hiervon, von vornherein unter dem Vorbehalt des Erfolgs eines auf Aufhebung der Neugliederung gerichteten Volksbegehrens oder Volksentscheidens stünden. Die Möglichkeit, dass ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz im Wege der Volksgesetzgebung „rückgängig gemacht wird“, ist nach dem im ThürBVVG konkretisierten Rahmen der Volksgesetzgebung (vgl. § 9 ThürBVVG: ein Volksbegehren kann auch auf die *Aufhebung* eines Gesetzes gerichtet sein) durchaus vorgesehen und in der grundsätzlichen Entscheidung des Thüringer Verfassungsgebers für das verfassungsrechtliche Nebeneinander zweier unterschiedlicher und im Einzelfall miteinander konkurrierender Gesetzgebungsverfahren begründet. In gewisser Weise steht damit jedes parlamentarische Gesetz unter dem Vorbehalt des (Miss-)Erfolgs eines auf seine Aufhebung gerichteten Volksbegehrens. Dass also mit dem Volksbegehren das frühere Vorschaltgesetz aufgehoben und die zuvor bestehende Regelung wieder in Kraft treten würde, kann nicht die Unzulässigkeit des Volksbegehrens begründen (vgl. auch Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, juris Rn. 41).

In der Konsequenz kann dies durchaus dazu führen, dass die parlamentarische Mehrheit ihr politisches Programm nicht mehr ungebrochen durchführen kann. Andererseits ist aber zu beachten, dass dies umgekehrt genauso für die Volksgesetzgebung gilt: Genauso, wie der Volksgesetzgeber Veränderungen oder gar Aufhebungen der Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers herbeiführen kann, kann er durch den parlamentarischen Gesetzgeber korrigiert werden (vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 –, juris Rn. 58, 60, m.w.N.).

c) Ein Verstoß gegen eine Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers ist hier darüber hinaus auch deshalb zu verneinen, da sich das Volksbegehren entgegen der Ansicht der Landesregierung tatsächlich auf eine rein „punktueller“ Entscheidung richtet, also gerade die Funktion erfüllen will, die ihm nach der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs (Urteil vom 19. September 2001 – 4/01 –, juris Rn. 179) im Verhältnis zum parlamentarischen Gesetzgeber zukommt. Das Volksbegehren zielt nicht auf eine Verhinderung jedweder (zukünftigen) Gebietsreform ab, sondern hat allein die Aufhebung des Vorschaltgesetzes und damit die Verhinderung einer Gebietsreform nach den Vorstellungen dieses Vorschaltgesetzes zur Folge. Eine umfassende, über eine Einzelmaßnahme hinausgehende Entscheidung wird hier weder im positiven,

noch im negativen Sinne getroffen. Indem der Gesetzentwurf des Volksbegehrens allein Auswirkungen auf das Bestehen des früheren Vorschaltgesetzes und damit ausschließlich auf eine Gebietsreform nach dessen Leitlinien haben kann, bleibt insbesondere das in der Verfassung vorgesehene Gesamtgefüge von direkter und indirekter Demokratie unangetastet. Hierin unterscheidet sich das vorliegende Volksbegehren von demjenigen, das Gegenstand der Entscheidung des ThürVerfGH vom 19. September 2001 war, und auch von dem Verfahren des Hamburgischen Verfassungsgerichts (HVerfGFH 2/16). Bei beiden sollten durch die beabsichtigten *Verfassungsänderungen* Regelungen auch für die Zukunft über einen Einzelfall hinaus getroffen werden, welche die Voraussetzungen für ein Volksbegehren gesenkt und Ausschlussstatbestände begrenzt hätten.

d) Auch Art. 91 Abs. 4 ThürVerf steht dem Volksbegehren gegen das frühere Vorschaltgesetz nicht entgegen. Zwar ist – worauf die Landesregierung zutreffend hinweist – eine Anhörung der Gemeinden und Gemeindeverbände (oder deren Zusammenschlüssen) nach Maßgabe von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf auch im Hinblick auf einen Recall des früheren Vorschaltgesetzes erforderlich, da bei einem Erfolg des Volksbegehrens die durch das frühere Vorschaltgesetz geschaffene neue Rechtslage verändert würde. Unzutreffend sind indes die von der Landesregierung aus dieser richtigen Feststellung gezogenen Konsequenzen:

aa) Nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf erhalten, bevor auf Grund eines Gesetzes allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen, diese oder ihre Zusammenschlüsse grundsätzlich Gelegenheit zur Stellungnahme. Nach der Rechtsprechung des ThürVerfGH ist Art. 91 Abs. 4 ThürVerf in dem Sinne auszulegen, dass er auch für den Erlass förmlicher Gesetze gilt und nicht nur für den Erlass von Rechtsverordnungen, was der Wortlaut zunächst nahelegen würde (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 – VerfGH 16/02 –, Jahrbuch 2004, 214 [267] = juris Rn. 99). Der Anwendungsbereich von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf ist eröffnet, wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände durch den beabsichtigten Erlass abstrakt-genereller Regelungen in ihren rechtlichen Interessen betroffen sind (ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 – VerfGH 16/02 –, Jahrbuch 2004, 214 [268] = juris Rn. 100).

bb) Art. 91 Abs. 4 ThürVerf enthält nach Wortlaut und Normzweck keine Einschränkung seines Anwendungsbereichs auf solche Gesetze, die nach Art. 81 Abs. 2 ThürVerf durch den Landtag beschlossen werden. Auch systematisch ist eine solche Einschränkung nicht begründbar. Art. 91

Abs. 4 ThürVerf steht in der Thüringer Verfassung außerhalb der Bestimmungen zur Gesetzgebung im Fünften Abschnitt und innerhalb der Bestimmungen zur Verwaltung im Siebten Abschnitt. Soweit darin auf die Gesetzgebung Bezug genommen wird, gilt dies, wenn keine gegenteiligen Anhaltspunkte vorliegen, umfassend und für die Gesetzgebung insgesamt. Damit gilt Art. 91 Abs. 4 ThürVerf auch für solche Gesetze, die nach Art. 81 Abs. 2 ThürVerf durch Volksentscheid beschlossen werden (so auch für den inhaltsgleichen Art. 49 der Verfassung Niedersachsen: *Waechter*, in: *Epping/Butzer/Brosius-Gersdorf/Halterm/Mehde/Waechter*, *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 57, Rn. 104).

cc) Verpflichtet, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, ist der jeweilige Gesetzgeber. Damit ist im Falle eines Volksentscheids das Volk, nicht jedoch der Landtag, verpflichtet, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (*Waechter*, a.a.O.). Anderenfalls – etwa bei Gewährung der Stellungnahme durch den Landtag bei anschließender Entscheidung durch das Volk – würde die etwaige Stellungnahme ins Leere gehen, was dem offensichtlichen Zweck von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf, Einflussmöglichkeiten auf die gesetzgeberische Entscheidung zu eröffnen, zuwiderlaufen würde.

Die Stellungnahme muss jedoch generell nicht zwingend unmittelbar gegenüber demjenigen erfolgen, welcher über das betreffende Gesetz entscheidet, auch wenn dieser Verpflichteter im Sinne von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf ist. Die Gelegenheit zur Stellungnahme kann vielmehr auch lediglich *mittelbar* stattfinden und muss lediglich so erfolgen, dass die Möglichkeit besteht, auf Gang und Ergebnis des Verfahrens Einfluss zu nehmen. Die anhörende Stelle hat dann zumindest den wesentlichen Inhalt der Stellungnahme rechtzeitig an den Normgeber weiterzuleiten. Dementsprechend regelt die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in § 79 Abs. 2 eine Anhörung durch einen Fachausschuss und in § 80 Abs. 2 die Bereitstellung der Ausschussprotokolle für sämtliche Abgeordnete. Im Urteil vom 9. Juni 2017 (VerfGH 61/16) hat der ThürVerfGH diese Rechtslage bekräftigt (Umdruck S. 39 ff).

dd) Für den Fall eines Volksentscheids findet sich in der Literatur der Vorschlag, dass die Gelegenheit zur Stellungnahme dergestalt erfolgen könne, dass die Stellungnahmen in die Informationsschrift aufzunehmen seien, mit welcher das Volk durch das Bundesland über die Abstimmung und die Position der Landesregierung zulässigerweise informiert werde (so *Waechter*, a.a.O., Rn. 111).

ee) Das Volksbegehren „Selbstverwaltung für Thüringen“ zielte auf den Erlass eines Gesetzes ab, mit dem Art. 1 und Teile von Art. 2 des Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen aufgehoben werden sollten. Dabei bereitete das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen eine Neugliederung von Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden vor und regelte Mindestgrößen von Gemeinden; somit war es bereits selbst ein Gesetz im Sinne von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 – VerfGH 61/16 –, = juris Rn. 126).

Mit der Aufhebung des Vorschaltgesetzes werden zwangsläufig ebenfalls allgemeine Fragen geregelt, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen. Insofern ist Art. 91 Abs. 4 ThürVerf im Hinblick auf das angegriffene Volksbegehren grundsätzlich anwendbar. Auch eine Ausnahme von dieser Grundsätzlichkeit, insbesondere wegen Eilbedürftigkeit, liegt nicht vor (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 – VerfGH 16/02 –, Jahrbuch 2004, 214 [270] = juris Rn. 101).

ff) Über das Gesetz, auf dessen Erlass das Volksbegehren abzielt, würde im Falle eines erfolgreichen Volksbegehrens nach Art. 82 Abs. 7 S. 2 ThürVerf entweder der Landtag oder aber das Volk beschließen. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf muss Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, bevor auf Grund eines Gesetzes allgemeine Fragen geregelt werden. Eine solche Regelung erfolgt jedoch noch *nicht mit einem Volksbegehren* und erst recht nicht mit dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, sondern *erst mit der Annahme des Gesetzes* durch den Landtag oder durch das Volk.

Deswegen kann das *Volksbegehren* als solches niemals mangels Gelegenheit zur Stellungnahme für Gemeinden und Gemeindeverbände oder für deren Zusammenschlüsse nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf unzulässig sein. Zum Zeitpunkt des Volksbegehrens und erst recht nicht zum Zeitpunkt des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens steht noch gar nicht fest, ob und wie vor dem Volksentscheid oder einer entsprechenden Beschlussfassung durch den Landtag nach Art. 82 Abs. 7 ThürVerf den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder deren Zusammenschlüssen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden wird oder nicht. Vor allem steht noch nicht einmal fest, wer über den Gesetzentwurf letztlich entscheiden wird, denn dies kann sowohl der Landtag als auch das Volk sein, und damit steht auch noch nicht einmal fest, wer Verpflichteter im Sinne des Art. 91 Abs. 4 ThürVerf sein wird.

Aus diesem Grund ist die Möglichkeit, dass ein beabsichtigtes Volksbegehren gegen Art. 91 Abs. 4 ThürVerf verstoßen würde, weil vor dessen

Durchführung keine Anhörung nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf erfolgt, generell zu verneinen. Erforderlich ist allein, dass die Anhörung bei einem Erfolg des Volksbegehrens durchgeführt wird und über deren Ergebnisse – je nach dem Fortgang des Verfahrens – entweder der Thüringer Landtag oder das Volk vor einem Gesetzesbeschluss entsprechend informiert werden.

Anmerkung:

Ein kurzer Beschluss und ein sehr langes, aber durch und durch kluges Sondervotum, dem in seinen Prämissen energisch zu widersprechen, in den Ergebnissen hingegen nach Kräften beizupflichten ist. Es ist nicht ohne Ironie, dass der Verfasser hier auf der Grundlage einer in Ansehung der direkten Demokratie in grotesker Weise voreingenommenen Rechtsprechung des eigenen Gerichts zu Ergebnissen gelangt, die letztlich sachangemessen sind und den Mitwirkungsrechten der Bürgerinnen und Bürger hinreichend Raum lassen. Die am Ende bündig widerlegten Überlegungen der Landesregierung zum Ausschluss „komplexer“ Gesetze bewegen sich hingegen auf dem argumentativen Niveau eines Kirmesboxers.

5. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss v. 17.11.2017 – Az. 17/17 – Volksinitiative „Bürgernähe erhalten – Kreisreform stoppen!“

Tenor

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

Gründe

A.

[1] Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Cottbus und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg im einstweiligen Rechtsschutz sowie gegen die Versagung von Prozesskostenhilfe in einem Verfahren gegen den Oberbürgermeister der Stadt Cottbus.

I.

[2] Die Beschwerdeführerin beantragte beim Verwaltungsgericht Cottbus den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, den Oberbürgermeister der Stadt Cottbus (im Folgenden: Antragsgegner) zu verpflichten, es zu unterlassen, Unterschriftenlisten der Volksinitiative „Bürgernähe erhalten – Kreisreform stoppen!“ im Cottbuser Rathaus und/oder anderen städtischen Einrichtungen auszulegen und es weiter zu unterlassen, bereits im Rathaus und/oder anderen städtischen Einrichtungen ausgelegte Unterschriftenlisten an die Vertreter der Volksinitiative auszuhändigen. Weiter verlangt sie, den Oberbürgermeister zu verpflichten, Auskunft darüber zu erteilen, wo in städtischen Einrichtungen diese Unterschriftenlisten ausliegen und ob der Antragsgegner die Mitarbeiter der Stadtverwaltung und städtischen Eigenbetriebe zur Unterschrift per dienstlichem Schreiben aufgefordert hat.

[3] Das Verwaltungsgericht lehnte die Gewährung von Prozesskostenhilfe für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit Beschluss vom 20. Dezember 2016 ab. Für die Gewährung von Prozesskostenhilfe fehle es an einer hinreichenden Erfolgsaussicht. Die Beschwerdeführerin habe einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Sie sei nicht in subjektiven Rechten verletzt. Das Neutralitätsgebot gewähre keinen Anordnungsanspruch. Auch fehle es an der besonderen Eilbedürftigkeit des geltend gemachten Anspruchs, da die von ihr unterstellten Fehler des Volksgesetzgebungsverfahrens noch in späteren Stadien geheilt werden könnten. Auch bezüglich des geltend gemachten Auskunftsanspruchs liege kein Anordnungsgrund vor.

[4] Die gegen diesen Beschluss eingelegte Beschwerde wies das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 27. Januar 2017 als unbegründet zurück und lehnte zugleich die Gewährung von Prozesskostenhilfe für das Beschwerdeverfahren ab. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts sei nicht zu beanstanden. Ein Anordnungsanspruch sei nicht gegeben, da die Beschwerdeführerin nicht in einem subjektiven Recht verletzt sei. Aus Art. 22 Abs. 2 und Abs. 3 Landesverfassung (LV) folgten keine Abwehrrechte dagegen, dass Volksinitiativen rechtswidrig zustande kämen. Aus dem zurückliegenden Verhalten des Antragsgegners gegenüber anderen Volksinitiativen könne keine gegenwärtige Verletzung eigener Rechte abgeleitet werden. Dass die Auslegung von Unterschriftenlisten im Rathaus oder anderen städtischen Einrichtungen für sich genommen unzulässig sei, könne dem Beschwerdevorbringen nicht entnommen werden. Das Neutralitätsgebot gelte nicht für Volksabstimmungen. Eine dahingehende Verletzung sei

auch nicht gegeben. Dieser Beschluss wurde dem Bevollmächtigten der Beschwerdeführerin für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes am 31. Januar 2017 zugestellt.

[5] Am 31. März 2017 hat die Beschwerdeführerin Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie beantragt hinsichtlich der Verfassungsbeschwerdefrist Wiedereinsetzung in den vorigen Stand für eine weitergehende Begründung. Sie rügt eine Verletzung des Willkürverbots und des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, des Rechts auf politische Mitgestaltung, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen, Teilnahme an Volksbegehren, Volksinitiativen und Volksentscheiden sowie des Prinzips der Parteiunabhängigkeit und Gesetzesbindung der Beamten und Verwaltungsangehörigen nach Art. 96 Abs. 3 LV.

B.

I.

[6] Die Verfassungsbeschwerde ist zu verwerfen. Sie ist unzulässig.

[7] 1. Der vorsorglich gestellte Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGBbg) ist unzulässig, da die Beschwerdeführerin bis zum heutigen Tage weder die von ihr für verfristet gehaltene Handlung nachgeholt noch die Gründe für die unverschuldete Fristversäumnis glaubhaft gemacht hat. Die Verfassungsbeschwerde ist daher im Hinblick auf ihre Zulässigkeit ausschließlich in dem bis zur Entscheidung vorgelegten Umfang zu berücksichtigen.

[8] 2. In Bezug auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Cottbus vom 20. Dezember 2016 (VG 4 L 643/16) ist die Verfassungsbeschwerde bereits wegen prozessualer Überholung unzulässig, denn der Beschluss ist durch die nachfolgende Beschwerdeentscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 27. Januar 2017 bestätigt worden (vgl. Beschlüsse vom 14. Oktober 2016 – VfGBbg 82/15 – und vom 16. Dezember 2016 – VfGBbg 30/16 –, [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de); BVerfGK 10, 134, 138; BVerfG, NJW 2011, 2497, 2498; BVerfG, Beschluss vom 21. November 2012 – 1 BvR 1711/09 –, Juris Rn. 10).

[9] 3. Darüber hinaus ist die Verfassungsbeschwerde insoweit unzulässig, als die Beschwerdeführerin mit der in Art. 96 Abs. 3 LV verankerten Gesetzesbindung und Unabhängigkeit der Beamten und Verwaltungsangehörigen eine Vorschrift rügt, die keine subjektive Grundrechtsgewährleis-

tung zu ihren Gunsten enthält, sondern lediglich Ausdruck der administrativen Organisationsgewalt der Landesverwaltung und daher im Verfassungsbeschwerdeverfahren nicht rügefähig ist.

[10] 4. Im Übrigen genügt die Verfassungsbeschwerde nicht den sich aus § 20 Abs. 1 Satz 2, § 46 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGGBbg) ergebenden Anforderungen an ihre Begründung. Danach ist es notwendig, die mögliche Verletzung des geltend gemachten Grundrechts des Beschwerdeführers schlüssig aufzuzeigen. Mit der Begründung müssen neben einem substantiierten Vortrag des entscheidungserheblichen Sachverhalts die wesentlichen rechtlichen Erwägungen unter Berücksichtigung einschlägiger verfassungsrechtlicher Rechtsprechung dargelegt werden, um dem Gericht eine sachgerechte Auseinandersetzung mit dem geltend gemachten Begehren zu ermöglichen. Der Vortrag muss aus sich heraus verständlich sein, d.h. ohne Hinzuziehung von Akten und ohne Stellungnahme anderer Verfahrensbeteiligter. Dazu gehört auch, dass ein Beschwerdeführer deutlich macht, aus welchem rechtlichen Zusammenhang sich die behauptete Grundrechtsverletzung ergeben soll, d. h. welche Verfahrenshandlung oder materiellrechtliche Würdigung des Gerichts welche Grundrechtsverletzung aus seiner Sicht bewirkt hat. Dabei ist es nicht Aufgabe des Gerichts, sich das verfassungsrechtlich Relevante aus den vorgelegten Unterlagen herauszusuchen (st. Rspr., vgl. Beschlüsse vom 19. Mai 2017 – VfGGBbg 31/16 –, vom 15. April 2016 – VfGGBbg 86/15 – und vom 22. Mai 2015 – VfGGBbg 32/14 –, [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de) –; StGH Hessen, Beschluss vom 15. August 2002 – P.St. 1619 –, Juris Rn. 19, m.w. Nachw. zum Bundesrecht vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. März 2012 – 2 BvR 1382/09 –, Juris Rn. 5; BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2017 – 1 BvR 781/15 –, Juris Rn. 20; BVerfGE 130, 1, 21; BVerfGK 20, 327, 329).

[11] a) Mit ihrer Rüge, gegen den Prozesskostenhilfebeschluss des Obergerichtes sei eine (weitere) Rechtsschutzmöglichkeit nicht gegeben, was Art. 6 Abs. 1 LV verletze, verkennt die Beschwerdeführerin, dass Ausgestaltungen des gerichtlichen Verfahrens der VwGO als Bundesrecht nicht mit der Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgericht des Landes Brandenburg angegriffen werden können. Hierfür kommen gemäß § 45 Abs. 1 VerfGGBbg nur behauptete Grundrechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt des Landes Brandenburg in Betracht (vgl. Beschluss vom 16. Dezember 2016 – VfGGBbg 36/16 – und 9. Oktober 2015 – VfGGBbg 65/15 –, m.w. Nachw., [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de)). Es kommt hinzu, dass dieses Grundrecht zwar die gesamte vollziehende Gewalt, nicht jedoch die Rechtsprechung in dieser Funktion bindet. Art. 6 Abs. 1 LV garantiert den Schutz durch den Richter, nicht gegen ihn (vgl.

Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 6, Anm. 1.1.).

[12] b) Ein Verstoß gegen die übrigen von der Beschwerdeführerin gerügten Grundrechte ist nicht erkennbar. Insoweit beschränkt sich das Beschwerdevorbringen allein auf eine von ihr angenommene Unrichtigkeit der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts in der Sache. Es ist jedoch nicht die Aufgabe des Verfassungsgerichts, die Entscheidungen der Fachgerichte allgemein auf ihre materielle und verfahrensrechtliche Richtigkeit zu überprüfen und sich in dieser Weise an ihre Stelle zu setzen. Eine Überprüfung erfolgt vielmehr allein am Maßstab der Landesverfassung darauf hin, ob eine gerichtliche Entscheidung hierin gewährte Rechte verletzt. Inwieweit das Recht auf politische Mitgestaltung, der Teilnahme an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheidungen sowie das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen verletzt sein soll, ist nach dem Vorbringen nicht ansatzweise dargetan. Vor diesem Hintergrund fehlt es auch an einem ausreichenden Vortrag dazu, inwieweit die Beschwerdeführerin durch die angegriffenen Entscheidungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten beeinträchtigt sein könnte. Aus der Tatsache allein, dass sie die Ziele der vom Antragsgegner nach ihrer Auffassung begünstigten Volksinitiative nicht teilt, kann keine Beeinträchtigung eigener rechtlicher Interessen geschlossen werden. In dieser Hinsicht geht das Oberverwaltungsgericht zu Recht davon aus, dass Art. 21 Abs. 1 LV kein Abwehrrecht dagegen vermittelt, dass Volksinitiativen rechtmäßig zustande kommen. Dabei kann dahinstehen, ob diese Verfassungsbestimmung nicht lediglich eine objektiv-rechtliche Wertentscheidung (vgl. Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Ziff. 2 zu Art. 21) darstellt. Denn jedenfalls erhält Art. 21 Abs. 1 LV seine eigentliche Bedeutung erst durch die nachfolgenden Bestimmungen der Landesverfassung (vgl. v. *Brünneck/Epting*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, Rn. 3 zu § 22). Insoweit vermittelt auch Art. 21 Abs. 1 LV lediglich einen Anspruch darauf, dass Anregungen oder Bedenken gegen bestimmte Handlungen der öffentlichen Gewalt vorgebracht werden können (vgl. Beschluss vom 15. April 2003, – VfGBbg 6/03 – [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de)), was hier offensichtlich erfolgt ist.

[13] Auch in Bezug auf den Beschluss betreffend die Gewährung von Prozesskostenhilfe hat die Beschwerdeführerin nicht aufgezeigt, dass das Oberverwaltungsgericht Grundrechte der Landesverfassung verletzt haben könnte. Insoweit fehlt es bereits an einem über die gegen den Hauptsachebeschluss gerichteten Einwände hinausgehenden Vortrag.

[14] c) Schließlich lässt die Beschwerdeschrift auch nicht erkennen, dass die Beschwerdeführerin durch die von ihr behauptete unterschiedliche Behandlung verschiedener Volksinitiativen durch den Antragsgegner selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Recht auf Gleichbehandlung nach Art. 12 Abs. 1 LV bzw. Art. 52 Abs. 3 LV verletzt sein könnte. Die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts, wonach sich aus der geltend gemachten Ungleichbehandlung allenfalls eine Verletzung der Rechte früherer Volksinitiativen ableiten ließe, bezüglich derer die Beschwerdeführerin nicht einmal behauptet hat, daran teilgenommen zu haben bzw. als Vertreterin nach § 2 Abs. 3 Volksabstimmungsgesetz Brandenburg fungiert zu haben, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

## II.

[15] Der Beschluss ist einstimmig ergangen. Er ist unanfechtbar.

Anmerkung:

Der Beschluss betrifft einen „Klassiker“ der direkten Demokratie, nämlich Eingriffe der Exekutive – die hier dem Vernehmen nach zugunsten einer direktdemokratischen Initiative erfolgt sind. Formal ist gegen die Entscheidung nichts zu erinnern (das gilt namentlich für die Frage der Wiedereinsetzung). In der Sache bleibt die Frage offen, ob es sich das Gericht nicht etwas leicht gemacht hat.

## III. *Verwaltungsgerichte*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil v. 17.5.2017 – Az. 4 B 16.1856 – Bürgerbegehren „Augsburger Stadtwerke in Augsburger Bürgerhand“

Leitsatz

Die dem Bürgerbegehren beizufügende Begründung muss keinen Hinweis auf die – dem Begehren entgegenstehende oder mit ihm übereinstimmende – Beschlusslage im Gemeinderat enthalten. (Rn. 38–42)

Tenor

- I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 4. März 2016 wird aufgehoben.
- II. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 27. April 2015 verpflichtet, das Bürgerbegehren „Augsburger Stadtwerke in Augsburger Bürgerhand zuzulassen.
- III. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
- IV. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht die Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

Tatbestand

[1] Die Beteiligten streiten um die Zulassung eines Bürgerbegehrens.

[2] Die Kläger sind Vertreter eines Bürgerbegehrens, das darauf abzielt, einen Verkauf der von der Beklagten in privatrechtlicher Form geführten Stadtwerke oder ihrer Tochtergesellschaften sowie deren Fusion mit anderen Unternehmen zu verhindern.

[3] Die Beklagte ist alleinige Gesellschafterin der Stadtwerke Augsburg Holding GmbH, der jeweils zu 100% u. a. die Stadtwerke Augsburg Energie GmbH, die Stadtwerke Augsburg Wasser GmbH und die Stadtwerke Augsburg Verkehrs GmbH gehören. Die Stadtwerke Augsburg Energie GmbH hält Anteile an der erdgas schwaben GmbH, der Bayerngas GmbH und der M-net Telekommunikations GmbH. Die swa Netze GmbH ist eine 100-prozentige Tochter der Stadtwerke Augsburg Energie GmbH.

[4] Eine vom Stadtrat der Beklagten in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie kam zu dem Ergebnis, dass bei einer strategischen Partnerschaft der Energiesparte der Stadtwerke Augsburg mit der erdgas schwaben GmbH jährlich bis zu 2,004 Millionen Euro an zusätzlichen Gewinnen insbesondere durch Einsparungen erwirtschaftet werden könnten, bei einer Fusion sogar 11,5 Millionen Euro.

[5] Gegen solche Bestrebungen richtet sich das von einer Bürgerinitiative betriebene Bürgerbegehren „Augsburger Stadtwerke in Augsburger Bürgerhand“, das von den Klägern am 2. April 2015 bei der Beklagten eingereicht wurde. Die Unterschriftenlisten enthielten folgende Fragestellung:

[6] „Sind Sie **dafür**, dass die Stadtwerke Augsburg Holding GmbH und ihre Töchter Energie GmbH, Wasser GmbH, Verkehrs GmbH und Netze Augsburg GmbH in vollständigem Eigentum der Stadt Augsburg bleiben und jegliche Fusion mit anderen Unternehmen unterbleibt?“

[7] Die auf den Unterschriftenlisten abgedruckte Begründung lautet:

[8] „Die Stadtwerke Augsburg sind seit langer Zeit im vollständigen Eigentum der Stadt Augsburg. Dies garantiert die sichere Daseinsvorsorge der Augsburger Bürgerinnen und Bürger in den Bereichen Energie, Wasser und Verkehr. Doch jetzt soll der Konzern Thüga AG durch seine Tochter Erdgas Schwaben GmbH an der Energieversorgung der Stadt beteiligt werden. Der Augsburger Stadtrat hat mit großer Mehrheit beschlossen, diese Möglichkeit ernsthaft zu prüfen. Das käme einem Ausverkauf von Augsburg ‚Tafelsilber‘ gleich, denn die Überschüsse aus dem Energiebereich garantieren heute u.a. die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs Augsburgs. Weitere mögliche Gefahren bestehen in Preissteigerungen, Arbeitsplatzabbau und dem Abzug von regionalem Dienstleistungswissen. Die Augsburg Daseinsvorsorge muss vollständig in kommunaler Hand bleiben.“

[9] Aufgrund eines Stadtratsbeschlusses vom 23. April 2015 wurde das Bürgerbegehren mit Bescheid vom 27. April 2015 als unzulässig zurückgewiesen.

[10] Ein von den Klägern eingereichtes weiteres Bürgerbegehren, das sich nur gegen die in der Machbarkeitsstudie geprüfte Fusion im Bereich der Energie richtete („Sind Sie dafür, dass eine Fusion der Energiesparte der Stadtwerke Augsburg mit Erdgas Schwaben unterbleibt?“), wurde mit Bescheid vom 22. Mai 2015 von der Beklagten zugelassen. Es wurde in einem Bürgerentscheid am 12. Juli 2015 angenommen, zugleich wurde ein entgegengesetztes Ratsbegehren abgelehnt.

[11] Gegen die Ablehnung des ersten Bürgerbegehrens erhoben die Kläger am 30. April 2015 Verpflichtungsklage. Die Klage sei auch nach dem Erfolg des zweiten Bürgerbegehrens zulässig, weil das erste Bürgerbegehren weitergehend sei. Die Fragestellung sei ausreichend bestimmt, da es um eine Grundsatzentscheidung über die städtische Daseinsvorsorge gehe. Anlass sei zwar die angekündigte Fusion im Energiebereich; eine Privatisierung in anderen Sparten sei jedoch nicht ausgeschlossen.

[12] Die Beklagte beantragte Klageabweisung. Der Klage fehle das Rechtsschutzbedürfnis, da die Kläger durch Einreichung des zweiten Bürgerbegehrens dokumentiert hätten, dass sie das Interesse an dem ersten Bürgerbegehren verloren hätten und zu der Überzeugung gelangt seien, dass es unzulässig gewesen sei. Die Klage sei auch unbegründet, da das Bürgerbegehren gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und das Koppelungsverbot verstoße; zudem enthalte die Begründung unrichtige, irreführende und unvollständige Angaben über abstimmungsrelevante Tatsachen.

[13] Mit Urteil vom 4. März 2016 wies das Verwaltungsgericht Augsburg die Klage ab. Sie sei zwar zulässig, da der Gegenstand des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens mit demjenigen des erfolgreich durchge-

fürten Bürgerbegehrens nur teilweise identisch sei und der Bürgerentscheid auch nur eine einjährige Bindungswirkung besitze. Die Klage sei aber unbegründet, da das Bürgerbegehren, das mit seiner Fragestellung nicht gegen das Kopplungsgebot verstoße, an einem Begründungsmangel im Sinne einer unvollständigen und dadurch irreführenden Begründung leide. Bei einer (zulässigerweise) mehrere Teilaspekte umfassenden Fragestellung sei in der Begründung darauf zu achten, dass der Abstimmende, der sich nur einheitlich für Ja oder Nein entscheiden könne, bei der Wertung der einzelnen Teilaspekte eine eventuell unterschiedliche Ausgangslage erkennen könne. Es sei hier daher erforderlich gewesen, in der Begründung in der gebotenen Kürze darauf hinzuweisen, dass die Beklagte bzw. deren Stadtrat hinsichtlich der Trinkwasserversorgung bereits früher eine Privatisierung ausdrücklich ausgeschlossen habe (Stadtratsbeschlüsse vom 25.3.2004 und 24.4.2008) und dass durch die aktuellen Beschlüsse im Zusammenhang mit der Fusion der Energie- und Netzsparte der alleinige Einfluss auf die Wasserversorgung ausdrücklich erhalten bleiben solle (Beschlüsse vom 20.11. und 23.7.2014). Ein vollständiges Unterbleiben jeden Hinweises auf die abweichende Ausgangslage beim Trinkwasser mache die Begründung unvollständig, wodurch die Abstimmenden irregeführt werden könnten. Die Stadtratsbeschlüsse der Jahre 2004 und 2008 seien entstanden, weil eine im Raum stehende Privatisierung der Trinkwasserversorgung bzw. ein Verkauf der Grundstücke im Trinkwasserschutzgebiet auf Bürgerprotest gestoßen sei. Durch den fehlenden Hinweis auf die Beschlusslage werde der Eindruck erweckt, die Frage der Privatisierung der Trinkwasserversorgung sei ebenso zu bewerten wie diejenige der – von der geplanten Fusion mit der Erdgas Schwaben GmbH ebenfalls nicht betroffenen – Verkehrssparte. Selbst wenn man nicht davon ausgehe, dass durch die Fassung der Fragestellung und der Begründung der Eindruck erweckt werde, auch die Privatisierung der Trinkwasserversorgung sei unmittelbar geplant, werde der Abstimmende hier über Bedeutung und Tragweite der Fragestellung irregeleitet. Dies sei insoweit abstimmungsrelevant, als die Wertung, ob mit ja oder nein geantwortet werde, unterschiedlich ausfallen könne, je nachdem wie der Abstimmende den Handlungsbedarf hinsichtlich des Trinkwassers beurteile. Nach einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs werde die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens eines Volksbegehrens dann überschritten, wenn die Erläuterung der konkreten Rechtslage, die abgelöst werden solle, ein wichtiges bereits in Kraft getretenes Änderungsgesetz überhaupt nicht in den Blick nehme. Übertragen auf die Konstellation bei Bürgerbegehren, wo es um

Beschlüsse eines Gemeinderats gehe, müsse über eine relevante bestehende Beschlusslage des Stadt- bzw. Gemeinderats informiert werden.

[14] Mit der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Berufung verfolgen die Kläger ihr Rechtsschutzbegehren weiter. Sie beantragen,

[15] das Urteil des Verwaltungsrechts Augsburg vom 4. März 2016 aufzuheben und die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 27. April 2015 zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Augsburger Stadtwerke in Augsburger Bürgerhand“ zuzulassen.

[16] Zweck der Begründungspflicht sei, dass die Unterzeichner eines Bürgerbegehrens durch eine zumindest knappe Begründung erführen, wofür sie sich einsetzten. Diese Voraussetzung sei hier erfüllt, weil die Begründung über bloß schlagwortartige Aussagen hinaus Angaben zu den Gründen für das Bürgerbegehren enthalte und die Bürger zu einer Grundsatzentscheidung über die Privatisierung sämtlicher Sparten der Stadtwerke Augsburg Holding GmbH aufrufe. Jedem mündigen Bürger sei klar gewesen, dass er anlässlich des aktuellen Fusionsplans der Beklagten bezüglich der Energieversorgungssparte im Rahmen einer Grundsatzentscheidung über den generellen Verbleib aller Tochtergesellschaften entscheide. Als Grund für das Begehren werde die dauerhafte Sicherung der Daseinsvorsorge in kommunaler Hand angeführt und auf mögliche Risiken einer Teilprivatisierung hingewiesen. Die Begründung enthalte ausschließlich inhaltlich richtige Tatsachen und keine als Tatsachenbehauptung getarnten Befürchtungen oder Vermutungen. Da anlässlich der jüngsten Fusionspläne für die Energie-sparte eine Grundsatzentscheidung bezüglich aller zur Augsburger Stadtwerke Holding GmbH gehörenden Bereiche gefordert werde, entstehe beim Bürger nicht der Eindruck, dass die Privatisierung der Wassersparte unmittelbar bevorstehe oder bereits geplant sei. Die Begründung sei entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht deshalb unvollständig, weil die Stadtratsbeschlüsse von 2004, 2008 und 2014 nicht erwähnt seien. Die Forderung des Gerichts, die Begründung müsse eventuell unterschiedliche Ausgangslagen hinsichtlich der betroffenen Teilaspekte erkennen lassen, widerspreche dem Wesen einer Grundsatzentscheidung. Die geforderte Erwähnung der Stadtratsbeschlüsse hätte beim Bürger den Eindruck erweckt, dass – entgegen der tatsächlichen Sachlage – auch in der Wassersparte eine Privatisierung unmittelbar bevorstehe. Da es um eine Grundsatzfrage gehe, liege auch kein partieller Begründungsausfall vor. Eine Verpflichtung, über die geltende Beschlusslage des Stadtrats in der Begründung umfassend zu informieren, existiere nicht. Unabhängig davon, dass die Aufzählung aller zur Thematik ergangenen Stadtratsbeschlüsse in der Begründung weder der Klarheit noch der Verständlichkeit zuträglich gewesen wäre, sei dies auch

nicht geboten gewesen. In den neueren Beschlüssen des Stadtrats aus dem Jahr 2014 sei zwar die Wassersparte ausgeklammert worden, dies aber nur im Zusammenhang mit der Machbarkeitsstudie und nicht allgemeingültig. Einen generellen Beschluss darüber, dass die Wasser- und Verkehrssparte von jeder Privatisierung dauerhaft ausgenommen bleiben solle, habe der 2014 neu gewählte Stadtrat trotz der aktuellen Entwicklungen nicht gefasst. Die zitierte Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sei nicht übertragbar, da die Begründung keine Erläuterungen zur geltenden Rechts- bzw. Beschlusslage enthalte. Anders als bei Volksbegehren, die auf die Herbeiführung eines Gesetzes abzielten und bei denen daher die zugrundeliegende Rechtslage maßgeblich sei, beanspruche eine bestehende Beschlusslage des Stadtrats, zumal eine nicht aktuelle, keine vergleichbare Geltung bei der im Rahmen eines Bürgerbegehrens zu treffenden Grundsatzenscheidung. Den Stadtratsbeschlüssen der Beklagten aus dem Jahr 2004 und 2008 komme schon aufgrund ihrer fehlenden Aktualität keine Abstimmungsrelevanz zu; auch könnten sie jederzeit aufgehoben werden. Es fehle daher an einer „relevanten Beschlusslage des Stadtrats“, über die im Bürgerbegehren zu informieren gewesen wäre. Da durch das Bürgerbegehren zu keinem Zeitpunkt suggeriert worden sei, dass sämtliche Sparten unmittelbar vor der Fusion stünden, würden die Unterzeichner nicht irreführt.

[17] Die Beklagte beantragt,

[18] die Berufung zurückzuweisen.

[19] Die für Volksbegehren geltenden Begründungsanforderungen seien auf Bürgerbegehren zu übertragen, da es bei beiden Instituten um eine Änderung der bestehenden Rechtslage gehe. In der Begründung des Bürgerbegehrens dürften daher abstimmungsrelevante Tatsachen nicht verschwiegen werden; auf den Unterschied zwischen aktivem Tun und Unterlassen komme es dabei nicht an. Dies gelte erst recht bei Grundsatzenscheidungen; die Begründungsanforderungen müssten daher für sämtliche Teilaspekte und somit sämtliche Tochtergesellschaften erfüllt sein. In der vorliegenden Begründung sei die Beschlusslage und damit die für den Verwaltungsvollzug geltende Rechtslage unvollständig erläutert worden, da die Stadtratsbeschlüsse vom 25. März 2004, 24. April 2008 und 23. Juli 2014 nicht erwähnt und von dem aktuellen Beschluss vom 20. November 2014 nur die Beteiligungsabsicht durch die Thüga AG dargestellt worden sei, nicht aber die mit diesem Beschluss getroffenen Einschränkungen. Hierzu hätten der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen, die Beibehaltung des alleinigen Einflusses der Stadtwerke Augsburg Holding GmbH auf die

Verkehrs GmbH und die Wasser GmbH, der Ausschluss negativer Auswirkungen im Querverbund sowie die Begrenzung der Beteiligung der Thüga AG auf unter 50% und deren Nichtbeteiligung an der Stadtwerke Augsburg Holding GmbH gehört. Durch die Nichterwähnung dieser Fakten in der Begründung sei der Eindruck erweckt worden, dass es diese abstimmungsrelevante Beschlusslage nicht gebe. Da die einzelnen Tochtergesellschaften in völlig verschiedenen Geschäftsfeldern tätig seien, gehe die Behauptung der Kläger, dass die Grundsatzentscheidung keine Teilaspekte aufweise, an der Realität vorbei. Hinsichtlich der Trinkwasserversorgung fehle der Hinweis in der Begründung, dass diesbezüglich nach der Beschlusslage eine Privatisierung ausdrücklich ausgeschlossen worden sei. Zu den behaupteten Gefahren des Arbeitsplatzabbaus und von Preissteigerungen sei ein Hinweis notwendig gewesen, dass der Stadtrat am 20. November 2014 bereits Gegenmaßnahmen beschlossen habe. Zur Stadtwerke Augsburg Wasser GmbH enthalte die Begründung keinerlei Angaben über die Ziele und Auswirkungen des Bürgerbegehrens, so dass für diesen gewichtigen Teil ein völliger Begründungsausfall vorliege. Mit der Begründung des Bürgerbegehrens werde auch suggeriert, dass die sichere Daseinsvorsorge des öffentlichen Nahverkehrs nur durch den Verbleib der Stadtwerke Augsburg Verkehrs GmbH im vollständigen Eigentum der Beklagten garantiert werde; insoweit sei die Begründung unrichtig. Die Stadtwerke Augsburg Verkehrs GmbH sei lediglich die Infrastrukturgesellschaft und Eigentümerin der Verkehrsinfrastruktur (z. B. Gleise, Straßenbahnen, Busse), während der öffentliche Personennahverkehr von der Augsburgener Verkehrsgesellschaft mbH (AVG) unter Beteiligung der Augsburgener Verkehrsservicegesellschaft (ASG) betrieben werde, die zum Konzern Stadtwerke Augsburg gehörten. Allein mit der Eigentumssicherung bezogen auf die Infrastrukturgesellschaft könne der öffentliche Nahverkehr faktisch keinesfalls gesichert werden. Auch handle es sich dabei nach Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 BayÖPNVG um eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge im eigenen Wirkungskreis, welche die Beklagte in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit bedarfsgerecht durchzuführen habe; insoweit sei die Daseinsvorsorge bereits gesetzlich gesichert. Diesbezüglich sei die Begründung daher unrichtig; auch fehle der Fragestellung der erforderliche Entscheidungscharakter. Durch die Eingangssätze der Begründung werde der irreführende Eindruck erweckt, dass nur beim Verzicht auf eine Fusion die Daseinsvorsorge in den genannten Bereichen für die Zukunft gesichert sei und dass sämtliche Geschäftsfelder von der geplanten Fusion umfasst seien. Es werde suggeriert, dass die in der Begründung genannten potentiellen Ge-

fahren in Kürze eintreten würden und dass die Trinkwasserversorgung Bestandteil der Fusion werden solle. Dabei handle es sich um ergebnisrelevante tragende Begründungselemente. Zudem verstoße die Fragestellung gegen das in der Rechtsprechung anerkannte Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einem Bürgerbegehren. Nach dem objektiven Erklärungsgehalt handle es sich um mehrere Teilfragen, da es um den Verbleib mehrerer selbständiger Gesellschaften im Eigentum der Beklagten und um das Unterbleiben jeglicher Fusion mit anderen Unternehmen gehe. Die einzelnen Teilfragen bildeten keine einheitliche abgrenzbare Materie, da unterschiedliche Geschäftsfelder betroffen seien, bei denen der Sinn einer Fusion unterschiedlich beurteilt werden könne. Zudem betreffe ein Teil der Fragestellung eine Änderung der Eigentumsverhältnisse, während es bei einer Fusion um einen Zusammenschluss von zwei oder mehreren Unternehmen gehe, die nicht mit einer Veränderung der Eigentumslage an den Unternehmen einhergehen müsse. Nach dem Wortlaut der Fragestellung seien sogar Fusionen ausgeschlossen, bei denen eine Gesellschaft des Stadtwerke-Konzerns eine andere Gesellschaft übernehme und dabei im vollständigen Eigentum der Beklagten bleibe.

[20] In der mündlichen Verhandlung vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof am 25. Januar 2017 wurden die streitigen Fragen erörtert. Die Vertreter der Beklagten übergaben eine Übersicht über die aktuelle Konzernstruktur der Stadtwerke Augsburg. Die Beteiligten verzichteten auf weitere mündliche Verhandlung.

[21] Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

### Entscheidungsgründe

[22] I. Die Berufung der Kläger, über die wegen des Verzichts der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entschieden werden kann (§ 101 Abs. 2 VwGO), hat Erfolg. Die Kläger, die als Gesamtvertreter der Unterzeichner des Bürgerbegehrens gegen dessen Ablehnung im eigenen Namen unmittelbar Klage erheben können (Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO), haben einen Rechtsanspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO), da dieses weder mit seiner Fragestellung (1.) noch mit seiner Begründung (2.) gegen geltendes Recht verstößt. Der Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 27. April 2015 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 4. März 2016 können daher keinen Bestand haben.

[23] Die zur Entscheidung gestellte Frage, ob der Abstimmende dafür ist, dass die Stadtwerke Augsburg Holding GmbH und ihre Töchter Energie

GmbH, Wasser GmbH, Verkehrs GmbH und Netze Augsburg GmbH in vollständigem Eigentum der Stadt Augsburg bleiben und jegliche Fusion mit anderen Unternehmen unterbleibt, lässt sich mit Ja oder Nein beantworten und entspricht daher der Vorgabe des Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO. Sie ist auch weder zu unbestimmt (a), noch verstößt sie gegen das Koppelungsverbot (b).

[24] Ein Bürgerbegehren kann nur zugelassen werden, wenn die mit ihm unterbreitete Fragestellung ausreichend bestimmt ist (BayVGh, B. v. 8.4.2005 – 4 ZB 04.1264 – BayVBl. 2005, 504 m.w.N.). Damit ist zwar nicht verlangt, dass es zur Umsetzung des Bürgerentscheids nur noch des Vollzugs durch den Bürgermeister bedarf; mit einem Bürgerentscheid können vielmehr auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die durch Detailregelungen des Gemeinderates ausgefüllt werden müssen (BayVGh, U. v. 19.2.1997 – 4 B 96.2928 – VGh n.F. 50, 42/44 = BayVBl. 1997, 276/277). Die Fragestellung muss aber in jedem Fall so bestimmt sein, dass die Bürger erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben und wie weit die Bindungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 13 GO) nach dessen Entscheidungsinhalt reicht (BayVGh, B. v. 8.4.2005, a.a.O.; vgl. VerfGH, E. v. 13.4.2000 – Vf. 4-IX-00 – BayVBl. 2000, 460/464 zum Volksentscheid).

[25] Diesen Anforderungen wird das streitgegenständliche Bürgerbegehren gerecht. In der Fragestellung werden die kommunalen Unternehmen, für die das umfassende Veräußerungs- und Fusionsverbot gelten soll, hinreichend genau bezeichnet. Dass dabei die Netze GmbH zu den „Töchtern“ der Stadtwerke Augsburg Holding GmbH gerechnet wird, obwohl sie – als Tochterunternehmen der Energie GmbH – insoweit als Enkelunternehmen zu qualifizieren wäre, ist hier unerheblich, da diese begriffliche Ungenauigkeit nicht zu abstimmungsrelevanten Unklarheiten oder Fehlvorstellungen führen kann. Die Reichweite der zu treffenden Entscheidung ist auch nicht deshalb unklar, weil sich aus der Fragestellung nicht eindeutig erkennen ließe, ob der Ausschluss „jegliche(r) Fusion“ auch für Firmenübernahmen durch eine der Gesellschaften des Stadtwerke-Konzerns gelten soll, bei denen die Beklagte alleinige Eigentümerin des vereinigten Unternehmens würde. Aus der Bezeichnung des Bürgerbegehrens („Augsburger Stadtwerke in Bürgerhand“) und aus dem primär genannten Ziel eines Verbleibs der kommunalen Unternehmen „in vollständigem Eigentum der Stadt Augsburg“ lässt sich ebenso wie aus dem beigefügten Text der Begründung bei der hier gebotenen wohlwollenden Auslegung (vgl. BayVGh, U. v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – BayVBl. 2017, 92 Rn. 32 m.w.N.) mit hinrei-

chender Klarheit entnehmen, dass Zusammenschlüsse mit „anderen Unternehmen“ nur insoweit unterbleiben sollen, als die Beklagte dadurch ihr bisheriges (Allein-)Eigentum verlieren würde. Weiterhin zulässig wären demnach nicht nur Fusionen der zum Stadtwerkekonzern gehörenden Tochter- und Enkelunternehmen untereinander, sondern auch alle Übernahmen externer Unternehmen, die lediglich zu einer Mehrung des städtischen Eigentums führen würden.

[26] b) Es liegt auch kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot vor.

[27] Die in Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO enthaltene Vorgabe, wonach das Bürgerbegehren „eine“ Fragestellung enthalten muss, lässt zwar die Zusammenfassung mehrerer Teilfragen oder -maßnahmen zu einem einheitlichen Abstimmungsgegenstand zu, verbietet aber die Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in ein und derselben Fragestellung (BayVGH, U. v. 25.7.2007 – 4 BV 06.1438 – VGH n.F. 60, 180/183 f. = BayVBl. 2008, 82). Denn die aus dem demokratischen Mitwirkungsrecht des Bürgers (Art. 7 Abs. 2 BV) folgende Abstimmungsfreiheit wäre beeinträchtigt, wenn über mehrere Regelungsvorschläge, die in keinem Sachzusammenhang zueinander stehen, nur „im Paket“ abgestimmt werden könnte. Dieser ursprünglich für Volksbegehren entwickelte Grundsatz (vgl. VerfGH, E. v. 24.2.2000 – Vf. 112-IX-99 – VerfGH 53, 23/29 ff.) muss in gleicher Weise für Bürgerbegehren gelten.

[28] Wann verschiedene Einzelmaterien so eng aufeinander bezogen sind, dass sie in einem Bürgerbegehren gebündelt werden dürfen, bestimmt sich nach materiellen Kriterien. Die bloß formale Verbindung unter dem Dach einer Fragestellung genügt ebenso wenig wie die Verknüpfung durch ein gemeinsames allgemeines Ziel oder ein politisches Programm. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Teilfragen oder -maßnahmen nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen und eine einheitliche abgrenzbare Materie bilden (BayVGH, U. v. 25.7.2007, a.a.O.).

[29] Gemessen an diesen Grundsätzen begegnet die Streitgegenständliche Fragestellung keinen Bedenken. Die im Bürgerbegehren genannten Gesellschaften, die in ihrem Namen jeweils die Bezeichnung „Stadtwerke Augsburg“ führen, bilden zwar in formeller Hinsicht selbständige juristische Personen, gehören jedoch zum selben Konzern, an dessen Spitze die im Eigentum der Beklagten befindliche Stadtwerke Augsburg Holding GmbH steht. Diese verfügt jeweils über einen 100%-Anteil an den drei Tochterunternehmen in den Versorgungsbereichen Energie, Wasser und Verkehr, wobei die Stadtwerke Augsburg Energie GmbH ihrerseits Alleineigentümerin der swa Netze GmbH ist. Neben dieser – größtmöglichen – eigentumsrechtlichen Verflechtung besteht zwischen den Unternehmen

auch auf der Leitungsebene (Geschäftsführung, Prokura) eine weitgehende personelle Identität, in der die gemeinsame kommunale Trägerschaft und die daraus resultierenden engen Kooperationsbeziehungen zum Ausdruck kommen. Wie sich dem bei den Gerichtsakten befindlichen Stadtratsbeschluss vom 20. Oktober 2014 entnehmen lässt (BSV/14/02469), wird durch die Verrechnung aller Ergebnisse innerhalb des SWA-Konzerns zudem ein steuerlicher Querverbund hergestellt.

[30] Angesichts dieser objektiv feststellbaren dauerhaften Verbindung zwischen den drei Tätigkeitsfeldern, auf denen die Beklagte ihre Verpflichtung zur Daseinsvorsorge (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 GO) erfüllt, durfte ein für alle Unternehmen gleichermaßen geltendes Veräußerungsverbot in Form einer Grundsatzentscheidung zum Gegenstand eines zusammenfassenden Bürgerbegehrens gemacht werden. Dass im Zeitraum der Unterschriftensammlung nur für die Energie- und Netzsparte konkrete Überlegungen zu einer Kooperation bzw. Fusion mit einem anderen Unternehmen bestanden, hinderte die Initiatoren nicht daran, die damalige Debatte zum Anlass für eine generalisierende Fragestellung zu nehmen, um das bisherige Alleineigentum der Beklagten vorsorglich für alle drei Versorgungsbereiche (Energie, Wasser und Verkehr) bis auf weiteres festzuschreiben. Eine kommunale Grundsatzentscheidung betrifft definitionsgemäß immer eine Mehrzahl gegenwärtiger oder zukünftiger Anwendungsfälle. Dass diese in der kommunalen Öffentlichkeit nicht alle zur gleichen Zeit und in gleicher Intensität diskutiert werden, sondern einen unterschiedlich hohen Erörterungs- und Entscheidungsbedarf aufweisen, liegt in der Natur der Sache. Stünden bereits solche unvermeidbaren Unterschiede einer gemeinsamen plebiszitären Beschlussfassung entgegen, könnten durch ein Bürgerbegehren – anders als durch einen Gemeinderatsbeschluss – nur noch einzelfallbezogene Entscheidungen getroffen werden. Dies liefe der im Gesetz vorgesehenen Gleichwertigkeit beider Arten der kommunalen Willensbildung (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO) zuwider.

[31] Wenn mehrere Teilfragen oder -maßnahmen in einem Bürgerbegehren zu einer einzigen (Grundsatz-)Frage verbunden werden, wird auch derjenige, der die Teilaspekte an sich unterschiedlich beantworten möchte, vor die Entscheidung gestellt, einheitlich mit Ja oder Nein zu stimmen. Dies allein steht aber der Verknüpfung mehrerer sachlich zusammenhängender Materien in einer allgemein formulierten Fragestellung nicht entgegen (vgl. BayVGH, B. v. 3.4.2009 – 4 ZB 08.2205 – juris Rn. 17; U. v. 8.5.2006 – 4 BV 05.756 – BayVBl. 2006, 534/535). Die Beklagte kann sich hier daher nicht darauf berufen, dass es gewichtige Gründe geben könne, die Fusionspläne etwa in der Energie- und Netzsparte anders zu beurteilen als bei der

Wasserversorgung oder im Verkehrsbereich. Das Bürgerbegehren zielt nicht auf eine anhand der konkreten Umstände differenzierende Entscheidung, sondern will die Bürgerschaft dazu befragen, ob von allen (auch künftigen) Bestrebungen, städtische Anteile an den Versorgungsunternehmen abzugeben, von vornherein aus prinzipiellen Gründen Abstand genommen werden soll. Das damit angestrebte Verbot jeder Veräußerung kommt sowohl im ersten Teil der Fragestellung („dass die Stadtwerke... in vollständigem Eigentum der Stadt Augsburg bleiben“) als auch in dem als konkretes Beispiel eines Eigentumsverlusts zu verstehenden zweiten Teil („jegliche Fusion mit anderen Unternehmen unterbleibt“) zum Ausdruck, so dass in der Verbindung dieser beiden Teilfragen ebenfalls keine unzulässige Koppelung unterschiedlicher Materien liegt.

[32] 2. Auch mit seiner Begründung verstößt das Bürgerbegehren nicht gegen zwingende rechtliche Vorgaben.

[33] Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss ein Bürgerbegehren eine (auf allen Unterschriftslisten gleichlautende) Begründung enthalten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie zur Unterschriftsleistung aufgefordert werden, schon in dieser ersten Phase des direktdemokratischen Verfahrens die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen können (vgl. zum Volksgesetzgebungsverfahren VerfGH, E. v. 13.4.2000 – Vf. 4-IX-00 – VGH n.F. 53, 81/105). Da bereits mit der Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens das Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Gestalt der Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) ausgeübt wird, ergeben sich aus der Bayerischen Verfassung auch Mindestanforderungen an die Richtigkeit der Begründung. Die Bürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragungsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Es ist daher mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die maßgebende Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird (BayVGh, B. v. 9.12.2010 – 4 CE 10.2943 – juris Rn. 2; B. v. 20.1.2012 – 4 CE 11.2771 – juris Rn. 31; B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBl. 2013, 19 Rn. 31; B. v. 14.10.2014 – 4 ZB 14.707 – juris Rn. 3 ff.; U. v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – BayVBl. 2017, 92 Rn. 27; anders noch B. v. 14.3.2001 – 4 ZE 00.3658 – BayVBl. 2002, 184).

[34] Diese ungeschriebene Rechtmäßigkeitsvoraussetzung ist hier eingehalten. Die gegenteilige Auffassung der Beklagten und des Verwaltungsgerichts beruht auf einer zu engen Betrachtungsweise, die den Besonderheiten des plebiszitären Entscheidungsprozesses auf der kommunalen Ebene nicht gerecht wird.

[35] a) Die Begründung des Bürgerbegehrens erfüllt zwar eine wichtige Informationsfunktion, weil sie den Unterzeichnern verdeutlicht, worauf sich die Fragestellung bezieht und welche Motive aus Sicht der Initiatoren für den angestrebten Bürgerentscheid maßgebend sind. Anders als die – meist von Verwaltungsmitarbeitern erarbeiteten – Beschlussvorlagen für Gemeinderatssitzungen, die der dortigen Diskussion und Abstimmung als Grundlage dienen und die bestehende Sach- und Rechtslage zunächst in neutraler Form darstellen sollten, muss aber die einem Bürgerbegehren beigefügte Begründung noch keinen (vorläufigen) Überblick über die Ausgangssituation und den kommunalpolitischen Streitstand vermitteln. Die Betreiber des Bürgerbegehrens nehmen am öffentlichen Meinungskampf teil und sind nicht zu einer objektiv ausgewogenen Erläuterung ihres Anliegens verpflichtet. Die um ihre Unterschrift gebetenen Gemeindebürger müssen sich vielmehr selbständig ein Urteil darüber bilden, ob sie die – in der Regel einseitig zugunsten des Bürgerbegehrens – vorgebrachten Gründe für stichhaltig halten oder ob sie sich zusätzlich aus weiteren Quellen informieren wollen. Zu beanstanden ist die Begründung eines Bürgerbegehrens daher nur, wenn sie über eine bloß tendenziöse Wiedergabe hinaus einen entscheidungsrelevanten Umstand nachweislich falsch oder in objektiv irreführender Weise darstellt.

[36] Die hier streitige Begründung enthält in keinem ihrer sieben Sätze eine unrichtige Tatsachenbehauptung. In den Sätzen 1, 3 und 4 werden der bisherige Rechtszustand und die (damaligen) Bestrebungen zu dessen Änderung zutreffend beschrieben. Die von der Beklagten beanstandete Aussage, der Verbleib der Stadtwerke im vollständigen Eigentum der Beklagten garantiere die sichere Daseinsvorsorge in den Bereichen Energie, Wasser und Verkehr (Satz 2), enthält ein auf einer prognostischen Einschätzung beruhendes Werturteil, dessen Tatsachenkern – für den maßgeblichen Zeitraum der Unterschriftensammlung – nicht als widerlegt angesehen werden kann. Dass die in der Fragestellung des Bürgerbegehrens erwähnte Verkehrs GmbH lediglich Inhaberin der Verkehrsinfrastruktur ist, während der öffentliche Personennahverkehr von ihrer 100%igen Tochter Augsburgischer Verkehrsgesellschaft mbH (AVG) unter Beteiligung von deren 100%iger Tochter Augsburgischer Verkehrsservicegesellschaft mbH (ASG) betrieben

wird, lässt die Aussage in Satz 2 der Begründung nicht als falsche Tatsachenbehauptung erscheinen, da alle genannten Gesellschaften unstreitig zum Gesamtkonzern der Stadtwerke Augsburg gehören. Dass innerhalb dieses Verbunds ein finanzieller Ausgleich stattfindet und daher, wie im Bürgerbegehren ausgeführt (Satz 5), „die Überschüsse aus dem Energiebereich u. a. die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs... garantieren“, hat die Beklagte nicht in Abrede gestellt. Ihr Einwand, die Begründung sei in Bezug auf den öffentlichen Nahverkehr unrichtig, weil dieser „dem Grunde nach“ bereits gesetzlich gesichert sei, greift schon deshalb nicht durch, weil es sich nach der entsprechenden Vorschrift des Art. 8 Abs. 1 BayÖPNVG nur um eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge handelt, so dass ein Verzicht auf deren Wahrnehmung oder zumindest eine wesentliche Angebotseinschränkung im Falle eines größeren Betriebsdefizits nicht auszuschließen ist.

[37] b) Die Begründung des Bürgerbegehrens war auch nicht in irreführender Weise unvollständig oder zu undifferenziert.

[38] aa) Im Stadtrat der Beklagten bestand allerdings im Zeitraum der Unterschriftensammlung eine andere Beschlusslage zur Trinkwasserversorgung und zum öffentlichen Nahverkehr als zu der damals im Streit stehenden Energie- und Netzsparte. Bereits in seinen Beschlüssen vom 25. März 2004 und vom 24. April 2008 hatte der Stadtrat klargestellt, dass zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt war, „die Stadtwerke Augsburg Wasser GmbH ganz oder teilweise an Dritte zu veräußern oder solche daran zu beteiligen (keine Privatisierung)“. Im Beschluss des Wirtschaftsförderungs-, Beteiligungs- und Liegenschaftsausschusses vom 23. Juli 2014 und im nachfolgenden Stadtratsbeschluss vom 20. November 2014 wurde als Maßgabe für die – zu einer Kooperation/Fusion im Energie- und Netzbereich in Auftrag gegebene – Machbarkeitsstudie nochmals festgehalten, die Beklagte behalte „für die SWA Holding GmbH den alleinigen Einfluss auf die Verkehrs GmbH und die Wasser GmbH“. Dass diese Selbstfestlegung der örtlichen Volksvertretung in der Begründung des Bürgerbegehrens nicht ausdrücklich erwähnt wurde, stellte aber keinen Rechtsverstoß dar, da die Unterzeichner durch das Fehlen dieser Information nicht in ihrer Abstimmungsfreiheit beeinträchtigt wurden.

[39] Den Sätzen 3 und 4 der Begründung („Doch jetzt soll der Konzern Thüga AG durch seine Tochter Erdgas Schwaben GmbH an der Energieversorgung der Stadt beteiligt werden. Der Augsburger Stadtrat hat mit großer Mehrheit beschlossen, diese Möglichkeit ernsthaft zu prüfen.“) konnte ein unbefangener Leser über den unmittelbaren Mitteilungsehalt hinaus allenfalls – im Wege eines Umkehrschlusses – entnehmen, dass es für die

anderen im Bürgerbegehren genannten Sparten Wasser und Verkehr keine entsprechenden Stadtratsbestrebungen gebe. Eine implizite Aussage dahingehend, dass sich die örtliche Volksvertretung mit der Frage einer (Teil-) Veräußerung der genannten Bereiche bisher noch nicht befasst bzw. dazu nichts beschlossen habe, ließ sich den genannten Tatsachenfeststellungen dagegen nicht entnehmen. Das Unterlassen eines Hinweises auf die tatsächlich bestehende Beschlusslage konnte daher bei den Unterzeichnern keine Fehlvorstellung bezüglich der Position des Stadtrats bzw. einer konkret bestehenden Privatisierungsgefahr hervorrufen.

[40] bb) Die ablehnenden Stadtratsbeschlüsse zur Privatisierung der Wasserversorgung und des öffentlichen Nahverkehrs mussten auch nicht deshalb in der Begründung angesprochen werden, weil die Unterzeichner des Bürgerbegehrens anderenfalls die Bedeutung und Tragweite der Fragestellung nicht hinreichend hätten erkennen können. Zwar hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner vom Verwaltungsgericht zitierten Entscheidung vom 13. April 2000 (Vf. 4-IX-00, VerfGH 53, 81/106 = BayVBl. 2000, 460) ausgeführt, die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens eines Volksbegehrens sei jedenfalls dann überschritten, wenn bei der Erläuterung der konkreten Rechtslage, die abgelöst werden soll, ein wichtiges, bereits in Kraft getretenes Änderungsgesetz überhaupt nicht in den Blick genommen werde und dadurch bei den Stimmberechtigten der Eindruck erweckt werde, dieses Regelungswerk gebe es (noch) nicht. Diese Verfassungsrechtsprechung beruht aber auf den besonderen Verfahrensabläufen der Volksgesetzgebung und kann daher nur mit Einschränkungen auf die Ebene des Bürgerbegehrens übertragen werden.

[41] Einem Volksbegehren liegt nach Art. 74 Abs. 2 BV i. V. m. Art. 63 Abs. 1 Satz 2 LWG stets ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde, der eine Begründung enthalten muss, die auch auf den Eintragungslisten erscheint (Art. 68 Abs. 1 Satz 2 LWG); aus ihr ergibt sich die Auffassung der Antragsteller, die bei einem späteren Volksentscheid in der amtlichen Bekanntmachung darzulegen ist (Art. 74 Abs. 7 BV i. V. m. Art. 75 Abs. 2 Nr. 3 LWG). Zielt das Volksbegehren auf die Änderung einer bestehenden Regelung, ist daher nicht nur im vorzulegenden Entwurf das zu ändernde Gesetz in der aktuell geltenden Fassung anzugeben, sondern auch in der Begründung auf die Abweichungen zur bisherigen Rechtslage zumindest in groben Zügen einzugehen; nur so lassen sich die rechtlichen Wirkungen eines möglichen Votums transparent machen. Eine ähnliche Pflicht zur Erläuterung der inhaltlichen Reichweite des Entscheidungsvorschlags kann sich bei einem Bürgerbegehren nur ergeben, wenn es ebenfalls um die Abänderung einer (außen-)rechtsverbindlichen Regelung geht, also z. B. um

die Novellierung einer bestehenden kommunalen Satzung. Denn auch in diesem Fall muss für die Unterzeichner aus der Begründung erkennbar werden, ob die betreffende Sachmaterie erstmals normativ erfasst wird oder ob lediglich ein bestehendes Regelungswerk in mehr oder weniger großem Umfang modifiziert werden soll.

[42] Auf eine geltende „Beschlusslage“ des Gemeinderats, die noch in keinem förmlichen Rechtsakt ihren Niederschlag gefunden hat, braucht dagegen nicht in gleicher Weise hingewiesen zu werden. Zielt ein Bürgerbegehren auf eine von der örtlichen Volksvertretung zuvor ausdrücklich abgelehnte Entscheidung, so muss die Fragestellung nicht etwa die Aufhebung des „entgegenstehenden“ Ratsbeschlusses umfassen; dieser stellt ein bloßes Verwaltungsinternum dar, das bei einem positiven Bürgerentscheid ohne weiteres obsolet wird (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO). Nichts anderes gilt, wenn – wie hier bei der Wasserversorgung und beim öffentlichen Nahverkehr – ein mit dem Bürgerbegehren inhaltlich übereinstimmender Beschluss des Gemeinderats vorliegt, zumal wenn sich dieser darin erschöpft, von Änderungen eines bestehenden Dauerzustands (des Alleineigentums an der Verkehrs GmbH und der Wasser GmbH) weiterhin abzusehen. Da ein solcher schlichter Ratsbeschluss weder rechtliche Außenwirkung noch eine irgendwie geartete Selbstbindung entfaltet, entsteht auch in diesem Fall erst durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid, an den der Gemeinderat für ein Jahr gebunden ist (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO), ein verbindlicher Rechtsakt. Ein bereits bestehender kommunalpolitischer Konsens in der zur Abstimmung gestellten Frage muss daher, selbst wenn hierzu über längere Zeit hinweg einstimmige Ratsbeschlüsse vorliegen, in der Begründung des Bürgerbegehrens nicht eigens erwähnt werden.

[43] cc) Die dem Streitgegenständlichen Bürgerbegehren beigelegte Begründung war schließlich auch nicht deshalb zu beanstanden, weil in ihr keine spezifischen Gründe für den Erhalt des kommunalen Eigentums an der Wasser- und Verkehrssparte genannt wurden.

[44] Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO verlangt für das Bürgerbegehren, auch wenn es sich um eine zulässige Verbindung mehrerer, sachlich eng zusammenhängender Materien handelt, in formeller Hinsicht nur eine (einzige) Begründung. Diese muss zwar ihrem Inhalt nach alle in der Fragestellung aufgeführten Teilaspekte abdecken (BayVGH, B. v. 16.4.2012 – 4 CE 12.517 – BayVBl. 2013, 180 Rn. 25). Dabei muss die Begründung aber nicht für alle Teile den gleichen Konkretisierungsgrad und das gleiche Argumentationsniveau aufweisen. Die Initiatoren dürfen Schwerpunkte bilden und nur zu einzelnen, aus ihrer Sicht besonders wichtigen Teilfragen detail-

liertere Erwägungen vortragen, während sie sich bezüglich der übrigen Aspekte auf pauschale Aussagen beschränken. Bei einer mehrere Anwendungsbereiche umfassenden Grundsatzentscheidung, wie sie hier vorliegt, kann auch die Begründung generalisierend ausfallen; es müssen weder die bestehenden Unterschiede in den tatsächlichen Verhältnissen aufgezeigt noch Differenzierungen in deren Bewertung vorgenommen werden. Da die Begründung nur während der Phase der Unterschriftensammlung und nicht auch für die öffentliche Diskussion bei einem späteren Bürgerentscheid von rechtlicher Bedeutung ist (vgl. Art. 18a Abs. 15 GO), gelten für sie über das erwähnte Täuschungs- und Irreführungsverbot hinaus keine inhaltlichen Mindestvorgaben. Auch eine inhaltlich substanzarme, sich in allgemeinen Werturteilen oder Parolen erschöpfende Begründung ist somit zulässig, wenn sie noch einen thematischen Bezug zu der Entscheidungsfrage aufweist. Ein solches Bürgerbegehren dürfte allerdings regelmäßig geringere Erfolgsaussichten haben als ein in sich schlüssiger, kenntnisreich vorgetragener Entscheidungsvorschlag.

[45] Entsprechend diesen geringen Anforderungen konnte die Begründung des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens sich vorrangig auf die damals aktuelle Streitfrage einer Privatisierung der Energieversorgung konzentrieren und die Bereiche Wasser und Verkehr nur in allgemeiner Form ansprechen, nämlich als Teil der Stadtwerke (Satz 1), als Garant einer sicheren Daseinsvorsorge (Satz 2) sowie als mitbetroffen von den Gefahren der Preissteigerung, des Arbeitsplatzabbaus und des Abzugs von regionalem Dienstleistungswissen (Satz 6). Dass zu jedem dieser Aspekte eine vertiefte und differenzierte Darstellung hinsichtlich der einzelnen Versorgungssparten möglich gewesen wäre, änderte nichts am Vorliegen einer die gesamte Fragestellung umfassenden und daher rechtlich ausreichenden Begründung.

[46] II. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 ZPO.

[47] Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

[48] Beschluss

[49] Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 15.000 Euro festgesetzt

[50] (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Nr. 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Anmerkung:

Eine erfreuliche Entscheidung, die sachgerechte und maßvolle Anforderungen an die direktdemokratische Mitwirkung auf Gemeindeebene formuliert und der Versuchung widersteht, bürgerschaftliches Engagement mit bürokratischen Vorbehalten einzuhegen.



**5.**

## **Rezensionsabhandlung**



Anja Heidelberger: Die Abstimmungs-beteiligung in der Schweiz. Psychologische und soziale Einflüsse auf die Abstimmungs-beteiligung. Baden-Baden, Nomos (2018), 533 S., ISBN 978-3-8487-4166-3

Nirgendwo sonst auf der Welt wird an der Urne so häufig über Sachfragen entschieden wie in der Schweiz. Indessen macht durchschnittlich weniger als die Hälfte aller Schweizer Stimmberechtigten auch tatsächlich Gebrauch von diesem stark ausgebauten Schweizer Stimmrecht. Das wirft demokratiethoretisch relevante Fragen auf: Wer sind diese Nicht-Teilnehmenden, deren Interessen und Präferenzen am Ende nicht in die jeweiligen Entschiede einfließen? Wird durch das Fernbleiben gewisser Bevölkerungsgruppen von der Urne das Abstimmungsergebnis womöglich verfälscht? Von welcher Bedeutung sind dabei Faktoren, die kaum veränderbar sind wie etwa Persönlichkeitsmerkmale und von welcher Relevanz sind solche, die – wie etwa die politische Bildung – mit etwas gutem Willen beeinflusst werden können? Diesen und einigen weiteren Fragen geht Anja Heidelberger in ihrer Dissertation mit dem Titel „**Die Abstimmungs-beteiligung in der Schweiz. Psychologische und soziale Einflüsse auf die Abstimmungs-beteiligung**“ nach.

Das Thema der Partizipation ist beileibe keine *terra incognita*. Zu den Beteiligungsgründen wurde sowohl international wie auch in der Schweiz schon vielfach geforscht. Worin liegt also das Innovative in Anja Heidelbergers Beitrag? Die Autorin nimmt zunächst eine Neukonzeptionalisierung der interessierenden Variablen der Beteiligung vor. Bislang wurde in aller Regel die Beteiligung an einem *einzelnen* Urnengang zu erklären versucht. Eine einzelne Teilnahme ist jedoch in erheblichem Masse von *kontextuellen* Faktoren abhängig wie etwa die Komplexität oder die Konfliktivität einer Vorlage. Deshalb schwankt die Beteiligungshöhe auch stark zwischen den einzelnen Urnengängen. Die Autorin hat sich darum zur Aufgabe gemacht, die der einzelnen Teilnahme zugrunde liegende, *grundsätzliche Abstimmungsneigung* zu untersuchen. Gemessen wird jene anhand der Anzahl Teilnahmen an zehn (hypothetischen) Abstimmungsterminen. Dadurch gelingt es, Beteiligungsanreize, die von *einzelnen* Sachfragen ausgehen, weitgehend einzudämmen. Die Verteilung dieser Variablen wird ausserdem gewichtet, das heisst, an die aus Registerdaten bekannte Verteilung angepasst. Tatsächlich litten vorangegangene Studien daran, dass die Befragtenangaben zur Teilnahme meist stark verzerrt waren und diese Ver-

zerrung mutmasslich auch auf die ausgewiesenen Effektstärken weitergegeben wurde. Anja Heidelberger nimmt mit dieser Gewichtung eine längst überfällige Korrektur vor und gelangt so zu (weitgehend) unverzerrten Koeffizienten.

Zur Erklärung der Abstimmungsbeteiligung zieht die Autorin die klassischen Ansätze zur Erklärung des politischen Verhaltens im Generellen heran: Der soziologische, der sozialpsychologische und der Rational-Choice-Ansatz. Allerdings verwendet sie zur Messung der in diesen Theorien verankerten Konzepte neue Messinstrumente: So wird etwa der Grad der sozialen Einbindung und die generelle Teilnahmekultur im eigenen sozialen Netzwerk nicht bloss mit dem üblichen, zweifelhaften Proxy des Zivilstands gemessen, sondern durch die Erhebung von Egonetzwerken. Sodann – und dies unterscheidet die vorliegende Studie ebenfalls von den meisten anderen Beteiligungsuntersuchungen – geht die Autorin sowohl chronologisch wie auch psychologisch gesprochen einen Schritt zurück und berücksichtigt in ihrem Erklärungsmodell auch noch die *Big Five*, d.h. grundlegende Persönlichkeitsmerkmale des Einzelnen. Damit wird für die Schweiz endlich auch an die kontroverse und in den USA schon länger anhaltende Diskussion darüber angeknüpft, inwieweit soziale Umwelteinflüsse und inwieweit fixe, teils biologische Faktoren das politische Verhalten beeinflussen. Ebenfalls neue Wege beschreitet Anja Heidelberger, indem sie explizit ein Kausalmodell (Strukturgleichungsmodell) spezifiziert und sich demnach – den Postulaten der „kausalen Revolution“<sup>1</sup> folgend – von rein statistischen Korrelationsanalysen verabschiedet.

Zu welchen Ergebnissen gelangt die Autorin? Die hauptsächlichen Beteiligungstreiber sind der Studie zufolge Variablen der politischen Involvement wie etwa das politische Interesse. Das ist an sich nichts Überraschendes. Aufschlussreicher ist die Erkenntnis, dass dieses Interesse aber wiederum abhängig ist von der Teilnahmereitschaft im näheren sozialen Umfeld: Beteiligen sich Familie, Freunde oder Bekannte häufig, so färbt sich dies auf das politische Interesse ab und erhöht zudem – auch dies eine bemerkenswerte Erkenntnis dieser Studie – den sozialen Druck, zu partizipieren. Fundamentale Persönlichkeitsmerkmale hingegen wirken sich nur geringfügig auf die Beteiligungsbereitschaft aus – zumindest nicht direkt. Vielmehr wirken diese weitgehend angeborenen Eigenschaften auf die der Beteiligung vorgelagerten Bestimmungsgründe wie etwa die Wahrnehmung sozialen Drucks oder die Parteinähe. Kurz, es gibt (glücklicherweise)

---

1 J. Pearl (2018): *The Book of Why: The New Science of Cause and Effect*. New York: Basic Books.

keinen psychologischen oder biologischen Determinismus bei der Beteiligung, aber völlig unbedeutend sind diese fixen Merkmale wiederum auch nicht. Rationale Kalküle spielen gemäss der Studie für die generelle Abstimmungsneigung indessen nur eine unbedeutende Rolle. Sie sind jedoch möglicherweise für die Teilnahme an einem *spezifischen* Urnengang ausschlaggebend. So zeigt etwa die einzig im Kanton Schaffhausen noch existierende, gebüsste Stimmpflicht, dass Nutzenerwägungen bei der Beteiligung eine gewisse Rolle spielen müssen: denn sie fällt in jenem Kanton in aller Regel 10-15 Prozentpunkte höher aus als in der restlichen Schweiz.

Die Untersuchung von Anja Heidelberger stellt einen wertvollen und sehr lesenswerten Beitrag zur Beteiligungsforschung dar. Mithilfe von Verfahren der Kausalanalyse gelingt es ihr, das kausale Geflecht rund um die Beteiligungsbereitschaft zu entwirren. Eine solche Kausalanalyse war eigentlich längst überfällig, nun liegt sie dank Anja Heidelbergers ausgezeichnete Dissertation endlich auch für die Schweiz vor. Es gäbe noch mehr zu loben, stattdessen möchte ich auf zwei Aspekte hinweisen, die meines Erachtens etwas ausführlicher hätten behandelt werden können: Zum einen wird am Ende nur kurz auf die demokratietheoretischen Konsequenzen der Nicht-Teilnahme bestimmter Merkmalsgruppen eingegangen. Die Autorin weist dort zwar darauf hin, dass nur eine relativ kleine Minderheit nie partizipiert, aber nicht, was dies für die Legitimation von direktdemokratischen Entscheiden bedeutet. Zum anderen fehlt die *vorlagenspezifische* Betroffenheit als erklärende Variable. Gewiss, das hat vor allem damit zu tun, dass sich die Autorin nicht für die Teilnahme an einem einzelnen Urnengang interessiert, sondern für die generelle Teilnahmebereitschaft und letztere ist – zumindest auf den ersten Blick – nicht von vorlagenspezifischen Merkmalen abhängig. Auf den zweiten Blick wird man indessen auch in der Abstimmungsneigung eine vorlagenspezifische Komponente erkennen: Auf die Frage hin, wie oft man teilnimmt, wird der Befragte wohl einen Durchschnittswert (und nicht die Neigung als solches) angeben. Dieser Durchschnittswert ist sicherlich auch davon abhängig, wie oft der Befragte eine persönliche Betroffenheit in den Vorlagen zu erkennen vermag. Diese materielle Betroffenheit ist zudem schwer zu operationalisieren. Sie wird nicht nur vom Einkommen abhängig sein, sondern wie etwa bei der Altersvorsorge 2020, von einer Kombination verschiedener Merkmale (Alter, Geschlecht, Einkommen). Diese komplexen Nutzenkalküle, die zugebenermassen sehr schwierig zu operationalisieren sind, fehlen in dieser, ansonsten umfassenden und systematischen Untersuchung der Teilnahmebereitschaft. Vielleicht können sie in einem zweiten Schritt, bei welchem

auch noch Kontextfaktoren hinzukommen könnten, mitberücksichtigt werden. Insgesamt ist die Lektüre dieses Buches indessen allen Abstimmungsforscherinnen wärmstens zu empfehlen.

Thomas Milic

**6.**

## **Neue Literatur**



# Neue Literatur (2017)

*Nadja Braun Binder/Barbara Schaub*

- Altman, David*: The Potential of Direct Democracy: A Global Measure (1900–2014), in: Social Indicators Research, 133/2017, Nr. 3, S. 1207–1227.
- Anunziata, Rocío*: Recall, Political Representation and Citizen Participation: Reflections Based on the Latin American Experience, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 121–136.
- Asatryan, Zareh/Baskaran, Thushyanthan/Grigoriadis, Theocharis/Heinemann, Friedrich*: Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism, in: The Scandinavian Journal of Economics, 119/2017, Nr. 3, S. 801–820.
- Auer, Andreas*: Les défis de la démocratie directe helvétique, in: Seiler, Hansjörg/Auer, Andreas (Hrsg.), Le sfide della democrazia diretta, secondo orientamenti diversi, 2016, S. 23–41.
- Auer, Andreas et al.*: Stellungnahme zur Volksinitiative “Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“, in: Jusletter vom 20.2.2017.
- Bätschmann, Bettina*: Das Behördenreferendum in den Kantonen, in: LeGes 2017/1, S. 27–38.
- Barret, Gavin*: The use of referendums in Ireland: an analysis, in: Journal of Legislative Studies, 2017/1, S. 71–92.
- Baumgartner, Céline/Bundi, Christina*: Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern, in: LeGes 2017/1, S. 83–96.
- Beath, Andrew/Christia, Fotini/Enikolopov, Ruben*: Direct Democracy and Resource Allocation: Experimental Evidence from Afghanistan, in: Journal of Development Economics, 124/2017, S. 199–213.
- Becchi, Paolo*: Referendum costituzionale. Sì o no. Le ragioni per il no e il testo della “controriforma”, Bologna 2016.
- Beyeler, Sarah/Dubach, Martina/Moser, Doris*: Medien im Umbruch – direkte Demokratie in Gefahr? Bern, Forum für Universität und Gesellschaft, 2017.
- Biegelbauer, Peter/Kapeller, Sandro*: Mitentscheiden oder Mitgestalten: Direkte Demokratie versus Deliberation in lokalen Entscheidungsfindungsprozessen, SWS-Rundschau, 57(1), 2017, S. 32–55.
- Bisaz, Corsin*: Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz – Formen und Rechtsungleichheiten, in: Glaser, Andreas (Hrsg.): Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 107–140.
- Bisaz, Corsin/Serdült, Uwe*: E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, in: LeGes 2017/3, S. 531–545.

- Blatter, Joachim K./Schmid, Samuel D./Blättler, Andrea C.: Vom Demokratiedefizit europäischer Nationalstaaten: Elektorale Exklusivität im Vergleich, in: Glaser, Andreas (Hrsg.): Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 3–30.
- Blokker, Paul: Constitutional reform in Europe and recourse to the people, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (Hrsg.): Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution, London/New York 2017, S. 31–51.
- Bowler, Shaun/Denemark, David/Donovan, Todd/McDonnell, Duncan: Right-wing populist party supporters: Dissatisfied but not direct democrats, in: European Journal of Political Research, 56/2017, Nr. 1, S. 70–91.
- Breeze, Maddie/Gorringe, Hugo/Jamieson, Lynn/Rosie, Michael: Becoming independent: political participation and youth transitions in the Scottish referendum, in: The British Journal of Sociology, 2017/4, S. 754–774.
- Brüning, Christoph: Die neue Wertschätzung des Bürgers – Neue Formen der Bürgerbeteiligung und -partizipation, in: Brüning, Christoph/Schliesky, Utz (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsreform, Baden-Baden 2017, S. 93–114.
- Bussjäger, Peter/Lampert, Stefan: Bürgerinitiativen im UVP-Verfahren, Wien 2016.
- Colombo, Céline/Kriesi, Hanspeter: Party, policy – or both? Partisan-biased processing of policy arguments in direct democracy, in: Journal of Elections, Public Opinions and Parties, 27/2017, Nr. 3, S. 235–253.
- Cecarini, Luigi/Bordignon, Fabio: Referendum on Renzi: The 2016 Vote on the Italian Constitutional Revision, in: South European Society and Politics, 2017/3, S. 281–302.
- Cheneval, Francis: Towards a More Legitimate Form of Direct Democracy in the European Union, Brüssel/Utrecht: Europäische Kommission 2016.
- Cheneval, Francis/Ferrin, Monica: European Union and Direct Democracy: A Possible Combination? Brüssel: Europäische Kommission 2016.
- Costopoulou, Constantina/Ntalianis, Filotheos/Ntaliani, Maria/Karetsos, Sotiris/Gkoutzioupa, Evangelia: e-Participation Provision and Demand Analysis for Greek Municipalities, in: Katsikas, Sokratis K./Zorkadis, Vasilios (Hrsg.), E-Democracy – Privacy-Preserving, Secure, Intelligent E-Government Services, Heidelberg 2017, S. 3–14.
- Decker, Frank: Was läuft falsch in der Debatte um “mehr direkte Demokratie“? in: GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, 2/2017, S. 161–164.
- Della Porta, Donatella/O'Connor, Francis Patrick/Portos García, Martin/Subirats Ribas, Anna: Social movements and referendums from below: direct democracy in the neoliberal crisis, Bristol/Chicago 2017.
- De Vries, Catherine E.: Benchmarking Brexit: how the british decision to leave shapes EU public opinion, in: Copey, Nathaniel/Haughton Tim (Hrsg.), JCMS Annual Review of the European Union in 2016, Oxford 2017.
- Dressel, Andreas: Aktuelle Erfahrungen mit direkter Demokratie in Hamburg – Ist immer mehr direkte Demokratie tatsächlich auch mehr Demokratie? in: Mehde, Veith/Seckelmann, Margrit (Hrsg.): Zum Zustand der repräsentativen Demokratie, Tübingen 2017, S. 31–46.
- Dubigeon, Yohan: La démocratie des conseils. Aux origines modernes de l'autogouvernement, Serie Critique de la politique, Bd. 10, Paris 2017.
- Economou, Emmanouil M.L./Kyriazis, Nicholas C./Metaxas, Theodore: Ancient Athenians, Californians and Modern Greeks: A Comparative Analysis of Choice Set Under Direct Democracy Procedures, in: Homo Oeconomicus, 34/2017, Nr. 1, S. 47–65.

- el-Wakil, Alice*: The Deliberative Potential of Facultative Referendums: Procedure and Substance in Direct Democracy, in: *Democratic Theory*, 4/2017, Nr. 1, S. 59–78.
- Esen, Berk/ Gümüüşçü, Şebnem*: A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017, in: *South European Society and Politics*, 2017/3, S. 303–326.
- Farrell, David M./Harris, Clodagh/Suiter, Jane*: Bringing the people into the heart of constitutional design: The Irish Constitutional Convention of 2012–14, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (Hrsg.): *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, London/New York 2017, S. 120–136.
- Fleiner, Thomas*: Participation of citizens in constitution-making: Assets and challenges – the Swiss experience, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (Hrsg.): *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, London/New York 2017, S. 67–81.
- Fiorino, Nadia/Ricciuti, Roberto/Venturino, Fulvio*: Measuring Direct Democracy, in: Schofield, Norman/Caballero, Gonzalo (Hrsg.), *State, Institutions and Democracy: Contributions of Political Economy*, Heidelberg 2017, S. 143–158.
- Fotiadou, Alkmene*: The role of the people in constitutional amendment in Greece: Between narratives and practice, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (Hrsg.): *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, London/New York 2017, S. 156–170.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian*: Mythen und Wahrheiten zur direkten Demokratie, in: Croissant, Aurel/Kneip, Sascha/Petring, Alexander (Hrsg.), *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit – Festschrift für Wolfgang Merkel*, Wiesbaden 2017, S. 37–51.
- Geissel, Brigitte*: Direct Democracy and its (Perceived) Consequences: The German Case, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 155–168.
- Geisselmann, Christian*: Direkte Demokratie in der liechtensteinischen Landesverfassung und dem österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz: Bestandsaufnahme, Empirie, Entwicklungspotential, Schaan 2017.
- Gerber, Marlène/Mueller, Sean*: When the people speak – and decide: deliberation and direct democracy in the citizen assembly of Glarus, Switzerland, in: *Policy and Politics*, 46/2017 Nr. 3, S. 371–390.
- Gerkrath, Jörg*: The ‘sudden eagerness’ to consult the Luxembourgish people on constitutional change, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (Hrsg.): *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, London/New York 2017, S. 139–155.
- Glaser, Andreas/Serdült, Uwe/Somer, Evren*: Das konstruktive Referendum, ein Volksrecht vor dem Aus? in: *AJP. Aktuelle Juristische Praxis*, 2016, S. 1343–1355.
- Graber, Rolf*: Demokratie und Revolten, Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz, Zürich 2017.
- Hansen, Megan E./Shughart II, William F./Yonk, Ryan M.*: Political Party Impacts on Direct Democracy: the 2015 Greek Austerity Referendum, in: *Atlantic Economic Journal*, 45/2017, Nr. 1, S. 5–15.
- Heeß, Katja*: Einschränkung der Mehrheitsdemokratie? Institutioneller Wandel und Stabilität von Vetopunkten, Baden-Baden 2017.
- Henkel, Scott*: Direct Democracy – Collective Power, the Swarm, and the Literatures of the Americas, Jackson 2017.

- Hertig Randall, Maya*: Direct Democracy in Switzerland: Trends, Challenges and the Quest for Solutions, in: Chommeloux, Alexis/Gibson-Morgan, Elizabeth (Hrsg.), *Contemporary Voting in Europe*, London 2017, S. 129–156.
- Heußner, Hermann K.*: Die gravierenden Rechtsstaatsmängel der schweizerischen Demokratie – das fragwürdige Verhältnis der AfD zu Volksabstimmungen, in: *NVwZ. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2017, S. 1264 (Kurzfassung); *NVwZ-Extra* 17/2017, S. 1–6 (Langfassung).
- Heyne, Lea*: Direkte Demokratie auf Kommunal- und Länderebene in Deutschland: Die Beispiele Bayern und Hamburg, in: Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden 2017, S. 177–192.
- Hofer, Katharina E.*: Partisan Campaigning and Initiative Petition Signing in Direct Democracies, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 153/2017, Nr. 3, S. 261–291.
- Hofer, Katharina E./Martin, Christian/Bütler, Monika*: Ready to Reform: How Popular Initiatives Can Be Successful, in: *European Journal of Political Economy*, 48/2017, S. 16–39.
- Holtkamp, Lars*: *Formen kommunaler Demokratie: Direkt – Repräsentativ – Kooperativ*, Wien 2017.
- Holtkamp, Lars*: Output-Probleme der direkten Demokratie – Erste empirische Befunde aus Deutschland, in: Mehde, Veith/Seckelmann, Margrit (Hrsg.): *Zum Zustand der repräsentativen Demokratie*, Tübingen 2017, S. 75–88.
- Hornig, Eike-Christian*: *Mythos direkte Demokratie: Praxis und Potentiale in Zeiten des Populismus*, Leverkusen 2017.
- Hornig, Eike-Christian/Steinke, Clara*: Direkte Demokratie in Italien, in: Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden 2017, S. 73–99.
- Hüttenmann, Bernd*: Lobbyismus in der partizipativen Demokratie, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2017, S. 193–196.
- Jaeger, Thomas*: Alle Macht dem Volk? Direkte Demokratie und ihr Missbrauch als Integrationsproblem, in: *EuZW. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2017, S. 127–131.
- Jäske, Maija*: ‘Soft’ forms of direct democracy: Explaining the occurrence of referendum motions and advisory referendums in Finnish local government, in: *Swiss Political Science Review*, 23/2017, Nr. 1, S. 50–76.
- Josi, Claudia*: Direct democracy vs fundamental rights? A comparative analysis of the mechanisms that limit the “will of the people” in Switzerland and California, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (Hrsg.): *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, London/New York 2017, S. 82–100.
- Keating, Michael* (Hrsg.): *Debating Scotland: Issues of Independence and Union in the 2014 Referendum*, Oxford 2017.
- Kliemt, Harmut*: Direct constitutional democracy: Comment on “Proposals for a Democracy of the Future“ by Bruno Frey, in: *Homo Oeconomicus*, 34/2017, Nr. 2-3, S. 237–242.
- Kostadinov, Biljana*: Direct Participation of the People in Public Power – Advantages and Disadvantages of a Referendum, Croatian and European Perspective, in: Arnold, Rainer/Martínez-Estay, José Ignacio (Hrsg.), *Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power*, Heidelberg 2017.
- Kreiter, Thomas*: *Grundfragen und Perspektiven des Volksabstimmungsautomatismus: eine Analyse der Volksgesetzgebung zwischen Politik und Recht*, Wien 2017.

- Krunke, Helle*: Sovereignty, constitutional identity, direct democracy? Direct democracy as a national strategy for upholding the nation state in EU integration, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (Hrsg.): Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution, London/New York 2017, S. 191–208.
- Kulezsa, Aleksandra*: Direkte Demokratie in Kalifornien, in: Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden 2017, S. 155–175.
- Kulezsa, Aleksandra/Kim, Seongcheol*: Direkte Demokratie in Polen, in: Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia, Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden 2017, S. 101–120.
- Kuoni, Beat*: Neue internationale Standards für E-Voting, in: LeGes 2017/1, S. 109–113.
- Lamond, Ian R./Reid, Chelsea*: The 2015 UK General Election and the 2016 EU Referendum: Towards a Democracy of the Spectacle, Basingstoke 2017.
- Langer, Lorenz*: Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2017, S. 183–215.
- Levy, Ron/Orr Graeme*: The Law of Deliberative Democracy, Abingdon 2017.
- Lichtblau, Josephine/Steinke, Clara*: Direkte Demokratie und die Europäische Union, in: Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden 2017, S. 193–225.
- Linden, Markus*: Überlegungen zur Kompatibilität von direkter Demokratie und parlamentarischem Repräsentativsystem, in: Mehde, Veith/Seckelmann, Margrit (Hrsg.): Zum Zustand der repräsentativen Demokratie, Tübingen 2017, S. 63–74.
- Linder, Wolf/Müller, Sean*: Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 4. Aufl., Bern 2017.
- Lissidini, Alicia*: Direkte Demokratie in Lateinamerika, in: Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden 2017, S. 121–153.
- Lytikens, Carl Hampus/Tridimas, George/Lindgren, Anna*: Making Direct Democracy Work. An economic perspective on the graphé paranomon in ancient Athens, 2017, Nr. 10, Lund University, Department of Economics.
- Mallen, Ana L./Garcia-Guadilla Maria-Pilar*: Venezuela's polarized politics: the paradox of direct democracy under Chávez, Boulder 2017.
- Marien, Sophie/Kern, Anna*: The Winner Takes It All: Revisiting the Effect of Direct Democracy on Citizens' Political Support, in: Political Behaviour, 2017, S. 1–26.
- Masmejan, Denis*: Démocratie directe contre droit international, Lausanne 2017.
- Maurer, Ardita Driza/Apothéoz, Thierry*: Participation des étrangers à la vie locale: l'exemple des contrats de quartier de Vernier, in: Glaser, Andreas (Hrsg.): Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 141–154.
- Mayer, Christoph*: Direkte Demokratie in der Schweiz, in: Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden 2017, S. 51–72.
- Mehde, Veith*: Rechtsfragen des Verhältnisses repräsentativer und direkter Demokratie, in: Mehde, Veith/Seckelmann, Margrit (Hrsg.): Zum Zustand der repräsentativen Demokratie, Tübingen 2017, S. 89–108.
- Mendez, Fernando/Serdült, Uwe*: What drives fidelity to internet voting? Evidence from the roll-out of internet voting in Switzerland, in: Government Information Quarterly, 34(3), S. 511–523.

- Mendez, Fernando/Mendez, Mario*: Direct Democracy and the European Union, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 187–206.
- Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia*: Direkte Demokratie oder Repräsentation? in: Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden 2017, S. 227–250.
- Moeckli, Daniel*: Völkerrechtliche Verpflichtungen als Grenzen für Volksabstimmungen in der Schweiz, in: Müller, Andreas Th./Schroeder, Werner (Hrsg.), *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge: Perspektiven aus Österreich und der Schweiz*, Wien 2017, S. 80–98.
- Musiak-Karg, Magdalena*: Direct democracy vs. European solidarity – 2016 British and Hungarian referenda, in: Priesmeyer-Tkocz, Weronika (Hrsg.), *Common Values: Discussing German and Polish Perceptions of European Integration*, Baden-Baden 2017, S. 31–46.
- Müller, Andreas/Schlegel, Tobias*: Passives Wahlrecht für aktive Ausländer, in: Glaser, Andreas (Hrsg.): *Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer*, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 31–56.
- Naef, Tobias*: Popular Initiatives Contrary to International Law – A Swiss Dilemma, in: Kellerhals, Andreas/Baumgartner, Tobias (Hrsg.), *Rule of Law in Europe*, Zürich 2017, S. 241–271.
- Nagel, Klaus-Jürgen*: “Entweder Referendum oder Referendum” – oder doch Neuwahlen? Der katalanische Unabhängigkeitsprozess und sein spanischer Kontext, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus*, Baden-Baden 2017, S. 399–418.
- Natus, Johannes*: Verfassungsverstoß durch Zweidrittelmehrheit? Verfassungstheoretische und demokratietheoretische Anforderungen an die verfassungsändernde Gewalt auf Grundlage eines dualistischen Rechtsverständnisses zwischen Sein und Sollen, Berlin 2017.
- Negretto, Gabriel L.*: Constitution Making in Democratic Constitutional Orders: The Challenge of Citizen Participation, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 21–40.
- Niedermeier, Alexander/Ridder Wolfram*: Das Brexit-Referendum: Hintergründe, Streitthemen, Perspektiven, Wiesbaden 2017.
- Pausch, Markus*: Demokratie als Revolte: Zwischen Alltagsdiktatur und Globalisierung, Baden-Baden 2017.
- Pedretti, Ramona*: Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, in: *ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 2017, S. 299–323.
- Peréz de las Heras, Beatriz* (Hrsg.): *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance: Building a European Demos*, Basingstoke 2017.
- Petrig, Anna*: Das Referendum zum Beitritt zu internationalen Organisationen: Nach 40 Jahren Bestand ein (überflüssiges) Relikt? in: *ZSR. Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 136 I/2017, Nr. 4, S. 339–366.
- Petrik, Andreas*: “Wenn jemand im Iran im Gefängnis sitzt, dann heisst das nicht, dass der gefährlich ist.“ Was politische Bildung aus einem Streit zum Thema Migration zwischen fremdenfeindlichen und immigrierten Jugendlichen lernen kann, in: Glaser, Andreas

- (Hrsg.): Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 161–180.
- Pirker, Benedikt*: Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, in: AJP. Aktuelle Juristische Praxis, 2017, S. 1366–1481.
- Pleschberger, Werner*: Making Informed Citizens in Local Direct Democracy. What Part Does Their Government Perform? in: Nunes Silva, Carlos/Buček, Jan (Hrsg.), Local Government and Urban Governance in Europe, Heidelberg 2017, S. 233–259.
- Plotka, Julian*: Europäische Bürgerinitiative, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Taschenbuch der europäischen Integration, 4. Aufl., Baden-Baden 2016, S. 166–168.
- Qvortrup, Matt*: Plebiscites and Sovereignty: A Historical and Comparative Study of Self-Determination and Secession Referendums, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 61–76.
- Qvortrup, Matt*: The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy, in: Journal of Democracy, 28/2017, Nr. 3, S. 141–152.
- Raitio, Juha/Raulus, Helena*: The UK EU referendum and the move towards Brexit, in: Maasticht Journal of European and Comparative Law, 24/2017, Nr. 1, S. 25–42.
- Reestman, Jan-Herman*: A future for referendums in the fifth French republic? in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (Hrsg.): Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution, London/New York 2017, S. 52–64.
- Reimann, Giulia*: Volksinitiativen und Minderheitenschutz, Auswirkungen der direkten Demokratie auf Minderheiten und die Verantwortlichkeit des Staates und der Stimmbürgerschaft, in: Marschner, Laura/Zumsteg Patrice Martin (Hrsg.), Risiko und Verantwortlichkeit, 2016, S. 67–88.
- Reiners, Markus/Schrader, Arne*: E-Petitionen im Niedersächsischen Landtag in: VM Verwaltung & Management, 23/2017, Nr. 1, S. 33–40.
- Richter, Eike*: Partizipation und Beteiligung in der Digitalen Stadt – am Beispiel der Strategie des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, in: Mehde, Veith/Seckelmann, Margrit (Hrsg.): Zum Zustand der repräsentativen Demokratie, Tübingen 2017, S. 147–162.
- Roca, René*: Liberalismus und direkte Demokratie, in: Roca, René (Hrsg.), Liberalismus und moderne Schweiz, Basel 2017, S. 11–50.
- Rüegger, Vanessa*: Demokratie – politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, in: Glaser, Andreas (Hrsg.): Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 75–106.
- Sack, Benjamin C.*: Gewinnen, Verlieren und lokale Betroffenheit bei Volksabstimmungen: Auswirkungen auf die Demokratiezufriedenheit im zeitlichen und räumlichen Vergleich, in: PVS. Politische Vierteljahresschrift, 58/2017, Heft 1, S. 77–99.
- Sägesser, Thomas*: Volksabstimmung über eine bundesrechtswidrige Vorlage: diskutiert am Beispiel des Kantons Zug, in: LeGes 2017/1, S. 39–50.
- Schneider, Claudia*: Politische Bildung für alle – neuere Partizipationsansätze und Beispiele aus Unterrichtsmaterialien, in: Glaser, Andreas (Hrsg.): Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 181–196.
- Schubiger, Maximilian*: Die Ungültigerklärung kantonaler Volksinitiativen: ein juristischer oder politischer Entscheid? in: LeGes 2017/1, S. 51–67.
- Schulz, Sönke*: Auf dem Weg zur E-Democracy, in: Mehde, Veith/Seckelmann, Margrit (Hrsg.): Zum Zustand der repräsentativen Demokratie, Tübingen 2017, S. 123–146.

- Schünemann, Wolf J.*: In Vielfalt verneint: Referenden in und über Europa von Maastricht bis Brexit, Wiesbaden 2017.
- Schünemann, Wolf J.*: Almost the same stories: narrative patterns in EU treaty referendums, in: *National Identities*, 19/2017, Nr. 2, S. 199–214.
- Schünemann, Wolf J./Petri, Franziska*: Euroskeptiker in der Referendumsoffensive. Das Brexit-Votum und die neue Bedeutung offensiver Misstrauensreferenden für den europäischen Integrationsprozess, in: *integration*, 40/2017, Nr. 2, S. 110–124.
- Sciari, Pascal*: Direct Democracy in Switzerland: The Growing Tension Between Domestic and Foreign Politics, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 169–186.
- Seferovic, Goran*: Direkte Demokratie und Völkerrecht in der Schweiz – Nationaler Identifikationsfaktor im Widerstreit mit internationalem Recht, in: Piecha, Sebastian/Holjesiefken, Anke/Fischer, Jens/Haass, Stefanie/Herberg, Johanna F./Kracht, Stefan/Safoklov, Yury (Hrsg.), *Rechtskultur und Globalisierung*, 57. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden/Basel 2017, S. 39–56.
- Seiler, Hansjörg*: Herausforderungen an die direkte Demokratie, in: Seiler, Hansjörg/Auer, Andreas, *Le sfide della democrazia diretta, secondo orientamenti diversi*, 2016, S. 3–22.
- Serdült, Uwe/Welp, Yanina*: The Levelling Up of a Political Institution: Perspectives on the Recall Referendum, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 137–154.
- Stadelmann, David/Torgler, Benno*: Voting on Embryonic Stem Cell Research: Citizens More Supportive than Politicians, in: *PLOS ONE*, 12(1): e0170656 / 2017.
- Strijbis, Oliver*: Wenn AusländerInnen abstimmen und wählen dürften: Überlegungen anhand von aktuellen Umfragedaten, in: Glaser, Andreas (Hrsg.): *Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer*, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 57–72.
- Thorarensen, Björg*: The people's contribution to constitutional changes: Writing, advising or approving? – Lessons from Iceland, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (Hrsg.): *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, London/New York 2017, S. 103–119.
- Tierney, Steven*: The Scottish Independence Referendum: A Model of Good Practice in Direct Democracy, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 77–98.
- Tischer, Jakob*: Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation: Erscheinungsformen von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene und ihr Aufwertungspotenzial aus legitimatorischer Sicht, Baden-Baden 2017.
- Tosi, Daria Elia*: The use of referendums on European topics in the integration process of the European Union, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (Hrsg.): *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, London/New York 2017, S. 173–190.
- Trabucco, Fabio Ratto*: The evolution of referendum experience in Hungary, in: *JURA*, 23/2017, Nr. 2, S. 208–225.
- Turp, Daniel/Caspersen, Nina/Qvortrup, Matt/Welp, Yanina*: *The Catalan Independence referendum: An assessment of the process of self-determination*, Montréal 2017.

- Vetter, Angelika/Remer-Bollow, Uwe*: Bürger und Beteiligung in der Demokratie: Eine Einführung, Wiesbaden 2017.
- Von Blumenthal, Julia*: Das Hamburgische Verfassungsgericht: Schiedsrichter zwischen Senat, Bürgerschaft und Volk, in: Reutter, Werner (Hrsg.), Landesverfassungsgerichte, Wiesbaden 2017, S. 149–173.
- Wagner, Lorin-Johannes*: Die Europäische Bürgerinitiative im Bereich des auswärtigen Handels der Europäischen Union – Spurenelemente direkt-demokratischer Einflussmöglichkeiten in der europäischen Außenpolitik, in: Hölzswimmer, Jennifer/Engel, Daniel/Krönke, Lukas/Schmidl, Annika/Bebert, Helena/Fäber, Julia, Rechtsfrieden – Friedensrecht, 55. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden/Basel 2016, S. 277–304.
- Welp, Yanina/Lissidini, Alicia*: Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia, in: Bolivian Studies Journal 22/2017, S. 162–190.
- Welp, Yanina/Ruth, Saskia P.*: The Motivations Behind the Use of Mechanisms of Direct Democracy, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 99–120.
- Wheatley, Johanna*: A Problem or a Solution? The Referendum as a Mechanism for Citizens' Participation in Constitution Making, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 41–60.
- Whitehead, Laurence*: Between the Fiction of Representation and the Faction of Direct Democracy, in: Ruth, Saskia P./Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century, ECPR – Studies in European Political Science, Colchester 2017, S. 7–20.
- Widmer, Paul*: Abweisung der direkten Demokratie im frühliberalen Denken: Emmanuel Sieyes und Benjamin Constant, in: Roca, René (Hrsg.), Liberalismus und moderne Schweiz, Basel 2017, S. 51–106.
- Wili, Hans-Urs*: „Gutes entsteht nicht, wo viele herrschen“...? Zu Entwicklungen der Volksinitiative 1975–2015, in: LeGes 2017/1, S. 11–26.
- Ziegler, Beatrice*: Politische Bildung in der Migrationsgesellschaft, in: Glaser, Andreas (Hrsg.): Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 157–160.
- Ziegler, Rafael*: Wer zur Quelle will muss gegen den Strom schwimmen: Innovation aus Bürgerhand für eine demokratisch-ökologische Wasserwirtschaft, München 2017.



## Die Herausgeber

*Prof. Dr. Nadja Braun Binder* (Schriftleitung) ist Assistenzprofessorin für Öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung europäischer Demokratiefragen am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich sowie am Zentrum für Demokratie Aarau (Schweiz). Forschungsschwerpunkte: Direkte Demokratie in der Schweiz und in Europa, Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Religionsfreiheit im Internet, Öffentliches Recht, Finanzverfassungs- und Steuerrecht (nadja.braun\_binder@zda.uzh.ch).

*Prof. Dr. Lars P. Feld* ist ordentlicher Professor am Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg im Breisgau und Direktor des dortigen Walter-Eucken-Instituts. Forschungsschwerpunkte: Steuertheorie, Steuerwettbewerb, Ökonomische Analyse des Föderalismus, Politische Ökonomie der Staatsausgaben und der Staatsverschuldung, Wirtschafts- und Finanzpolitische Auswirkungen der direkten Demokratie, Politische Ökonomie gerichtlicher Unabhängigkeit und der Unabhängigkeit von Staatsanwälten, Ökonomische Analyse der Steuerehrlichkeit und Steuermoral, Bestimmungsfaktoren individueller Kooperation in sozialen Dilemmata (feld@walter-eucken-institut.de).

*Prof. Dr. Peter M. Huber* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Richter des Bundesverfassungsgerichts. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Governance in Mehr-Ebenen-Systemen (Demokratie, Föderalismus), Allgemeines Verwaltungs-, Öffentliches Wirtschafts- und Medienrecht (peter.m.huber@jura.uni-muenchen.de).

*Prof. Dr. Klaus Poier* ist Assistenzprofessor am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl-Franzens-Universität Graz (Österreich). Forschungsschwerpunkte: Wahlrecht und Wahlsysteme, Parteien, Direkte Demokratie, insbesondere auf lokaler Ebene in Österreich, Populismus, österreichisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Landesrecht in Österreich, mit Schwerpunkt auf dem Recht des Bundeslandes Steiermark (klaus.poier@uni-graz.at).

*Prof. Dr. Fabian Wittreck* ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Hauptantragsteller im dortigen Exzellenzcluster „Religion und Politik“. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Verfassungsrecht, insbesondere das Landesverfassungsrecht, das Recht der Dritten Gewalt, Naturrechtslehren und mittelalterliche Rechtsphilosophie, die neuere Verfassungsgeschichte sowie das Verhältnis von Recht und Religion (fwitt\_01@uni-muenster.de).

## Über die Autorinnen und Autoren

*Prof. Dr. Nadja Braun Binder* ist Mitherausgeberin und Schriftleiterin des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

*Andreas Gutmann*, ref.iur., arbeitet als wissenschaftlicher Assistent am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bern (andreas.gutmann@oefre.unibe.ch).

*Dr. Thomas Milic* ist Politikwissenschaftler am Zentrum für Demokratie Aarau und Lehrbeauftragter an der Universität Zürich (thomas.milic@zda.uzh.ch).

*Prof. Dr. iur. Arne Pautsch* ist Professor für Öffentliches Recht und Kommunalwissenschaften sowie Direktor des Instituts für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg (pautsch@hs-ludwigsburg.de).

*Prof. Dr. Klaus Poier* ist Mitherausgeber des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

*Frank Rehmet*, Dipl. pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e.V. (frank.rehmet@mehr-demokratie.de)

*Fabian Reidinger*, Politikwissenschaftler, M.A., ist Referent im Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle der Staatsrätin für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft, Stuttgart (fabian.reidinger@stm.bwl.de).

*Dr. Suzann-Viola Renninger* forscht und lehrt als Philosophin an der Universität Zürich in den Bereichen Ethik sowie Wissenschaftstheorie für Natur- und Sozialwissenschaften (suzannviola.renninger@uzh.ch).

*Lars Ruchti*, MLaw, arbeitet als wissenschaftlicher Assistent am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bern (lars.ruchti@oefre.unibe.ch).

*Barbara Schaub*, BLaw, arbeitet als Hilfsassistentin an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich (barbara.schaub@rwi.uzh.ch).

*Daniel Toda Castán*, Dipl.-Jurist, M.A., arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtsvergleichung (Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann) an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (toda@uni-speyer.de).

*Univ.-Prof. Dr. iur. Axel Tschentscher, LL.M. (Cornell)* ist Ordinarius für Staatsrecht, Rechtsphilosophie und Verfassungsgeschichte an der Universität Bern (axel.tschentscher@oefre.unibe.ch).

*PD Dr. Yanina Welp* ist Politikwissenschaftlerin am Zentrum für Demokratie Aarau und Co-Direktorin des Lateinamerika-Zentrums an der Universität Zürich (yanina.welp@zda.uzh.ch).

*Hannes Wezel*, Diplom-Pädagoge, ist Referent im Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle der Staatsrätin für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft, Stuttgart (hannes.wezel@stm.bwl.de).

*Prof. Dr. Fabian Wittreck* ist Mitherausgeber des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

## Sachverzeichnis

- Aargau 18, 150, 154  
Abdalá Bucaram 67  
Abstimmungsergebnis 97, 123, 202, 295  
Abstimmungsfreiheit 283, 285, 287  
Abstimmungskampf 22, 96, 123, 155, 162  
Abstimmungstourismus 163  
Abstrakte Normenkontrolle 37  
Agenda-Setting 21, 34, 61  
Alberto Fujimori 67, 70, 81  
Alianza País 84  
Alternativvorlage 93 ff., 106  
Alvaro Uribe 83 f.  
Anwendungsvorrang 124, 128  
Appenzell Innerrhoden 149 f.  
Argentinien 63 f., 67 f., 72, 74  
Artur Mas 38 f., 44  
Asylgesetzrevision 162  
Augusto Pinochet 63, 66  
Ausgabenintensive  
  Volksgesetzgebung 255  
Ausgabenorientierte Volksbegehren 257  
Ausländermotion 163  
Ausschaffungsinitiative 124 f., 127, 130  
Autonomiestatut 37, 42, 54, 58  
Baden-Württemberg 87, 93, 95, 98, 102, 104  
Basel-Landschaft 18, 143, 150  
Basel-Stadt 11 f., 14 f., 18 f., 21, 25 ff., 33, 143  
Bayerischer Verfassungsgerichtshof 229 ff., 248 f., 265, 277, 279, 288  
Bayerischer Verwaltungsgerichtshof 274  
Bayern 248  
Befassungsimpulse 190 ff., 203  
Begrenzungsinitiative 134  
Beratungsphase 138  
Berlin 87, 112, 115, 183 ff., 187 ff., 198, 200, 202, 257 f.  
Berliner Senat 115, 183, 185, 189, 198, 201  
Bern 123, 142, 150, 162 f.  
Beteiligungsscoping 98  
Bindungswirkung 183, 186, 189, 192 f., 195 ff., 277, 282  
Blancos 63, 75  
Bogotá 84  
Bolivien 60, 64 f., 68, 71, 75, 77 ff., 82  
Bottom-up 61, 76  
Brandenburg 111 ff., 115, 118, 183, 185, 187 f., 191 ff., 272 f.  
Brasilien 64 ff., 68, 71, 74  
Bremen 116, 257  
Bremspedal 17  
Brexit-Referendum 126  
Budgetrelevantes Volksbegehren 254  
Bürgerantrag 239 f., 242 f.  
Bürgeraudits 73  
Bürgerbegehren 87, 93 ff., 100, 102, 104, 106, 248, 275 ff., 282 ff.

- Bürgerbeteiligung 73 f., 86, 88 ff.,  
93 f., 96 f., 101, 103 f., 106
- Bürgerdialogforum 103
- Bürgerentscheid 87 f., 91, 93, 95 ff.,  
103 ff., 276 f., 282, 286, 289 f.
- Bürgerforum 102 f.
- Bürgerhaushalt 71 f., 74
- Bürgerinitiative 60 f., 66 f., 75, 79,  
91, 106, 207 ff., 228, 275
- Bürgerrat 89, 176
- Bürgerschaft 45, 103, 106, 112,  
116 f., 197 f., 285
- Bürgerversammlung 161
- Burka-Initiative 138
- Candidatura d'Unitat Popular 44
- Chile 63 ff., 76, 79
- Citizen's Assembly 102, 105
- Colorados 63, 75, 82
- Consell Assessor per a la Transició  
Nacional 40
- Convergència i Unió 38 f., 44
- Costa Rica 64, 69, 80 f.
- Deklaration über die Grossen  
Menschenaffen 13 ff.
- Deliberative Beteiligung 86, 89,  
93 ff., 99
- Deliberative Demokratie 88
- Demokratiepaket 2013 170
- Deutschland 86, 90, 111, 183
- Dominikanische Republik 69
- Doppelter Pukelsheim 156 f.
- Dreistufigkeit 185
- Durchsetzungsinitiative 123 ff., 127,  
130, 132, 144
- EBI - Europäische Bürgerinitiative  
210 f., 213 ff., 229
- E-Collecting 122
- Ecuador 60, 64, 66 f., 69, 71, 74 f.,  
77 ff., 84
- Effektiver Altruismus 23 f., 31
- Eine Million Unterschriften für ein  
Europa der Solidarität 207 f., 210
- Einheit der Materie 20, 130
- Einwohnerantrag 87, 89
- Einwohnerinitiative 190 f.
- El Salvador 69
- EMRK 124 f., 129, 131
- Europäische Union 208, 230
- Europäischer Gerichtshof 207
- Evo Morales 79
- Fair-Food-Initiative 140
- Fair-Preis-Initiative 137
- FARC 83
- Finanzreferendum 144
- Finanzvorbehalt 254, 256 f.
- Freiburg 23, 154 f., 160
- Freizügigkeitsabkommen 126 f., 134
- Fremdspracheninitiative 151
- Gebietsreform 231, 233 ff., 251,  
261 ff., 268
- Gegenvorschlag 21, 25, 139, 153 f.,  
157, 182
- Geltungsvorrang 124, 128
- Gemeindeebene 163, 165, 168, 171,  
173 ff., 179, 182, 291
- Gemeinderat 25, 72 ff., 89, 93 ff.,  
97 ff., 101, 103 ff., 163, 274, 278,  
282, 289
- Gemeindereferendum 142, 145, 147,  
158 f.
- Gemeindeversammlung 160
- Genf 147, 154
- Gesetzesinitiative 18, 25, 148, 166,  
181, 251
- Aargau 18
- Basel-Landschaft 18
- Basel-Stadt 18
- Solothurn 18
- Thurgau 18
- Zürich 18

- Gewaltenteilung 199, 202  
 Gonzalo Sánchez de Lozada 78  
 Graubünden 151, 158, 160  
 Great Ape Project 13, 14  
 Großgruppenmoderationen 89, 100  
 Grundrechte 11 f., 14 f., 26, 28, 32 f.,  
 42, 51 f., 57, 59, 66, 272 f.  
 Grundrechte für Primaten 12, 14 ff.,  
 18, 20, 26, 28, 31, 33  
 Guatemala 65 f., 69  
 Hamburg 90, 112, 183, 191 ff., 197 f.  
 Hamburgisches Verfassungsgericht  
 264, 266  
 Handlungspflicht 202  
 HarmoS-Konkordat 149 ff.  
 Härtefallklausel 125 f.  
 Hauptstadtflughafen 184  
 Haushaltsvorbehalt 247, 251, 253 ff.  
 Havanna 83  
 Honduras 69, 80  
 Hornkuh-Initiative 141  
 Hugo Chávez 68, 77  
 Immunitätsgesetz 76  
 Impeachment 77  
 Independentismus 38, 50  
 Informelle Befragung 173, 176  
 Informelle Beteiligungsformen 89 f.  
 Initiative Berliner Bankenskandal  
 257  
 Initiativkomitee 18, 20, 25, 140, 155,  
 160  
 Initiativrecht 11 f., 16, 18, 22, 33, 56,  
 190  
 Initiativtext 12, 31, 130  
 Inländervorrang light 127, 130  
 Institut d'Estudis Autònoms 40, 45,  
 49 f., 55  
 Irland 102, 105  
 João Goulart 66  
 Juan Domingo Perón 63  
 Juan Manuel Santos 83 f.  
 Juan María Bordaberry 75  
 Junts pel Sí 44  
 Jura 147, 162  
 Justiz-Initiative 134  
 Kantonale Initiative 20  
 Kantonale Kompetenz 148  
 Kantonale Volksabstimmungen 143,  
 147  
 Kantonales Parlament 11 f., 156  
 Kantonsverfassung 19, 32, 150, 153,  
 155  
 Katalonien 36 ff., 45 ff., 55 f., 58 f.  
 Katalysatorfunktion 12, 21, 23  
 Kindes- und Erwachsenenschutz-  
 Initiative 134  
 Kolumbien 64, 66 f., 69, 71, 74 f., 80,  
 83  
 Kommunale Ebene 18, 25, 52, 175,  
 203, 285 f.  
 Kommunalpolitik 87, 91, 93, 106  
 Kompetenzdelegation 41, 58  
 Kompetenzverteilung 51, 55  
 Konservatismus 63  
 Koppelungsverbot 276, 282 f.  
 Kosovo 40  
 Kündigungsinitiative 127  
 Landesebene 171 f., 176, 178, 190  
 Landesparlament 112, 183, 190 ff.,  
 195  
 Landesverfassungsgericht 200, 229,  
 253  
 Landtagswahlen 229  
 Lateinamerika 60 ff., 79 f.  
 Lenín Moreno 84  
 Ley de Interpretación Auténtica 67  
 Luzern 25, 148, 150, 159, 163  
 Mandatswiderruf 60, 72, 74, 81  
 Mannheim 91  
 Mariano Rajoy 59

- Masseneinwanderungsinitiative 126,  
130, 139
- Massentierhaltung 26, 29, 111, 134
- Mecklenburg-Vorpommern 114, 191
- Mehrwertsteuererhöhung 133
- Mexiko 60, 63, 65, 69, 72, 74, 81 f.,  
85
- Militärregierung 64
- Minarettverbot 128 f.
- Mobilisierungsfunktion 12
- Montevideo 73 f.
- Motionsrecht 164
- Movimiento Al Socialismo 79
- Movimiento Nacionalista  
Revolucionario 78
- Nachbarschaftsgespräche 102, 104
- Nachbarschaftsrat 72 f.
- Natürliches Quorum 156
- Neuenburg 154
- Neutralitätsgebot 270
- Nicaragua 69, 72, 74
- Nicolás Maduro 81
- Nidwalden 150 f.
- Niedersachsen 191, 267
- Nordrhein-Westfalen 116, 191, 252
- Novartis 15
- NRW 89, 256
- Obwalden 133, 152
- Öffentlichkeitsbeteiligung 86, 89, 98
- Olympia 113, 178
- Online-Petitionen 180, 203
- Online-Register 209
- Organgesetz 41, 51 ff., 55 ff.
- Organtreue 199, 200 f.
- Oslo 83
- Österreich 165 ff., 169 ff., 176 f.,  
179 ff.
- Österreichischer Verfassungs-  
gerichtshof 167, 169, 178, 181 f.
- Pädophilen-Initiative 126, 130
- Panama 70
- Panamakanal 66
- Paraguay 63 ff., 70, 81
- Parlamentsbeschluss 195 f., 198
- Parlamentsgesetz 194, 196
- Parlamentspetition 203
- Parlamentsreferendum 112, 116
- Parlamentswahl 39, 44
- Parteienfinanzierung 154
- Partido Popular 37
- Partizipationsformen 86, 93
- Partizipative Demokratie 42
- Pedro Sánchez 59
- Peru 64, 66 f., 70, 72, 74, 81
- Petitionsrecht 89, 203, 213
- Pflegeinitiative 138
- Pforzheim 104 f.
- Planungsentscheidungen 183, 185,  
187 ff.
- Planungszellen 89, 100
- Plebiszit 66 ff., 75, 82 f., 285
- Plebiszit für den Frieden 69, 83
- Präsidialrepublik 66
- Primateninitiative 15, 23
- Prinzip der Notlage 219, 223, 226 ff.
- Privatisierung 76, 276 ff., 280, 287 f.,  
290
- Pro Tegel e.V 186
- Proporzwahlssystem 156
- Quim Torra 59
- Quorum 17 f., 31, 81, 111 ff., 147,  
156, 159, 191, 203
- Radikalisierung 121
- Rafael Correa 78, 84
- Rasa-Initiative 126, 139
- Ratifizierungsplebiszit 83
- Ratsbegehren 276
- Ratsbürgerentscheid 96
- Ratsreferendum 96
- Raúl Alfonsín 67

- Recht auf Gleichbehandlung 274  
 Rechtsschutz 53, 176, 269, 271  
 Rechtsstaatsprinzip 189  
 Rechtssubjekt 32  
 Referendum 16, 19, 25, 36, 38 f., 42, 44 f., 47 ff., 53 ff., 58, 60, 62, 64 ff., 74 ff., 81, 84, 105, 122, 129, 133, 136, 148, 152, 159  
 Abrogatives Referendum 60  
 Behördenreferendum 61  
 Fakultatives Referendum 61 f., 70, 136, 144, 149  
 Informelles Referendum 67  
 Konsultatives Referendum 41, 56  
 Obligatorisches Referendum 60 f., 68, 70, 75, 83, 144, 146 ff.  
 Prä-Referendum 82  
 Regionales Referendum 41, 53, 56  
 Verfassungsrechtliches Referendum 83  
 Referendumskompetenz 45  
 Regierungsrat Basel-Stadt 20  
 Repräsentative Demokratie 42, 53, 61, 86, 88, 91, 98  
 Resolution 37 ff., 44 f., 47, 50  
 Rheinland-Pfalz 191  
 Risikoabschirmungsgesetz 257  
 Rücksichtnahmegebot 201  
 Rundfunkgebühren 132  
 Saarland 111, 117  
 Sachsen-Anhalt 191  
 Sammelfrist 31, 134 ff., 237, 239, 241, 244  
 Sammelstadium 132, 136  
 Schaffhausen 143, 150, 153, 297  
 Schleswig-Holstein 113, 183, 191 ff., 253, 257  
 Schulwesen 148  
 Schwungradfunktion 12, 21, 23, 25, 34  
 Schwyz 148, 150, 154 ff.  
 Selbstbestimmungsinitiative 121, 125, 127 ff., 141  
 Selbstbestimmungsrecht 39 f.  
 Selbstbestimmungsreferendum 36, 46  
 Sentience Politics 11 f., 15, 18, 23 ff., 30 f., 33  
 Sezessionsrecht 40  
 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 83  
 Single Airport-Konzept 184, 187 f., 197  
 Solothurn 149, 159  
 Souveränität 39, 46 f., 49 f., 65  
 Sozialistische Reformen 66  
 Spanien 36 ff., 45, 47 ff., 53, 59, 63  
 Spanische Regierung 43, 47, 59  
 Spanische Verfassung 37, 51  
 Spanisches Parlament 58  
 Spanisches Verfassungsgericht 36 ff., 41 ff., 46 f., 49 ff.  
 Spurgroupe 99 f.  
 St. Gallen 149, 158, 162  
 Staatsgewalt 249, 285  
 Stadtratsbeschlüsse 277 ff., 288  
 Standesinitiative 157  
 Steuerprivilegien 133  
 StGH Bremen 253  
 Stimmbeteiligung 84, 143 f., 151, 177  
 Stimmpflicht 143, 297  
 Stimmrechtsgleichheit 156  
 Stimmverhalten 142  
 Stromeffizient-Initiative 140  
 Stuttgart 87, 93  
 SVP 127 f., 130, 134, 141, 148, 153  
 Täuschungs- und Irreführungsverbot 290  
 Tegel 115 f., 183 ff., 187 ff., 193 ff., 198, 202

- Teilnahmekultur 296  
Tempelhof 184, 187 f., 201  
Tessin 154  
Thurgau 149 f., 158  
Thüringen 87, 248 ff., 254  
Thüringer Gesetz über das Verfahren  
bei Bürgerantrag, Volksbegehren  
und Volksentscheid (Thür-BVVG)  
231  
Thüringer Landeswahlgesetz 239  
Thüringer Verfassungsgerichtshof  
231 ff., 265  
Tierrechte 13 f., 27  
Tierschutzgesetzgebung 26 ff.  
Top down 61  
Totalrevision der Verfassung 17  
Transparenz 22, 138, 154, 155, 208  
Transparenz-Initiative 138  
TTIP 177  
Türöffnerfunktion 12, 23  
Unabhängigkeit 44 ff., 59, 63, 157,  
271  
Unabhängigkeitserklärung 40  
Unabhängigkeitsprozess 64  
Unabhängigkeitsreferendum 36  
Unión del Centro Democrático 83  
Unternehmenssteuerreformgesetz III  
132  
Unterschriften 286  
Unterschriftenlisten 31, 133, 270, 275  
Unterschriftenquorum 17 ff.  
Unterschriftensammlung 22, 61,  
73 f., 80 f., 114 f., 118, 133, 136,  
284, 286 f., 290  
Unterschriftsbögen 237 f., 240 ff.,  
249  
Unterschriftenlisten 235, 285  
Unterstützungsbekundungen 208 f.  
Unzulässigkeit des Volksbegehrens  
231, 233 f., 265  
Urne 60, 62, 153, 295  
Uruguay 62 ff., 69 ff., 74 f., 81 f., 85  
Uruguayisches Modell 60  
Veganismus 11 f., 15, 26, 33  
Velo-Initiative 138  
Venezuela 60, 63 f., 66, 68, 70 f., 73,  
75, 77 ff., 81  
Ventilfunktion 12, 21  
Verein 231, 235 f., 251  
Verfassungsänderung 48, 50, 56, 67,  
79 ff., 83, 124, 130, 144, 147, 166,  
182 f., 191, 266  
Verfassungsautonomie 169  
Verfassungsbeschwerde 33, 269,  
271 f.  
Verfassungsgericht des Kantons  
Basel-Stadt 20, 33  
Verfassungsgericht des Landes  
Brandenburg 269, 272  
Verfassungsgerichtshof Sachsen 265  
Verfassungsinitiative 18, 23, 123,  
150  
Verfassungskrise 36, 59  
Verfassungsorgane 183, 197 f., 200 f.  
Verfassungsreferendum 62, 105  
Verfassungsreform 41, 47, 49 f., 55,  
58 ff., 62 f., 75, 77, 81  
Verfassungsreformwelle 65  
Verfassungswandel 229  
Verfassungswidrigkeit 47 f., 81  
Vertrag über die Arbeitsweise der  
Europäischen Union 208  
Vertrag von Lissabon 213  
Vertrauensfrage 79 f.  
Vertrauensperson 231, 233, 236, 240,  
242 ff., 247  
Verwahrungsmassnahme 125, 130  
Veto 62, 180  
Völkerrecht 20, 39 f., 128, 130, 227 f.  
Völkerrechtswidrigkeit 124

- Volksabstimmungsgesetz  
 Brandenburg 274
- Volksantrag 87, 102, 183, 190, 203
- Volksbefragung 38, 41 ff., 47 ff., 58,  
 65 ff., 72, 74, 77 ff., 82, 84 f., 167,  
 170 ff., 175 ff., 180, 182
- Volksbegehren 111 ff., 166 f.,  
 170 ff., 177, 181, 183, 186, 190 ff.,  
 196, 198, 200, 202 f., 229 ff.,  
 233 ff., 239 f., 242 ff., 247 ff.,  
 253 ff., 268, 271, 273, 277, 279,  
 283, 288
- Volksentscheid 19, 91, 111 ff., 115 f.,  
 183 ff., 189 ff., 229, 234, 237, 239,  
 242 f., 249, 252, 265, 267 f., 271,  
 273, 282, 288
- Volksgesetzgebung 169, 183, 185,  
 190, 192 f., 195 f., 200, 203, 246,  
 248 f., 252, 254, 256, 259, 261,  
 264 f., 288
- Volksgesetzgebungsverfahren 186,  
 191, 202, 246, 270, 285
- Volksinitiative 16 ff., 21 ff., 26, 31,  
 61, 83, 89, 111 ff., 118, 121 ff.,  
 125 ff., 134, 140, 144 f., 148 ff.,  
 157, 160, 183, 185, 190 ff., 203,  
 269 ff., 273 f.
- Volksouveränität 16, 71, 237, 249 f.
- Volksvertreter 16, 61, 166
- Volksvertretung 287 ff.
- Vorprüfung 19, 31, 133
- Vorschaltgesetz 231 ff., 235, 251,  
 255, 261, 263 ff., 268
- Vorschlag für einen Rechtsakt der  
 Union 208 ff., 213 ff., 218
- Vorwahljahr 121
- Wahl- und Abstimmungsfreiheit 155
- Wahlberechtigte 77, 90, 104, 181,  
 200
- Wahlbeteiligung 77, 104, 163
- Wahlen 19, 42, 51, 61, 67, 122, 157,  
 249
- Wählermobilisierung 123
- Wählerverzeichnis 46, 53
- Wahlkreise 156
- Wahlrecht 63, 74, 76, 156 f., 239
- Wahlssystem 157
- Wahlverfahren 54
- Wahlvorschlag 19
- Wallis 157 f.
- Weinheim 102, 104
- Wiedergutmachungsinitiative 139
- Willensbildung 160, 166, 169, 183,  
 185, 186, 190 ff., 198, 200, 202,  
 241, 284
- Wirtschafts- und Währungsunion  
 225 f.
- Wirtschaftskrise 38
- Wohlfahrtsstaat 76
- Würde der Kreatur 26 ff., 30, 33
- Zensuswahlssystem 63, 64
- Zentralstaat 38, 41, 48, 51, 52 ff.,  
 56 ff.
- Zersiedlungsinitiative 140
- Zivilgesellschaftliches Engagement 90
- Zoo Basel 14 f.
- Zufallsauswahl 101 f., 104
- Zufallsbürger 86, 88, 100, 102 ff.,  
 106
- Zug 133, 153, 154
- Zukunftswerkstätten 89, 100
- Zulassung eines Volksbegehrens  
 231 f., 236 ff., 250
- Zürich 25, 133, 150, 152, 159, 162
- Zustandekommen des Volksbegehrens  
 245
- Zustimmungsquorum 115
- Zwillingsinitiative 22
- Zwingendes Völkerrecht 130 f.