

# Viel Raum für Politik – die rechtlichen Grundlagen der nationalen EU-Referenden

## I. Einleitung

Nach dem Scheitern des Vertrages über eine Verfassung für Europa konnte der Vertrag von Lissabon zum 1. Dezember 2009 in Kraft treten. Trotz des Verzichts auf die Bezeichnung als „Verfassung“ ist weithin anerkannt, dass den grundlegenden Normen materielle Verfassungsqualität zukommt.<sup>1</sup> Die Geltungskraft der mitgliedstaatlichen Verfassungen bleibt davon unberührt. Die Parallelität der Rechtsordnungen zeigt sich gerade im Bereich der Vertragsratifikation deutlich: Änderungen der Grundverträge bedürfen nach Art. 48 Abs. 4 Satz 2 EUV zu ihrem Inkrafttreten des Einverständnisses sämtlicher Mitgliedstaaten nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften – mit oder ohne direkten Einbezug ihrer Staatsbürger (Einstimmigkeitsprinzip).

Negative Abstimmungsergebnisse können weitere Integrationsschritte daher verzögern (Irland 2008) oder gar verhindern (Frankreich/Niederlande 2005). *Auer* forderte daher eine „Verlagerung“ gewisser Arten von Referenden von der nationalen auf die EU-Ebene.<sup>2</sup> Der vorliegende Beitrag präsentiert eine Übersicht über die Vielfalt der den EU-bezogenen Volksabstimmungen zugrunde liegenden nationalen Vorschriften und erlaubt gleichzeitig deren kritische Würdigung im Hinblick auf die benannte Problematik.

## II. Referenden – eine funktionale Typologie

Ausgehend vom Abstimmungsgegenstand und den Rechtswirkungen lassen sich die bisherigen EU-bezogenen Volksabstimmungen in drei Arten unterteilen.<sup>3</sup>

Für die kritische Durchsicht des Textes danken wir Frau lic. iur. *Andrea Good-Bosshard*.

- 1 Statt vieler: *Peters, A.*: Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin, 2001, 29f.
- 2 *Auer, A.*: Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtsgrundlagen, Perspektiven, in: ZSE 4 (2004), 580-596.
- 3 *ders.*, a.a.O.; *Binzer Hobolt, S.*: Europe in Question: Referendums on European Integration, Oxford, 2009; *Shu, M.*: Referendums and the Political Constitutionalisation of the EU, in: European Law Journal 14/4 (2008), 423-445.

Eine erste Kategorie bildet das Beitrittsreferendum, in dessen Rahmen die Stimmbürger über die Mitgliedschaft in der EU, über eine unterhalb dieser Schwelle liegende Teilnahme am europäischen Integrationsprozess oder über den Abbruch der Zusammenarbeit befinden sollen. Demgegenüber betreffen Referenden zur Vertragsratifizierung die Frage, ob die Bürger eines Vertragsstaates die Ratifikation eines revidierten oder eines aus den bereits bestehenden Grundverträgen hervorgegangenen, neuen Vertrages befürworten. *Policy*-Referenden beziehen sich lediglich auf einzelne Politikbereiche und wirken sich im Regelfall nur auf den jeweiligen Staat aus.

Während Beitrittsreferenden ausschließlich in dem um die Mitgliedschaft bemühten Staat Rechtswirkungen zeitigen, erstrecken sich diese beim Vertragsratifizierungsreferendum auf die Gesamtheit der Mitgliedstaaten. Die Rechtswirkungen von *policy*-Referenden fallen je nach Abstimmungsgegenstand unterschiedlich aus: Bei Entscheidungen der Stimmbürgerschaft über den Beitritt eines Drittstaats etwa wirken diese Abstimmungen auch auf Externe.

Der vorliegende Beitrag ist entlang der benannten drei Kategorien gegliedert und ordnet die Länderberichte jeweils in chronologischer Reihenfolge.

### III. Beitrittsreferenden

Seit sich die Stimmbürger Irlands 1972 für die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften (EG) aussprachen, wurden in 18 weiteren Staaten sowie in den autonomen Regionen Grönland und Åland insgesamt 24 Beitrittsreferenden durchgeführt.

#### 1. Irland, Norwegen und Dänemark (1972): Beitritt zu den EG

##### a) Irland

Mit dem Beitritt zu den EG gingen bisher dem irischen Parlament zustehende Kompetenzen auf die Gemeinschaften über. Die Verfassung vom 1. Juli 1937 (nachfolgend V-IE) enthielt keine Bestimmung, welche die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine Internationale Organisation gestattet hätte und musste daher vor dem Beitritt angepasst werden.

Art. 46 Abs. 2 V-IE sieht ein obligatorisches und bindendes Referendum für sämtliche Verfassungsänderungen vor. Für die Annahme ist die Mehrheit der

Stimmen erforderlich (Art. 47 Ziff. 1 V-IE). Weitere Regelungen über das Abhalten von Volksabstimmungen fanden sich im *Referendum Act* von 1942.<sup>4</sup>

Revidiert wurde lediglich Art. 29 V-IE: Mit der Annahme des *Third Amendment of the Constitution Act* am 10. Mai 1972 wurde Art. 29 Abs. 4 um einen dritten Unterabsatz ergänzt.<sup>5</sup> Dieser ermächtigte Irland, die Beitrittsverträge zu den drei europäischen Gemeinschaften zu ratifizieren und gewährleistete zudem den verfassungsrechtlichen Schutz jener irischen Gesetze und Verwaltungsvorschriften, deren Erlass aufgrund der vertraglichen Verpflichtungen notwendig wurde.

#### b) Norwegen

Nach Art. 93 der Verfassung vom 17. Mai 1814 kann eine Dreiviertelmehrheit der Abgeordneten bei einem Anwesenheitsquorum von zwei Dritteln den Beschluss zur Übertragung von staatlichen Befugnissen auf eine Internationale Organisation fassen. Volksabstimmungen sind verfassungsrechtlich zwar nicht vorgesehen, doch können aufgrund parlamentarischer Beschlüsse konsultative Referenden durchgeführt werden.<sup>6</sup>

#### c) Dänemark

Die Volksabstimmung vom 2. Oktober 1972 über Dänemarks Beitritt zu den EG stützte sich auf § 20 der Verfassung vom 5. Juni 1953 (V-DK). Staatliche Befugnisse können durch Gesetz auf Internationale Organisationen übertragen werden (Abs. 1). Erreicht das entsprechende Gesetz im Parlament keine Fünftel-, sondern bloß eine einfache Mehrheit, hält die Regierung aber an der Vorlage fest, muss ein obligatorisches Referendum durchgeführt werden. Für die endgültige Ablehnung der Vorlage bedarf es der Mehrheit der Abstimmenden, die gleichzeitig mindestens 30% der Stimmberechtigten umfassen muss (§ 20 Abs. 2 i.V.m. Art. 42 Abs. 5 V-DK).

Das Verfahren nach § 20 V-DK ermöglicht die Übertragung von Befugnissen im Rahmen völkerrechtlicher Verträge, ohne dass die Verfassung formell angepasst

4 Act No. 8/1942 vom 26. Mai 1942.

5 Amendment No. 3/1972 vom 8. Juni 1972 (Third Amendment of the Constitution Act, 1972).

6 Jahn, D./Storsved, A.-S.: Legitimacy through referendum? The nearly successful domino-strategy of the EU-referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway, in: *West European Politics*, 18/4 (October 1995), 18-37, hier 22; verfügbar unter [www.tinget.no](http://www.tinget.no) (mit Ausnahme der speziell gekennzeichneten wurden sämtliche URL am 27. Februar 2011 besucht); vgl. unter [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

werden müsste. Auf das vergleichsweise schwerfällige Verfahren der Verfassungsrevision nach § 88 V-DK kann so verzichtet werden.<sup>7</sup>

Im Vorfeld der Abstimmung einigten sich die Abgeordneten darauf, die Vorlage in jedem Fall dem Volk vorzulegen.<sup>8</sup> Die erforderliche Mehrheit wurde aber in der Folge nicht erreicht, so dass entsprechend der Verfassung das Referendum zwingend erforderlich war.

## 2. Schweiz (1972): Freihandelsabkommen mit der EWG und der EGKS

Art. 89 Ziff. 5 der eidgenössischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (V-CH 1874) normiert die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge. Abkommen, die als unbefristet und unkündbar gelten oder den Beitritt zu einer Internationalen Organisation vorsehen, unterlagen zudem dem fakultativen Staatsvertragsreferendum. Dieses konnte von 30.000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen eingefordert werden (Art. 89 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 V-CH 1874).

Der EFTA-Vertrag fällt nicht unter diese Bestimmung. In seiner Botschaft führte der Bundesrat jedoch aus, dass ein Staatsvertrag bei Fehlen einer expliziten Rechtsgrundlage und gestützt auf Gewohnheitsrecht dem Referendum unterstellt werden könne.<sup>9</sup> Voraussetzung hierfür sei, dass der Vertrag „tiefgründige Änderungen der Staatsstruktur“ oder der schweizerischen Außenpolitik zeitige.<sup>10</sup> Es handle sich im vorliegenden Fall nicht um ein Staatsvertragsreferendum, vielmehr komme dem entsprechenden Beschluss die Qualität eines verfassungsgebenden Aktes zu, sodass dieser ein obligatorisches Referendum bedingt. Obwohl die genannten Kriterien auf das Europäische Freihandelsabkommen nicht zutrafen, beantragte der Bundesrat, den Zustimmungsbeschluss aufgrund bedeutender sachlicher und politischer Gründe einem obligatorischen Referendum zu unterstellen.<sup>11</sup> Mit ihrem Beschluss vom 3. Oktober 1972 folgte die Bundesversammlung dieser Argumentation.<sup>12</sup>

7 Eine Verfassungsänderung muss in zwei Lesungen beschlossen werden. Das Parlament ist zwischen den beiden Lesungen neu zu bestellen. Stimmt das neugewählte Parlament der Änderung ohne Anpassung zu, kommt es zwingend zu einer Volksabstimmung.

8 Folketingets EU-Oplysning, Danske folkeafstemninger om EU, EU Baggrund Nr. 3 April 2002, 5.

9 Bundesblatt (BBl) 1972 II 653 a.a.O.

10 Ebd., 735(ff.).

11 Ebd.

12 BBl 1972 II 1034.

### 3. Großbritannien (1975), Grönland (1982): Verbleib in den EG

In Großbritannien, das über keine geschriebene Verfassung verfügt, entscheidet das Parlament, ob über eine bestimmte Angelegenheit ein (stets konsultatives) Referendum abzuhalten sei. Am 24. April 1975 verabschiedete das Unterhaus den *Referendum Act*, 1975, auf dessen Grundlage die Bevölkerung über den weiteren Verbleib in den EG zu befinden hatte.<sup>13</sup>

Anlässlich des dänischen Referendums von 1972 sprachen sich zwar etwa 71% der Grönländer gegen den EG-Beitritt aus,<sup>14</sup> doch führte der insgesamt positive Ausgang der Abstimmung aufgrund des damaligen verfassungsrechtlichen Status der Insel dennoch zu ihrem (vorläufigen) Beitritt.<sup>15</sup>

Durch den *Greenland Home Rule Act* wurde eine separate Entscheidung über die Mitgliedschaft Grönlands in den EG schließlich verfassungsrechtlich möglich.<sup>16</sup> Dennoch sind dem *Home Rule Act* keine Regelungen zur Durchführung von Volksabstimmungen zu entnehmen. Nach § 42 Abs. 8 V-DK – Grönland untersteht weiterhin der dänischen Verfassung – soll diese Frage einfachgesetzlich geregelt werden. Unklar bleibt daher, auf welche gesetzliche Grundlage sich die konsultative Abstimmung vom 23. Februar 1982 über den weiteren Verbleib Grönlands in den EG stützte, da sich eine entsprechende Regelung erst seit 1988 findet.<sup>17</sup>

### 4. Schweiz (1992) und Liechtenstein (1992, 1995): Beitritt zum EWR

Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen den Abkommen über den EWR und der gleichzeitigen Einrichtung mehrerer EFTA-Behörden genehmigte die Bundesversammlung diese in einem gesamthaften Beschluss.<sup>18</sup>

Nach Art. 89 Abs. 3 lit. b V-CH 1874 unterliegen Staatsverträge, die den Beitritt zu einer Internationalen Organisation vorsehen, einer fakultativen Volksabstimmung. Gleiches gilt für Abkommen, die zu einer multilateralen Rechtsvereinheit-

13 *De Berranger, T.*: Constitutions nationales et construction communautaire, Paris 1995, 117.

14 Vgl. unter III. 1. c).

15 *Krämer, H.R.*: Greenland's European Community (EC)-Referendum, in: German Yearbook of International Law, 25 (1982), 273-289, hier 273.

16 Lov om Grönlands hjemmestyre, Lov nr. 577, 29. November 1978; vgl. hierzu *Krämer, H.R.*, a.a.O., 278.

17 *Krämer, H.R.*, a.a.O., 278; für die Zeit nach 1988 s.: Lov om folketingsvalg i Grönland, Lov nr. 845, 21. Dezember 1988.

18 BBl 1992 VI 56.

lichung führen (Art. 89 Abs. 3 lit. c V-CH 1874). Für den Fall des Beitritts zu einer supranationalen Gemeinschaft (Art. 89 Abs. 5 V-CH 1874<sup>19</sup>) ist ein obligatorisches Referendum vorgesehen, das der Zustimmung von Volk und Ständen bedarf („doppeltes Mehr“).

Das EWR-Abkommen fiel unter Art. 89 Abs. 3 lit. c der V-CH 1874, die EFTA-Abkommen unter Art. 89 Abs. 3 lit. b. Eine Subsumierung unter Art. 89 Abs. 5 kam aufgrund mangelnder Supranationalisierung jedoch nicht in Frage. Der Bundesbeschluss hätte folglich einem fakultativen Referendum unterstellt werden müssen. Die Bundesversammlung entschied jedoch auf Antrag des Bundesrates und aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Abkommen,<sup>20</sup> dass ein obligatorisches Referendum abzuhalten sei. Eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage für dieses Vorgehen war nicht gegeben.

Gemäß Art. 8 Abs. 2 der Verfassung des Fürstentums Liechtensteins vom 5. Oktober 1921 (V-FL) bedürfen hoheitsrechtlich relevante Staatsverträge der Zustimmung des Landtags. Im Jahr 1992 wurde Art. 66*bis* in die Verfassung aufgenommen.<sup>21</sup> Jeder Landtagsbeschluss, der die Zustimmung zu einem Staatsvertrag (Art. 8) zum Gegenstand hat, unterliegt der Volksabstimmung, sofern der Landtag dies vorsieht oder 1.500 Wahlberechtigte bzw. vier Gemeinden dies entsprechend Art. 64 binnen einer Frist von 30 Tagen nach der amtlichen Verlautbarung des Beschlusses begehren (Art. 66*bis* Abs. 1 V-FL). Der Entscheid wird mit der absoluten Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen gefällt (Art. 66*bis* Abs. 2 V-FL).

Ende November 1991 wurde der Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet dahingehend abgeändert, dass das Fürstentum künftig Internationalen Organisationen beitreten könne, sofern die Schweiz ebenfalls Mitglied derselben ist.<sup>22</sup> Der Landtag beschloss kurz darauf den Beitritt zum EWR und unterstellte seinen Beschluss gemäß Art. 66*bis* V-FL dem Referendum.

Aufgrund des Erfordernisses der gleichzeitigen Mitgliedschaft konnte das positive Resultat der Abstimmung im Fürstentum nach Ablehnung des EWR-Beitritts

19 Art. 89 V-CH 1874 wurde 1977 revidiert (Volksabstimmung vom 13. November 1977).

20 Art BBl 1992 IV 538f.

21 Landesgesetzblatt 1992 Nr. 27.

22 Vgl. unter [www.liechtenstein.li](http://www.liechtenstein.li), Bilateraler Zollvertrag (Schweiz).

in der Schweiz nicht umgesetzt werden. Nach erneuter Anpassung des Vertrages stimmten die Liechtensteiner dem Beitritt am 9. April 1995 ein zweites Mal zu.<sup>23</sup>

## 5. Åland, Norwegen, Österreich, Finnland und Schweden (1994): EU-Beitritt

In Åland wurde am 20. November 1994 ein konsultatives Referendum abgehalten.<sup>24</sup> Ebendieser Natur war die vom norwegischen Parlament beschlossene Abstimmung über die Frage des EU-Beitritts, ein am 24. Juni 1994 verabschiedetes Gesetz bildete dafür die rechtliche Grundlage.<sup>25</sup> Die Abstimmung wurde am 28. November 1994 abgehalten. Im Übrigen wird auf die Erläuterungen zum Referendum von 1972 verwiesen.<sup>26</sup>

### a) Österreich

Art. 9 Abs. 2 des Bundesverfassungsgesetzes von 1920 i.d.F.v. 1929 (V-AT), besagt, dass durch Gesetz oder durch gemäß Art. 50 Abs. 1 V-AT genehmigte Staatsverträge einzelne Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden können. Da der EU-Beitritt von Art. 9 Abs. 2 V-AT nicht umfasste, berührte es eine Änderung der Verfassung.<sup>27</sup> National- und Bundesrat verabschiedeten daher entsprechend dem Verfahren von Art. 44 Abs. 1 und 2 V-AT mit einer Mehrheit von zwei Dritteln bei Anwesenheit von je mindestens der Hälfte der Mitglieder des Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.<sup>28</sup>

Gemäß Art. I dieses Gesetzes muss das Volk zustimmen, bevor ein Beitrittsvertrag abgeschlossen und dem in Art. II geregelten Verfahren entsprechend ratifiziert werden kann.<sup>29</sup> Nach allgemeiner Ansicht betraf der EU-Beitritt verfassungsrechtliche Grundprinzipien, stellte mithin eine Gesamtänderung des Bundesverfassungsgesetzes gemäß Art. 44 Abs. 3 V-AT dar und bedingte des-

23 Vgl. unter [www.llv.li](http://www.llv.li), Abstimmungen 2010.

24 Vgl. unter [www.lagtinget.aland.fi](http://www.lagtinget.aland.fi) sowie unter [www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi).

25 Lov om folkeavstemning over spørsmålet om Norge bør bli medlem av Den europeiske union, vgl. unter [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no).

26 Vgl. unter III. 1. b).

27 Seidl-Hohenveldern, I.: Constitutional Problems Involved in Austria's Accession to the European Union, in: Common Market Law Review, 32 (1995), 727-741, hier 728.

28 Öhlinger, T.: Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft Österreichs, in: Hummer, W./Obwexer W. (Hg.): 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Wien, 2006, 17-33, hier 17; Bundesgesetzblatt (BGBl) Nr. 744/1994.

29 Eingehend Öhlinger, T., a.a.O., 18ff.

halb ein obligatorisches Referendum.<sup>30</sup> Für das Resultat ausschlaggebend ist die einfache Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen (Art. 45 Abs. 1 V-AT). Das Verfahren zum Abhalten von Abstimmungen wird im Volksabstimmungsgesetz von 1972 geregelt.<sup>31</sup>

#### b) *Finnland*

Artikel 22a der Verfassung vom 17. Juli 1919 (V-FI 1919) sieht ausschließlich konsultative Volksabstimmungen vor.<sup>32</sup> Das diesbezügliche Verfahren soll gesetzlich geregelt werden. Mit Datum vom 26. Juni 1987 erließ das Parlament Gesetz Nr. 571/1987 über das konsultative Referendum.<sup>33</sup>

Gesetz Nr. 578/1994 betreffend das Abhalten eines konsultativen Referendums über den Beitritt Finnlands zur EU vom 28. Juni 1994 legte das Datum für die Volksabstimmung auf den 16. Oktober fest (§ 1 Abs. 1), erklärte das erwähnte Gesetz Nr. 571/1987 für grundsätzlich anwendbar und enthielt weitere, detaillierte Vorschriften.<sup>34</sup>

#### c) *Schweden*

Das Grundgesetz zur Regierungsform von 1974 (*Regeringsformen*) sieht in Kapitel 8 das landesweite konsultative (Art. 4 Abs. 1) sowie das Verfassungsreferendum (Art. 15 Abs. 3 und 4) vor.

Die dem EU-Beitritt vorangehende Verfassungsrevision wurde dem Volk nicht zum Entscheid vorgelegt.<sup>35</sup> Die Abstimmung vom 13. November 1994 über den EU-Beitritt wurde auf Art. 8.4 *Regeringsformen* gestützt, wonach die Durchführung von Referenden gesetzlich normiert werden muss. Mit Datum vom 9. Juni 1994 erließ das Parlament das entsprechende Gesetz Nr. 1994:1064.<sup>36</sup> Dieses legt

30 Griller, S.: Introduction to the Problems in the Austrian, the Finnish and the Swedish Constitutional Order, in: Kellermann, A.E./De Zwaan, J.W./Czuczaj, J. (Hg.): EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level, Den Haag, 2001, 147-181, hier 148; Seidl-Hohenveldern, I., a.a.O., m.w.H. 728; Öhlinger, T., a.a.O., m.w.H. 19.

31 BGBI Nr. 79/1973.

32 Nach der Totalrevision ist Art. 53 der Verfassung vom 11. Juni 1999 einschlägig.

33 Gesamthaft dargestellt bei Suksi, M.: The Institution of the Referendum in Finland, in: Yearbook of Finnish Foreign Policy 1994, 29-38, hier 31f; zur gesetzlichen Regelung vgl. Laki menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestysissä, 571/1987.

34 Übergreifend bei Rosas, A.: Finland's Accession to the European Union, in: European Public Law, 1/2 (1995), 166-170, hier 166; zur rechtlichen Regelung vgl. Laki neuvoo-antavasta kansanäänestyskestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi, 578/1994.

35 Griller, S., a.a.O., 169.

36 Lag (1994:1064) om folkomröstning om EU-medlemskap.



unter anderem das Abstimmungsdatum fest (§ 1 Abs. 1) und erklärt in § 2 das Referendumsgesetz (Gesetz Nr. 1979:369 vom 31. Mai 1979<sup>37</sup>) für anwendbar.

## 6. Schweiz (2000): Bilaterale Abkommen mit der EU

Die Bundesversammlung genehmigte die vom Bundesrat ausgehandelten sieben bilateralen Abkommen in einem einzigen Beschluss.<sup>38</sup> Nach Art. 89 Abs. 3 lit. c V-CH 1874 bzw. Art. 141 Abs. 2 lit. d Ziff. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (V-CH 1999) unterliegen Staatsverträge, die zu einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung führen, – wie bereits erwähnt – dem fakultativen Referendum. Da mindestens eines der sieben Abkommen unter die genannten Bestimmungen zu subsumieren war, unterlag der Bundesbeschluss einer fakultativen Volksabstimmung. Sollten 50.000 Stimmberechtigte oder 8 Kantone binnen 100 Tagen das Referendum verlangen, so ist der Gesetzentwurf dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Art. 89 Abs. 2 V-CH 1874 bzw. Art. 141 Abs. 1 V-CH 1999 i.V.m. Art. 59 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976). Das Referendum kam am 16. Februar 2000 zustande.<sup>39</sup>

## 7. Neue Mitgliedstaaten (2003): Beitritt zur EU

Im Jahr 2003 wurde mit Blick auf die Osterweiterung in zahlreichen Staaten über den EU-Beitritt abgestimmt. Die „Abstimmungswelle“ nahm ihren Anfang in Malta (8. März 2003) und setzte sich fort in Slowenien (23. März), Ungarn (12. April), Litauen (10./11. Mai), der Slowakei (16./17. Mai), Polen (7./8. Juni), Tschechien (14. Juni), Estland (14. September) und Lettland (20. September).

In einer Reihe der benannten Staaten gingen den Referenden mehr oder minder tief greifende Verfassungsrevisionen voraus.<sup>40</sup> Darüber abgestimmt wurde jedoch lediglich in Rumänien: Am 18./19. Oktober 2003 nahmen dort die Stimmbürger eine Verfassungsänderung an und schufen damit die Grundlage für den zum 1. Januar 2007 erfolgenden Beitritt.

37 Folkmöröstningslag (1979:369).

38 BBl 1999 8764.

39 BBl 2000 1049.

40 Vgl. *Albi, A.*: EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe, Cambridge, 2005, 67ff.

### a) *Malta*

Änderungen der Verfassung (V-MT) müssen dem Volk unter den in Art. 66 Abs. 3 V-MT genannten Voraussetzungen vorgelegt werden. Weitere Regelungen bezüglich der Durchführung von Referenden sind weder der Verfassung noch dem *Ratification of Treaties Act (Chapter 304)* vom 9. März 1983 zu entnehmen.

Das Referendum über den EU-Beitritt Maltas dürfte sich auf Art. 3 Abs. 1 lit. a des Referendumsgesetzes gestützt haben.<sup>41</sup> Über Vorschläge, die das Parlament zu diesem Zweck in der Form einer Resolution verabschiedet hat, soll das Volk entscheiden. Am 29. Januar 2003 legte der Präsident das Datum für das konsultative Referendum über den EU-Beitritt auf den 8. März des gleichen Jahres fest.<sup>42</sup>

### b) *Slowenien*

Die slowenische Verfassung vom 23. Dezember 1991 (V-SI) unterscheidet zwischen dem Staatsvertrags- (Art. 3a), dem Gesetzes- (Art. 90) und dem Verfassungsreferendum (Art. 170).

Grundlage des Referendums über die EU-Mitgliedschaft war der 2003 eingefügte Art. 3a V-SI.<sup>43</sup> Basierend auf einem Staatsvertrag, den die Nationalversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit zu ratifizieren hat, können Hoheitsrechte an Internationale Organisationen übertragen werden, sofern diese sowohl die Menschenrechte als auch die bürgerlichen Grundfreiheiten sowie die Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit achten (Abs. 1). Die Nationalversammlung kann solche Abkommen einem der Ratifikation vorangehenden bindenden Referendum unterstellen. In diesem Fall ist eine weitere Abstimmung über das Ratifizierungsgesetz jedoch ausgeschlossen (Abs. 2). Zusätzliche Regelungen finden sich im Gesetz über Referenden und Volksinitiativen vom 18. März 1994.<sup>44</sup>

41 Referenda Act (Chapter 237) vom 20. Juli 1973.

42 Zur Zuständigkeit des Präsidenten siehe Art. 5 des Referendumsgesetzes; vgl. gesamthaft auch *Cini, M.*: Malta Votes Twice for Europe, in: *South European Society and Politics*, 8/3 (2003), 132-146, hier 135.

43 Ustavni zakon o spremembah I. povelja ter 47. in 68 člena Ustave Republike Slovenije, 07. 03. 2003, UL RS 24/2003, stran 2785, dne 7.03.2003.

44 Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi.

### c) *Ungarn*

Im Jahr 2002 wurde die Verfassung von 1949 (V-HU) unter anderem um Art. 2A ergänzt.<sup>45</sup> Im zur Ausübung von Rechten und zur Erfüllung von Pflichten nach den EG- und EU-Gründungsverträgen gebotenen Umfang kann Ungarn, gestützt auf ein internationales Abkommen, verfassungsrechtliche Kompetenzen gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten ausüben. Diese Befugnisse können auch durch Institutionen der EU wahrgenommen werden (Art. 2A Abs. 1 V-HU). Für die Ratifikation von internationalen Abkommen nach Absatz 1 bedarf es einer Zweidrittelmehrheit im Parlament (Art. 2A Abs. 2 V-HU).

Art. 28B ff. V-HU sowie Gesetz Nr. III/1998 über nationale Referenden und Volksinitiativen vom 17. Februar 1998 regeln das Abhalten von Volksabstimmungen.<sup>46</sup> Das Referendum über den Beitritt zur EU wurde in dem ebenfalls 2002 in die Verfassung eingefügten und mittlerweile wieder aufgehobenen Art. 79 geregelt. Danach fand am 12. April 2003 ein bindendes nationales Referendum über den Beitritt Ungarns zur EU statt.

### d) *Litauen*

Die Verfassung vom 25. Oktober 1992 (V-LT) kennt verschiedene Arten von Verfassungsreferenden (Art. 148 V-LT). Zudem sollen gemäß Art. 9 Abs. 1 V-LT die bedeutendsten Angelegenheiten des Staates und der Nation mittels Volksabstimmung entschieden werden. Eine solche ist anzusetzen, wenn das Gesetz dies vorschreibt (Abs. 2) oder 300.000 Stimmberechtigte dies verlangen (Abs. 3). Mit dem Erlass des Gesetzes über das Referendum am 4. Juni 2002 nahm das litauische Parlament den in Art. 9 Abs. 4 V-LT enthaltenen Auftrag zur einfachgesetzlichen Regelung des Verfahrens wahr.<sup>47</sup>

Werden mit dem Beitritt zu einer Internationalen Organisation Kompetenzen staatlicher Organe auf deren Institutionen übertragen, muss der Entscheid hierüber obligatorisch dem Volk vorgelegt werden (Art. 4 Abs. 1 Ziff. 5 Referendumsgesetz). Gestützt auf Art. 9 und Art. 67 Abs. 3 V-LT, wonach das Parlament zuständig ist, Resolutionen betreffend Referenden zu fassen, sowie Art. 4

45 Gesetz Nr. LXI/2002 über die Änderung der Verfassung vom 17. Dezember 2002 (2002. évi LXI. Törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. Törvény módosításáról).

46 Vgl. dazu *Albi, A.*, a.a.O., 141; zur gesetzlichen Regelung: 1998. évi III. Törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről.

47 Zum Ganzen *Rosas, A.*: Finland's Accession to the European Union, in: *European Public Law*, 1/2 (1995), 166-170, hier 166.

Abs. 1 Ziff. 5, Art. 9 und 15 Referendumsgesetz beschloss das Parlament mittels Resolution Nr. IX-1350 vom 27. Februar 2003 das Abhalten eines obligatorischen Referendums über die EU-Mitgliedschaft Litauens.<sup>48</sup>

#### e) Slowakei

Die Verfassung vom 1. September 1992 (V-SK) enthält in Art. 7 und Art. 93-100 Regelungen über die Durchführung von Referenden.<sup>49</sup>

Art. 7 Abs. 1 V-SK zufolge steht es der Slowakei offen, einem Staatenbund beizutreten. Der Bei- bzw. Austritt soll in einem Verfassungsgesetz, welches dem Referendum unterliegt, geregelt werden (Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 93 Abs. 1 V-SK). Der Begriff „Staatenbund“ umfasst lediglich die tschechisch-slowakischen Beziehungen.<sup>50</sup> Nach Art. 7 Abs. 2 V-SK kann die Slowakei mittels eines internationalen Vertrages oder basierend auf einem solchen die Ausübung ihrer Befugnisse teilweise auf die EG und die EU übertragen. Zu ihrer Gültigkeit bedürfen die Verträge der Zustimmung des Parlaments, nicht aber des Volkes (Art. 7 Abs. 4 V-SK).

Daneben kann ein Referendum über wichtige Angelegenheiten öffentlichen Interesses abgehalten werden. Davon ausgeschlossen sind unter anderem die Grundrechte und -freiheiten sowie fiskalischen Angelegenheiten (Art. 93 Abs. 2 und 3 V-SK). Die Volksabstimmung ist entweder auf Verlangen von 350.000 Stimmberechtigten oder auf Grundlage eines Parlamentsbeschlusses vom Präsidenten anzuordnen (Art. 95 Abs. 1 V-SK). Art. 98 Abs. 1 V-SK statuiert ein Beteiligungsquorum von 50% der Stimmberechtigten. Weitergehende Regelungen erfährt das Referendum durch Gesetz Nr. 564/1992 vom 19. November 1992.<sup>51</sup>

Am 21. Januar 2003 verabschiedete das Parlament eine Resolution zur Durchführung eines Referendums über den EU-Beitritt.<sup>52</sup>

48 Nutarimas dėl referendumo dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje, 2003 m. vasario 27 d. Nr. IX-1350.

49 Geändert durch Verfassungsgesetz 90/2001 vom 23. Februar 2001 (Ústavný zákon z 23. februára 2001 ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. V znení neskorších predpisov).

50 Belko, M./Kopeček, L.: Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences, in: Central European Political Studies Review, 5/2-3 (2003), 193-201, hier 194; Albi, A., a.a.O., 68.

51 Zákon Národnej rady Slovenskej republiky z. 19 novembra 1992 o spôsobe vykonania referenda č. 564/1992 Zb.

52 Láštík, E.: Referendum experience in Slovakia: a long and winding road, in: Pállinger, Z.T. et al. (Hg.): Direct Democracy in Europe, Wiesbaden, 2007, 189-198, hier 195.

## f) Polen

Die Verfassung Polens vom 2. April 1997 (V-PL) sieht neben dem Verfassungsreferendum (Art. 235 Abs. 6) und dem Referendum in wichtigen nationalen Angelegenheiten (Art. 125) in Art. 90 Abs. 3 i.V.m. Art. 125 die Möglichkeit des Abhaltens eines Staatsvertragsreferendums vor. Weitere Vorschriften finden sich im Gesetz über landesweite Volksabstimmungen vom 14. März 2003.<sup>53</sup>

Kraft eines internationalen Abkommens kann Polen Kompetenzen in gewissen Bereichen auf eine Internationale Organisation übertragen. Gesetze, mittels derer solche Staatsverträge ratifiziert werden, müssen im Abgeordnetenhaus wie auch im Senat mit je einer Zweidrittelmehrheit bei einem Präsenzquorum von mindestens der Hälfte der Mitglieder verabschiedet werden. Alternativ dazu kann im Einklang mit den Vorschriften nach Art. 125 V-PL ein landesweites Referendum abgehalten werden. Das Abgeordnetenhaus muss den Beschluss über die Wahl des Ratifikationsverfahrens mit der absoluten Mehrheit in Anwesenheit von wenigstens der Hälfte der Mitglieder fassen (Art. 90 Abs. 1-4 V-PL).

Mit Beschluss vom 17. April 2003 legte das Parlament fest, dass das Volk über den EU-Beitrittsvertrag abstimmen solle.<sup>54</sup>

## g) Tschechien

Nach Art. 10a Abs. 1 der Verfassung vom 16. Dezember 1992 (V-CZ) kann durch ein internationales Abkommen die Übertragung gewisser Befugnisse auf eine Internationale Organisation vorgesehen werden.<sup>55</sup> Wird das Abhalten eines Referendums nicht durch ein Verfassungsgesetz vorgeschrieben, ist nach Art. 10a Abs. 2 i.V.m. Art. 39 Abs. 4 V-CZ die Zustimmung des Parlaments mit einer Mehrheit von drei Fünfteln der anwesenden Abgeordneten und Senatoren erforderlich. Weitere Regelungen zum Abhalten des Referendums und zu den Kompetenzen des Verfassungsgerichtes im Zusammenhang mit unter Art. 10a V-CZ fallenden internationalen Verträgen finden sich in den Artikeln 62 lit. l, 87 Abs. 1 lit. l und m sowie Abs. 2 und Art. 89 Abs. 3 der Verfassung.

53 Vgl. hierzu *Albi, A.*, a.a.O., 144; gesetzlich: Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dziennik Ustaw 2003 nr. 57, poz. 507.

54 Vgl. Gesamthaft bei *Hoffmeister, F.*: Constitutional Implications of EU Membership, in: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 3 (2007), 59-97, hier 71; der Gesetzestext unter: Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 17 kwietnia 2003 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażania zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw 2003 nr. 66 poz. 613.

55 Eingefügt mit Verfassungsgesetz Nr. 395/2001 (Ústavní zákon č. 395/2001).

Mit Datum vom 14. November 2002 erließ das Parlament das Verfassungsgesetz Nr. 512/2002 betreffend das Referendum über den Beitritt Tschechiens zur Europäischen Union sowie der Änderung der Verfassung.<sup>56</sup> Dieses unterstellt in Art. 1 Abs. 1 den Entscheid über den Beitritt zur EU dem Referendum. Gesetz Nr. 114/2003 vom 17. April 2003 über die Durchführung des Referendums zum Beitritt Tschechiens zur EU und die Änderung komplementärer Gesetze (Gesetz über das Referendum) enthält detaillierte Bestimmungen über das hinsichtlich des Referendums einzuhaltende Verfahren.<sup>57</sup>

#### *h) Estland*

Nach § 162 der Verfassung vom 28. Juni 1992 (V-EE) unterliegen Änderungen des ersten (Allgemeine Bestimmungen) sowie des fünfzehnten Kapitels (Änderung der Verfassung) dem obligatorischen Referendum. Die übrigen Teile der Verfassung betreffende Revisionen können gemäß § 163 V-EE entweder durch eine Dreifünftelmehrheit vom Parlament dem Referendum unterstellt (i.V.m. § 164 V-EE), in zwei aufeinanderfolgenden Parlamenten oder bei Dringlichkeit durch das Parlament beschlossen werden.

§ 105 V-EE zufolge kann das Parlament sowohl Gesetze als auch allgemeine Fragen des Staatslebens einer Volksabstimmung unterstellen. Ausgenommen hiervon sind allerdings unter anderem Angelegenheiten, welche die Ratifikation oder Kündigung internationaler Abkommen betreffen (§ 106 Abs. 1 V-EE). Diese Aufgabe fällt nach § 121 in den alleinigen Zuständigkeitsbereich des Parlaments. Weitere Regelungen über das Abhalten von Volksabstimmungen finden sich im Referendumsgesetz vom 13. März 2002<sup>58</sup>.

Trotz der Ausschlussklausel von § 106 Abs. 1 und weiteren sich stellenden rechtlichen Problemen verabschiedete das Parlament am 18. Dezember 2002 das Gesetz über die Ergänzung der Verfassung.<sup>59</sup> Da der EU-Beitritt – nach § 1 des Gesetzes kann Estland im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Verfassung der EU angehören – einer Änderung des I. Abschnittes der Verfassung

56 515/2002 Sb., Ústavní zákon ze dne 14. listopadu 2002 o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

57 Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda).

58 Rahvahäätuse Seadus, vastu võetud 13. märtsil 2002.a, Riigi Teataja I 2002, 30, 76.

59 Eesti Vabariigi Põhiseaduse Täiendamise Seadus, Riigi Teataja I 2003, 64, 429; vgl. auch unter [www.vvk.ee](http://www.vvk.ee).

im Sinne von § 162 gleichkam, unterlag das Gesetz einem obligatorischen Referendum.<sup>60</sup>

*i) Lettland*

Nebst dem Verfassungs- (Art. 77) und dem Gesetzesreferendum (Art. 72) sieht die lettische Verfassung vom 15. Februar 1922 (V-LV) in Art. 68 Abs. 3, der im Hinblick auf den EU-Beitritt im Mai 2003 geändert wurde, ein Referendum vor. Des Weiteren kann das Parlament mit absoluter Mehrheit beschließen, wesentliche Änderungen der Mitgliedschaftsbedingungen dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Art. 68 Abs. 4 V-LV). Gültigkeitserfordernis für das Referendum ist gemäß Art. 79 V-LV eine Stimmbeteiligung, die der Hälfte derjenigen der letzten Parlamentswahlen entspricht. Zusätzliche Regeln zur Durchführung von Referenden enthält das Gesetz über landesweite Referenden und die Gesetzesinitiative vom 31. März 1994.<sup>61</sup>

*j) Rumänien*

Die Verfassung vom 8. Dezember 1991 (V-RO) sieht ein vom Präsidenten auszurufendes Referendum über Fragen nationalen Interesses (Art. 90) sowie das in Art. 151 Abs. 3 geregelte obligatorische Verfassungsreferendum vor.

Mit der Annahme von Gesetz Nr. 429/2003 über die Revision der Verfassung<sup>62</sup> durch das Volk wurde unter anderem auch der neue Art. 148 V-RO eingefügt. Der EU-Beitritt und die damit einhergehende Übertragung von Befugnissen auf deren Institutionen musste demzufolge vom Repräsentantenhaus und dem Senat in einer gemeinsamen Session mit einer Zweidrittelmehrheit in Form eines Gesetzes beschlossen werden.

## **IV. Referenden zur Vertragsratifizierung**

### **1. Dänemark**

In Dänemark fanden seit Beitritt zu den EG vier Referenden zur Vertragsratifizierung statt.<sup>63</sup>

60 Vgl. zum Gesamtkomplex *Albi, A.*, a.a.O., 88ff. und 145f.

61 Likumi „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu“, LV 47 (178), 20.04.1994.

62 Lege de revizuire a Constituției României, 18 septembrie 2003.

63 Einheitliche Europäische Akte (27.2.1986), Vertrag von Maastricht (18.6.1992 und 18.5.1993) und Vertrag von Amsterdam (28.5.1998).

Nach § 19 V-DK genügt für die Ratifikation internationaler Verträge in der Regel die parlamentarische Zustimmung. Werden mit dem Vertrag hingegen in bestimmtem Umfang staatliche Befugnisse übertragen, kommt das im Zusammenhang mit den Beitrittsreferenden bereits erläuterte Verfahren von § 20 V-DK zur Anwendung – so beim ersten Referendum zum Vertrag von Maastricht sowie der Abstimmung zum Vertrag von Amsterdam.<sup>64</sup> Für die Feststellung einer Kompetenzübertragung ist die Exekutive bzw. das Justizministerium zuständig. Der Rechtskontrolle durch die Justiz kommt dabei keine wesentliche Rolle zu.<sup>65</sup>

Das zweite Referendum zum Vertrag von Maastricht folgte einem anderen Verfahren. Aufgrund des nationalen Kompromisses<sup>66</sup> war klar, dass der ergänzte Vertrag nun die erforderliche Fünfsechstelmehrheit erreichen und ein Referendum nach § 20 V-DK ausgeschlossen sein würde. Als Rechtsgrundlage diente deshalb das vom Parlament gestützt auf § 42 Abs. 6 V-DK erlassene Gesetz Nr. 153/1993.<sup>67</sup> Das Vorgehen blieb nicht ohne Kritik. Umstritten ist insbesondere die Frage, ob § 42 Abs. 6 V-DK – wie von der Regierung angenommen – nach Belieben als alternative Verfassungsgrundlage für eine Volksabstimmung zur Verfügung steht.<sup>68</sup>

Das Referendum über den Beitritt Dänemarks zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wird rechtlich hingegen anders bewertet: Die Zustimmung des Parlaments nach § 19 V-DK hätte zur Ratifizierung ausgereicht, da keine Übertragung staatlicher Befugnisse festgestellt wurde. Die parlamentarische Mehrheit stand dem Vorhaben jedoch ablehnend gegenüber.<sup>69</sup> Das von der Regierung daraufhin initiierte und vom Parlament beschlossene Referendum hatte zwar rechtlich keine bindende Wirkung, doch sein Ergebnis wurde vom Parlament respektiert und umgesetzt.<sup>70</sup>

64 Die Grenzen sind sehr weit gezogen. Nicht verzichtet werden könnte beispielsweise auf die staatliche Selbständigkeit. (vgl. Hojesteret, Urteil vom 6. April 1998, I 361/1997 Erw. 9.6); Ring, G./Olsen-Ring, L.: Souveränitätsübertragung nach dänischem Verfassungsrecht, in: EuZW 19 (1998), 589-591, hier 590f.

65 Rasmussen, H.: Denmark's Waning Constitutionalism, in: Albi, A./Ziller, J. (Hg.): The European Constitution and National Constitutions, Den Haag, 2007, 149-156, hier 152.

66 Vgl. unter [www.eu-oplysningen.dk](http://www.eu-oplysningen.dk), *EU-Kompromis*.

67 Gesetz Nr. 153 vom 31. März 1993.

68 Vgl. Rasmussen, H., a.a.O., 151.

69 Vgl. dazu Rideau, J.: Les référendums nationaux dans le contexte de l'intégration européenne, in: Auer A./Flauss J.-F. (Hg.): Le référendum européen, Brüssel, 1997, 81-113, hier 89.

70 Gesetz Nr. 24/1986 vom 5. Februar 1986.



## 2. Irland

In Irland fanden seit dem EG-Beitritt insgesamt sieben EU-bezogene Abstimmungen statt,<sup>71</sup> die jeweils gemäß Art. 46 Abs. 2 V-IE obligatorischen Referenden unterliegende verfassungsändernde Gesetze zum Gegenstand hatten.

Ursächlich für diese Reihe von Abstimmungen ist ein im Zusammenhang mit der EEA vom *Supreme Court* gefälltes Urteil.<sup>72</sup> Es galt zu erwägen, ob die Ermächtigung des Art. 29 Abs. 4 Ziff. 3 V-IE die Ratifikation eines Änderungsvertrages durch die verfassungsrechtlich eingesetzten Staatsorgane zulässt. Nach gerichtlicher Auslegung der Bestimmung ist dies der Fall, wenn die Vertragsänderungen den wesentlichen Umfang und die Ziele der Europäischen Gemeinschaften nicht erweitern. Diese Grenze war nach Ansicht des *Supreme Courts* überschritten, da mit der EEA – durch die außenpolitische Zusammenarbeit gemäß Titel III – weitere staatliche Hoheitsrechte an eine Internationale Organisation übertragen werden.<sup>73</sup> Der Entscheid fiel mit knapper Mehrheit von drei gegen zwei Stimmen, wobei sich der Gerichtspräsident der Minderheit anschloss. Die Verfassung musste folglich formell angepasst werden.

Bezüglich der weiteren Vertragsänderungen prüfte der *Supreme Court* nicht, ob diese von der verfassungsrechtlichen Ermächtigung bereits gedeckt waren. Dennoch wurde seither stets davon ausgegangen, dass die Ratifikation der Änderungsverträge eine Verfassungsrevision erforderlich mache.<sup>74</sup> Auf der Grundlage einer einmaligen und mit Blick auf ihre Konsequenzen durchaus kritisierten richterlichen Entscheidung hat sich auf diese Weise in der Frage europäischer Vertragsrevisionen eine Tradition obligatorischer Referenden entwickelt.<sup>75</sup>

## 3. Frankreich

Die Volksabstimmungen vom 20. September 1992 über den Vertrag von Maastricht<sup>76</sup> und am 29. Mai 2005 zum Vertrag über eine Verfassung für Europa

71 Einheitliche Europäische Akte (26.5.1987), Vertrag von Maastricht (18.6.1992), Vertrag von Amsterdam (22.5.1998), Vertrag von Nizza (7.6.2001 und 19.10.2002), Vertrag von Lissabon (12.6.2008 und 2.10.2009).

72 Urteil des Supreme Court vom 9.4.1987, *Crotty v. An Taoiseach* [1987] IR 713.

73 *Crotty v. Taoiseach*, a.a.O., S. 770.

74 *Hogan, G.*: Ratification of the European Constitution - Implications for Ireland, in: *Albi A./Ziller J.*, a.a.O., 137-147, hier 141.

75 Vgl. m.w.H.: *Barrett, G.*: Building a Swiss Chalet in an Irish Landscape? Referendums & Supreme Court, in: *European Constitutional Law Review*, 5 (2009), 32-70.

76 *Loi n° 92-1017 du 24 septembre 1992* (JORF du 25 septembre 1992, p. 13294).

(Verfassungsvertrag)<sup>77</sup> folgten dem Verfahren nach Art. 11 der Verfassung vom 4. Oktober 1958 (V-FR) und wurden vom Präsidenten auf Antrag des Premierministers angeordnet.<sup>78</sup>

Nach Art. 11 Abs. 1 V-FR können den Stimmberechtigten u.a. Gesetzesentwürfe zur Entscheidung vorgelegt werden, die zur Ratifikation internationaler Verträge ermächtigen. Die Bestimmung setzt voraus, dass die vorgelegten Staatsverträge verfassungskonform sind und sich auf die Funktionsweise der innerstaatlichen Institutionen auswirken.

Zur Prüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit wurden die beiden Integrationsverträge gestützt auf Art. 54 V-FR dem *Conseil Constitutionnel* vorgelegt. Dieser hielt verschiedene Bestimmungen beider Verträge mit der jeweils geltenden Verfassung für unvereinbar und forderte eine der Ratifikation vorhergehende Verfassungsrevision.<sup>79</sup> Für eine Verfassungsänderung verlangt Art. 89 Abs. 2 V-FR neben der Zustimmung in beiden Kammern die Bestätigung durch das Volk. Durch Präsidialentscheid kann indes auf das Erfordernis einer Volksabstimmung verzichtet und gemäß Abs. 3 durch Zustimmung von drei Fünfteln der Nationalversammlung kompensiert werden. Die im Zuge der Integrationsverträge erlassenen Verfassungsgesetze wurden im letztgenannten Verfahren beschlossen.

Abgesehen vom Abstimmungsgegenstand unterscheidet sich das Referendum nach Art. 11 V-FR von demjenigen nach Art. 89 V-FR im Wesentlichen hinsichtlich der Rolle des Präsidenten: Während er die Vorlage im ersten Verfahren aus eigener Entscheidung – gegebenenfalls auch am Parlament vorbei – dem Volk unterbreiten darf, kann er Referenden über Verfassungsänderungen lediglich abwenden, nicht aber veranlassen.<sup>80</sup>

77 Décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 (JORF n° 58 du 10 mars 2005, p. 3984; korrigiert JORF du 12 mars 2005, p. 4256).

78 Décret du 1er juillet 1992 (JORF du 2 juillet 1992, p. 8682) sowie Décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 (JORF n° 58 du 10 mars 2005, p. 3984; korrigiert: JORF du 12 mars 2005, p. 4256).

79 Zum Vertrag von Maastricht: Conseil Constitutionnel, Décision n°92-308 du 9 avril 1992/Grande décision n° 45 - Maastricht I, II, III, JORF du 11 avril 1992, p. 5354; siehe dazu: *Oliver, P.*: The French Constitution and the Treaty of Maastricht, in: *International and Comparative Law Quarterly*, 43 (1994), 1-25, hier 11-16; zum Verfassungsvertrag: Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 (Traité établissant une Constitution pour l'Europe), JORF du 24 novembre 2004, p. 1985.

80 Vgl. dazu *Oliver, P.*, a.a.O., 20.

#### 4. Spanien

Mit dem Referendum zum Verfassungsvertrag wurde am 20. Februar 2005 die erste und bisher einzige EU-bezogene Volksabstimmung in Spanien durchgeführt. Die Verfassung vom 27. Dezember 1978 (V-ES) kennt neben den rechtlich verbindlichen Verfassungsreferenden (Art. 167 Abs. 3 und Art. 168 Abs. 3 V-ES) die Möglichkeit einer konsultativen Volksbefragung für politische Entscheidungen von besonderer Wichtigkeit (Art. 92 Abs. 1 V-ES). Die Abstimmung vom 20. Februar 2005 stützte sich auf diese Bestimmung.

Eine Volksbefragung wird gemäß Art. 92 Abs. 2 V-ES auf Initiative der Regierung und nach Zustimmung des Abgeordnetenhauses durch den König formell angeordnet. Der dem Wortlaut der Verfassung nach weite Anwendungsbereich wird nach überwiegender Meinung dahingehend eingeschränkt, dass nur eine politische Grundfrage und kein bereits ausgearbeitetes Gesetz Gegenstand der Abstimmung sein kann.<sup>81</sup>

Im Vorfeld der Volksabstimmung prüfte das Verfassungsgericht u.a. die Anwendbarkeit von Art. 93 V-ES. Die Bestimmung regelt die Ratifikation eines die Ausübung verfassungsrechtlich eingeräumter Kompetenzen übertragenden Vertrags. Die mit dem Verfassungsvertrag verbundenen Verpflichtungen gingen nach Ansicht des Gerichts nicht über eine gemäß Art. 93 V-ES zulässige Kompetenzübertragung hinaus. Die Ratifikation durch ein einfaches Gesetz war damit verfassungsrechtlich ausreichend und eine Verfassungsänderung bzw. ein allfälliges Verfassungsreferendum nicht notwendig.<sup>82</sup>

#### 5. Niederlande

Am 1. Juni 2005 stimmten die Bürger in der ersten nationalen Abstimmung über den Verfassungsvertrag ab, obwohl die Verfassung (V-NL) kein Referendum vorsieht. Eine gesetzliche Grundlage musste erst geschaffen werden.<sup>83</sup> Die Volksabstimmung war konsultativ und wurde vor Beginn der parlamentarischen Debatte durchgeführt.

In den Niederlanden können parlamentarische Gesetze nicht gerichtlich überprüft werden. Inwiefern Volksabstimmungen verfassungsrechtlich als zulässig erachtet

81 Vgl. m.w.H. *Ladisa, L.*: Le référendum national consultatif en Espagne, in: *Revue internationale de droit comparé*, 52/3 (2000), 607-629, hier 618, insbesondere Fn. 42.

82 Urteil des Tribunal Constitucional vom 13. Dezember 2004, 1/2004.

83 Wet raadplegend referendum Europese Grondwet vom 27 Januar 2005, Staatsblad. 44/2005.

werden, zeigt sich aber anhand der Gutachten des Staatsrates (*Raad van State*). So bleibt es dem Parlament in Ermangelung einer Verfassungsrevision verwehrt, das Verfahren zur Durchführung bindender Volksabstimmungen zu regeln.<sup>84</sup> Auch bezüglich des Referendums über den Verfassungsvertrag und der Abstimmung über den Reformvertrag (später: Vertrag von Lissabon) nahm der Staatsrat Stellung. In seinem Bericht vom 14. Juli 2003 hielt er fest, dass die verfassungsrechtliche Relevanz der Vorgänge eine Volksabstimmung grundsätzlich rechtfertige.<sup>85</sup>

Die Verfassung normiert grundsätzlich kein Gesetzgebungsverbot für nicht-bindende Volksabstimmungen, verlangt jedoch eine spezielle Rechtfertigung. Der bloße Hinweis auf entsprechende Präzedenzfälle reicht nicht aus.<sup>86</sup> Damit soll verhindert werden, dass sich das Referendum zu einem strukturellen Instrument entwickelt und die nach Art. 91 V-NL dem Parlament bei zustimmungsbedürftigen Staatsverträgen zugeordnete Rolle verändert. Das für die Ratifikation verfassungsrechtlich geregelte „geschlossene“ System sollte prinzipiell erhalten bleiben.<sup>87</sup>

In Bezug auf die beabsichtigten Vertragsänderungen, wie sie im Mandat für die Regierungskonferenz festgelegt wurden, bewertete der Staatsrat das Fehlen wesentlicher Elemente einer Verfassung (i.e. Grundrechte, Verfassungssymbole sowie die grundlegende Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten) als substanziellen Unterschied zum Verfassungsvertrag.<sup>88</sup> Der Verzicht auf eine Abstimmung über den Vertrag von Lissabon ließ sich so rechtfertigen.

## 6. Luxemburg

Obwohl Luxemburg keine Abstimmungstradition kennt, beschloss die Regierung am 27. Juni 2003, die zukünftige europäische Verfassung einem Referendum zu

84 Siehe Gutachten des Staatsrates vom 12. September 2007 (Nr. W02.07.0254/II/E), Erw. 4.2.a.

85 Gutachten des Staatsrates vom 14. Juli 2003, (Nr. W04.03.0194/I), abrufbar unter: [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl); Vgl. dazu: Ziller, J.: The Law and Politics of the Ratification of the Lisbon Treaty, in: Griller, S./Ziller, J. (Hg.), The Lisbon Treaty - EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?, Wien, 2008, 309-336, hier 316f.

86 Gutachten des Staatsrates vom 12. September 2007 (Nr. W02.07.0254/II/E), Pt. 4.2.b.

87 Voermans, W.J.M.: Constitutional Reserves and Covert Constitutions, in: Indian Journal of Constitutional Law, 3, 84-104, hier 97.

88 Ebenda, Pt. 5.

unterstellen.<sup>89</sup> Gemäß Art. 51 Abs. 7 der Verfassung vom 17. Oktober 1868 (V-LU) kann die Stimmbürgerschaft in einem Referendum zur Meinungsäußerung angehalten werden, sofern dies gesetzlich vorgesehen ist. Nachdem das Parlament entsprechende Ausführungsbestimmungen in einem Rahmengesetz<sup>90</sup> geregelt hatte, erließ es – gestützt auf Art. 51 Abs. 7 V-LU – ein Gesetz zur Organisation des Referendums über den Verfassungsvertrag.<sup>91</sup> Bereits der Verfassungswortlaut zeigt, dass dem Votum keine rechtliche Bindungswirkung zukommt.

Abgesehen von der Volksbefragung sieht die luxemburgische Verfassung gemäß Art. 114 V-LU seit der Revision des Artikels im Dezember 2003<sup>92</sup> ein fakultatives, im Ergebnis aber bindendes Referendum im Verfahren der Verfassungsänderung vor. Auf Antrag einer parlamentarischen Minderheit oder aufgrund eines Begehrens der Stimmberechtigten können Verfassungsänderungen nach erster Lesung einer Volksabstimmung zugeführt werden. In diesem Fall ersetzt der Volksentscheid den Parlamentsbeschluss in zweiter Lesung und ist daher bindend.<sup>93</sup> Im Zusammenhang mit dem Verfassungsvertrag war eine Verfassungsänderung jedoch nicht notwendig.

## V. Policy-Referenden

Die *Policy*-Referenden unterscheiden sich hinsichtlich ihrer rechtlichen Grundlagen unwesentlich von den bereits behandelten und werden daher in gestraffter Form dargestellt.

Im Rahmen eines vom Präsidenten angeordneten Referendums<sup>94</sup> akzeptierten die französischen Stimmbürger am 23. April 1972 den Beitritt von Großbritannien, Dänemark, Irland und Norwegen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft. Die Volksabstimmung stützte sich auf das

89 Siehe Pressecommuniqué der Regierung vom 27. Juni 2003.

90 Loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, Mémorial A - No. 27 du 3.3.2005.

91 Loi du 14 avril 2005 portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004, Mémorial A - No. 48 du 18.4.2005.

92 Loi du 19 décembre 2003 portant révision de l'article 114 de la Constitution, Mémorial A - No. 185 du 31.12.2003.

93 Vgl. Dumont, P./Poirier, P.: Luxembourg, in: European Journal of Political Research 43 (2004), 1070-1077, hier 1071.

94 Décret du 5 avril 1972 décidant de soumettre un projet de loi au référendum (JORF du 6 avril 1972, p. 3499).

bereits erläuterte Verfahren nach Art. 11 V-FR,<sup>95</sup> wenngleich durchaus bezweifelt werden konnte, inwiefern sich der Beitritt weiterer Mitgliedstaaten auf die Funktionsweise der innerstaatlichen Institutionen auswirken sollte.<sup>96</sup>

In Italien wurde am 18. Juni 1989, zeitgleich mit den Wahlen zum Europäischen Parlament, eine konsultative Volksabstimmung durchgeführt. Es bestand kein direkter Zusammenhang zu der Ratifikation eines internationalen Vertrages. Rechtliche Grundlage bildete das gestützt auf Art. 71 V-IT erlassene Verfassungsgesetz Nr. 2/1989 vom 3. April 1989.<sup>97</sup> Dessen Erlass ging eine im Juni 1988 eingereichte Initiative der Europäischen Föderalismusbewegung voraus, die im Wesentlichen auf die Schaffung einer Politischen Union abzielte.

Am 6. September 2000 nahm das *Folketing* den Gesetzentwurf Nr. 288 zur Ermächtigung der Teilnahme Dänemarks an der Gemeinschaftswährung an.<sup>98</sup> Die gemäß § 20 V-DK erforderliche Fünfsechstelmehrheit wurde hingegen verfehlt.<sup>99</sup> Der daher obligatorische Volksentscheid fand am 28. September 2000 statt. Er fiel negativ aus.<sup>100</sup>

In Schweden stützte sich das konsultative Referendum vom 14. September 2003 über die Einführung des Euro auf Art. 8.4 *Regeringsformen*. Die gesetzliche Grundlage dafür erließ das Parlament am 13. März 2003 mit dem Gesetz Nr. 2003:83.<sup>101</sup>

Die schweizerischen Volksabstimmungen vom 8. Juni 1997 und 4. März 2001 waren das Resultat von zwei Volksinitiativen nach Art. 121 Abs. 1 und 2 V-CH 1874 bzw. Art. 139 Abs. 1 V-CH 1999. Während das Begehren „EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk“ verlangte, entsprechende Verhandlungen sofort abzubrechen und nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Stimmberechtigten wieder aufzunehmen,<sup>102</sup> forderte die Volksinitiative „Ja zu Europa“ die um-

95 Vgl. oben S. 13. Für entsprechende Sachverhalte neuerdings Art. 88-5 V-FR.

96 Siehe dazu *Rideau, J.*, a.a.O., 107f.

97 Vgl. unter [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it) (abgerufen am 4. August 2010).

98 L 288: Forslag til Lov om Danmarks deltagelse i den fælles valuta.

99 Vgl. unter [webarkiv.ft.dk](http://webarkiv.ft.dk).

100 Vgl. unter [www.eu-oplysningen.dk](http://www.eu-oplysningen.dk).

101 Lag (2003:83) om folkomröstning om införande av euron.

102 BBl 1996 III 37.

gehende Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.<sup>103</sup> Beide Initiativen wurden in der Volksabstimmung deutlich abgelehnt.<sup>104</sup>

Da die Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin<sup>105</sup> über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit<sup>106</sup> und die Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens bzw. dessen Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien<sup>107</sup> Änderungen von Bundesgesetzen bedingten,<sup>108</sup> unterstanden die Genehmigungsbeschlüsse allesamt dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV 1999.<sup>109</sup> Für die Ausdehnung bzw. Weiterführung der Personenfreizügigkeit ergab sich die Notwendigkeit einer Volksabstimmung bereits aus dem Bundesbeschluss über die Genehmigung der sektoriellen Abkommen vom 8. Oktober 1999.<sup>110</sup> Die Vorlagen wurden in den Abstimmungen vom 5. Juni 2005, 25. September 2005 sowie 8. Februar 2009 gesamthaft angenommen.<sup>111</sup>

Bei der Volksabstimmung vom 26. November 2006 über das Bundesgesetz zur Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas<sup>112</sup> handelte es sich um ein fakultatives Gesetzesreferendum i.S.v. Art. 141 Abs. 1 lit. a V-CH 1999. Das Referendum kam am 7. August 2006 zustande und wurde von den Stimmberechtigten in der Folge angenommen.<sup>113</sup>

## VI. Schlussfolgerungen

Der vorliegende Bericht kategorisiert die bislang durchgeführten EU-bezogenen Referenden aus europäischer Perspektive. Die unterschiedlichen nationalen

103 BBl 2000 3540.

104 BBl 1997 IV 356; BBl 2001 2075.

105 BBl 2004 7149.

106 BBl 2004 7125.

107 BBl 2008 5323.

108 Die gesetzlichen Änderungen wurden gemäß Art. 141a Abs. 2 BV 1999 in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen.

109 Vgl. BBl 2004 5965, 6292; BBl 2004 5891, 5930; BBl 2008 2135, 2207.

110 Art. 2 des Beschlusses sah vor, dass die Bundesversammlung mit einem referendumsfähigen Beschluss über (lit. a) die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens bzw. über (lit. b) die Ausdehnung des Abkommens über die Freizügigkeit auf Staaten, die bei dessen Genehmigung nicht zur EG gehörten, entscheidet (AS 2002 1527).

111 BBl 2005 5183; BBl 2005 6903; BBl 2009 1671.

112 BBl 2006 3529.

113 BBl 2006 6753.

Rechtsvorschriften lassen jedoch leicht erkennen, dass von einheitlichen Kriterien kaum die Rede sein kann.

In der Schweiz unterliegt der Beitritt zu einer Internationalen Organisation oder einer supranationalen Gemeinschaft dem fakultativen bzw. dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum. Der Begriff der „supranationalen Gemeinschaft“ bezieht sich zwar auf die EG und ihre Nachfolgeorganisationen,<sup>114</sup> ausdrücklich erwähnt wird dies jedoch nicht.

Die lettischen und ungarischen Verfassungen sahen ein EU-Beitrittsreferendum hingegen explizit vor. Erstere geht sogar noch weiter, indem wesentliche Änderungen bei den Mitgliedschaftsbedingungen ebenfalls dem Volk vorgelegt werden können. Auch dem Wortlaut der lettischen Verfassung nach scheinen Referenden zur Vertragsratifizierung nicht ausgeschlossen.<sup>115</sup>

Im Übrigen sieht keine der analysierten Verfassungen ein Referendum über Vertragsrevisionen vor. Vielmehr basieren die Volksabstimmungen materiell auf dem Kriterium der „wichtigen Fragen öffentlichen Interesses“, der Übertragung von bestimmten Kompetenzen oder Hoheitsrechten auf eine Internationale Organisation oder der gemeinsamen Ausübung dieser Rechte. Trotz der erläuterten Problematik wird somit keine rechtliche Unterscheidung zwischen Beitritts-, Vertragsratifizierungs- und *Policy*-Referenden getroffen. Dies mag weiter nicht erstaunen, sind doch zumindest aus Sicht der betroffenen Staaten die Konsequenzen grundsätzlich dieselben: In dem Maße, in dem mit der Ratifizierung der Verträge Kompetenzen auf die EU übertragen werden, vermindern sich jeweils die nationalstaatlichen Befugnisse.

Hatte das Volk in formaler Hinsicht über Verfassungsänderungen oder einen Ratifikationsbeschluss bzw. ein -gesetz über zu einem internationalen Abkommen zu entscheiden, waren die Verfassungsorgane stets an das Resultat gebunden. Anders hingegen im Fall von Volksbefragungen oder in Staaten, deren Verfassungen keine Regelungen über das Abhalten von Abstimmungen kennen: Diese Referenden konnten keine rechtlich bindende Wirkung entfalten.

Auffallend ist, dass die Volksabstimmungen in verhältnismäßig wenigen Fällen verfassungsrechtlich vorgeschrieben waren, so in Irland, Dänemark (1972, 1992, 1998, 2000), Österreich, Ungarn, Lettland, Estland und Rumänien. Der Ent-

114 BBl 1974 II 1133, 1157.

115 Siehe dazu Constitutional Watch: Latvia, in: East European Constitutional Review, 10/2-3 (2001); abrufbar unter: [http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol10num2\\_3/constitutionwatch/latvia.html](http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol10num2_3/constitutionwatch/latvia.html).



scheid über die Durchführung der Referenden lag somit nicht nur dann in politischer Hand, wenn die Verfassung allgemein keine Referenden vorsieht, sondern auch in einer Reihe von Staaten, die das Instrument des Referendums zwar verfassungsrechtlich normieren, seine Verwendung aber nicht zwingend vorsehen. Deutlich wird dies unter anderem im Falle Dänemarks, wo sich die Parteien 1972 im Vorfeld der – aus europäischer Perspektive allerdings wenig problematischen – Abstimmung explizit für ein Referendum aussprachen, selbst wenn die erforderliche parlamentarische Mehrheit erreicht werden sollte. Auch 1986 und 1993 suchten die politischen Akteure einen Weg, ihren Ratifikationsbeschluss dem Volk vorlegen zu können. Von den aus integrationspolitischer Sicht problematischen Referenden zu Vertragsratifizierung waren somit lediglich die irischen und die dänischen Referenden von 1992 bzw. 1998 (im dänischen Fall: bedingt) obligatorischer Natur. Doch selbst in Irland kann im Grunde genommen nicht von einem obligatorischen Referendum gesprochen werden, denn auch hier muss bei Vertragsänderungen zunächst beurteilt werden, ob die Verfassung nicht bereits eine Ermächtigung zur Ratifikation vorsieht.

Geht mit einer Vertragsratifikation der Verlust von Hoheitsrechten einher, ist es aus (mitglied-)staatlicher Sicht durchaus gerechtfertigt, das Volk als Souverän darüber entscheiden zu lassen. Dieses Argument verliert aber dann an Überzeugungskraft, wenn die entsprechenden Referenden in erster Linie aus politischen Beweggründen abgehalten werden – was in der Praxis, wie aufgezeigt, zutrifft. Aus rechtlicher Sicht liegt damit ein weiterer Grund für eine europaweit einheitliche Regelung bezüglich der Referenden zur Vertragsratifizierung vor.

*Nina Massüger und Beat Kuoni*