

Herausgegeben von

Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber

Klaus Poier | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2021



Nomos

Herausgegeben von

Prof. Dr. Nadja Braun Binder, MBA, Professorin für
Öffentliches Recht an der Universität Basel (*Schriftleitung*)

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau 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, Universitätsprofessor für
Öffentliches Recht und Politikwissenschaft an 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 2021



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-7560-0550-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-3904-7 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das Jahrbuch für direkte Demokratie 2021 bildet den elften Band der seit 2010 erscheinenden Reihe. Der Band beginnt mit drei Abhandlungen. Der erste Beitrag stammt aus der Feder des Politikwissenschaftlers *Daniel Bochsler* und befasst sich mit der Anwendbarkeit von Verfahren der Wahlforensik auf die direkte Demokratie. Ziel solcher Verfahren ist es, Unregelmäßigkeiten in Abstimmungsergebnissen und damit mögliche Manipulationen erkennbar zu machen. In der zweiten Abhandlung befasst sich *Nadja Braun Binder* aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive mit den potenziellen Auswirkungen von Falschinformationen bzw. Informationen aus unbekannter Quelle in den sozialen Medien auf die freie Meinungs- und Willensbildung im Vorfeld von Volksabstimmungen in der Schweiz. *Eike-Christian Hornig* untersucht im dritten Beitrag das im Rahmen der Bestrebungen zur Reform des politischen Systems in Thüringen diskutierte Instrument des Volkseinwandes.

Die von *Frank Rehmet* zusammengestellten Dokumentationen im zweiten Teil umfassen einerseits Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene in Deutschland im Jahr 2021 sowie andererseits ausgewählte Volksabstimmungen in fünf Staaten.

Der dritte Teil des Jahrbuchs für direkte Demokratie 2021 vereinigt wie üblich verschiedene Landesberichte. *Axel Tschentscher/Martin Widmer/Julian Marbach* führen die Berichterstattung zur Schweiz für das Jahr 2021 weiter und berücksichtigen dabei auch bereits das Jahr 2022. *Arne Pautsch* befasst sich im Landesbericht Deutschland mit dem Hamburger Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“. Im Beitrag zu Österreich gibt *Klaus Poier* einen Überblick über die Entwicklung der direkten Demokratie in Österreich in den von der Corona-Pandemie geprägten Jahren 2020 und 2021. *Hermann K. Heußner* schließt in seinem Landesbericht zu den Entwicklungen in den US-Gliedstaaten an seine frühere Berichterstattung an und gibt einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen 2019 bis 2021.

In der Rechtsprechungsübersicht von *Fabian Wittreck* werden ausgewählte Urteile zur direkten Demokratie wiedergegeben und kommentiert.

Die Herausgeber danken dem Vorstand von Mehr Demokratie e.V. sowie dem Nomos Verlag für ihre wertvolle Unterstützung. Zu Dank sind wir auch Frank Rehmet, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e.V., verpflichtet, der durch seine sorgfältige und umsichtige Arbeit erneut zum Gelingen dieses Jahrbuches beigetragen hat. Anna-Lia Käslin-Tanduo, administrative Assistentin an der juristischen Fakultät der Universität Basel, schulden wir Dank für ihre Mitwirkung bei der Zusammenstellung der neuen Literatur sowie die Erstellung des Sachverzeichnisses.

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
---------	---

1. Abhandlungen

<i>Daniel Bochsler</i> Vorsicht, Abstimmungsdetektive. Wahlforensik in der direkten Demokratie	13
--	----

<i>Nadja Braun Binder</i> Meinungsbildung im digitalen Raum im Vorfeld von Volksabstimmungen	34
--	----

<i>Eike-Christian Hornig</i> Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie in Thüringen - was bringt die Einführung eines Volkseinwandes?	55
---	----

2. Dokumentation

<i>Frank Rehmet</i> Dokumentation International (Auswahl)	85
--	----

<i>Frank Rehmet</i> Dokumentation Deutschland	91
--	----

3. Landesberichte

a) Internationale Ebene

<i>Axel Tschentscher/Martin Widmer/Julian Marbach</i> Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2021-2022	97
--	----

Hermann K. Heußner

Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2019 bis 2021 – Ein kurzer Überblick	135
---	-----

Klaus Poier

Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2020/2021	160
--	-----

b) Deutschland

Arne Pautsch

Das Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ in Hamburg – Einschränkung der zulässigen Gegenstände „anderer Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV? – Landesbericht Deutschland 2021	180
---	-----

4. Rechtsprechung

Fabian Wittreck

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2021	195
---	-----

5. Rezensionen

Philipp Deeg

Hermann K. Heußner/Arne Pautsch/Fabian Wittreck (Hrsg.): Direkte Demokratie. Festschrift für Otmar Jung	229
--	-----

6. Neue Literatur

Nadja Braun Binder/Anna-Lia Käslin-Tanduo

Neue Literatur (2021)	237
-----------------------	-----

Die Herausgeber	253
Über die Autorinnen und Autoren	255
Sachverzeichnis	257

1.

Abhandlungen

Vorsicht, Abstimmungsdetektive. Wahlforensik in der direkten Demokratie

*Daniel Bochsler*¹

Abstract

In der Wahlforschung finden statistische Verfahren, die auf Auffälligkeiten in Wahlresultaten hindeuten, Anklang. Dieser Beitrag diskutiert die Anwendbarkeit solcher Verfahren aus die Wahlforensik für die direkte Demokratie. Er zeigt einige Anwendungen, wo statistische Tests auf mutmassliche Fälschungen von Abstimmungsergebnissen hindeuten. Und er diskutiert die Grenzen der Wahlforensik: viele der Tests rapportieren natürlich auftretende Auffälligkeiten in Abstimmungsergebnissen, etwa aufgrund der Politgeographie oder aufgrund von strategischem Akteursverhalten, als Unregelmässigkeit. Daher sind sie nicht dafür geeignet menschliches Fehlverhalten von natürlichen Phänomenen zu unterscheiden. Und selbst ausgeklügelte statistische Tests beleuchten immer nur einen spezifischen Schritt des Verfahrens und ein ganz konkretes Problem. Daher kann die Wahlforensik bestenfalls Hinweise auf mögliche Unregelmässigkeiten liefern, wird aber nie feststellen können, ob eine Abstimmung fair verlief.

A. Einleitung

Die mehrfach widerlegten Betrugsvorwürfe bezüglich der Wahl Joe Bidens zum US-Präsidenten 2020 werfen einen langen Schatten auf die US-Demokratie. Infolgedessen wächst auch das Interesse in der politischen Praxis für wissenschaftliche Verfahren aus der Wahlforensik, also statistische Verfah-

1 Der Schreibende hat für die Venezianische Kommission des Europarates einen interdisziplinären Bericht über statistische Verfahren der Wahlforensik mitverfasst, und ist Autor der im Text erwähnten Software. Der Autor bedankt sich bei Nadja Braun Binder für hilfreiche Kommentare.

ren, die auf Auffälligkeiten in Wahlergebnissen hindeuten, die möglicherweise auf Unregelmässigkeiten im Ablauf der Wahl oder in der Auszählung der Stimmen hinweisen.

Weder Wahlbetrug noch die Wahlforensik sind auf Wahlen beschränkt; der Verdacht von Manipulationen fällt auch auf direktdemokratische Abstimmungen, seien es Sachabstimmungen, Unabhängigkeits- oder Verfassungsabstimmungen oder Referenden zur Amtsenthebung gewählter Politikerinnen und Politiker.

Zweifelhafte Praxen in der direkten Demokratie gibt es zuhauf, europäische Beispiele reichen von Napoleon Bonaparte über die ukrainische Krim bis zum jüngsten Verfassungsreferendum in Serbien. Napoleon legitimierte seine Politik mehrfach in Referenden, allerdings kam die Zustimmung vor allem durch autoritäre Mobilisierung und Kontrolle zustande.² Im Referendum zur Gründung des modernen Schweizer Bundesstaates, 1848, kam die zustimmende Mehrheit im Kanton Luzern nur dadurch zustande, dass der Kanton die Nichtstimmenden als Zustimmung wertete.³ Diverse Referenden in Venezuela in den 2000er-Jahren waren durch Einschüchterung und illegitime Mittel zur Wählermobilisierung gekennzeichnet.⁴ Die Volksbefragung von 2014, die die Annexion der ukrainischen Krim durch Russland legitimieren sollte, wird heute gerne als „international nicht anerkanntes Referendum“ betitelt. Dabei geht unter, dass in Präsenz von irregulären Truppen im Parlamentsgebäude und unter Waffengewalt angesetzt wurde, und dass Bewaffnete auch in den Wahllokalen vor Ort waren.⁵ Im serbischen Verfassungsreferendum über eine Justizreform, 2022, setzte die Regierungspartei alle ihre Hebel in Bewegung, um eine respektable Stimmbeteiligung zu garantieren, dazu gehörte Druck auf Angestellte im öffentlichen Dienst und deren Familien und eine klientelistische Kampagne mit sozial benachteiligten Bürgerinnen und Bürgern als Zielgruppe. Verbreitet sind auch „parallele Wählerlisten“, also Listen auf denen entweder Mitglie-

2 M. Qvortrup, *Referendums and Ethnic Conflict* (Philadelphia (PE): University of Pennsylvania Press), 2014, S. 18.

3 A. Kley, Die Bundesverfassung von 1848, *Historisches Lexikon der Schweiz*, 2011, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009811/2011-05-03/> (Zugriff 10.6.2022).

4 Á. E. Álvarez, Venezuela 2007: Los motores del socialismo se alimentan con petróleo, *Revista de Ciencia Política*, 2007, S. 265.

5 A. Wilson, *Ukraine Crisis. What it Means for the West* (New Haven/London: Yale University Press), 2014, S. 110.

der des Wahlausschusses oder Parteiaktivistinnen und -aktivisten kontrollieren ob die klientelistisch mobilisierten Bürgerinnen und Bürger tatsächlich am Referendum teilnahmen.⁶

Anders als die Literatur zur Wahlforensik gibt es nur wenig Literatur, die sich mit Wahlfälschungen in der direkten Demokratie und mit statistischen Methoden zur Identifizierung derselben beschäftigt. Dieser Beitrag bietet einen kleinen Überblick darüber. Im ersten Abschnitt geht er auf die Frage ein, wann und warum es in der Praxis der direkten Demokratie zu Manipulationen kommen dürfte, gefolgt von mehreren Abschnitten zur Forensik. Die Methode der Wahlforensik diskutiere ich anhand eines Anwendungsbeispiels aus Russland, gefolgt von Bemerkungen zur Methodologie. Anschliessend analysiere ich zwei Typen von Ansätzen aus der Wahlforensik: Ansätze beruhend auf Verteilungen und Zahlentheorie und andere beruhend auf der Wahlgeographie.

B. Wahlfälschung und direkte Demokratie

Nach dem Ende des kalten Kriegs wurden weltweit Wahlen – meistens mit mehreren Parteien – zur Norm, auch in Ländern ohne wirklich freie Meinungsbildung und eingeschränktem Wahlwettbewerb.⁷ Parallel dazu wuchs auch die Zahl der Länder, die Referenden durchführen, besonders in den 1990er-Jahren wuchs die Zahl der Unabhängigkeitsreferenden,⁸ aber auch der Referenden in nicht-demokratischen Regimes.⁹ Und weil nicht-demokratische Regimes begannen demokratische Institutionen zu imitieren, wurde die Grauzone zwischen Demokratie und Diktatur zum neuen Forschungsfeld.¹⁰

6 CRTA, *Izveštaj o posmatranju referenduma za promenu Ustava*, (Beograd: CRTA), 2022.

7 A. Schedler (Hrsg.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (Boulder: Lynne Rienner), 2006.

8 F. Mendez und M. Germann, Contested Sovereignty: Mapping Referendums on Sovereignty over Time and Space, *British Journal of Political Science* 48, 2016, S. 141.

9 M. Qvortrup, The Rise of Referendums. Demystifying Direct Democracy, *Journal of Democracy* 28(3), 2017, S. 141. Volle Demokratien halten aber global weiterhin viel mehr Referenden ab als autoritäre oder hybride Regimes D. Altman, *Direct Democracy Worldwide* (Cambridge: Cambridge University Press), 2010, S. 68.

10 L. Diamond, Thinking about hybrid regimes, *Journal of Democracy* 13(2), 2002, S. 21; S. Levitsky und L. A. Way, The Rise of Competitive Authoritarianism, *Journal of Democracy*, 13(2), 2002, S. 51.

Besonders auffällig für Irregularitäten dürften Unabhängigkeitsreferenden und Verfassungsreferenden in Transformationsländern sein.¹¹ Die vermutete Anfälligkeit resultiert einerseits daraus, dass es bei Unabhängigkeitsreferenden und Verfassungsreferenden um sehr grundlegende, womöglich um Alles-oder-nichts-Entscheide geht, und wegen der Wichtigkeit derselben politische Akteure versucht sein könnten, alle in ihrer Gewalt stehenden Mittel einzusetzen, unbeachtet ob sie der Demokratie Schaden zufügen könnten oder nicht. Andererseits finden solche Referenden in Perioden des politischen Umbruchs statt. Sprich, in Ländern oder Regionen ohne gefestigte Institutionen, womöglich in Staaten oder Gebieten in denen die Aktivbürgerschaft (die Benennung der Bürgerinnen und Bürger, denen aktive politische Rechte zustehen) nicht klar geregelt ist, und oftmals im Kontext von starker sozialer Mobilisierung, Polarisierung oder im Nachgang zu Krieg. Mir ist keine systematische Vergleichsstudie zum Auftreten von Unregelmässigkeiten in Volksabstimmungen bekannt. Es gibt aber eine Kluft zwischen beidseitig vereinbarten Referenden – die Konfliktparteien würden sich darauf ohne Garantien auf eine transparente, faire und akribisch überwachte Durchführung wohl kaum einigen – und unilateral angesagten Verfassungs- oder Unabhängigkeitsreferenden.¹² Ein indirekter Indikator dafür ist auch die unterschiedliche Konflikthaftigkeit von beidseitig vereinbarten oder unilateralen Unabhängigkeitsreferenden. Aus Letzteren sind oftmals Manipulationen bekannt, bei denen das Augenmerk offenbar nicht auf Discretion gerichtet war. Demgegenüber ist bei beidseitig akzeptierten und verhandelten Unabhängigkeitsreferenden die Integrität des Verfahrens zentral.

Für die wissenschaftliche Forschung, die sich mit der Integrität von Wahlen beschäftigt, die „Wahlforensik“, ist die kaum überblickbare Zahl der Möglichkeiten wie Wahlen und Referenden irregulär und illegitim verfälscht werden können, eine Herausforderung. Untersuchungen der Integrität von Wahlen und Abstimmungen sind zwangsweise stets auf einzelne Abläufe und einzelne Merkmale (Variablen) beschränkt. Die Vielzahl erschliesst sich aus den sieben Schritten, die Andreas Schedler als erforderlich ansieht, damit eine Wahl regulär abläuft. Ich übertrage hier sechs der sieben Schritte sinngemäss auf Abstimmungen.¹³

11 Mendez und Germann, *Contested Sovereignty: Mapping Referendums on Sovereignty over Time and Space* (Fn 8).

12 L. T. Farley, *Plebiscites and Sovereignty: the Crisis of Political Legitimacy* (London: Westview), 1986.

13 A. Schedler, *The Menu of Manipulation*, *Journal of Democracy* 13(2), 2002, S. 36.

1. Welche Vorlagen kommen zur Abstimmung, und in welcher Kombination? Wer formuliert die Abstimmungsvorlagen und die Abstimmungsfragen, und wie wird der Wahlzettel gestaltet?
2. Haben alle Seiten die nötigen politischen Rechte (z.B. Versammlungsfreiheit) und gleiche Chancen, einen Abstimmungskampf zu führen? Haben alle Seiten gleichberechtigt Zugang zu (öffentlichen) finanziellen Ressourcen, und können sie ihre Position in den Medien darstellen?
3. Haben alle Bürgerinnen und Bürger gleiche Rechte zur Stimmabgabe?
4. Wird auf die Stimmberechtigten Druck oder Zwang ausgeübt? Werden Stimmen gekauft?
5. Zunächst, werden alle Stimmen gezählt, und entspricht das Resultat den abgegebenen Stimmen? Wird das Resultat korrekt übermittelt? Weiter stellt sich aber auch eine ganze Reihe von Fragen bezüglich Entscheidungsprozeduren und -hürden in Referenden: Wie ist etwa in Souveränitätsreferenden mit sich widersprechenden Mehrheiten (betroffene Region versus Gesamtstaat) umzugehen? Wie werden Variantenabstimmungen mit zyklischen Ergebnissen entschieden? Lädt ein Beteiligungsquorum zur strategischen Stimmenthaltung ein, oder wird ein Beteiligungsquorum durch nicht-aktualisierte Wählerregister verfälscht?
6. Wird der Abstimmungsentscheid, auch wenn er gegen den Willen der repräsentativen Institutionen gefällt wurde, von Letzteren umgesetzt – insbesondere bei verbindlichen Volksentscheiden?¹⁴

Schedler's erstes Kriterium wird in dieser verkürzten Liste nicht aufgeführt, weil es kann nicht so einfach auf Abstimmungen übertragen werden. Es lautet, dass eine reguläre Wahldemokratie nur dann gegeben ist, wenn das Volk das Recht hat, mittels Wahlen alle Bereiche der Politik zu beeinflussen, sprich, dass keine Politikbereiche oder Posten der Kontrolle durch Wahlen entzogen sind. Dieser Aspekt ist in der Anwendung auf Abstimmungen umstritten. Übertragen auf Volksabstimmungen ergäbe sich daraus das radikal-direktdemokratische Recht, jederzeit Referenden und Volksinitiativen in allen Politikbereichen durchführen zu können, also auch zu Staatsfinanzen, zur Beschneidung von Minderheitenrechten, oder bezüglich internationaler Abkommen, die in manchen Ländern, die Volksabstimmungen praktizieren, von der direkten Demokratie ausgenommen sind.

14 E. R. Gerber, A. Lupia, M.D. McCubbins, und D.R. Kiewiet, *Stealing the Initiative. How State Government Responds to Direct Democracy* (Upper Saddle River (NJ): Prentice-Hall), 2001. Zur Schweizer Praxis: D. Bochsler, Das Schweizer Initiativrecht ist eine Fehlkonstruktion, *NZZ am Sonntag*, 2.03.2014.

Die lange Liste der Anforderungen zeigt primär auf, wie isoliert einzelne statistische Tests der Wahlforensik sind. Dies insbesondere angesichts der Erkenntnis aus der Wahlforschung, dass sich seit den 1990er-Jahren die gravierendsten Probleme mit Wahlen vom Wahltag (Schritt 5) in die Vorwahlperiode verschieben, und damit weniger gut beobachtbar sind.¹⁵ Für Abstimmungen dürften die Trends ähnlich verlaufen. Im verbleibenden Teil dieses Aufsatzes stelle ich einige der verwendeten statistischen Tests vor.

C. Gauss und die Wahlstatistik: Beispielhaftes zur Methode

Was im russischen Zarenreich die potemkinsche Fassade, sind in Putins Russland Wahlen. Und im Verlauf seiner vierten und gemäss Verfassung letzten Amtszeit hielt das Regime im Jahr 2020 ein Verfassungsreferendum ab. Dieses hatte den vielbeachteten Nebeneffekt, dass die Zählung der präsidentiellen Amtszeiten auf Null gestellt wurde. So kann Putin sein Amt bis ins Jahr 2036 verlängern – immer unter dem Vorbehalt, dass er sich in den Wahlen 2024 und 2030 wiederum zum Sieger erklärt. Das Forschungsteam Kobak, Shpilikin & Pshenichnikov hat die Resultate des Verfassungsreferendums aus dem Jahr 2020 genauer unter die Lupe genommen.¹⁶ Sie weisen auf ähnliche Auffälligkeiten hin, wie sie auch bei Wahlen immer wieder auftreten. Demnach häuften sich Zählkreise,¹⁷ die eine Zustimmung von 85% registrierten. Solange eine lokale Wahlbehörde rapportiert, dass von 1020 Stimmen genau 867 ein „Ja“ einlegten, sieht dies unverdächtig aus, und auch der Zustimmungsgrad von punktgenau 85.0% ist plausibel. Auffallend war die landesweite Häufung von Zählkreisen mit sehr runden Ja-Anteilen (85.0%, 90.0%, etc.). In der Kleinstadt Klinty rapportierten die meisten Zählkreise eine Stimmbeteiligung von haargenau 90.0% oder 91.0%, während in der Stadt Nalchik die meisten Zählkreise eine 80.0%-ige Wahlbeteiligung, mit 90.0%-iger Zustimmung berichteten. So unauffällig die absoluten Zahlen aussehen mögen, in Prozentwerte umgerechnet, ist

15 P. Norris, *Why Electoral Integrity Matters* (Cambridge: Cambridge University Press), 2014, S. 84.

16 D. Kobak, S. Shpilikin, und M. S. Pshenichnikov, Suspect peaks in Russia's "referendum" results, *Significance* 17, 2020, S. 8.

17 Zählkreise sind die kleinste Einheit, für die Abstimmungsergebnisse ausgezählt werden, oftmals das Einzugsgebiet eines Stimmlokals; in der Regel entsprechen sie einer Wahlurne. Insb. in urbanen Gebieten können Stimmlokale auch mehrere Wahlurnen und damit mehrere Zählkreise aufweisen.

die Verteilung viel zu uniform, als dass sie nicht handgefertigt wäre. Möglich ist etwa, dass eine übergeordnete Instanz den lokalen Wahlleitern Prozentquoten für die Zustimmung vorgegeben hat, und viel zu viele von ihnen diese Zielwerte punktgenau erreicht haben, oder aber dass eine übergeordnete Instanz die Wahlresultate im Nachhinein verändert hat.¹⁸

Diese Vermutungen erstaunen umso mehr, wenn man sich vor Augen führt, dass die Amateurhaftigkeit solcher Wahlergebnisse der Wahlbehörde schon lange bekannt sein muss. Nach der Duma-Wahl 2011 erlebte Russland die grösste Protestwelle seit den 1990er-Jahren; die Opposition sprach von einer gestohlenen Wahl. Ein Motiv der Proteste zeigte den deutschen Mathematiker Carl Friedrich Gauss, den Vater der statistischen Normalverteilung. Illustriert war das Poster mit einer grafischen Auswertung der Wähleranteile der Partei des Präsidenten, Einiges Russland, aus Zehntausenden von Wahllokalen quer durch Russland. Wie Stacheln ragen aus der Gauss'schen Verteilung in Zehn-Prozent-Schritten Spitzen heraus, Abweichungen, und zwar nicht zufällig, sondern haarscharf bei 50.0%, 60.0%, 70.0%, 80.0%, 90.0% und 100.0%. Doch so flächendeckend wie im Referendum von 2020, mit „Anomalien“ von geschätzt 3670 Wahllokalen, wurde das Fälschungsschema noch nie angewandt.¹⁹

I. Reflexionen zur Methodologie

Das dargelegte Verfahren ist in mancher Hinsicht bemerkenswert, und eignet sich vorzüglich zur Diskussion der Methodologie der Wahlforensik.

Zunächst ist es nicht zufällig, dass das Forscherteam um Kobak die Verfassungsabstimmung mit einem Verfahren analysiert, welches sie zuvor für die Überprüfung von Wahlresultaten verwendet und perfektioniert hat. Die Literatur zur Wahlforensik – der Begriff besagt es – beschäftigt sich zunächst mit der Integrität von Wahlen.²⁰ Ich kenne aus methodologischer

18 D. Kobak, S. Shpilkin, und M. S. Pshenichnikov, Integer Percentages as Electoral Falsification Fingerprints, *The Annals of Applied Statistics* 10(1), 2016, S. 54.

19 Kobak et al., Suspect peaks in Russia's "referendum" results (Fn 16).

20 R. M. Alvarez, T. E. Hall, und S. D. Hyde, Introduction: Studying Election Fraud, in R. Michael Alvarez, Thad E. Hall, und Susan D. Hyde (Hrsg.), *Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (Washington (DC): Brookings Institution), 2008, S. 1; C. Breunig und A. Goerres, Searching for electoral irregularities in an established democracy. Applying Benford's Law tests to Bundestag elections in Unified Germany, *Electoral Studies* 30(3), 2011, S. 534; J. Deckert, M. Myagkov, und P. Ordeshook, Benford's Law and the detection of election fraud, *Political Analysis* 19(3), 2011, S. 245; W. R. J. Mebane, Election forensics:

Sicht höchstens periphere Gründe, warum die gleichen Methoden nicht auch für die Analyse von Volksabstimmungen geeignet sein sollten. Zu den substanziellen Unterschieden zwischen Wahlen und Volksabstimmungen gehört erstens, dass in Wahlen viel mehr Variablen zu untersuchen sind (etwa die Stimmzahlen für alle Parteien, die Wahlbeteiligung, sowie leere und ungültige Wahlzettel), die voneinander abhängig sind. Manche Länder oder Bundesstaaten bringen gleichzeitig mehrere, inhaltlich voneinander unabhängige direktdemokratische Vorlagen zur Abstimmung, und Unabhängigkeit der Sachfragen mag für manche Quervergleiche vorteilhaft sein. Zweitens spielen bei Wahlen die Wahlkreise eine gewichtige Rolle, so dass manche Abweichungen von normalen Verteilungen womöglich auf Effekte der strategisch bestimmten Wahlkreisgrenzen zurückzuführen sind. Doch während für Referenden in aller Regel solche administrativen Grenzen keinen Einfluss auf das Resultat haben, und direkte strategische Effekte daher wenig plausibel sind, werden Referenden meistens von den gleichen Wahlbehörden und in den gleichen administrativen Zählkreisen durchgeführt und ausgezählt. Somit ist nicht ausgeschlossen, dass sich potenzielle administrativ-strategische Artefakte aus Wahlen auch auf Abstimmungen übertragen. In Kürze: es gibt kaum Gründe, die Abstimmungsforensik neu zu erfinden – und in der Tat werden alle in diesem Aufsatz beschriebenen Verfahren sowohl für Wahlen als auch für Abstimmungen verwendet.

Weiter lassen sich anhand des dargestellten Verfahrens einige Gütekriterien von wahlforensischen Verfahren darstellen.

Erstens erscheint das Vorgehen geeignet, um nicht natürlich auftretende Abweichungen zu erkennen, die darauf hindeuten, dass das rapportierte Abstimmungs- oder Wahlresultat in einem Teil der Zählkreise handgefertigt wurde. Es gibt gemäss meiner Kenntnis keine alternative Erklärung für solche Muster, sprich keinen Grund davon auszugehen, dass solche Verteilungen natürlich auftreten. Dies ist eines der beiden wichtigsten Kriterien zur

the second-digit Benford's law test and recent American presidential elections, in Michael Alvarez, Thad E. Hall, und Susan D. Hyde (Hrsg.), *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (Washington (DC): Brookings Institution), 2008, S. 162; M. Myagkov, P. Ordeshook, und D. Shakin, *The Forensics of Election Fraud. Russia and Ukraine*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009; F. M. Sjöberg, Autocratic adaptation: The strategic use of transparency and the persistence of election fraud, *Electoral Studies* 33, 2014, S. 233; P. Norris, *Why Electoral Integrity Matters*; J. Medzihorsky, Election Fraud: A Latent Class Framework for Digit-Based Tests, *Political Analysis*, 2015; D. Bochslers, J. Medzihorsky, C. Schürmann und P. Stark, *Report on the Identification of Electoral Irregularities by Statistical Methods* (Strasbourg: Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)), 2018.

Beurteilung der Messgüte statistischer Methoden zur Erkennung potenzieller Irregularitäten in Wahlen und Abstimmungen. Denn Methoden, die ganz natürliche politische Phänomene als Manipulation missdeuten, wären für die Wahlforensik wenig geeignet (hierzu der Fall Boliviens, Abschnitt E). Darüber hinaus gibt es eine wichtige Einschränkung, die universell gilt. Selbst wenn bei einem Abstimmungsergebnis ohne jeden begründeten Zweifel von einem menschlichen Artefakt ausgegangen werden kann, lässt sich daraus noch nicht auf Wahlfälschung schliessen; sie könnten auch einfach menschlicher Irrtum, oder das Ergebnis administrativer Nachlässigkeit (etwa einer Schätzung anstelle einer Auszählung des Resultates) sein (siehe Texas 1860, Abschnitt E). Universell gilt ferner, dass alle statistischen Methoden – die eingeführte wie andere – Annahmen treffen über eine 'natürliche' Verteilung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse. Solche können aus früheren Urnengängen oder allgemeinen mathematischen Gesetzen hergeleitet werden. Darauf aufbauend werden deutliche und häufige Abweichungen identifiziert, und die Plausibilität, und mögliche alternative Erklärungen der Abweichungen, diskutiert.²¹

Ein zweites Kriterium der Messgüte betrifft, wie gut die Methode Irregularitäten erkennt. Hier wäre anzumerken, dass die Methode nur eine sehr spezifische Form von Manipulationen erkennt, welche die Auszählung oder Übermittlung der Stimmen betrifft, und auch hier nur ein sehr spezifisches (mutmasslich sehr seltenes) Vorgehen der Wahlbehörden offenlegt. Die allermeisten Unregelmässigkeiten – insbesondere diejenigen vor der Auszählung, aber auch die meisten möglichen Probleme bei der Auszählung (siehe Schedler's Liste in Abschnitt B) – bleiben unerkannt. Daher können weder negative Befunde dieses Prüfverfahren hier noch jegliche andere Verfahren dazu dienen, eine Abstimmung als 'sauber' (manipulationsfrei) zu apostrophieren. Sie können bloss einen allfälligen Verdacht ausräumen, dass eine ganz spezifische Manipulation systematisch vorgenommen wurde.²²

Drittens basiert auch jede bestens ausgeklügelte und valide Methode immer auf Wahrscheinlichkeiten. Die identifizierten Abweichungen können auch rein zufällig erfolgen. Die Statistik gibt eine Wahrscheinlichkeit an, aufgrund der eine Verteilung der Erwartung folgt, oder davon abweicht (ob aufgrund menschlicher Manipulation oder natürlicher Prozesse sei dahin-

21 D. Baum, Pinpointing Apparent Fraud in the 1861 Texas Secession Referendum, *Journal of Interdisciplinary History* 32(2), 1991, S. 201.

22 Bochslers et al., Report on the Identification of Electoral Irregularities by Statistical Methods (Fn 20).

gestellt). Sprich, die identifizierten Abweichungen können immer auch zufällig erfolgt sein. Analysieren wir eine grosse Zahl von Abstimmungen, oder innerhalb einer Abstimmung eine grosse Zahl von Merkmalen (etwa Ja-/Nein-Stimmen oder gar Variantenabstimmungen, leere und ungültige Stimmzettel, Wahlbeteiligung) steigt die Wahrscheinlichkeit, dass eine rein zufällig vorkommende Verteilung bei einer der mehreren zu analysierenden Variablen einem der Muster entspricht, das unsere Methode als auffällig interpretiert. Leemann und Bochslers passen daher die Testkriterien so an, dass bei einer grösseren Zahl parallel durchgeführter statistischer Tests auch das Mass der (vermeintlichen) Abweichungen von der Verteilung höher angesetzt werden muss.²³

Und viertens arbeiten auch in manchen fehlhaften Wahlbehörden Fachleute. Sie können sich über die Testmethoden informieren, und ihre Resultate dagegen immunisieren (siehe Schlussfolgerungen).

D. Verteilungen und Zahlengesetze

In der Umfrageforschung leistete der Soziologe Andreas Diekmann Pionierarbeit, um aus Zahlen herauslesen, ob sie authentisch sind oder nicht.²⁴ Er stützte sich dabei auf ein Zahlengesetz, das auf sehr viele natürliche Zahlen Anwendung findet, wie sie in Umfragen häufig erfragt werden. Das Gesetz kann auch auf (positive) Zahlen aus dem Alltag angewendet werden, wie den Saldo auf dem privaten Bankkonto, oder auf die Distanz zwischen Wohn- zum Arbeitsort, und zwar unabhängig von der Währung, in der das Bankkonto geführt bzw. dem Mass (Meter, Ellen, Inches), in welchem gerechnet wird. Wenn eine grosse Zahl solcher Zahlen vorhanden ist, sollten diese einem natürlichen Gesetz zur Verteilung der ersten Ziffern folgen. Gemäss Benford's Gesetz beginnen all diese Zahlen etwas häufiger mit der Ziffer 1 als mit darauffolgenden Ziffern. Am seltensten steht eine 9 an erster Stelle. Daraus lässt sich die erwartete Verteilung der ersten Ziffer berechnen; und natürlich ebenso für die zweite, dritte und weitere Zahlenstellen. Für diese nähert sich das Gesetz einer gleichförmigen Verteilung an. Davon ausgenommen sind Zahlen mit einer natürlichen Obergrenze, also beispielsweise Telefonnummern oder das Lebensalter.

23 L. Leemann und D. Bochslers, A Systematic Approach to Study Electoral Fraud, *Electoral Studies* 35, 2014, S. 33.

24 A. Diekmann, Not the First Digit! Using Benford's Law to Detect Fraudulent Scientific Data, *Journal of Applied Statistics* 34, 2007, S. 321.

Dieses Gesetz wendete Diekmann auf Umfragedaten an, im Wissen darum, dass es unter den Mitarbeitenden von Umfrageinstituten ehrliche gibt, und andere, die einzelne Zahlen im Fragebogen selber erfinden. Sobald Menschen Zahlen frei erfinden, verfehlen sie die Benford-Verteilung; in grösseren Zahlenmengen lässt sich diese Abweichung messen.

Die Benford-Methode erfreut sich in der Wahlforensik grosser Beliebtheit. In ihrer Anwendung auf mehrere Wahlen und Abstimmungen auf dem amerikanischen Kontinent stossen Pericchi und Torres²⁵ sowie Jiménez²⁶ im Venezolaner Referendum von 2004 zur Abberufung des Präsidenten auf eine auffällig gleichförmige Verteilung von Abstimmungsergebnissen. Die Stimmabgabe erfolgte teils manuell, teils elektronisch. Und während die auf Papier abgegebenen Stimmen regulär zu sein schienen (immer in Bezug auf das Benford-Gesetz), war die jeweils zweite Stelle der sich auf die elektronische Stimmabgabe beziehenden Zählkreisresultate auffällig gleichmässig. Dieser Umstand wäre gemäss Wahrscheinlichkeitsrechnung bei einer regulären Zählung kaum möglich. Gemäss Benford müssten eigentlich die Null und die Eins etwas häufiger vorkommen, und die Neun am wenigsten oft.

Das Venezolaner Referendum wurde in der Forschung weit beachtet, der Benford-Test wurde aber auch anderswo angewandt, beispielsweise bei russischen Wahlen, und ist inzwischen weit bekannt. Offenbar auch bei den russischen Wahlbehörden. Kalinin und Mebane haben festgestellt, dass in den russischen Parlamentswahlen 2016 die letzte Ziffer haargenau dem theoretischen Erwartungswert entsprach.²⁷ Wiederum fiel das Resultat auf: statistische Verteilungen folgen nie punktgenau der theoretischen Verteilung, sondern weisen geringe Abweichungen auf. Die Verteilung liefert einen Hinweis darauf, dass eine zentrale Stelle die Ergebnisse aus den knapp 97'000 Zählkreisen genau unter die Lupe genommen hat, um statistische Auffälligkeiten, die auf Fälschungen hinweisen, zu entfernen, ihre Arbeit aber zu gründlich gemacht hat, ja gar auffallend gründlich.

25 L. Pericchi und D. Torres, "Quick Anomaly Detection by the Newcomb-Benford Law, with Applications to Electoral Processes Data from the USA, Puerto Rico and Venezuela," *Statistical Science* 26(4), 2011, S. 502.

26 R. Jiménez, "Forensic Analysis of the Venezuelan Recall Referendum," *Statistical Science* 26(4), 2011, S. 564.

27 K. Kalinin und W. R. J. Mebane, *When the Russians fake their election results, they may be giving us the statistical finger*, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/01/11/when-the-russians-fake-their-election-results-they-may-be-giving-us-the-statistical-finger> (Zugriff 10.6.2022).

E. Analyse der politischen Geografie

Für die meisten Formen des Wahlbetrugs gibt es keine statistischen Nachweise. So kann etwa grossflächiger Stimmenkauf nicht mittels statistischer Methoden nachgewiesen werden. Wir wissen zwar, dass marginalisierte, bildungsferne Bevölkerungsteile auf Geschenke oder finanzielle Tauschgeschäfte nicht verzichten können, und so leichte Beute für Stimmenkäufer sind. Manche Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter haben ein gutes Auge dafür: sie stellen etwa Leute fest, die auffällig unauffällig vor Wahllokalen patrouillieren. Es wäre ein leichtes eine statistische Methode zu entwickeln, die Wählerströme aus Armutsvierteln identifiziert, und diesen den Stempel des Wählerkaufs aufdrückt. Damit würden wir aber Parteien, die sich redlich um eine Verbesserung der Lebensverhältnisse der Ärmsten bemühen, und dafür in Wahlen und Abstimmungen belohnt werden, zu Unrecht in Verruf bringen.

Die angesprochene Analyse-methode – der Vergleich von sozioökonomischen Daten mit Abstimmungsergebnissen – beruht auf der politischen Geografie, und gehört damit zur zweiten Familie von wahlforensischen Analyseverfahren. Nebst soziologischen Aspekten der politischen Geografie gehören hierzu auch (temporale) Vergleiche von Wahl- und Abstimmungsergebnissen. Stets wird das Stimm- oder Wahlverhalten in den Zählkreisen mittels Resultaten aus früheren Wahlen und Abstimmungen erklärt, mittels der soziologischen Struktur, oder aber es lassen sich mehrere Vorlagen (oder Teilfragen) vergleichen, über die gleichentags abgestimmt wird, oder gar mehrere Variablen (z.B. Beteiligung und Zustimmung) derselben Vorlage. In allen Fällen wird ein Modell geschätzt, das die territorialen Unterschiede in den Wahl- und Abstimmungsergebnissen zu erklären versucht, meistens die Unterschiede zwischen den Zählkreisen, manchmal aber auch auf höheren Aggregationsebenen (Gemeinden, Bezirke). Vermeintliche Auffälligkeiten in Wahl- und Abstimmungsergebnissen können sich als Folge natürlicher Phänomene entpuppen, etwa der Wahlgeografie.²⁸ Klimek und Koautoren weisen beispielsweise in einer nicht publizierten Studie (Preprint) zum türkischen Verfassungsreferendum von 2017 auf eine verdächtige Korrelation von uniformer Stimmabgabe mit hoher Wahlbeteiligung in

28 Bochsler et al., Report on the Identification of Electoral Irregularities by Statistical Methods (Fn 20).

einem Teil der Zählkreise hin.²⁹ Sie werten dies als Hinweis darauf, dass die lokale Wahlbehörde im Namen der Nicht-Stimmenden regierungstreue Wahlzettel eingeworfen hat. Doch territoriale Unterschiede – etwa in der Homogenität der Wahlergebnisse – brauchen nicht unbedingt das Resultat lokaler Manipulationen von Abstimmungsergebnissen zu sein: es gibt auch einen allgemeinen soziologischen Trend zu stärkerer politischer Kohäsion in peripheren Regionen, kleineren Ortschaften, oder in Gebieten mit einer spezifischen sozioökonomischen Struktur oder einem hohen Anteil ethnischer Minderheiten.³⁰ Die Korrelation hoher Wahlbeteiligung mit der Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder eine der Optionen auf dem Referendums-Stimmzettel kann das Resultat einseitiger Mobilisierung sein. Korrelationen von Wahlbeteiligung und Parteistärke sind auch in alten Demokratien üblich.³¹

Mit diesem Problem sind alle Analyseverfahren behaftet, die versuchen aufgrund der Wahlgeografie plausible von weniger plausiblen Resultaten zu unterscheiden. Die Geografie selbst liefert eine Vielzahl von Erklärungen, und letztlich ist fraglich, was auf eine Fälschung hindeutet, und was auf natürliche oder strategische Effekte. Erik Herron betrachtet in seiner Analyse von Wahlen und eines Referendums in Aserbaidschan unter anderem die Wahlbeteiligung, die Häufung von Stimmen in Abwesenheit (mobile Wahlurnen oder Stimmabgabe in anderen Wahllokalen), und wertet besonders hohe Werte auf den beiden Variablen als mögliche Indikatoren für eine Wahlfälschung.³² Allerdings sind solche Indikatoren sehr zweifelhafte Beweise von Wahlbetrug. Es ist daher darauf hinzuweisen, dass Herron nicht von Wahlbetrug spricht, sondern diese Variablen nur indirekt verwendet, um potenziell problematische Stimmlokale zu erfassen.

-
- 29 P. Klimek, R. Jiménez, M. Hidalgo, A. Hinteregger und S. Thurner, Election forensic analysis of the Turkish Constitutional Referendum 2017, 2017, arXiv preprint.
 - 30 S. Coleman, The Effect of Social Conformity on Collective Voting Behaviour, *Political Analysis* 12, 2004, S. 76. Bemerkenswert scheint, dass Klimek et al. (Fn 29) selber feststellen, dass das Muster in kleineren und peripheren Wahllokalen auftritt, aber schreiben hierzu, dass in kleineren Wahllokalen Manipulationen einfacher durchführbar sind. Damit orientieren sie sich sicherlich nicht am Prinzip 'in dubio pro reo'.
 - 31 B. Grofman, G. Owen, und C. Collet, Rethinking the partisan effects of higher turnout: So what's the question?, *Public Choice* 99, 1999, S. 357.
 - 32 P. S. Herron, Measuring Dissent in Electoral Authoritarian Societies: Lessons From Azerbaijan's 2008 Presidential Election and 2009 Referendum, *Comparative Political Studies* 44(11), 2011, S. 1557.

Im Bewusstsein dieses Problems verwenden andere Autorinnen und Autoren die Geografie der Wahlresultate nur als ein Hilfselement, das kombiniert mit weiteren Kriterien durchaus interessant wird, etwa im Fall des oben erwähnten Venezolaner Recall-Referendums. Unter anderem haben Taylor,³³ Febres Cordero und Márquez³⁴ die Resultate aus all jenen Wahllokalen genauer analysiert, in denen mehrere elektronische Wahlmaschinen zum Einsatz kamen. Die Stimmenden werden in einem Verfahren, das auf der Personen-Identifikationsnummer basiert, zufällig einer der mehreren Wahlmaschinen zugewiesen; daher sollten die Resultate der einzelnen Wahlmaschine nur im Zufallsbereich voneinander abweichen. Die Analysen kommen zu widersprüchlichen Resultaten, was auf das unterschiedliche Mass an methodologischer Stringenz der Studien zurückzuführen sein dürfte. Jiménez zeigt in einer akribischen Analyse beispielsweise auf, dass eine Studie fälschlicherweise geografisch benachbarte Wahlmaschinen miteinander verglichen haben, die aber nicht im gleichen Wahllokal platziert waren, womit diese Zufallszuteilung nicht zutrifft. Andere haben zu wenig komplexe statistische Modellierungen verwendet haben, oder er weist darauf hin, dass sich die Interpretation ändern kann, je nachdem ob nur die Ja- und Nein-Stimmen zwischen den Wahlmaschinen verglichen werden, oder ob auch die Enthaltungen in der Analyse berücksichtigt werden.³⁵

1861 führte Texas ein Referendum über eine mögliche Sezession durch. Dale Baum hat die Ergebnisse auf Ebene der Bezirke mit den Ergebnissen der vorhergehenden Präsidentschaftswahl von 1860 verglichen. Während diese Wahl insgesamt eine gute Voraussage ermöglicht, sowohl hinsichtlich der Zustimmung zum Referendum als auch bezüglich der Stimmbeteiligung, tanzten rund zwei Dutzend Bezirke aus der Reihe, sprich sie hatten grosse Residuen bei einer der beiden abhängigen Variablen (Zustimmung und Beteiligung), oder gar bei beiden. Baum untersuchte diese qualitativ genauer, um Hinweise zu finden, die die Ausreisser erklären könnten. In manchen Fällen handelte es sich um offensichtlichen menschlichen Irrtum – etwa bei der Übermittlung der Resultate. In anderen Fällen stiess er in der lokalen Presse auf Hinweise auf mögliche Unregelmässigkeiten. In dieser Kombination – statistische Abweichungen und Hinweise auf Betrug,

33 J. Taylor, *Too many ties? An empirical analysis of the Venezuelan recall referendum counts* (Stanford (CA): Stanford University), 2005.

34 M. M. Febres Cordero und B. Márquez, A Statistical Approach to Assess Referendum Results: the Venezuelan Recall Referendum 2004, *International Statistical Review* 74(3), 2006, S. 379.

35 Hierzu: Jiménez, Forensic Analysis of the Venezuelan Recall Referendum (Fn 26).

und zwar genau in denjenigen Gebieten, die durch die Statistik ausgewiesen wurden – schien letzterer naheliegend.

Ganz im Sinne der Texanischen Analyse verbinden Leemann und Bochsler geografische Merkmale mit systematischen Merkmalen, die mit Unregelmässigkeiten zusammenhängen könnten, in einer Untersuchung einer Volksabstimmung im Schweizer Kanton Bern.³⁶ Dort wurde über eine ökologische Reform der Motorfahrzeugsteuer abgestimmt, mit sehr knappem Ausgang, worauf die oberste Justizbehörde eine Nachzählung anordnete. Doch als diese beschlossen war, hatten 30 Gemeinden (von 383 Gemeinden) die Wahlzettel bereits vernichtet, entgegen der Weisung der Wahlbehörde diese angesichts des laufenden Justizverfahrens aufzubewahren. Damit war die Nachzählung nicht mehr möglich. Gegenüber den Untersuchungsbehörden erklärte jede einzelne der fehlbaren Gemeinden, wie es zur Vernichtung der Wahlzettel kam. In den meisten Fällen machten die Gemeinden das Reinigungspersonal, Auszubildende oder andere Subalterne dafür verantwortlich. Die dreissigste Gemeinde fand die Wahlzettel wieder – zu einem Zeitpunkt als die Nachzählung hinfällig geworden war. Leemann und Bochsler gingen der Frage nach, ob die zunächst rapportierten Resultate Hinweise auf Unregelmässigkeiten in den 30 fehlbaren Gemeinden (identisch mit 30 Zählkreisen) lieferten.

Einerseits identifizieren sie eine Reihe von Zählkreisen (hier: Gemeinden), für die externe, also nicht aus der Statistik gewonnene, Hinweise auf seltsame Abläufe nach dem Wahltag vorlagen. Andererseits erlaubt es ihnen die Zahlenlage, die Resultate der jeweiligen Zählkreise nicht nur aufgrund historischer Vergleichswahlen oder -abstimmungen vorherzusagen, sondern vielmehr schätzen sie auch Modelle, die die verschiedenen Variablen, die aus dem entsprechenden Wahltag resultieren (hier: mehrere Abstimmungsfragen) zueinander in Verbindung stellt. Zunächst wenden sie das Verfahren in einer Placebo-Analyse auf frühere Abstimmungen an, um die Validität der Methode zu überprüfen, also insbesondere um mögliche Typ I-Fehler (falsche Positive) zu erkennen. Allen Methoden der Wahl- und Abstimmungsforensik haftet der Verdacht an, dass vermeintlich auffällige Werte ebenso gut das Ergebnis natürlicher Phänomene oder strategischen Akteurverhaltens, inkl. der strategischen Festlegung von Wahlkreisen und Zählkreisen, sein könnten.

Dabei kommen ihnen drei spezifische Gegebenheiten zu Hilfe. Erstens handelt sich um ein weltweit rares Beispiel von Variantenabstimmungen, also einer Abstimmung, bei welcher die Stimmberechtigten zwischen mehr

36 Leemann und Bochsler, A Systematic Approach to Study Electoral Fraud (Fn 23).

als nur einer Zustimmung oder Ablehnung entscheiden können.³⁷ Im fraglichen Fall konnten die Stimmberechtigten über zwei Versionen einer Gesetzesrevision befinden, was – zusammen mit einer Eventualfrage über die Präferenzen im Falle einer doppelten Annahme beider Gesetzesvarianten – zu drei Teilfragen auf dem Stimmzettel führte. Die Teilfragen stehen inhaltlich in einem Bezug zueinander, was sich auch in Korrelationen der Resultate der Teilaspekte der Abstimmung niederschlägt. Andernorts treten solche Korrelationen auch auf, sei es zwischen der Zustimmungsrate und der Stimmbeteiligung (wie im texanischen Beispiel), oder zwischen mehreren Sachvorlagen, und ggf. Wahlen, die am gleichen Tag zur Abstimmung kommen. Zweitens hatten sie aufgrund der 30 Gemeinden eine klar definierte, und zudem tatsächlich externe (nicht vom Abstimmungsergebnis hergeleitete) Verdachtsgruppe. Das mag aussergewöhnlich anmuten, aber es gibt in anderen Kontexten gleichwertige Indikatoren, etwa Wahllokale oder Gemeinden mit nicht-überparteilichen Wahlbehörden, Zählkreise in denen die Wahl angefochten wurde, örtliche Diskrepanzen zwischen Exit-Polls und echten Resultaten,³⁸ oder Zählkreise mit einer grossen zeitlichen Verzögerung bei der Auszählung.³⁹ Selbstverständlich sollte die Methode, die im zweiten Schritt zur Messung von Auffälligkeiten verwendet wird, nicht abhängig sein von den Merkmalen, die im ersten Schritt verwendet wurden um die Wahllokale mit einer erhöhten Anfälligkeit auf Manipulationen zu identifizieren. Es wäre also unzulässig, im ersten Schritt Abstimmungslokale zu denen Wahlbeschwerden eingegangen sind oder Hochburgen der Regierungspartei als mögliche Quellen von Unregelmässigkeiten zu identifizieren, falls diese in irgendeiner Art den im zweiten Schritt betrachteten statistischen Test beeinflussen könnten,⁴⁰ oder falls Abstimmungsbeschwerden aufgrund von statistischen Auffälligkeiten erhoben wurden. Drittens bietet die häufige Praxis von Volksabstimmungen in der

37 D. Bochsler, The Marquis de Condorcet goes to Bern, *Public Choice* 144(1-2), 2010, S. 119.

38 R. Prado und B. Sansó, The 2004 Venezuelan Presidential Recall Referendum: Discrepancies Between Two Exit Polls and Official Results, *Statistical Science* 26(4), 2011, S. 517.

39 Der Zeitpunkt der Berichterstattung des vorläufigen Wahlergebnisses stand auch im Zentrum der Kontroverse um die vermeintlich gefälschte Präsidentschaftswahl in Bolivien, 2019. Zur Identifikationsstrategie basierend auf dem Zeitpunkt der Resultatsübermittlung, siehe N. Idrobo, D. Kronick und F. Rodriguez, Do shifts in late-counted votes signal fraud? Evidence from Bolivia, *Journal of Politics* 84(4), 2022, S. 2202.

40 Beispielhaft: Jiménez, Forensic Analysis of the Venezuelan Recall Referendum (Fn 26).

Schweiz, und von Variantenabstimmungen im Kanton Bern, genügend Vergleichsdaten, einerseits zwecks Vorhersagung des Wahlergebnisses nach Zählkreisen und zur Identifizierung von Abweichungen, andererseits für die Placebo-Tests.

Resultate zeigen, dass in den Gemeinden, die ihre Wahlzettel verloren hatten, die Stichfrage weniger häufig offengelassen wurde. Die Stichfrage ist eine Besonderheit der Stimmzettel, die in der Schweiz bei Variantenabstimmungen verwendet werden. Viele der Stimmenden lassen die Stichfrage offen, obwohl sie durchaus wichtig sein kann, im untersuchten Referendum gab sie gar den Ausschlag. In mehreren Gemeinden, die ihre Wahlzettel verloren hatten, war die Anzahl leerer Stichfragen klein, und zwar so klein, dass dies bei einer genaueren Analyse kaum erklärbar ist. Doch ob diese Abweichung tatsächlich statistisch signifikant war (also nicht bloss zufällig) ist im spezifischen Fall eine Interpretationsfrage, die mit dem Untersuchungsdesign zusammenhängt, und der Frage welcher statistische Test angewandt werden muss. Bei konservativer Lesart sind die Abweichungen zu wenig systematisch als dass sie erhärtete Schlüsse zulassen würden.

Der Ausgang direktdemokratischer Abstimmungen kann sowohl rechts als auch links in der Regressionsgleichung fingiert werden. Im bis dato womöglich wichtigsten und folgenschwersten Anwendungsfall der Wahlforensik, den bolivianischen Präsidentschaftswahlen 2019, stand das Verfassungsreferendum auf der rechten Seite der Gleichung, oder zu Deutsch, die Resultate des Referendums von 2016 dienten dazu, die Betrugsvorwürfe in den Präsidentschaftswahlen drei Jahre darauf zu entkräften. Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die die Wahl 2019 beobachtete, wies in ihrem Bericht auf statistische Auffälligkeiten im Wahlergebnis hin.⁴¹ Dies war ein innovativer Schritt – statistische wahlforensische Untersuchungen fliessen sonst nicht in die Berichte von Wahlbeobachtungsmissionen ein.

Doch von vorne. Im Oktober 2019 stand der bolivianische Staatspräsident Evo Morales im ersten Wahlgang zur Wiederwahl. Die Möglichkeit einer dritten Amtszeit hatte er sich mit dem Verfassungsreferendum im Vorjahr eröffnet. Gemäss der zuerst eintreffenden provisorischen Teilergebnisse verpasste der linke Amtsinhaber Morales das notwendige Mehr von 40% für die Wahl im ersten Wahlgang. Im Verlauf der Wahlnacht trafen aber neue Resultate ein, und wendeten das Blatt allmählich zu Gunsten von Morales. Schliesslich unterbrach die Wahlkommission die Berichterstat-

41 Organization of American States *Electoral integrity analysis. General Elections in the Plurinational State of Bolivia. Preliminary Findings*, 2019, OAS.

tung über die Wahlergebnisse, wie sie es immer macht während Pressekonferenzen, doch dieses Mal gab es eine Pause von 23 Stunden bis die Resultate aller verbleibenden Wahllokale publiziert wurden, und nun stand Morales als Sieger fest. Die OAS nahm diesen Zeitsprung statistisch unter die Lupe. Den Sprung in den Stimmenzahlen zum Zeitpunkt der Unterbrechung führte die Organisation Amerikanischer Staaten als Beweis für gross angelegten Wahlbetrug an. Es kam zu Unruhen; Polizei und Militär verweigerten Morales den Gehorsam, der Präsident wurde gestürzt.

Die Turbulenzen vom Oktober 2019 sorgten in der Weltöffentlichkeit für grosse Beachtung, der Bericht der Wahlbeobachter wurde sowohl in Bolivien als auch international als Beweis für den Wahlbetrug hochgehalten. Die darin verwendete Methode wurde meines Wissens noch nie zum Aufspüren von Wahlbetrug angewandt. Sie ist dafür auch nicht geeignet.⁴² Eine Analyse des Autorenteam's Idrobo, Kronick und Rodriguez, deutet darauf hin, dass der angebliche Beweis der Wahlfälschung einer genaueren Betrachtung nicht standhält. Das Gegenargument ist einfach und einleuchtend: weltweit treffen Wahl- und Abstimmungsergebnisse nach der Schliessung der Stimmlokale immer gestaffelt bei der zentralen Wahlkommission ein. Das hängt mit landesspezifischen Faktoren zusammen, etwa der Grösse der Zählkreise oder der unterschiedlichen Komplexität des Zählprozesses, etwa wegen der Anzahl Vorlagen. Bei Fehlen elektronischer Übertragungsmöglichkeiten kommen die unterschiedlich langen Anfahrtswege hinzu. Wo auch immer gewählt oder abgestimmt wird, sind damit die zuerst eintreffenden Resultate (ohne Gewichtung oder Entzerrung) keineswegs repräsentativ. In Bolivien treffen zuerst Resultate aus den Zentren ein, und später die Resultate aus peripheren Gebieten, wo viele Indigene wohnen, also der Hausmacht des ersten indigenen Präsidenten des Landes, Evo Morales. Indiro's Forschungsteam verwendete das Resultat des thematisch ähnlich gelagerten Verfassungsreferendums von 2016 (dritte Amtszeit von Morales) als Vergleichsbasis für die Präsidentschaftswahlen, und wies nach, dass die politische Geografie der Präsidentschaftswahl 2019 ziemlich genau dem

42 Die Schätzung basiert auf einem Regressions-Diskontinuitätsdesign; mit der ordinalen Reihenfolge der eintreffenden Resultate als Erklärungsvariable. Die ordinale Reihenfolge vor der Unterbrechung der Berichterstattung dürfte eine Funktion der Geographie und der Grösse der Zählkreise sein. Nach dem Unterbruch wurden alle verbleibenden Resultate gleichzeitig übermittelt. Die Frage, ob die ordinale Reihenfolge nach der Unterbrechung tatsächlich das Gleiche misst (was eine Anforderung für die Validität der Methode wäre), wird im Bericht der OAS nicht angesprochen.

Graben entspricht, der sich auch im Referendum manifestierte. Noch wichtiger aber ist, dass unter Berücksichtigung dieser bekannten territorialen Konfliktlinie die Mehrheitsverhältnisse in den später eingetroffenen Resultaten der Präsidentschaftswahlen perfekt erklärt werden, es gibt also keinerlei statistische Hinweise darauf, dass sich während des Unterbruchs, oder in den betreffenden Wahllokalen etwas Besonderes ereignet hat. Dass bolivianische Wahlen in der Regel mangelbehaftet sind, bleibt selbstredend unbestritten, aber der zentrale Indikator für den Betrugsvorwurf der OAS ist damit entkräftet, und die Methode blossgestellt. Über die Gründe, warum sich die OAS von dieser in der Fachliteratur unbekannten Methode der Wahlforensik überzeugen liess, lässt sich nur spekulieren, über den Hergang ist mir nichts bekannt, auch nicht, ob er intern untersucht wurde.

Manchmal wollen auch autoritär regierte Länder selbst das Vertrauen in ihr Wahlverfahren stärken, etwa Aserbaidshan. Seit der Unabhängigkeit waren alle Wahlen gefälscht und unfrei, alle OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen kommen zu einem ernüchternden Bild. 2008 schritt die Wahlkommission zu technischen Hilfsmitteln, und installierte Videokameras in 500 von 5'359 Wahllokalen, um Transparenz im Wahlprozess für die Präsidentschaftswahlen 2008 zu schaffen. Auch das Referendum im Folgejahr wurde in manchen Lokalen direkt ins Internet übertragen; das Land befand über eine Verfassungsänderung um Ilham Aliyev, dem Sohn des früheren Präsidenten Heydar Aliyev, eine dritte Amtszeit zu ermöglichen. Durch die Videoüberwachung sind verbreitete Praktiken, wie etwa „Ballot Box Stuffing“, also das Auffüllen der Wahlurnen mit falschen Wahlzetteln, nicht mehr möglich. Erik Herron hat die Resultate aus Wahllokalen mit und ohne Webcams genauer analysiert.⁴³ In videoüberwachten Wahlstationen unterscheiden sich die Resultate signifikant: die entsprechenden Lokale rapportierten eine um 1.2% geringere Zustimmung für das Referendum, bei einer um 3% tieferen rapportierten Stimmbeteiligung. Ob es sich um einen direkten oder indirekten Effekt handelt, kann nicht eruiert werden. Ein direkter Effekt würde bedeuten, dass in videoüberwachten Wahllokalen Formen des Wahlbetrugs, die zu einem künstlichen Anstieg der Beteiligungszahlen führen, nicht länger möglich waren – womöglich fürchteten die lokalen Wahlkommissionen, dass das Auffüllen des Wahlbehälters mit Stimmzetteln in der Videoübertragung erkannt würde, oder aber sie wollten keine Wahlbeteiligung rapportieren, die von der tatsächlichen – in der Videoübertragung beobachtbaren – Zahl der Wählerinnen und Wähler abweichen würde. Ein

43 E. S. Herron, "The effect of passive observation methods on Azerbaijan's 2008 presidential election and 2009 referendum," *Electoral Studies* 29, 2010, S. 417.

indirekter Effekt läge vor, wenn ein kleiner, aber signifikanter Teil der Wählerinnen und Wähler in kameraüberwachten Wahllokalen ihr Wahlgeheimnis als nicht mehr gewährleistet sähe, und der Abstimmung deshalb fernblieb. Für die Präsidentschaftswahlen stellte Frederik Sjöberg demgegenüber auffällige Abweichungen bei der letzten Ziffer der übermittelten Wahlresultate fest, allerdings nur in den videoüberwachten Wahllokalen (das Referendum hatte er nicht untersucht).⁴⁴ Ein namhafter Teil der von dort übermittelten Resultate ist also nicht gezählt, sondern erfunden. Das passt zur Vermutung, dass das Aufstellen der Kameras die Formen der Manipulation geändert – denn den Wahlhelferinnen und Wahlhelfern unter Videoobservation waren die Hände gebunden –, aber nicht zum Verschwinden gebracht hat. Stattdessen hat sich die Wahlmanipulation verlagert, und findet nun während der Auszählung oder Übermittlung der Resultate statt.

F. Schlussbemerkungen

Viele der betrachteten Verfahren sind ausgeklügelt, beruhen etwa auf der Randomisierung der Stimmenden auf Wahlmaschinen. Sie zeigen einerseits, wie sehr die Wahlforensik die Details des Abstimmungsprozesses in die Definition der Methode einbeziehen muss, und andererseits die Grenzen der Übertragbarkeit der Methoden in andere Kontexte.

Eines haben aber alle Methoden gemeinsam: sie belichten nur einen kleinen Ausschnitt aus den vielen Schritten, die für faire und korrekte Wahlen und Abstimmungen notwendig wären, und in aller Regel auch nur eine ganz spezifische Form des Missbrauchs. Weil aber illegitime Eingriffe in jedem der Schritte erfolgen können, bleibt die Möglichkeit mittels statistischen Vorgehens die Qualität einer Wahl oder Abstimmung zu beurteilen, sehr beschränkt und lückenhaft, zumal für die meisten Schritte gar keine Tests bekannt sind. Selbst aufgrund der allgemeinen Natur statistischer Tests gilt: sie schlagen nur bei sehr deutlichen und gehäuft vorkommenden Abweichungen aus, umso deutlicher wenn mehrere Tests parallel durchgeführt werden (und dies korrekt in der Berechnung der Signifikanz berücksichtigt wird). Das heisst, dass der ausbleibende Warnhinweis (ein negatives Resultat) nie als Hinweis darauf verwendet werden kann, dass eine Wahl oder

44 Sjöberg, Autocratic adaptation: The strategic use of transparency and the persistence of election fraud (Fn 20).

Abstimmung korrekt durchgeführt wurde; selbst dann nicht, wenn die streitbare Manipulation eigentlich einem Muster entspricht, auf das der Test zugeschnitten wäre.

Tests lassen sich auch standardisieren – mit den erwähnten Vorbehalten. Der Schweizer Kanton St. Gallen etwa verwendet eine Software des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA), um noch während der Erfassung der Teilresultate am Abstimmungssonntag Hinweise auf mögliche Unregelmässigkeiten zu generieren. Hierzu werden automatisch Abweichungen – etwa in der Stimmbeteiligung – zwischen verschiedenen Vorlagen analysiert, oder es wird mittels Vergleichsvorlagen aus der Vergangenheit die Plausibilität der übermittelten Resultate überprüft. Bei solchen Abweichungen handelt es sich allerdings nicht zwingend um Wahlfälschungen. Gemäss der Staatskanzlei des Kantons St. Gallen (mündliche Auskunft) handelt es sich meistens um lapidare, aber folgeschwere administrative Fehler. Insbesondere kann es vorkommen, dass lokale Wahlbehörden die Ja- und Nein-Stimmen verwechseln, aber auch, dass ein Teil der Wahlzettel bei der Auszählung einer Vorlage nicht berücksichtigt wurde, wodurch die Stimmbeteiligung zwischen mehreren parallelen Urnengängen auseinanderklafft.

Es ist allerdings fraglich, ob standardmässige Tests geeignet sind, willentliche Manipulationen von Abstimmungen und Wahlen zu identifizieren. Sobald die Art der Tests bekannt ist,⁴⁵ wird eine professionelle Wahlbehörde – falls sie denn unredliche Absichten haben sollte – darauf reagieren, und die Resultate dahingehend bearbeiten, dass sie nicht weiter auffallen, etwa durch statistische Randomisierung manipulierter Zahlen. Die von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gerne betriebene Wahlforensik leidet unter dem gleichen Problem: publizierte Testverfahren werden auch Wahlbehörden bekannt, zumindest denjenigen mit Fachkenntnissen. Falls sie zudem die Reputation ihrer Arbeit im Auge haben, können sie allfällige Wahl- und Abstimmungsfälschungen vor dem Auge der Wissenschaft tarnen. Damit verliert jedes neu entwickelte Testverfahren mit der Publikation sogleich einen Teil seiner Wirkung.

45 Beispielsweise A. Hicken und W. R. J. Mebane, *A Guide to Election Forensics* (Ann Arbor (MI): University of Michigan), 2015.

Meinungsbildung im digitalen Raum im Vorfeld von Volksabstimmungen

Nadja Braun Binder¹

Abstract

Die freie Meinungsbildung ist von zentraler Bedeutung für die direkte Demokratie. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die zunehmende Nutzung sozialer Medien zur Informationsvermittlung und zur Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen die freie Meinungsbildung beeinträchtigen kann und ob diesbezüglich rechtlicher Handlungsbedarf besteht. Vor diesem Hintergrund erörtert der Beitrag zunächst die Rechtslage für den analogen Raum. Diese Analyse liefert wichtige Erkenntnisse über den bisherigen Umgang mit irreführenden Informationen, die auch im Rahmen der sozialen Medien nutzbar gemacht werden können. Sodann wird die potenzielle Gefährdung der freien Meinungs- und Willensbildung durch Falschinformationen oder durch Unklarheit hinsichtlich der Urheberschaft von Informationen untersucht und es wird diskutiert, wie den dabei ermittelten Herausforderungen aus rechtlicher Sicht zu begegnen ist. Dabei zeigt sich, dass die geltende Rechtsordnung Mittel und Wege bereithält, um mit den potenziell negativen Auswirkungen der politischen Kommunikation in den sozialen Medien umzugehen. Der Beitrag plädiert entsprechend dafür, die bestehenden Möglichkeiten im Rahmen der Anwendung von geltendem Recht bei Bedarf zu nutzen.

1 Dieser Beitrag greift u. a. auf Resultate aus einem Forschungsprojekt zur Digitalisierung der Schweizer Demokratie zurück. Siehe N. Braun Binder/M. Kälin, Rechtliche Aspekte der politischen Meinungsbildung, in: U. Bieri u.a. (Hrsg.), Digitalisierung der Schweizer Demokratie, TA-SWISS Publikationsreihe: TA 75/2021, 2021, 123 ff., abrufbar unter: <https://vdf.ch/publikationen/digitalisierung-der-schweizer-demokratie.html>. Auf alle in diesem Beitrag aufgeführten Internetlinks wurde zuletzt am 31.7.2022 zugegriffen.

A. Einleitung

In der Schweiz finden auf Bundesebene bis zu viermal jährlich Volksabstimmungen statt, wobei an einem Abstimmungstermin regelmässig mehrere unterschiedliche Abstimmungsgegenstände zu entscheiden sind.² Die Durchführung einer Volksabstimmung bedingt, dass sich die Stimmberechtigten im Vorfeld jeweils frei und unverfälscht eine Meinung zu den Abstimmungsgegenständen bilden können.³ In Zeiten zunehmender Nutzung sozialer Medien zur Informationsvermittlung und zur Kommunikation stellt sich die Frage, ob die freie Meinungsbildung insbesondere aufgrund von Falschinformationen, Ungewissheit hinsichtlich der Urheberschaft von Informationen oder personalisierter politischer Werbung beeinträchtigt werden kann und welche rechtlichen Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf eine rechtliche und dabei eine praktisch ausschliesslich schweizerische Perspektive. Der Fokus auf die rechtliche Analyse bringt es mit sich, dass die tatsächliche Relevanz von Phänomenen wie *fake news*, *social bots* oder *microtargeting* nicht vertieft untersucht werden kann.⁴ Stattdessen wird in abstrakter Weise, insbesondere gestützt auf die Rechtsprechung zu Abstimmungskampagnen im analogen Raum untersucht, welche Möglichkeiten in der Rechtsetzung und in der Rechtsanwendung in der Schweiz vorhanden sind, um einer Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung zu begegnen (B). Die so gewonnenen Erkenntnisse werden sodann auf die mit den sozialen Medien

2 Siehe z. B. A. Tschentscher/J. Marbach, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2020, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2020, Baden-Baden 2021, S. 131 ff. für eine Übersicht über die Themen im Jahr 2020.

3 Zur verfassungsrechtlichen Abstützung und Konkretisierung der freien Meinungs- bzw. Willensbildung im Vorfeld von Volksabstimmungen durch die Rechtsprechung siehe sogleich ausführlich Kap. B.

4 Für eine Beschreibung der jeweiligen Phänomene siehe Kap. C. Zur tatsächlichen Entwicklung hinsichtlich des Einflusses sozialer Medien auf die politische Meinungsbildung siehe etwa F. Gilardi/C. Dermont/M. Kubli, Die digitale Transformation der Demokratie, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 13 ff. (22 ff.); E. Weber, Politische Meinungsbildung in der Schweiz, in: U. Bieri u.a. (Hrsg.), Digitalisierung der Schweizer Demokratie, TA-SWISS Publikationsreihe: TA 75/2021, 2021, S. 47 ff. (58 ff.) abrufbar unter: <https://vdf.ch/publikationen/digitalisierung-der-schweizer-demokratie.html>; S. Salerno, Politische Kommunikation im digitalen Zeitalter, in: U. Bieri u.a. (Hrsg.), Digitalisierung der Schweizer Demokratie, TA-SWISS Publikationsreihe: TA 75/2021, 2021, S. 71 ff. (58 ff.) abrufbar unter: <https://vdf.ch/publikationen/digitalisierung-der-schweizer-demokratie.html>.

verbundenen potenziellen Herausforderungen für die freie Meinungs- und Willensbildung im Vorfeld von Volksabstimmungen übertragen (C.). Dabei wird besonders auf zwei Phänomene eingegangen: Falschinformationen (C. I.) sowie die Unklarheit hinsichtlich der Urhebererschaft von Informationen (C. II.). Der Beitrag endet mit einem Fazit (D.).

B. Rechtslage mit Blick auf Abstimmungskampagnen im analogen Raum

Gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV)⁵ sind die freie Willensbildung sowie die unverfälschte Stimmabgabe gewährleistet. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung soll „kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt werden, welches nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt“⁶. Dazu gehört die Garantie, dass „jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann“⁷. „Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden.“⁸ Ziel ist die Gewährleistung der „Offenheit der Auseinandersetzung“ im Vorfeld von Volksabstimmungen.⁹

Die freie Meinungsbildung kann durch unzulässige Einflussnahmen und Interventionen beeinträchtigt werden. Dabei macht es einen wesentlichen Unterschied, ob die Einflussnahme bzw. Intervention von *Behörden* (I.) bzw. privaten Trägern staatlicher Aufgaben oder von *Privaten* (II.) ausgeht. Die Ausführungen differenzieren im Folgenden zwischen diesen beiden Konstellationen.

5 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Systematische Rechtssammlung (SR) 101, abrufbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>.

6 Statt vieler: Bundesgerichtsentscheid (BGE) 141 II 297, E. 5.2; BGE 131 I 442 E. 3.1. m. w. N.

7 Siehe z. B. BGE 140 I 338, E. 5.

8 Bundesgericht (BGer), Urteil vom 12.02.2019 1C_24/2018, E. 4.1.

9 BGE 140 I 338, E. 5 m. w. N.; BGE 143 I 78, E. 4.3.; BGE 145 I 282, E. 4.1.

I. Information durch Behörden im Vorfeld von Volksabstimmungen

1. Reguläre Informationstätigkeit

Den Behörden kommt im Vorfeld von Volksabstimmungen eine wichtige Rolle als Bereitsteller von Informationen zu.¹⁰ Sie haben in Sachabstimmungen eine „Beratungsfunktion“ inne, die bisweilen sogar zu einer Informationspflicht führen kann.¹¹ Diese Beratungsfunktion nehmen sie durch die Formulierung von Abstimmungserläuterungen, aber auch durch andere Informationsmassnahmen wahr.¹² Die Information der Behörden muss dabei stets sachlich und objektiv bzw. „korrekt und zurückhaltend“¹³ sein.

Unproblematisch ist die behördliche Information bei Abstimmungen, wenn sie sachlich, transparent und verhältnismässig ist und dazu dient, zur freien Meinungsbildung der Stimmbevölkerung beizutragen.¹⁴ Das *Gebot der Sachlichkeit* verbietet, über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage falsch zu orientieren, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben.¹⁵ *Transparenz* bezieht sich auf die Offenlegung der Herkunft behördlicher Information und staatlicher Geldmittel. Eine verdeckte behördliche Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess oder eine verdeckte finanzielle Intervention sind unzulässig.¹⁶ Der

10 Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Konstellation der Informationstätigkeit zu eigenen Vorlagen und klammern die Informationstätigkeit zu Vorlagen anderer Gemeinwesen aus, da sich mit Blick auf die Herausforderungen der Digitalisierung keine grundsätzlich anderen Fragen stellen.

11 Siehe BGE 132 I 104, E. 3.2; 138 I 61, E. 6.2.; BGE 143 I 78, E. 4.4 m. w. N.; BGE 145 I 1, E. 5.2.1; BGE 146 I 129, E. 5.4, oder auch *M. Besson*, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, 141 ff.; *V. Martenet/T. von Büren*, L'information émanant des autorités et des particuliers en vue d'un scrutin, à l'aune de la liberté de vote, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 2013, 57 (59 f.); *P. Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, 685; *A. Töndury*, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2011, 341 (343 ff.).

12 BGer, Urteil vom 12.02.2019, 1C_24/2018, E. 4.1.

13 BGE 145 I 1, E. 4.1.; BGer, Urteil vom 12.02.2019, 1C_24/2018, E. 4.1.

14 Siehe z. B. BGE 132 I 104, 112 E. 4.1.; BGer, Urteil vom 12.02.2019, 1C_24/2018, E. 4.1.

15 BGE 145 I 282 E. 5.1.

16 Siehe dazu *Töndury*, Intervention (Fn. 11), 363ff. Zur Unzulässigkeit verdeckter finanzieller staatlicher Interventionen siehe BGE 132 I 104 E. 5. Ausführlich zu den aus Art. 34 Abs. 2 BV fließenden Anforderungen an die Transparenz in der

Verhältnismässigkeitsgrundsatz ist insbesondere bei staatlichen Interventionen zur Richtigstellung offensichtlich falscher oder irreführender Informationen von Bedeutung. Dort kommt ihm eine begrenzende Wirkung zu, indem der korrigierende Eingriff der Behörde in den Willensbildungsprozess zur (Wieder-)Herstellung eines offenen Meinungsbildungsprozesses geeignet, erforderlich und angemessen sein muss.¹⁷ Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz ist auch bei der Wahl der Kommunikationsmittel durch die Behörde zu berücksichtigen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung weniger die Frage der Zulässigkeit einer behördlichen Intervention an sich als vielmehr deren Art und Wirkung beurteilt.¹⁸

Eine klare Grenze ist dort zu ziehen, wo die behördlichen Informationen nicht dazu geeignet sind, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, also wenn diese etwa „in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen“.¹⁹

Für Abstimmungen auf Bundesebene sind die Informationsgrundsätze des Bundesrates auf Gesetzesstufe verankert. Art. 10a BPR²⁰ sieht vor, dass der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen informiert (Abs. 1), wobei er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet (Abs. 2), die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darlegt (Abs. 3) und keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertritt (Abs. 4).

Für Private, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, gelten dieselben Anforderungen an die Zulässigkeit der Einflussnahme in Abstimmungskämpfen wie für die Behörden. So hat das Bundesgericht etwa entschieden, dass Krankenversicherer in Abstimmungen, welche die Grundversicherung be-

Politikfinanzierung O. Ammann, Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig? Zur Bedeutung von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2020, Baden-Baden 2021, S. 88 ff.

17 Siehe hierzu auch Ziff. B.I.2.

18 BGE 143 I 78, E. 4.4; BGE 145 I 1, E. 5.2.1.

19 BGer, Urteil vom 12.02.2019, 1C_24/2018, E. 4.1; BGE 140 I 338, E. 5.1.

20 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1, abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688_688_688/de.

treffen, ihre Ansichten grundsätzlich kundtun dürfen. Ihre Aussagen müssen aber verhältnismässig, sachlich und transparent sein,²¹ denn im Bereich der obligatorischen Grundversicherung nehmen die Krankenkassen eine öffentliche Aufgabe wahr und sind daher wie Behörden zu behandeln.²²

2. Interventionspflicht zur Richtigstellung irreführender oder falscher Äusserungen

Neben der regulären Informationstätigkeit sind Interventionen der Behörden zur Richtigstellung von falschen oder irreführenden Äusserungen grundsätzlich erlaubt und sogar erwünscht.²³ Bisweilen erkennt das Bundesgericht gar eine Pflicht zur behördlichen Intervention zur Sicherstellung des bundesrechtlichen Anspruchs auf eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe an.²⁴ Allerdings steht den Behörden insbesondere bei der Beurteilung der Frage, inwiefern unsachliche, irreführende oder falsche Behauptungen durch Private einer behördlichen Korrektur bedürfen, ein weiter Ermessensspielraum zu.²⁵

3. Abgrenzung zwischen privaten und offiziellen Äusserungen von Behördenmitgliedern

Problematisch kann die Grenzziehung zwischen zulässigen individuellen und privaten Äusserungen einzelner Behördenmitglieder und offiziellen Verlautbarungen dieser Personen, die engeren Schranken unterliegen, sein. Treten Mitglieder von Behörden als Privatpersonen auf, so dürfen ihnen weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung untersagt werden.²⁶ Das Bundesgericht akzeptiert dabei auch, dass die betreffenden Personen ihre Funktion benennen und damit ihr Engagement für die öffentlichen Interessen und ihre Sachkunde hervorheben, was der Stellungnahme ein zusätzliches Gewicht verleiht. Unzulässig ist dagegen, wenn einzelne Behördenmitglieder ihren individuellen (privaten)

21 BGE 140 I 338, E. 7.2.

22 BGE 140 I 338, E. 6.

23 Siehe z. B. BGE 132 I 104, E. 4.1.; BGE 140 I 338, E. 5.3.

24 BGE 118 Ia 259, E. 3; BGer, Urteil vom 20.01.2011, 1C_472/2010, E. 4.2.; BGer, Urteil vom 16.02.2011, 1C_514/2010, E. 2.2. (nicht publiziert in BGE 137 II 177).

25 BGer, Urteil vom 20.01.2011, 1C_472/2010, E. 4.2.

26 BGE 89 I 437, E. 6.

Interventionen und Meinungsäußerungen einen unzutreffenden amtlichen Anstrich geben und dadurch den Anschein erwecken, es handle sich dabei um eine offizielle Verlautbarung namentlich einer Kollegialbehörde.²⁷ Zur Beurteilung, ob es sich um eine private oder amtliche Äusserung handelt bzw. ob fälschlicherweise der Anschein einer amtlichen Äusserung erweckt wird, wird auf die Wirkung abgestellt, welche die betreffende Äusserung auf eine durchschnittlich aufmerksame und politisch interessierte stimmberechtigte Person ausübt. Dabei können Inhalt und Form (z. B. die Verwendung eines amtlichen Briefpapiers oder amtlicher Insignien) Indikatoren sein.²⁸ Auch Verlautbarungen, deren *privater* Charakter unklar bleibt, können nach dem Bundesgericht die freie Willensbildung beeinträchtigen, „etwa wenn das Behördenmitglied eine bewusst falsche oder täuschende Sachdarstellung geben würde, die wegen der Autorität seiner amtlichen Funktion nicht ohne weiteres als solche zu erkennen wäre, besonders wenn sie von der politischen Gegnerschaft nicht mehr rechtzeitig richtig gestellt werden könnte“.²⁹

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Anwendung der Meinungsäusserungsfreiheit auf Behördenmitglieder, die sich als Privatpersonen am Abstimmungskampf beteiligen, wird in der Lehre verschiedentlich kritisiert.³⁰ Als kritikanfällig erweist sich dabei vor allem die Schwierigkeit der klaren Trennung zwischen amtlich und privat. So hatte das Bundesgericht etwa in Abstützung auf dessen polemischen Charakter, den von einem Gemeindepräsidenten verfassten und mit Amtsbezeichnung unterzeichneten Artikel in einer Lokalzeitung als private Äusserung eingestuft.³¹ Der polemische Charakter einer Äusserung kann aber spätestens in Zeiten der Kommunikation in den sozialen Medien kein taugliches Abgrenzungskriterium mehr sein. Behördenmitglieder, die sich als Privatpersonen äussern wollen, hätten dieser Logik folgend möglichst darauf zu achten, sich nicht zu sachlich und ausgewogen zu äussern, weil die Äusserung ansonsten eher als

27 BGE 130 I 290, E. 3.3.

28 BGE 130 I 290, E. 3.3.

29 BGE 130 I 290, E. 3.3.

30 Siehe etwa G. Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 1996, 255 (262); P. Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung: Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995, 115; B. H. Pirker, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, AJP 2017, 1366 (1367 f.).

31 BGE 119 Ia 271, E. 5d. Siehe zu den Schranken privater Meinungsäußerungen im Abstimmungskampf Ziff. B.II.2. hiernach.

amtliche und damit stärkeren Auflagen unterliegende Verlautbarung eingestuft würde.³² Sie würden damit geradezu animiert, sich (in den sozialen Medien) in polemischer Art und Weise zu beteiligen.

II. Informationen durch Private

1. Zulässige Informationstätigkeit

Äusserungen von Privaten sind grundsätzlich zulässig und unterstehen nicht denselben Anforderungen hinsichtlich Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit wie Verlautbarungen von Behörden.³³ Private Äusserungen stehen unter dem Schutz der Kommunikationsgrundrechte, insbesondere der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 BV).³⁴ Im Vorfeld von Volksabstimmungen greift zudem Art. 34 Abs. 2 BV, der die Kommunikationsgrundrechte hinsichtlich politischer Meinungsäusserungen konkretisiert.³⁵ Auch anonyme Äusserungen fallen grundsätzlich in den Schutzbereich.³⁶ Einschränkungen der (politischen) Meinungsäusserungsfreiheit sind denkbar, sie müssen aber insbesondere durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV).

Die Informationstätigkeit Privater im Vorfeld von Volksabstimmungen befördert die Offenheit der Auseinandersetzung und dient damit dem „demokratischen Prozess und der Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen“.³⁷ Dies gilt selbst dann, wenn Äusserungen falsch oder irreführend sind.³⁸ Den Stimmenden wird zugetraut, dass sie Falsches oder Irreführendes als solches erkennen und ihre Meinung aufgrund ihrer Überzeugung

32 Siehe dazu *J. P. Müller/M. Schefer*, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, 633.

33 Siehe *Besson*, Information (Fn. 11), 255 ff.; *Tschannen*, Stimmrecht (Fn. 30), 117.

34 Siehe dazu *Martenet/von Büren*, information (Fn. 11), 71 ff.

35 *Martenet/von Büren*, information (Fn. 11), 73.

36 *L. Schaub*, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, Zürich/St. Gallen 2012, 387 f. Zur Transparenz in der Politikfinanzierung siehe sogleich Ziff. B. II. 3.

37 BGE 135 I 292, E. 2.

38 BGE 119 Ia 271, E. 3c, oder auch BGE 145 I 1, E. 4.1. Allgemein zur Erfassung falscher bzw. irreführender Aussagen durch den Schutzbereich der Kommunikationsgrundrechte: *G. Biaggini*, Bundesverfassung. Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 16 N. 6; *M. Hertig*, in: B. Waldmann/E. M. Belser/A. Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung. Kommentar, Basel 2015, Art. 16 N. 9; *Müller/Schefer*, Grundrechte (Fn. 29), 393. Mit Blick auf die sozialen Medien auch *R. Cueni*, Falsche und

bilden.³⁹

Politische Parteien dürfen sich ebenfalls wie andere Private im Abstimmungskampf einseitig und polemisch äussern. Die Stimmberechtigten wissen um die Parteilichkeit der Parteien und können sich in den Abstimmungserläuterungen sachlich und ausgewogen über die Abstimmungsvorlage informieren.⁴⁰

2. Unzulässige Beeinflussungen

Auch private Äusserungen können jedoch unzulässig sein, weil sie die Willensbildung der Stimmberechtigten in unzulässiger Weise beeinflussen. Das ist dann der Fall, wenn falsche und irreführende Informationen zu einem so späten Zeitpunkt in die öffentliche Debatte einfließen, dass es den Stimmberechtigten nicht mehr möglich ist, sich ein „zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen“⁴¹ zu machen. So hat das Bundesgericht entschieden, dass die Abstimmungsfreiheit durch die Präsentation einer unwahren und irreführenden Behauptung eines Privaten bei einer Gemeindeversammlung über den Inhalt eines Vertrages verletzt wurde.⁴² Die Stimmberechtigten hätten keine Möglichkeit mehr gehabt, die Glaubhaftigkeit der Aussagen über den Vertrag vor der Abstimmung zu überprüfen.⁴³ Dagegen hat es die Unzulässigkeit von irreführenden und falschen Angaben von privater Ärzteschaft in einem anderen Entscheid verneint, weil sich die Stimmberechtigten „mit Hilfe der Abstimmungserläuterungen ein genügend zuverlässiges Bild über den Abstimmungsgegenstand machen konnten“.⁴⁴ Massgeblich ist demnach, dass die Information zu einem so späten Zeitpunkt im Abstimmungskampf verbreitet wurde, dass die gegnerische Seite zeitlich gar nicht mehr die Möglichkeit hatte, die falschen oder irreführenden Informationen richtigzustellen.⁴⁵ Das bedeutet zugleich, dass es sich

irreführende Informationen im Verfassungsrecht der Schweiz, ex ante 2019, 3 (11 f.).

39 Siehe etwa BGE 117 Ia 41, E. 5a; BGE 119 Ia 271 3c; BGE 135 I 292 E. 4.1.; Besson, *Information* (Fn. 11), 355 f.

40 BGer, Urteil vom 16.02.2011, 1C_514/2010, E. 2.2. (nicht publiziert in BGE 137 II 177).

41 BGE 135 I 292 E. 4.1; BGE 119 Ia 271, E. 3c.

42 Siehe BGE 135 I 292.

43 BGE 135 I 292, E. 4.3.

44 BGer, Urteil vom 20.01.2011, 1C_472/2010, E. 5.

45 BGE 117 Ia 41, E. 5a.

um *neue* falsche Informationen handeln muss, die bislang im Abstimmungskampf noch nicht thematisiert worden sind.⁴⁶

Nicht nur der Zeitpunkt, sondern auch die Qualität der falschen oder irreführenden Information selbst spielt eine Rolle. Der Informationsgegenstand muss eine „objektiv feststellbare Tatsache“ sein. Reine Werturteile vermögen die freie Willensbildung nicht zu beeinträchtigen.⁴⁷ Zudem muss es sich bei der falschen Tatsachendarstellung um eine *schwerwiegende* Irreführung handeln, d. h., sie muss zentrale Abstimmungsinhalte betreffen.⁴⁸

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die schweizerische Rechtsordnung verschiedene Vorgaben enthält, die für die Informationstätigkeit Privater auch im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen greifen. Mit Blick auf Äusserungen mit Personenbezug sind insbesondere die Art. 173 und 174 StGB⁴⁹ zu erwähnen, die diffamierende oder ehrverletzende Äusserungen unter Strafe stellen. Neben dem strafrechtlichen ist grundsätzlich auch der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ff. ZGB⁵⁰) zu beachten. Das Strafrecht verbietet ferner verschiedene Diskriminierungen von Personen oder Aufruf zu Hass aufgrund ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung durch Private (Art. 261^{bis} StGB). Zu beachten sind ferner auch jene strafrechtlichen Bestimmungen, die speziell dem Schutz von Wahlen und Abstimmungen dienen, etwa Art. 280 StGB (Störung und Hinderung von Wahlen und Abstimmungen) oder Art. 281 StGB (Wahlbestechung). Bearbeiten Private im Rahmen einer Abstimmungskampagne Personendaten, etwa indem beim Besuch der Webseite einer politischen Partei Daten erhoben werden, greift das Datenschutzrecht.⁵¹

46 Siehe Y. Hangartner/A. Kley/N. Braun Binder/A. Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2022, §§ 46/II/2(3.).

47 Hangartner et al., Demokratische Rechte (Fn. 46), §§ 46/II/2(1.).

48 Hangartner et al., Demokratische Rechte (Fn. 46), §§ 46/II/2(2.).

49 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0 (StGB), abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de.

50 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.0 (ZGB), abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/de.

51 Informationen über politische Tätigkeiten und Interessen gehören zu den besonders schützenswerten Personendaten; entsprechend muss die Erhebung und Weiterleitung der Daten für die betroffene Person klar erkennbar sein und sie muss dazu ihre ausdrückliche Einwilligung geben; Art. 4 Abs. 5 Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, SR 235.1 (DSG) bzw. Art. 6 Abs. 6 und 7 des totalrevidierten DSG, Bundesblatt (BBl) 2020 7639, welches voraussichtlich auf den 1. September 2023 in Kraft gesetzt wird.

Allerdings ist bislang nicht abschliessend geklärt, inwiefern die Kommunikation rechtswidriger Informationen im Rahmen einer Abstimmungskampagne als unzulässig Einflussnahme in den Abstimmungskampf zu qualifizieren ist. Das Bundesgericht hat die Frage in einem Urteil aus dem Jahr 2015, in welchem es um Abstimmungsplakate ging, die sich im Nachhinein als rechtswidrig erwiesen, (noch) offengelassen. Auch die Lehre ist sich diesbezüglich uneinig. Zum einen wird die Ansicht vertreten, dass strafrechtliche Sanktionen als „Gradmesser für die Abgrenzung zwischen zulässiger und unzulässiger privater Einwirkung“ geeignet seien⁵², während zum anderen eine strikte Trennung zwischen der „Beurteilung privater Äusserungen in einem Abstimmungskampf unter dem Blickwinkel der Abstimmungsfreiheit“ und deren strafrechtlicher Einordnung gefordert wird.⁵³

3. Exkurs: Transparenz bei der Politikfinanzierung

Am 18. Juni 2021 hat das schweizerische Parlament auf Bundesebene erstmalig gesetzlich eine Offenlegungspflicht von Spenden an politische Parteien sowie von Kampagnengeldern ab bestimmten Schwellenwerten verankert.⁵⁴ Nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist im Oktober 2021, hat der Bundesrat im August 2022 die entsprechenden Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe verabschiedet und die Bestimmungen zur Transparenz bei der Politikfinanzierung auf den 23. Oktober 2022 in Kraft gesetzt. Damit gelten diese erstmals für die Nationalratswahlen 2023 sowie für Kampagnen zur Volksabstimmung vom 3. März 2024, die ab dem 4. März 2023 lanciert werden.⁵⁵

⁵² D. Buser, Gibt es Grenzen der Einflussnahme Privater in Abstimmungskampagnen? Jusletter 18. Mai 2015, Rz. 34.

⁵³ A. Glaser/A. Brunner, Der Einsatz strafrechtlich verbotener Mittel bei Abstimmungen aus verfassungsrechtlicher Perspektive, Jusletter 8. Juni 2015, Rz. 26.

⁵⁴ Art. 76b–Art. 76k BPR, BBl 2021 1492 bzw. Amtliche Sammlung (AS) 2022 466.

⁵⁵ AS 2022 466. Siehe auch die Medienmitteilung Bundesrates vom 24.08.2022; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90040.html>.

Diese Regelungen sind im vorliegenden Kontext deshalb von Interesse, weil sie eine in der Literatur⁵⁶ und teilweise auch in der Politik⁵⁷ bereits seit Längerem geforderte Transparenz hinsichtlich der privaten Kräfte schaffen, die hinter politischen Parteien und Kampagnen stehen. Damit soll zum einen politische Chancengleichheit verwirklicht, zum anderen aber auch die Einordnung der (tatsächlichen) Urheberschaft von politischen Positionen ermöglicht werden. Im letztgenannten Aspekt finden sich Parallelen zur Transparenz hinsichtlich der Urheberschaft von Informationen in Abstimmungskampagnen.

III. Rechtsfolgen einer Feststellung irreführender Information im Vorfeld von Volksabstimmungen

Stellt das Bundesgericht fest, dass Behörden oder Private in unzulässiger Weise Einfluss auf eine Abstimmung genommen haben, so liegt eine Beeinträchtigung von Art. 34 Abs. 2 BV vor. Diese Feststellung hat aber nicht unbedingt die Aufhebung des Abstimmungsergebnisses zur Folge.

Eine schwerwiegende Irreführung der Stimmberechtigten über zentrale Abstimmungsinhalte durch Private führt in erster Linie zu einer Interventionsbefugnis der Behörden.⁵⁸ Da die Behörde ihrerseits über einen weiten Ermessensspielraum in Bezug auf den Entscheid zur Intervention verfügt, führt nicht jede Verletzung einer Interventionspflicht zur Richtigstellung unsachlicher, irreführender oder falscher Behauptungen durch Private zur Aufhebung der Abstimmung. Nur wenn die Einflussnahme privater Akteurinnen und Akteure die Willensbildung der Stimmberechtigten in ganz schwerwiegender Art beeinträchtigt oder geradezu verunmöglicht, führt die Verletzung der behördlichen Interventionspflicht zur Aufhebung der Volksabstimmung.⁵⁹

56 Siehe nur etwa *M. Caroni*, Geld und Politik. Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Bern 2009, 350 ff.; *M. Caroni*, Herausforderung Demokratie, ZSR II 2013, 7 (78 ff.); *Schaub*, Finanzierung (Fn. 36), 381 ff.; *A. Töndury*, Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit, ZBl 2018, 563 (568).

57 Zu den verschiedenen Vorstössen siehe insbesondere die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ vom 29. August 2018, BBl 2018 5623 (5634 ff.).

58 Siehe Ziff. B.I.2. und B.II.2.

59 BGer, Urteil vom 20.01.2011, 1C_472/2010, E. 4.3.

Das Bundesgericht hebt die Abstimmung nur auf, „wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können“.⁶⁰ Scheint „die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden“.⁶¹ Infolge dieser erhöhten Anforderungen werden Urnengänge selten aufgehoben.

Entscheidend ist gemäss Bundesgericht eine Gesamtbetrachtung, bei der „die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung“ mitberücksichtigt werden müssen.⁶² Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Volksabstimmung zur Unternehmenssteuerreform II hatte das Bundesgericht ergänzt, dass auch der Grundsatz der Rechtssicherheit und die Gebote der Rechtsgleichheit und von Treu und Glauben zu berücksichtigen seien.⁶³ Letzteres führte schliesslich dazu, dass die Volksabstimmung über die Unternehmenssteuerreform II nicht aufgehoben wurde, obwohl das Bundesgericht feststellte, die Informationslage vor der Abstimmung zeige gesamthaft⁶⁴, „dass den Stimmberechtigten ausschlaggebende Elemente für die Meinungsbildung und -äusserung fehlten“.⁶⁵ Die erste eidgenössische Volksabstimmung, die das Bundesgericht überhaupt je aufhob, war jene vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“.⁶⁶ Ausschlaggebend hierfür war der schwere Mangel, der sich aus drei Aspekten zusammensetzte. Erstens war die angegebene Zahl der von der Heiratsstrafe betroffenen Zweiverdienerehepaare falsch.⁶⁷ Die Stimmberechtigten wussten zudem nicht, dass die Zahl von 80'000 auf

60 BGE 145 I 1, E. 4.2, S. 5.

61 BGE 135 I 292, E. 4.4, S. 301.

62 BGE 143 I 78, E. 7.1. m. w. N.

63 BGE 138 I 61, E. 8.7. Bestätigt in BGer, Urteil vom 10.04.2019, 1C_315/2018, E. 6.1.

64 Das Abstellen auf die allgemeine Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung ermöglicht es dem Bundesgericht, Informationsquellen – insbesondere die Abstimmungserläuterungen – zu analysieren, die selbst nicht direkt anfechtbar sind. Siehe nur etwa *G. Biaggini*, Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite – Zur Aufhebung der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ durch das Bundesgericht, ZBl 2019, 531 (550).

65 BGE 138 I 61, E. 8.6.

66 BGE 145 I 207 bzw. BGer, Urteile vom 10.04.2019, 1C_315/2018, 1C_316/2018, 1C_329/2018, 1C_331/2018, 1C_335/2018, 1C_337/2018, 1C_339/2018 und 1C_347/2018.

67 BGer, Urteil vom 10.04.2019, 1C_315/2018, E. 5.1.

einer Schätzung beruhte.⁶⁸ Schliesslich war ihnen ebenfalls nicht bekannt, dass sich die Zahl auf Daten aus dem Jahr 2001 bezog, die nicht aktualisiert worden waren.⁶⁹ Die festgestellten Unregelmässigkeiten führten gemäss Bundesgericht zu irrigen Argumenten.⁷⁰ Zudem sei die Zahl 80'000 nicht nur in amtlichen Verlautbarungen, sondern auch in den parlamentarischen Debatten, in Zeitungen, im Radio und Fernsehen sowie in den Argumentarien der politischen Parteien verwendet worden.⁷¹

C. Abstimmungskampagnen im digitalen Raum

Als wohl grösste Herausforderung im Kontext sozialer Medien erweist sich der Umgang mit Falschinformationen (siehe Kap. C. I.). Der Begriff Falschinformation wird dabei für die Zwecke dieses Beitrages breit verstanden. Darunter fallen sowohl gezielte als auch ungewollte Falschaussagen. *Fake News* – im Sinne von Lügen, Des- oder Fehlinformationen – werden ebenso dazugezählt wie Halbwahrheiten.⁷²

Eine weitere Herausforderung, die mit digitalen Informationsquellen zur politischen Meinungsbildung einhergeht, ist die Tatsache, dass die Urheberschaft von Informationen unklar bleiben kann, weil letztere in den sozialen Medien anonym oder unter falscher Deklaration eingestellt oder geteilt werden (siehe Kap. C. II.). So ist unter Umständen nicht ersichtlich, ob eine Information aus der Schweiz oder von Akteurinnen und Akteuren im Ausland stammt oder ob hinter einem Account eine natürliche Person oder doch ein Computerprogramm (sog. *Social Bot*) steht⁷³, das z. B. auf die automatische Weiterleitung von Nachrichten mit bestimmten Schlagworten oder in anderer Art und Weise auf die vollständig oder teilweise automatisierte Publikation von Beiträgen ausgerichtet ist.

68 BGer, Urteil vom 10.04.2019, 1C_315/2018, E. 5.2.

69 BGer, Urteil vom 10.04.2019, 1C_315/2018, E. 5.3.

70 BGer, Urteil vom 10.04.2019, 1C_315/2018, E. 6.3.

71 BGer, Urteil vom 10.04.2019, 1C_315/2018, E. 6.3. Kritisch zur Bedeutung dieser Mängel im Rahmen der Abstimmung allerdings *Biaggini* (Fn. 64), 541 ff.

72 Zur Terminologie siehe *T. Keller/U. Bieri*, Die technologischen Entwicklungen, in: U. Bieri u.a. (Hrsg.), Digitalisierung der Schweizer Demokratie, TA-SWISS Publikationsreihe: TA 75/2021, 2021, S. 93 ff. (112 f.) abrufbar unter: <https://vdf.ch/publikationen/digitalisierung-der-schweizer-demokratie.html>.

73 Zur Terminologie siehe *Keller/Bieri*, Die technologischen Entwicklungen (Fn. 72), S. 114 ff.

Wie einleitend erwähnt, befasst sich dieser Beitrag nicht mit der tatsächlichen Relevanz von Falschinformationen oder der Unklarheit über die Urheberschaft von Informationen. Es wird also nicht näher darauf eingegangen, ob bzw. inwiefern die Willensbildung anlässlich vergangener Volksabstimmungen tatsächlich durch die sozialen Medien beeinträchtigt wurde.⁷⁴ Vielmehr wird für die folgenden Erwägungen davon ausgegangen, dass digital kommunizierte Falschinformationen oder Unklarheit über die Urheberschaft von Informationen in den sozialen Medien unter Umständen die freie politische Meinungsbildung beeinträchtigen können. Gestützt auf diese Annahme wird aus rechtlicher Sicht analysiert, ob bzw. welcher Handlungsbedarf für Rechtsetzung bzw. Rechtsanwendung besteht.

I. Umgang mit Falschinformationen

Für die schweizerische Rechtsordnung ist der Umgang mit Falschinformationen im Vorfeld von Volksabstimmungen wie oben ausgeführt kein Novum. Es stellt sich deshalb zunächst die Frage, inwieweit die aktuelle Rechtslage zur Bewältigung der Herausforderungen von Falschinformationen in den sozialen Medien genügt (1) und sodann die Frage, ob bzw. in welchen Punkten die Rechtslage zu ergänzen ist (2). Die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen beziehen sich dabei sowohl auf Informationen durch Behörden als auch auf solche durch Private. Diese Differenzierung ist mit Blick auf die Herausforderungen durch die Digitalisierung, insbesondere die Nutzung der sozialen Medien, im Hinterkopf zu behalten.

1. Rechtslage mit Blick auf die Information in sozialen Medien

Die oben dargestellten Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit für Informationen und Interventionen staatlicher Behörden gelten unabhängig vom genutzten Medium. Auch in sozialen Medien müssen die Behörden objektiv und sachlich kommunizieren, die Herkunft der Information muss ersichtlich sein und die Behörde muss den Verhältnismässigkeitsgrundsatz beachten. Ein Aspekt, der bei der Information in den sozialen Medien besonders bedeutsam werden dürfte, ist die Abgrenzung zwischen Äusserungen eines Behördenmitglieds in seiner amtlichen Funktion und als Privatperson. Wie ausgeführt, kann die Unterscheidung

74 Siehe die Hinweise in Fn. 7.

dabei nicht darauf gestützt werden, dass es sich um polemische Äusserungen handelt (Ziff. B.I.3.). Vielmehr kann, insbesondere für jene sozialen Medien, in denen nur eine knappe Zeichenzahl für Mitteilungen zur Verfügung steht, vermutet werden, dass auch Behördenmitglieder mitunter in einer knappen, allenfalls ungezwungeneren Sprache kommunizieren, auch wenn es um amtliche Inhalte geht.

Für die Informationstätigkeit durch Private gilt der grundsätzliche Schutz der Meinungsäusserung durch die Kommunikationsgrundrechte auch in den sozialen Medien. Eine schwerwiegende Irreführung über zentrale Abstimmungsinhalte in den sozialen Medien durch Private wird in erster Linie die Frage nach der Möglichkeit der Korrektur oder Richtigstellung der betreffenden Informationen nach sich ziehen. Den Behörden kommt hierbei insofern eine besondere Rolle zu, als sie unter bestimmten Voraussetzungen sogar zur Intervention verpflichtet sind (Ziff. B.I.2. und B.II.2.).

2. Handlungsbedarf und -optionen

Angesichts der Problematik von Falschinformationen in den sozialen Medien ist zu überlegen, ob die Informationstätigkeit der Behörden zur Sicherstellung ausgewogener Informationsmöglichkeiten für die Stimmberechtigten erweitert werden sollte. In der Literatur wird in grundsätzlicher Hinsicht für ein breites Verständnis der Informationsaufgabe der Behörden plädiert, um Falschinformationen von vornherein mit korrekten und umfassenden Informationen begegnen zu können.⁷⁵ Dieser Forderung entsprechen die Behörden in gewisser Hinsicht bereits dadurch, dass sie die von ihnen genutzten Informationskanäle ausweiten. Die amtlichen Abstimmungserläuterungen und weitere Informationen sind längst nicht mehr nur auf Papier, sondern auch digital, z. B. in Form von Erklärvideos auf *YouTube*, in einer speziellen App („VoteInfo“) oder als Dossiers in den drei Amtssprachen auf der zentralen Internetseite der Bundesverwaltung (www.admin.ch) verfügbar.⁷⁶ Der geforderte Ausbau bezieht sich allerdings auf weitere behördliche Informationskanäle und insbesondere auf die Aufnahme von interaktiven Informationsformen.⁷⁷

75 M. Besson/V. Boillet, *Swiss political rights and misinformation*, in: S. Baume/V. Boillet/V. Martenet (Hrsg.), *Misinformation in referenda*, London 2021, 235 (240 f.).

76 Siehe <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/regierungsunterstuetzung/kommunikation/abstimmungsinformationen.html>.

77 Besson/Boillet, *political rights* (Fn. 75), 242.

Dieser Forderung ist nur teilweise bzw. unter folgender Einschränkung beizupflichten: Die Wahl der Kommunikationsmittel durch die Behörden hat stets den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (Ziff. B.I.1.). Ein grundsätzliches Aufrüsten behördlicher Informationstätigkeit im Sinne einer präventiven Verstärkung der Informationstätigkeiten und Ausweitung auf verschiedene Informationskanäle ist deshalb abzulehnen. Ein Mehr an Informationen führt nicht automatisch zu einem Ausgleich eventueller Falschinformationen. Im Gegenteil: Behördliche Informationstätigkeit ist ihrerseits nicht frei von Problemen, wie die skizzierten Urteile des Bundesgerichts belegen (Ziff. B.III.). Insofern liefe eine unverhältnismässige Ausweitung behördlicher Informationstätigkeit ihrerseits Gefahr, zu einer Beeinträchtigung der freien Willensbildung der Stimmberechtigten beizutragen.⁷⁸

Zu befürworten sind hingegen eine erhöhte Pflicht der Behörden zur Aufmerksamkeit gegenüber privater Informationstätigkeit gerade in den sozialen Medien und eine entsprechende Interventionspflicht bei qualifiziert irreführender Information. Während gemäss bisheriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung den Behörden hinsichtlich der Beurteilung der Frage, inwiefern unsachliche, irreführende oder falsche Behauptungen durch Private einer behördlichen Korrektur bedürfen, ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt wurde, könnte dieser inskünftig mit Blick auf die Kommunikation in den sozialen Medien eingeschränkt werden. Eine Interventionspflicht bei Falschinformationen in den sozialen Medien wäre angesichts der potenziell höheren Reichweite eher als bei Verbreitung von Falschinformationen über weniger weitreichende Informationskanäle zu bejahen.

Zudem wäre die bundesgerichtliche Praxis dahingehend anzupassen, dass die Voraussetzungen der Bejahung einer unzulässigen Beeinflussung der Stimmberechtigten durch Private (falsche Darstellung einer objektiv feststellbaren Tatsache, schwerwiegende Irreführung, zeitliche Knappheit vor der Stimmabgabe, wahrscheinliche Beeinflussung des Ausgangs der Abstimmung, siehe Ziff. B.II.2.) in zeitlicher Hinsicht auszuweiten wären.⁷⁹ Wesentlich ist, dass nicht zu erwarten ist, die Stimmberechtigten könnten

78 Konsequenterweise fordern *Besson/Boillet*, political rights (Fn. 75), 244 f. auch eine Ausweitung der Rechtskontrolle gegenüber behördlicher Informationstätigkeit. Diese Forderung ist allerdings weder neu noch auf die Digitalisierung zurückzuführen und wird deshalb an dieser Stelle nicht weiter diskutiert.

79 Siehe den Vorschlag bei *Besson/Boillet*, political rights (Fn. 75), 250.

sich durch Informationen aus anderen Quellen noch eine unverfälschte Meinung bilden.⁸⁰ Entsprechend wäre eine Volksabstimmung durch das Bundesgericht, unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt im Vorfeld die qualifiziert irreführende Information über die sozialen Medien verbreitet wurde, aufzuheben.⁸¹

Zur Umsetzung dieser Massnahmen bedarf es nicht zwingend einer Rechtsänderung. Auf Bundesebene könnten Bundesrat und Bundesgericht ihre Praxis im Rahmen der Auslegung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) entsprechend anpassen. Möchte das Parlament darauf hinwirken, dass Bundesrat und Bundesgericht dies auch tatsächlich tun, wäre die Schaffung einer entsprechend verpflichtenden Rechtsgrundlage denkbar.

Diese Massnahmen haben den Vorteil, dass sie unabhängig davon greifen, ob die Falschinformation aus dem Inland oder aus dem Ausland stammt und die Urheberschaft der Falschinformation bekannt ist oder nicht. Sie zielen nicht in erster Linie auf das Verhindern der Falschinformation selbst, sondern darauf, dass diese die politische Meinungsbildung der Stimmberechtigten nicht verfälschen kann und damit die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewahrt wird.

II. Unklarheit in Bezug auf die Urheberschaft von Informationen

Wie bereits bei der Analyse des Umgangs mit Falschinformationen stellt sich auch hinsichtlich der Unklarheit in Bezug auf die Urheberschaft von Informationen zunächst die Frage, inwieweit die aktuelle Rechtslage zur Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen in den sozialen Medien genügt (1). Daran schliesst die Frage an, ob bzw. in welchen Punkten die Rechtslage zu ergänzen ist (2).

1. Rechtslage mit Blick auf die Information in sozialen Medien

Anonymität in der (politischen) Kommunikation stellt für sich allein keine Beeinträchtigung der freien Willensbildung dar. Die Verfälschung des Willens basiert vielmehr auf zusätzlichen Aspekten, z. B., wenn über die Her-

80 Besson/Boillet, political rights (Fn. 75), 250.

81 Besson/Boillet, political rights (Fn. 75), 250.

kunft einer Äusserung getäuscht und damit der Informationsgehalt beeinträchtigt wird, oder wenn das Kommunizierte selbst als Falschinformation einzustufen ist. Für den Umgang mit Falschinformationen kann auf das eben Ausgeführte verwiesen werden (Ziff. C.I.).

In ähnlicher Weise kann das eingangs dargestellte Instrumentarium (Ziff. B.I. und B.II.) auch zur Reaktion auf eine Beeinträchtigung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit durch Unklarheit bezüglich der Urheberschaft (z. B. Einsatz von *Social Bots*) herangezogen werden. Ziel dabei ist die Sicherstellung einer freien und unverfälschten Willensbildung der Stimmberechtigten. Die Ausführungen zu den behördlichen Interventionspflichten im Falle qualifiziert irreführender Informationen in sozialen Medien können analog auf die Informationstätigkeit mithilfe von *Social Bots* übertragen werden. Demnach hat die Behörde unter bestimmten Voraussetzungen (falsche Darstellung einer objektiv feststellbaren Tatsache, schwerwiegende Irreführung, wahrscheinliche Beeinflussung des Ausgangs der Wahl oder Abstimmung, Ziff. B.II.2.) zu intervenieren. Dies gilt mithin unabhängig davon, ob die Urheberin oder der Urheber der irreführenden Information bekannt ist.

2. Handlungsbedarf und -optionen

Darüberhinausgehend werden in der Schweizer Literatur vereinzelt präventive Massnahmen vorgeschlagen. So soll der Staat z. B. im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen für die durch *Social Bots* hervorgerufenen Herausforderungen sensibilisieren, etwa im Rahmen der Wahlanleitung.⁸² Offen bleibt bei diesem Vorschlag, wie entsprechende Empfehlungen der Behörden an die Stimmberechtigten lauten könnten bzw. inwiefern genau eine Irreführung im Vorfeld einer Volksabstimmung durch allgemeine Sensibilisierungsmassnahmen verhindert werden könnte.⁸³ Zudem wird eine besondere Aufmerksamkeit seitens der Medienschaffenden gegenüber Informationen aus sozialen Netzwerken gefordert.⁸⁴ Sollten diese Massnahmen nicht ausreichen, habe der Staat im öffentlichen Interesse und in Umsetzung

82 P. Egli/D. Rechsteiner, *Social Bots und Meinungsbildung in der Demokratie*, AJP 2017, 249 (255).

83 Damit ist an dieser Stelle aber nicht gesagt, dass allgemeine Sensibilisierungsmassnahmen, die sich allgemein auf den Umgang mit Informationen in sozialen Medien beziehen, nicht sinnvoll sein können. Der Fokus liegt an dieser Stelle allein auf der Sicherstellung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit.

84 Egli/Rechsteiner, *Social Bots* (Fn. 82), 256 f.

seiner Schutzpflicht für die politischen Rechte der Stimmberechtigten zusätzliche rechtliche Massnahmen zu ergreifen, wie etwa die Verpflichtung sozialer Medien zur Selbstkontrolle mit dem Ziel der Verhinderung von Missbräuchen durch *Social Bots*.⁸⁵ Auch hier bleibt offen, wie genau die sozialen Medien dabei vorzugehen hätten. Zudem steht zu befürchten, dass solche Regulierungsansätze, die sich auf den Schutz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit stützen, weit über das Ziel hinausschiessen und die gesamte Informationstätigkeit in den sozialen Medien und nicht nur jene im Vorfeld von Volksabstimmungen erfassen. Eine solche Regulierung, mit welcher die Kommunikationsgrundrechte eingeschränkt werden, lässt sich aber gerade nicht durch den Schutz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit rechtfertigen, da sie unverhältnismässig wäre.

Hinzu kommt, dass *Social Bots* auch eingesetzt werden könnten, um die Anonymität der dahinterstehenden Person zu wahren.⁸⁶ Da das Grundrecht auf freie Meinungsäusserung auch anonym bzw. unter einem Pseudonym verfasste Äusserungen schützt, würde eine Offenlegung der hinter einem Bot stehenden Person eine Grundrechtsbeeinträchtigung darstellen. Ein Verbot der Vortäuschung einer menschlichen Identität durch einen *Social Bot* dagegen fiel nicht darunter, solange die Anonymität der Person selbst gewahrt bleibt.⁸⁷ Allerdings ist fraglich, ob bzw. wie ein solches Verbot durchgesetzt werden könnte.⁸⁸

Alternativen zu einem generellen Verbot von *Social Bots* werden in einer Kennzeichnungspflicht von Bot-Aktivitäten oder in einem auf Abstimmungskampfzeiten beschränkten Verbot des massenhaften Nachrichtenversands durch *Social Bots* bzw. einem Verbot der Bot-Nutzung durch politische Parteien und politisch-gesellschaftliche Gruppierungen gesehen.⁸⁹ Auch gegenüber diesen Alternativvorschlägen bestehen allerdings Bedenken sowohl hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit, als auch in Bezug auf deren

85 Egli/Rechsteiner, *Social Bots* (Fn. 82), 257.

86 F. Oehmer, Meinungsfreiheit für Social Bots?, Jusletter 29. April 2019, Rz. 24.

87 M. Schefer/R. Cueni, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM), 2020, 72, abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html>.

88 Ebenso D. Masmajan, Débat public en ligne et protection des libertés de communication, im Auftrag des BAKOM, 2020, 36, abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html>. (2020, S. 36), der dennoch ein generelles Verbot sowohl von *Social Bots* als auch der Nutzung falscher Konten im Vorfeld von Volksabstimmungen fordert, ohne allerdings näher auf die Verhältnismässigkeit solcher Verbote einzugehen.

89 Oehmer, Meinungsfreiheit (Fn. 86), Rz. 24 und 27.

Verhältnismässigkeit, insbesondere angesichts der damit verbundenen Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit.

D. Fazit

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts belegt, dass Falschinformationen – unabhängig davon, ob es sich dabei um wissentlich oder unwissentlich verbreitete unwahre Informationen handelt – im Vorfeld von Volksabstimmungen in der Schweiz kein neues Phänomen sind. Der Umgang der schweizerischen Rechtsordnung und Praxis mit Falschinformationen lässt sich wie folgt zusammenfassen: Irreführende Informationen führen nur unter erhöhten Voraussetzungen zu einer Aufhebung der betroffenen Volksabstimmung. Mit Blick auf irreführende Informationen von privater Seite sind in erster Linie die Behörden dafür verantwortlich, durch eigene Informationstätigkeit dafür zu sorgen, dass die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten möglich bleibt. Die Herstellung einer breiten Abstimmungsdebatte („besonders intensive öffentliche Debatte“⁹⁰) kristallisiert sich als zentrale Möglichkeit heraus, um Mängel in einzelnen Informationsquellen auszugleichen.⁹¹ Diese aus langjährigen Erfahrungen gewonnene Erkenntnis bildet denn auch den Kern des in diesem Beitrag skizzierten rechtlichen Umgangs mit Falschinformationen in den sozialen Medien sowie den aus der Unkenntnis über die Urhebererschaft von Informationen im Internet ggf. resultierenden Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung im Vorfeld von Volksabstimmungen.

90 BGer, Urteil vom 12.02.2019, 1C_24/2018, E. 7.2.

91 BGer, Urteil vom 20.01.2011, 1C_472/2010, E. 4.3. m. w. N.

Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie in Thüringen - was bringt die Einführung eines Volkseinwandes?

*Eike-Christian Hornig*¹

Abstract

In Thüringen laufen 2022 Bestrebungen zur Reform des politischen Systems auf Landesebene, u.a. durch die Einführung eines Volkseinwandes. Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wurde eine öffentliche Anhörung abgehalten und um Gutachten gebeten. Der Beitrag stellt die ausgearbeitete Version einer solchen Stellungnahme zum Themenkomplex Volkseinwand dar. Die Ausführungen basieren wesentlich auf der Online-Resource Navigator to Direct Democracy. Nach einer Definition und Typologisierung des geplanten direktdemokratischen Instrumentes in Thüringen als Veto-Initiative, erfolgt im zweiten Teil ein Vergleich der Regelungen zu Unterschriftenanzahl, Sammlungsfrist und Themenausschluss mit anderen Bundesländern bzw. Bundesstaaten. Das Ergebnis ist, dass die Anforderungen für eine Auslösung einer Veto-Initiative in Thüringen mit am höchsten wären. Durch diese hohen Auslösungsanforderungen käme es zur Privilegierung bereits etablierter Kräfte aus der repräsentativen Politik, vornehmlich großer Parteien und Verbände (aus der Opposition). Im dritten Abschnitt werden schließlich Annahmen über die mögliche Funktionsweise des geplanten Volkseinwandes diskutiert. Die Einführung einer Veto-Initiative erhöht die Möglichkeiten der Kontrolle von Parlament und Regierung und kann ein Korrektiv der Gesetzgebung durch die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen, die Responsivität der Politik erhöhen und zu mehr Akzeptanz politischer Entscheidungen beitragen.

1 Mein Dank geht an die Kollegen Philippe E. Rochat, Christian Frommelt und Adrian Vatter sowie die HerausgeberInnen für ihre Hinweise zum Text.

A. Einführung

Die Politik in Thüringen hat in den vergangenen Jahren Schlagzeilen gemacht, die weit über die Grenzen des Bundeslandes hinaus gehen, ausgehend von der Wahl von Thomas Kemmerich von der FDP zum Ministerpräsidenten. In der Folge hat es in Thüringen eine parlamentarische Beschäftigung mit Reformen im politischen System gegeben. Von der CDU-Fraktion im Landtag wurde im September 2020 ein umfassender Entwurf zur Veränderung der Verfassung des Landes vorgelegt: „Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Reform des Staatsorganisationsrechts“ (Drucksache 7/1628). Dieser Entwurf behandelt die Themen Quotierungen bei der Aufstellung von Wahlbewerbern, Wahl in das Amt der Ministerpräsidentin/des Ministerpräsidenten und die Einführung eines (weiteren) Elementes der direkten Demokratie, des sogenannten Volkseinwandes.

Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens im Verfassungsausschuss wurde eine öffentliche Anhörung abgehalten und um Gutachten von Forschenden und Expertinnen und Experten im Feld gebeten, u.a. auch vom Autor. Die folgenden Ausführungen stellen die ausgearbeitete Version der Stellungnahme zum Themenkomplex Volkseinwand dar. Die Analyse basiert auf aktueller Forschungsliteratur zum Thema direkte Demokratie in Deutschland und international und der Datenbank Navigator to Direct Democracy, der größten weltweit über direktdemokratische Verfahren.²

Die Ausführungen gliedern sich in drei Teile: Im ersten Teil (Abschnitt B) geht es um die Definition und Typologisierung der institutionellen Struktur des geplanten direktdemokratischen Instrumentes in Thüringen. Dazu werden die Formulierungen aus dem Gesetzesentwurf der Typologie direktdemokratischer Verfahren aus dem Navigator gegenübergestellt. Hieraus ergibt sich eine typologische Einordnung des Volkseinwandes als Veto-Initiative. Im zweiten Teil geht es im Abschnitt C um den Vergleich der Regelungen zu Unterschriftenanzahl, Sammlungsfrist und Themenausschluss mit anderen Bundesländern bzw. Bundesstaaten. Das Ergebnis ist, dass die Anforderungen für eine Auslösung einer Veto-Initiative in Thüringen mit am höchsten wären. Im Abschnitt D werden Annahmen über die mögliche Funktionsweise des geplanten Volkseinwandes diskutiert. Ausgangspunkt sind die in der schriftlichen Begründung zur Gesetzesvorlage geäußerten Ziele und Erwartungen an die Veto-Initiative. Demnach kann eine Veto-

2 www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff 16.8.2022).

Initiative wichtige Impulse im politischen Prozess auch in Thüringen setzen, wenn sie als politisches Instrument der pluralen Gesellschaft verstanden und akzeptiert wird. Ein Fazit rundet die Ausführungen am Schluss ab.

B. Typologische Einordnung des Verfahrens

Direktdemokratische Verfahren bieten dem Stimmvolk die Möglichkeit, über politische Sachfragen direkt zu entscheiden. Allerdings unterscheiden sich direktdemokratische Instrumente im internationalen Vergleich in ihrer strukturellen Gestaltung, Bezeichnung und Funktionsweise. Zu jedem direktdemokratischen Instrument gehören spezifische Regelungen und Mechanismen, die es zu beachten gilt. Deswegen werden zunächst die Originalpassagen aus dem Gesetzesentwurf 7/1628 zum vorgeschlagenen Volkseinwand aufgeführt und diese anschließend anhand der Typologie des Navigator to Direct Democracy eingeordnet.

I. Entwurf des sogenannten Volkseinwandes

In diesem Abschnitt werden die Details aus dem Gesetzesentwurf der CDU-Fraktion³ dargelegt. Demnach soll nach Artikel 82 der Landesverfassung ein weiterer Artikel 82a eingefügt werden, der den Volkseinwand betrifft. Zu den folgenden Original-Formulierungen werden hier lediglich schlagwortartige Bezeichnungen zur Orientierung hinzugefügt:

Abstimmungsgegenstand

(1) Die nach Artikel 46 Abs. 3 wahl- und stimmberechtigten Bürger können im Wege des Volkseinwands verlangen, dass ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird.

(2) Volkseinwände zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.

Auslösungsanforderungen Unterschriftensammlung

(3) Die Sammlung der Unterschriften kann durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen oder in freier Sammlung erfolgen. Ein Volkseinwand ist zustande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen mindestens acht vom Hundert der Stimmberechtigten oder in freier

3 Thüringer Landtag: Drucksache 7/1628 vom 23. September 2020: „Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU. Fünftes Gesetz zur Veränderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts“, hier S. 6–7.

Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von 100 Tagen nach Verkündung des jeweiligen Gesetzes durch Unterschrift zugestimmt haben.

Rückzug Volkseinwand

(4) Die Unterschrift zur Unterstützung eines Volkseinwands kann vom Unterstützer ohne Angabe von Gründen bis zum Ablauf der Sammlungsfrist widerrufen werden. Die freie Sammlung der Unterschriften für einen Volkseinwand kann durch Gesetz für bestimmte Orte ausgeschlossen werden.

Entscheidung durch Landtag

(5) Der Landtag muss innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung des Zustandekommens des Volkseinwands abschließend entscheiden, ob er dem Volkseinwand entspricht. Kommt der Landtag dem Volkseinwand nicht nach, findet über das Gesetz ein Volksentscheid statt.

Gültigkeitserfordernis: Zustimmungsquorum

(6) Über die Aufhebung des Gesetzes, das Gegenstand des Volkseinwands war, entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen; die Aufhebung ist im Wege des Volksentscheids jedoch nur beschlossen, wenn mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten zustimmt.

Alternativer Gegenentwurf

(7) Der Landtag kann das Volk statt über die Aufhebung des Gesetzes über die Annahme eines von ihm vorgelegten alternativen Gesetzentwurfs abstimmen lassen. In diesem Fall ist das Gesetz, das Gegenstand des Volkseinwands war, aufgehoben. Der alternative Gesetzentwurf ist im Wege des Volksentscheids beschlossen, wenn ihm die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und mindestens mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten zustimmt. Kommt die Mehrheit für die Annahme des alternativen Entwurfs nicht zustande, besteht die Rechtslage, die vor Erlass des Gesetzes, das Gegenstand des Volkseinwands war, gegolten hat.

Schutzfristen vor Inkrafttreten

(8) Ein vom Landtag beschlossenes und dem Anwendungsbereich eines Volkseinwands unterfallendes Gesetz tritt nach Ablauf der in Absatz 3 genannten Frist in Kraft, sofern nicht bis zu diesem Zeitpunkt ein Volkseinwand gegen dieses Gesetz zustande gekommen ist. Stellt der Präsident des Landtags fest, dass die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Zustandekommen des Volkseinwands nicht vorliegen, so tritt das gegenständliche Gesetz nicht in Kraft, bevor die Frist zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofs abgelaufen ist. Ist der Volkseinwand rechtmäßig zustande gekommen, so tritt das gegenständliche Gesetz in Kraft, wenn es gemäß Absatz 6 nicht aufgehoben wird und die Fristen zur Einlegung von Rechtsbehelfen abgelaufen sind.

Dringlichkeitsregelung

(9) Ein vom Landtag beschlossenes Gesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, kann vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen für dringlich erklärt und in Abweichung von den in Absatz 8 bestimmten

Fristen sofort in Kraft gesetzt werden. Eine spätere Aufhebung des Gesetzes hat ausschließlich Wirkung für die Zukunft.

II. Typologie direktdemokratischer Verfahren

Es gibt keine einheitliche Definition und Terminologie von direkter Demokratie.⁴ Um eine Einordnung des geplanten Volkseinwandes in Thüringen vornehmen zu können, orientieren sich die folgenden Ausführungen an der Typologie des Navigator to Direct Democracy. Diese basiert auf einer breiten Reflektion verschiedener Positionen in der Literatur, ohne jedoch den Anspruch oder die Möglichkeiten zu haben, die gesamte Breite der internationalen Forschung abbilden zu können.

Was sind Kriterien zur Unterscheidung von direktdemokratischen Instrumenten? In seinem klassischen Werk über die funktionalen Eigenschaften des Referendums weist Smith auf die Initiativquelle als Hauptunterschied zwischen den verschiedenen Arten von Volksabstimmungen hin.⁵ Demnach gibt es zwei Varianten. Einerseits ist bei Volksabstimmungen die Regierung selbst die Initiatorin. Da sie (realistischerweise) nur die Abstimmungen lanciert, bei denen sie sicher ist, dass sie gewinnt, handelt es sich hierbei laut Smith um kontrollierte Abstimmungen. Dagegen werden Volksinitiativen als unkontrollierte Volksabstimmungen bezeichnet, da sie eine Veränderung des bestehenden Status quo herbeiführen sollen und zwar ohne Zutun der Regierung. Und „zwischen diesen beiden Polen gibt es unterschiedliche Grade der „Kontrolle“, je nach den geltenden Regeln und dem vorherrschenden politischen Kräfteverhältnis“.⁶

Diese Sichtweise auf die Fähigkeit, eine Abstimmung zu lancieren, als Hauptkriterium für die Unterscheidung von Instrumenten der direkten Demokratie fand Eingang in die Literatur,⁷ entweder in der Terminologie von kontrollierten und unkontrollierten Volksabstimmungen oder in der etwas

4 Zum Begriff der direkten Demokratie selbst siehe: *F. Cheneval/A. El-Wakil*, The Institutional Design of Referendums: Bottom-Up and Binding, *Swiss Political Science Review*, 24 (3), 2018, S. 294.

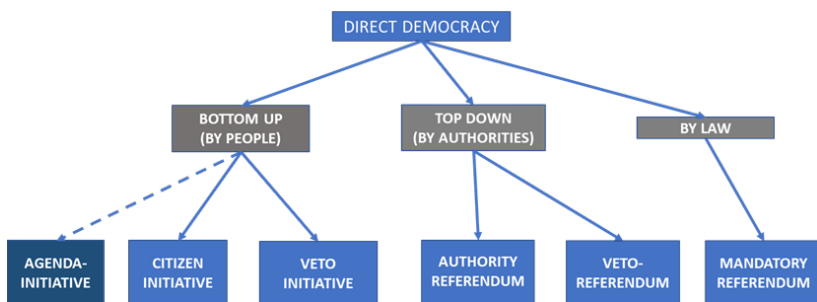
5 *G. Smith*, The functional properties of the Referendum, *European Journal of Political Research*, 4, 1976, S. 1.

6 *Smith*, The functional (Fn. 5), S. 6.

7 Vgl. *S. Moeckli*, Nove democrazie a confronto, in: *M. Caciagli/P. V. Uleri* (Hrsg.), *Democrazie e Referendum*, Bari: Laterza 1994, S. 50; *U. Serdült/Y. Welp*, Direct Democracy Upside Down, *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1), 2012, S. 69 (70).

anderen Perspektive von Bottom-up- und Top-down-Instrumenten.⁸ Daher beginnt die Typologie der direkten Demokratie des Navigators mit der Unterscheidung nach der Fähigkeit, eine Abstimmung zu initiieren, als Hauptkriterium. Identifiziert werden drei Haupttypen: (1) Initiativen werden von der Bevölkerung in einer Bottom-up-Logik initiiert. (2) Referenden werden von den politischen Autoritäten von oben nach unten eingeleitet und (3) das obligatorische Referendum wird durch ein Gesetz (Verfassung) ausgelöst. Dieser dreifache Ansatz ist in der Literatur weit verbreitet.⁹

Abbildung 1: Typen direktdemokratischer Instrumente laut Navigator to Direct Democracy (Quelle: www.direct-democracy-navigator.org)



Ein zweites Kriterium bezieht sich auf die Fähigkeit, die Abstimmungsfrage zu bestimmen. „Kann der Initiator der Urheber des Vorschlags sein?“¹⁰ Dadurch kommt erstens die Veto-Initiative hinzu, bei der die Auslösung offen ist, die Urheberschaft aber im repräsentativen System liegt. Zweitens

8 Vgl. L. Morel, The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective, *West European Politics*, 30 (5), 2007, S. 1041; A. Vatter, Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages, *European Journal of Political Research*, (38), 2000, S. 171; A. Vatter, Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries?, *European Political Science Review*, 1 (1), 2009, S. 125; Y. Papadopoulos, Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: The Top-Down and Bottom-Up Perspective, *Politics & Society*, 23 (4), 1995, S. 421; Serdült/Welp, *Direct Democracy* (Fn. 7), S. 69; Cheneval/Al-Wakil, *The Institutional* (Fn. 4), S. 294.

9 Ausnahme zum Beispiel Moeckli, *Nove democrazie* (Fn. 7), S. 50.

10 L. Morel, Types of referendums, provisions and practice at the national level, in: L. Morel/M. Qvortrup (Hrsg.), *Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Milton Park: Routledge, 2018, S. 27 (31).

kommt das Veto-Referendum hinzu, bei dem die Auslösung bei der Minderheit im repräsentativen System liegt und die Urhebererschaft bei der Mehrheit.

Im Hinblick auf die Unterscheidungskriterien verweist die Literatur auch auf die Frage, ob Abstimmungen verbindlich oder konsultativ sind.¹¹ Jung argumentiert jedoch, dass dieser Aspekt vernachlässigt werden kann, da Volksabstimmungen in der Regel politisch bindend sind.¹² Folglich fällt die Verbindlichkeit aus ihrer und anderen Typologien heraus,¹³ auch wenn wir empirische Belege für diese These vermissen. Eine Variante bei der Verbindlichkeit stellen spezifische Gültigkeitsvoraussetzungen wie Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren dar, deren Anwendung aber logisch nicht auf eine bestimmte Abstimmungsart beschränkt ist. In der Summe wird daher auf die eine generelle Kategorie der Verbindlichkeit verzichtet.

Die Agenda-Initiative schließlich ist ein zusätzlicher Sonderfall im Bereich der direkten Demokratie, der hier der Vollständigkeit halber ebenfalls aufgeführt wird. Dabei handelt es sich um Instrumente der politischen Partizipation, die es dem Volk ermöglichen, das Parlament dazu zu bringen, ein bestimmtes Thema zu diskutieren.

III. Die Thüringer Instrumente der direkten Demokratie

Auf dieser typologischen Grundlage ist es nun möglich, eine Einordnung des geplanten Thüringer Volkseinwandes vorzunehmen. Die Urheber der Vorlage sind politische Autoritäten in Form des Landtags nach den vorgesehenen Verfahren der Gesetzgebung. Die Kompetenz zur Auslösung ist grundsätzlich keinem Akteur zugewiesen, sondern an die Sammlung der notwendigen Anzahl an Unterschriften gebunden. Damit steht die Auslösung auch politischen Akteuren außerhalb der repräsentativen Arena zur Verfügung. Eine solche Mischung aus reservierten und offenen Kompetenzen entspricht der Veto-Initiative. Die Funktion ist, beschlossene Gesetze aufzuhalten (Veto). Das bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger den Zeitpunkt einer Abstimmung bestimmen können, der Inhalt kommt aber aus

11 Vgl. D. Altman, *Direct Democracy worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press 2011; Moeckli, *Nove democrazie* (Fn. 7), S. (50); Morel, *Types* (Fn. 10), S. 27 (31).

12 S. Jung, *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden 2001, S. 86.

13 Vgl. E.-C. Hornig, *Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa*, Baden-Baden 2011, W. Merkel/C. Ritzi, *Theorie und Vergleich*, in: W. Merkel/C. Ritzi (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie*, Springer 2017, S. 9.

der repräsentativen Arena. In der Navigator-Typologie wird dieses Instrument als Veto-Initiative benannt, um die Rolle des Volkes und die Hauptfunktion (Veto) zu verdeutlichen. Dieser Mechanismus wird dagegen in der Literatur mit unterschiedlichen Begriffen bezeichnet: „Referendumsinitiative“,¹⁴ „popular initiative“,¹⁵ „ablehnendes Referendum“,¹⁶ „bürgerinitiiertes Referendum“,¹⁷ „Volksentscheid“,¹⁸ „optional referendum“. ¹⁹ Moeckli spricht von einem „citizen-initiated referendum“ mit einer proaktiven Version und einer ablehnenden Version.²⁰

C. Vergleich der institutionellen Ausgestaltung von Veto-Initiativen auf subnationaler Ebene mit dem Thüringer Entwurf

Im Folgenden werden die Spezifika in der institutionellen Gestaltung der vorgelegten Veto-Initiative in Thüringen mit bereits bestehenden Veto-Initiativen in anderen subnationalen Einheiten verglichen. Die leitende Frage dabei ist, wie offen oder restriktiv die geplanten Regelungen im Vergleich sind. Berücksichtigt werden dazu im Folgenden vier zentrale institutionelle „Drehschrauben“ der Verfahrensgestaltung:

1. Die Anzahl der notwendigen Unterschriften für die Auslösung einer Abstimmung;
2. die Zeit für die Sammlung dieser Unterschriften;
3. die ein- bzw. ausgeschlossenen Themen;
4. die Erfordernisse der Gültigkeit, hier das Zustimmungsquorum;

In zwei weiteren Teilen wird zudem auf die Aspekte Gegenentwurf und Dringlichkeit eingegangen, da sie ebenfalls Teil des Thüringer Entwurfes und damit für den Vergleich relevant sind.

14 Hornig, Die Parteidominanz (Fn. 13) S. 37.

15 Morel, Types (Fn. 10), S. 1043.

16 D. Altman/C. T. Sánchez, Citizens at the Polls. Direct Democracy in the World, Taiwan Journal of Democracy, 17 (2), 2020, S. 27 (34).

17 M. Qvortrup, The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy, Journal of Democracy, 28 (3), 2017, S. 141 (146).

18 D. Altman, The Potential of Direct Democracy: A Global Measure (1900–2014), Social Indicators Research, (133), 2016, S. 1207 (1211).

19 Vatter, Lijphart (Fn. 8), S. 128.

20 D. Moeckli, Introduction to The Legal Limits of Direct Democracy, in: D. Moeckli (Hrsg.), The Legal Limits of Direct Democracy. A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe, Cheltenham: Edward Elgar 2021, S. 1.

Ein Blick in die Navigator to Direct Democracy-Datenbank zeigt zunächst,²¹ dass von 108 dort berücksichtigten demokratischen Staaten weltweit sieben föderale demokratische Staaten für einen Vergleich der Regelungen auf subnationaler Ebene in Betracht kommen: die Schweiz, Österreich, die USA, Kolumbien, Mexiko und die Bundesrepublik Deutschland.²² In den dazugehörigen 158 Bundesländern/Bundesstaaten lässt sich die Veto-Initiative insgesamt 109-mal finden.²³ Es handelt sich also um ein vergleichsweise verbreitetes direktdemokratisches Verfahren auf subnationaler Ebene.²⁴

I. Die Anzahl der notwendigen Unterschriften für die Auslösung einer Abstimmung

Für die Auslösung der Veto-Initiative sieht der Gesetzesentwurf in Thüringen zwei Varianten vor. Zum einen ist bei der Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftenbögen eine Schwelle von 8% der Wahlberechtigten vorgesehen (hier kurz bezeichnet als TH1). Bei einer freien Sammlung steigt der Wert (ohne Begründung) auf 10% der Wahlberechtigten an (hier kurz bezeichnet als TH2). Ein Vergleich dieser Hürden mit den Regelungen in anderen Bundesländern/Bundesstaaten zeigt, dass die Anforderungen in Thüringen damit hoch wären.

Im Durchschnitt von 109 Veto-Initiativen sind 4,1% der Wahlberechtigten für die Auslösung einer Abstimmung erforderlich. Allerdings liegt in drei Viertel aller Fälle die Hürde unter oder bei 5% der Wahlberechtigten und nur bei wenigen deutlich darüber. Die beiden Varianten der Regelung in Thüringen liegen deutlich im obersten Viertel. In nur vier von 109 Fällen (3,6%) ist die Hürde höher als bei TH2 und in acht Fällen höher als TH1 (7,3%).

Die Thüringer Veto-Initiative wäre also im Hinblick auf die Anzahl an Unterschriften deutlich schwerer auszulösen, als die große Mehrheit der an-

21 www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff 16.8.2022).

22 Mindestanforderung „partly free“ nach Freedom House www.freedomhouse.org (Zugriff 16.8.2022).

23 Inklusive der territorialen Einheiten der Bundeshauptstädte in den USA, Mexikos und Kolumbiens.

24 Allerdings liegen nicht bei allen Fällen alle Daten vollständig vor, so dass es je nach Kriterium zu geringen Abweichungen in der Zahl der Vergleichsfälle kommen kann.

deren Veto-Initiativen auf subnationaler Ebene weltweit. Im innerdeutschen Vergleich der Bundesländer lässt sich festhalten, dass die beiden anderen deutschen Veto-Initiativen deutlich geringere numerische Anforderungen aufweisen (Hamburg mit 2,5% und Bremen mit 5%), auch wenn hier andere Einschränkungen vorliegen (siehe unten).

II. Verfügbare Zeit für die Sammlung der Unterschriften

Im Entwurf zum Thüringer Verfahren ist eine Sammlungszeit von maximal 100 Tagen nach der Verkündung des Gesetzes vorgesehen. Hier zeigt der Vergleich mit anderen subnationalen Einheiten ebenfalls, dass diese Anforderungen sehr hoch sind. So liegen die Thüringer Regelungen wieder deutlich im obersten Viertel von 109 Fällen von Veto-Initiativen auf subnationaler Ebene, auch wenn der Mittelwert aller verglichenen Fälle etwa 83 Tagen entspricht und es in Thüringen immerhin zwei Wochen mehr sind.

Werden die Erfordernisse zur Auslösung und die dafür zur Verfügung stehende Zeit gemeinsam betrachtet, ergibt sich folgendes Bild. Für die Anzahl der zu sammelnden Unterschriften in Prozent der Wahlberechtigten pro Monat ergibt sich für die 8%-Regelung (TH 1) ein Wert von 2,42% und für die 10%-Regelung (TH 2) ein Wert von 3,03%. So viel Prozent der Wahlberechtigten müssen in einem Monat ihre Unterstützung geben. In Bremen sind es nur 1,67% und in Hamburg 0,83%. Doch hierbei handelt es sich um dicht besiedelte Stadtstaaten, während im Flächenland Thüringen der Aufwand sehr viel größer ist. Es ist in Thüringen demnach etwa 3,5-mal anspruchsvoller, eine Veto-Initiative zu lancieren, als in Hamburg.

Allerdings gehört hier zum Gesamtbild, dass die Auslösung der Verfahren in Bremen und Hamburg an sehr spezifische inhaltliche Konstellationen gebunden sind (siehe Abschnitt III. Themenausschluss). Demnach ist die reine Anzahl der erforderlichen Unterschriften in Thüringen zwar höher und Zeit dafür auch geringer, aber dafür gibt es keine weiteren vorgeschalteten Bedingungen. Am Ende ist der Auslösungsweg bei der geplanten Thüringer Veto-Initiative transparenter und die Zugänglichkeit zum Verfahren letztendlich doch einfacher als in Hamburg und Bremen. Es handelt sich eben nicht nur um Spezialfälle wie in den Hansestädten.

III. Themenausschluss

Der Navigator ermöglicht auch den Vergleich der Beschränkungen von Themenbereichen bei direktdemokratischen Verfahren. Die Themengruppen, die im Navigator berücksichtigt werden, sind: 1) Nationale Verfassung, 2) Staatsprinzipien und Grundrechte, 3) Institutionenstruktur, 4) Internationale Verträge, 5) Steuern, Finanzen, Haushalt, Abgaben, 6) Territoriale Gliederung und 7) Sonstige. Der Entwurf der Veto-Initiative in Thüringen sieht den Ausschluss der Bereiche Landeshaushalt, Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben und Personalentscheidungen vor. Dies entspricht im Navigator-Datensatz den Themengruppen 5 „Steuern, Finanzen, Haushalt, Abgaben“ sowie 7 „Sonstige“ (Personalentscheidung). Es werden also zwei Themenbereiche von der Möglichkeit des Referendums ausgeschlossen.

Der internationale Vergleich zeigt, dass thematische Beschränkungen bei Veto-Initiativen durchaus üblich sind. Von 109 berücksichtigten Veto-Initiativen weisen nur 35 keine spezifischen thematischen Einschränkungen auf (32,1%). Dagegen stehen 74 Fälle (67,8%) mit thematischen Beschränkungen, u.a. die beiden anderen deutschen Bundesländer Hamburg und Bremen. Bei den Beschränkungen gibt es zwei Varianten: Entweder ist vorgegeben, dass nur über bestimmte Themen abgestimmt werden darf oder aber es sind bestimmte Themen ausgeschlossen.

In der Gruppe derjenigen Instrumente, die gezielt einzelne Themen ausschließen (63 Fälle von 109), befindet sich das Thüringer Modell im Hauptfeld. Die relative Mehrheit von 40% der Fälle schließt ebenfalls zwei Themenbereiche aus. Drei Themen werden bei weiteren 31,4% der Verfahren ausgeschlossen. Die weiteren Anteile sind: ein Thema mit 11,4%, vier Themen mit 12,8%, fünf Themen mit 2,8% und sieben Themen mit 1,4%. Auch inhaltlich steht die Thüringer Regelung im Einklang mit der Mehrheit der anderen Verfahren in anderen Bundesländern/Bundesstaaten, denn 51 von 63 vergleichbaren Fällen (80,9%) schließen auch Finanzfragen im weitesten Sinne aus. Am zweithäufigsten ausgeschlossen (44 von 63, 69,8%) sind Abstimmungen über die institutionelle Struktur im weitesten Sinne.

Im Vergleich der deutschen Bundesländer wäre die Veto-Initiative in Thüringen dagegen mit den wenigsten Einschränkungen behaftet. Denn die Varianten in Bremen und Hamburg beziehen sich nur auf einen vergleichsweise engen inhaltlichen Bereich.

Im Hamburg kann das Referendumsbegehren nur gegen Änderungen von ursprünglich über Volksabstimmung erlassenen Gesetzen erhoben werden.²⁵ So ist in Art. 50 Abs. 4 der Hamburgischen Landesverfassung zu lesen:

„Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. In diesem Fall tritt das Änderungsgesetz nicht vor Durchführung des Volksentscheides in Kraft.“²⁶

Dass diese ursprünglichen Entscheidungen der Volksgesetzgebung theoretisch wiederum eine sehr viel größere Bandbreite betreffen können, hilft aufgrund der geringen Gesamtanzahl nur wenig.

Die Bremer Regelung aus Art. 42 Absatz 4 sowie Art. 70 LV wird im Volksentscheidsrating 2021 von Mehr Demokratie e.V. wie folgt beschrieben:

„Bestimmte Gegenstände der Privatisierung – zum Beispiel Daseinsvorsorge, Verkehr oder Wohnungsbau – unterliegen dem obligatorischen Referendum (...). Dabei gilt: Beschließt das Parlament einen Verkauf mit Zweidrittelmehrheit, kommt es nicht automatisch zum Volksentscheid. In diesem Fall müsste erst das fakultative Referendum ergriffen werden: 25 Prozent der Abgeordneten oder 5 Prozent der Bürger/innen können innerhalb von drei Monaten einen Volksentscheid herbeiführen. So lange läge der Verkauf auf Eis.“²⁷

Der Bremer Fall ist also im Vergleich auch sehr speziell.²⁸

25 Vgl. § 25 Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz - VAbstG) vom 20.6.1996, <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-VoBegGHApeLS> (Zugriff 16.8.2022).

26 Vgl. § 50 Hamburgische Landesverfassung, <https://www.hamburg.de/contentblob/1604280/5e354265cb3c0e3422f30f9184608d9d/data/verfassung-der-freien-und-hansestadt-hamburg-stand-2012.pdf> (Zugriff 16.9.2022).

27 Mehr Demokratie e.V. (2021): Volksentscheidsrating 2021, S. 18; online unter: <https://www.mehr-demokratie.de/volksentscheidsrating> (Zugriff 8.8.2022).

28 Zum Entstehungshintergrund und der rechtlichen Bedeutung siehe F. Wollenschläger, Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid?, in: L. P. Feld/ P. M. Huber/ O. Jung/ H.-J. Lauth/ F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2013, Baden-Baden 2014, S. 239.

IV. Erfordernisse der Gültigkeit in Form von Quoren

Im Entwurf zum Thüringer Verfahren ist als Erfordernis für eine formale Verbindlichkeit eine Zustimmung von 25% der Wahlberechtigten zur Aufhebung des beschlossenen Gesetzes formuliert. Der Vergleich innerhalb der Gruppe der anderen Bundesländer/Bundesstaaten ergibt, dass nur 14 von 109 subnationalen Einheiten (12,8%) ein Zustimmungsquorum aufweisen. Es handelt sich also um eine seltene Regelung. Dabei bezieht sich die Höhe des Zustimmungserfordernisses entweder auf die Gesamtheit aller Wahlberechtigten oder die Beteiligung bei einer vorherigen Parlamentswahl. Der Thüringer Entwurf entspricht der ersten Variante, weshalb hier nur auf diese Bezug genommen wird.

Unter den neun vergleichbaren Fällen sind die anderen beiden deutschen Bundesländer mit einer Veto-Initiative – Hamburg und Bremen – sowie ein US-Bundesstaat (Massachusetts) und verschiedene mexikanische Bundesstaaten. Innerhalb dieser Gruppe liegt der Durchschnitt der erforderlichen Zustimmung bei 26% der Wahlberechtigten, also in etwa analog zur Thüringer Regelung. In Bremen liegen die Anforderungen bei ebenfalls 25% und in Hamburg bei 20% der Wahlberechtigten. Findet der Volksentscheid am Tag der Wahl zur Hamburger Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, gilt das 20%-Zustimmungsquorum nicht, sondern flexible Höhen, die sich an der Wahlbeteiligung orientieren. Am höchsten schließlich sind sie im mexikanischen Bundesstaat Baja California Sur mit zwei Drittel der Wahlberechtigten.

V. Alternativer Gegenentwurf

Die vorgeschlagene Variante der Veto-Initiative in Thüringen ist auch deswegen interessant, weil sie die Möglichkeit eines Gegenvorschlages der repräsentativen Akteure vorsieht. Demnach kann durch die Mehrheit in der Legislative ein alternativer Gesetzesentwurf zur Abstimmung vorgelegt werden. Das ursprünglich verabschiedete Gesetz, gegen das das Referendum erhoben wurde, wäre dann nicht mehr Gegenstand des Verfahrens, sondern die neue Variante. Die repräsentativen Akteure können also im Laufe des direktdemokratischen Prozesses eingreifen und ihr Vorhaben inhaltlich anpassen.

Fest steht, dass eine solche Konstruktion im internationalen Vergleich sehr selten ist. Die Navigator-Datei enthält keine Informationen über vergleichbare Möglichkeiten bei regionalen Veto-Initiativen. Auch die beiden

anderen deutschen Veto-Initiativen in Hamburg und Bremen sehen keine solche Möglichkeit vor, obwohl bei ihnen die parlamentarische Arena prinzipiell eine große Rolle spielt. Auch der Blick auf die Kantone der Schweiz zeigt, dass explizite Zweitvorschläge wie im Thüringer Modell, nicht vorkommen.²⁹ Allerdings besteht im Kanton Bern die Möglichkeit eines sogenannten Eventualantrages. Bei Gesetzen, die dem Referendum unterliegen, kann von vornherein vom Grossen Rat des Kantons ein Alternativvorschlag formuliert werden. Wird nun gegen das ursprüngliche Gesetz das Referendum ergriffen, kommt der Eventualantrag ebenfalls zur Abstimmung. Falls das Referendum nicht ergriffen wird, spielt auch der Eventualantrag keine Rolle. Der Hintergrund dieser Regelung liegt in dem Wunsch, dem Stimmvolk mehr Auswahlmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.³⁰

Darüber hinaus ist das Instrument des Gegenvorschlags durch Parlamente im internationalen Vergleich eher an das Instrument der Gesetzesinitiative bzw. „Citizen Initiative“ gebunden. Während die Verfassungsinitiative auf der eidgenössischen Ebene in der Schweiz dem Parlament die Darlegung eines Gegenvorschlages einräumt, fehlt diese Möglichkeit beim fakultativen Referendum (Veto-Initiative) gänzlich.³¹ Auch die Veto-Initiative in Liechtenstein (Referendum) kennt die Option des Gegenvorschlages im laufenden Verfahren durch die repräsentative Arena nicht. Vergleichbar mit der Schweiz ist hier die Option des Gegenvorschlags an die Gesetzesinitiative gekoppelt.³²

VI. Dringlichkeitsbeschluss

Was den sogenannten Dringlichkeitsbeschluss im Thüringer Entwurf anbetrifft, so fehlen diesbezügliche Regelungen in Hamburg und Bremen. Allerdings lassen sich durchaus andere Veto-Initiativen finden, die vergleichbare Regelungen aufweisen. Auf nationaler Ebene sind dies wiederum das fakultative Referendum in der Schweiz und jenes in Liechtenstein. Marxer

29 Vgl. A. Auer, Staatsrecht der Kantone, Bern: Stämpfli Verlag 2016, S. 417.

30 Zum Eventualantrag siehe: Baumgartner/Bundi (2017): Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern, LEGES 2017/1, S. 83–96, https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/2017/1/LeGes_2017_1_83-96.pdf (Zugriff 3.8.2022).

31 Vgl. A. Vatter, Das politische System der Schweiz, 2. Auflage, UTB 2016, S. 363.

32 Vgl. W. Marxer, Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklungen, Regelungen, Praxis, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 60, Benden: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft 2018, S. 115 ff.

weist lediglich in seiner Diskussion des Vergleichs der beiden Fälle darauf hin, dass es zentral sei, klare Bedingungen für die Dringlichkeit zu formulieren, „da ansonsten der willkürlichen Entscheidung Tür und Tor geöffnet wäre“.³³ Für den Thüringer Fall leitet sich daraus die dringende Empfehlung ab, ebenfalls die Konditionen der Dringlichkeit genau zu umreißen.

D. Anspruch und Praxis der Veto-Initiative

Nachdem in den beiden vorherigen Abschnitten typologisch und vergleichend auf die Konstruktion des Entwurfs der Thüringer Veto-Initiative eingegangen wurde, erfolgt in diesem dritten Abschnitt eine ausführlichere Diskussion der potentiellen Wirkung im politischen System des Freistaats. Um sich nicht in der Komplexität des Gegenstandes zu verlieren und die Einbettung in den Thüringer Kontext zu gewährleisten, orientiert sich diese Diskussion an den Vorstellungen und Erwartungen, wie sie in der Begründung der Gesetzesvorlage zum Volkseinwand formuliert wurden. Dies sind:

1. Die Verwirklichung des Willens des Volkes,
2. die Erhöhung der Responsivität der Politik,
3. die Intensivierung von Interesse und politischem Diskurs,
4. eine höhere Akzeptanz der politischen Entscheidungen,
5. die Versachlichung der Debatte

Alle fünf Ziele sind wichtige und richtige Ziele für das Funktionieren der Demokratie und ihre Erreichung bzw. Stärkung ist zweifelsohne anstrengenswert. Die Frage ist immer, inwiefern das auch mit direkter Demokratie erreicht werden kann bzw. was konkret zu beachten ist. Daher werden diese fünf Aspekte im Folgenden kurz diskutiert. Es sei darauf hingewiesen, dass hier nicht ein vollumfänglicher Forschungsstand dargelegt werden kann, sondern nur zentrale Punkte hervorgehoben werden. Eine umfängliche Diskussion um die Vor- und Nachteile direkter Demokratie soll hier ebenfalls nicht geführt werden.³⁴

33 *Marxer*, Direkte Demokratie (Fn. 32), S. 181.

34 Siehe dazu *Marxer*, Direkte Demokratie (Fn. 32), S. 35.

I. Verwirklichung des Willens des Volkes

Laut schriftlicher Begründung der Gesetzesvorlage liegt ein erstes wesentliches Ziel der Einführung einer Veto-Initiative in der „Verwirklichung des Willens des Volkes“:

„Gemäß Artikel 45 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen ist das Volk die Quelle der Staatsgewalt. Mit dem neuen Artikel 82 a der Verfassung des Freistaats Thüringen wird ein zusätzliches Instrument zur Verwirklichung des Willens des Volkes geschaffen und so einem gewachsenen Partizipationsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung getragen.

Der Volkseinwand ergänzt das im Bereich der Gesetzgebung vorhandene direktdemokratische Instrumentarium. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll es der Bevölkerung künftig ermöglicht werden, Einwände gegen vom Landtag verabschiedete Gesetze noch vor deren Inkrafttreten geltend zu machen, sofern dafür ein substantielles Bedürfnis nachweisbar ist. Dafür wird ein entsprechendes Quorum von acht beziehungsweise zehn vom Hundert der Stimmberechtigten eingeführt, das sich am Quorum für das Volksbegehren orientiert. Durch eine nachsteuernde Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren wird dem Volk die Möglichkeit gegeben, vom Parlament beschlossene Gesetze zu billigen oder zu verwerfen. Somit erhält das Volk die Chance, unmittelbar über verabschiedete Gesetze mitzubestimmen.“³⁵

Hierzu sind folgende Punkte anzumerken. Die Vorstellungen von direkter Demokratie in Deutschland gehen immer stark von dem Volk als einheitlichem politischem Akteur aus.³⁶ Gerade im Hinblick auf die Funktionsweise der direkten Demokratie sind hier aber Differenzierungen erforderlich. Trotz der Volksabstimmung am Ende werden direktdemokratische Prozesse aber von organisierten Interessen geprägt. Gemeint sind damit zum Beispiel politische Parteien, Verbände, Gewerkschaften oder andere Interessengruppen. Dies ist auch im Fall einer Veto-Initiative in Thüringen zu erwarten. Formal entscheidet zwar das Stimmvolk am Ende über eine Vorlage, aber das ist eben nur die Oberfläche. Darunter spielen Interessengruppen eine wichtige Rolle – gerade auch in der direkten Demokratie.

Ein erster Grund hierfür sind die hohen Anforderungen für die Nutzung des Instrumentes (siehe oben). Für die Sammlung der Unterschriften von 8% oder 10% der Wahlberechtigten innerhalb von nur 100 Tagen braucht es in der Regel eine eingespielte Organisationsstruktur. Es ist ja nicht so, dass sich „das Volk“ spontan zusammenfindet und so die geforderten Unterschriften zusammenkommen. Welche politischen Akteure sind in der

35 Thüringer Landtag, Drucksache 7/1628, (Fn. 3), S. 12–13.

36 Vgl. E.-C. Hornig, Mythos Direkte Demokratie. Praxis und Potentiale in Zeiten des Populismus, Budrich 2017.

Lage, diesen Kraftakt zu bewältigen? Mit hoher Wahrscheinlichkeit die Organisationen, die im politischen Bereich bereits schon über Strukturen, Ressourcen und Erfahrung verfügen. Dies sind vor allen Dingen politische Parteien und Verbände, weniger kleinere zivilgesellschaftliche Akteure. Volkes Wille mag sich am Ende in der Abstimmung ausdrücken, aber nicht am Anfang.

International vergleichende Datenbanken wie der Navigator to Direct Democracy geben keine Auskunft über die spezifischen Akteursstrukturen hinter der Auslösung von „Bottom up“-Instrumenten der direkten Demokratie. Der Autor selbst hat aber für den Fall der Veto-Initiative in Italien („Referendum abrogativo“) eine detaillierte Analyse der Nutzung durch Interessengruppen vorgelegt, auf die hier Bezug genommen werden soll, auch wenn es sich um ein Instrument auf nationaler Ebene handelt.

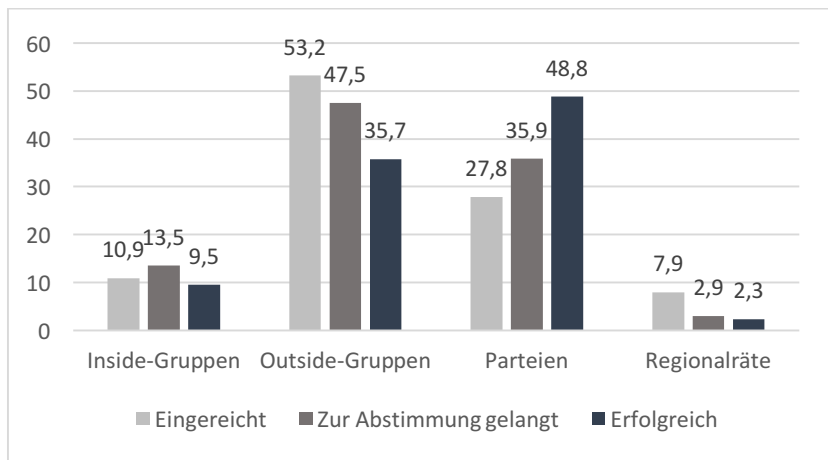
Für die Auslösung eines abrogativen Referendums in Italien bedarf es der Unterschriften von 500.000 Wahlberechtigten, was aktuell 0,98% der Wahlberechtigten entspricht. Eine zeitliche Begrenzung lag ursprünglich bei drei Monaten, ist aber im Jahr 2021 auf vier Monate erweitert worden.³⁷ Zudem gibt es ein Beteiligungsquorum von 50% der Wahlberechtigten. Die Anforderungen sind für die Auslösung also etwas niedriger als im geplanten Modell in Thüringen, während das Gültigkeitserfordernis deutlich höher ist. Die Frage, die man an dieser Stelle formulieren kann ist: Wer nutzt ein solches direktdemokratisches Instrument? In der Analyse der Akteursstruktur beim abrogativen Referendum in Italien wird zwischen Inside-Gruppen (ressourcenstarke Interessengruppen mit Zugang zum politischen System), Outside-Gruppen (zivilgesellschaftliche Akteure ohne Einfluss in das politische System), politischen Parteien und Regionalräten unterschieden. Letztere spielen hier für die Betrachtung keine Rolle, verfügen aber ebenfalls über die Kompetenz der Auslösung.

Die Analyse zeigt, dass das Verfahren in etwa der Hälfte der Fälle von politischen Parteien, Inside-Gruppen und Regionalräten genutzt wird, also von bereits etablierten politischen Akteuren. Nur etwas mehr als die Hälfte der Vorlagen stammt von außerhalb der etablierten Politik von den Outside-Gruppen. Und es zeigt sich, dass diese weniger erfolgreich sind. Die Anteile verschieben sich von der Einreichung zur Abstimmung zugunsten der Parteien und Inside-Gruppen (siehe Abbildung 2). Diese sind eher in der Lage, die notwendigen Unterschriften aufzubringen. Von den Vorlagen, die sich an der Urne durchsetzen, stammt fast die Hälfte von den Parteien, die aber nur ein Viertel eingereicht haben. Das zeigt, dass die etablierten Kräfte ein

37 Vgl. <https://dait.interno.gov.it/elezioni/documentazione/dossier-referendum-2022> (Zugriff 16.9.2022).

solches Instrument nutzen und auch ihre Vorteile bei der Nutzung ausspielen können.

Abbildung 2: Nutzung der Veto-Initiative in Italien durch verschiedene Akteursgruppen nach Anteil bei der Anzahl der eingereichten Vorlagen in % (linker Balken), Anteil an den zur Abstimmung gelangten Vorlagen in % (mittlerer Balken) und Anteil an den erfolgreichen Vorlagen in % (rechter Balken).³⁸



Die Ergebnisse sind natürlich nicht eins zu eins auf Thüringen übertragbar. Dennoch lässt sich anhand der Praxis bei der bereits bestehenden Gesetzesinitiative in Thüringen eine gewisse Grundtendenz erkennen, die in die entsprechende Richtung deutet. Alle drei in den Jahren 2020 und 2021 eingereichten Initiativen stammen laut Volksbegehrensbericht von politischen Parteien (ÖDP, Partei Bürger für Thüringen und AfD).³⁹ Dies zeigt einerseits, dass politische Parteien in der direkten Demokratie sehr aktiv sind und mit der AfD immerhin eine Parlamentspartei. Letztere hat ihr Volksbegeh-

38 Quelle: E.-C. Hornig/C. Steinke, Direkte Demokratie in Italien, in: W. Merkel/C. Ritzi (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen, Wiesbaden 2017, S. 73, 82. Aussagen beziehen sich auf den Zeitraum von 1970 bis 2004; vgl. auch E.-C. Hornig, Ist das abrogative Referendum in Italien ein konkordanzdemokratisches Verfahren?, in: U. Kranenpohl/ S. Köppl (Hrsg.), Konkordanzdemokratie - ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden 2012, S. 171.

39 Siehe Mehr Demokratie e.V. (2022): Volksbegehrensbericht 2021, S. 36–37; https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2022/2022-03-25_VBB_2021_web.pdf (Zugriff 4.8.2022).

ren 2022 fallen gelassen und ein neues mit dem Thema Impfpflicht gestartet.⁴⁰ Dass zumindest die anderen beiden Vorlagen in der Phase der Unterschriftensammlung scheiterten, kann so interpretiert werden, dass die Hürden auch für kleine Parteien zu hoch sein können. Wenn es aber ein Akteur schaffen sollte, beim Volksbegehren und bei der Veto-Initiative, dann wahrscheinlich große etablierte politische Organisationen bei einem sehr salienten Thema. Die einzigen beiden Thüringer Volksbegehren, die das hohe Volksbegehrensquorum bislang erreichen konnten belegen diese These. Sowohl im Jahr 2000 als auch 2008 handelte es sich um sehr große Aktionsbündnisse.⁴¹

II. Responsivität der Politik

Laut schriftlicher Begründung liegt ein zweites wesentliches Ziel der Einführung einer Veto-Initiative in der Erhöhung der Orientierung der Politik an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger.

„Der neue Artikel 82 a der Verfassung des Freistaats Thüringen soll den parlamentarischen Gesetzgeber dazu anhalten, sich noch stärker als bislang an ausgeprägten Interessen der Bürger zu orientieren.“⁴²

Bei diesem Ziel handelt es sich um eine der Kernsäulen demokratischer Systeme. Dieser Zusammenhang wird in der Politikwissenschaft unter dem Begriff der Responsivität diskutiert.⁴³ Im Hinblick auf den geplanten Volkseinwand in Thüringen lassen sich dazu verschiedene Punkte festhalten.

Einerseits kann angenommen werden, dass die Existenz einer Veto-Initiative schon zu einer moderaten Ex ante-Responsivität führen kann. Es werden bei der Möglichkeit einer Veto-Initiative keine Gesetze das Parlament verlassen, die in einer Abstimmung krachend scheitern könnten. Die Krux ist, dass man dies wahrscheinlich niemals herausfinden kann, da der tatsächliche Fall eben nicht eintritt und damit auch nicht beobachtbar ist.

40 Vgl. Medienberichterstattung z.B.: <https://www.insuedthueringen.de/inhalt.coronapandemie-warum-die-afd-ein-volksbegehren-durch-ein-neues-ersetzt.1255aa93-b333-4ed5-98f4-ef940a6d73ae.html> (Zugriff 19.9.2022).

41 Vgl. <https://thueringen.mehr-demokratie.de/ueber-uns/buendnis-fuer-mehr-demokratie-in-thueringen> (Zugriff 19.9.2022).

42 Thüringer Landtag, Drucksache 7/1628, (Fn. 3), S. 13.

43 Vgl. hierzu: D. Beyer/M. Hänni, Two Sides of the Same Coin? Congruence and Responsiveness as Representative Democracy's Currencies, *Policy Studies Journal*, (46), 2018, S. 1.

Andererseits und relativierend ist festzuhalten, dass sich ausgeprägte Interessen der Bürgerinnen und Bürger als solche über eine Veto-Initiative nicht ausdrücken können, da es sich eben „nur“ um eine Veto-Funktion handelt. Im Falle einer Ablehnung einer Vorlage wird ersichtlich, was die Mehrheit der Abstimmenden nicht will, aber nicht, was für eine Regelung alternativ bevorzugt wird. Ein Eventualantrag wie im Kanton Bern fehlt. Eine Veto-Initiative ermöglicht immer nur eine nachträgliche Korrektur schon im Parlament beschlossener Gesetze. Die politische Botschaft, die das Stimmvolk senden kann ist nur binär: Zustimmung oder Ablehnung. Die repräsentative Politik wird also erstmal zum Status quo gezwungen und muss sich überlegen, warum die Vorlage abgelehnt wurde. Eine höhere Responsivität in Zukunft ist so durchaus möglich, aber muss sich aus zusätzlichen Quellen speisen als dem Ergebnis der Abstimmung.

In der Praxis der Schweiz etwa ergibt sich die Responsivität über die Inkorporation von organisierten Interessen. Damit es erst gar nicht zur Abstimmung kommt, werden in der Schweiz relevante Interessen vorher im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingebunden. Demnach werden vor der Verabschiedung eines Gesetzes Interessengruppen, die potentiell zum Referendum greifen könnten, nach ihrer Meinung gefragt und diese wenn möglich integriert. In der Schweiz hat dieser Prozess u.a. wesentlich zur Herausbildung der Verhandlungsdemokratie geführt,⁴⁴ in Liechtenstein zumindest zu einer Konsenskultur. Dagegen hat sich dieser Effekt in Italien nicht eingestellt.⁴⁵

Die Frage ist: Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Referendum ergriffen wird und erfolgreich ist? Hierbei kommt es wieder auf die Akteurskonstellation an (siehe oben). Es braucht einen politischen Akteur, der die formalen Anforderungen erreichen und im Abstimmungskampf eine Mehrheit der Stimmenden hinter sich vereinen kann. Dabei gilt grob: Je größer ein neues Gesetz bzw. eine Gesetzesanpassung vom Status quo abweicht, desto wahrscheinlicher verletzt es die Interessen von einem potenten politischen Akteur, der dann zum Referendum greift.⁴⁶

Hinsichtlich der Frage der Erhöhung der Responsivität durch die Veto-Initiative gibt es beim Thüringer Modell allerdings einen Lichtblick in Form

44 Erstmals herausgearbeitet von: L. Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern: Francke 1970.

45 Vgl. Hornig, Ist das abrogative (Fn. 38).

46 Siehe dazu die Berechnungen von Linder über Risikoabwägungen bei fakultativen Referenden in der Schweiz. W. Linder, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 2. Aufl., Bern: Haupt 2005, S. 257.

der eher ungewöhnlichen Möglichkeit des Gegenvorschlages der repräsentativen Politik im Laufe des Verfahrens. Sollte die Politik merken, dass der ursprüngliche Gesetzesentwurf, gegen den das Referendum ergriffen wurde, keine Mehrheit haben wird, kann ein Kompromiss-Vorschlag vorgelegt werden. Hier fände also (wahrscheinlich) eine Kurskorrektur statt, die es ohne das anvisierte Referendum nicht gegeben hätte. So kann der Landtag zeigen, dass er die Interessen und Einwände der Bürgerinnen und Bürger verstanden hat.

Politisch realistisch erscheint diese Möglichkeit aber nicht. Eine Parlamentsmehrheit, die ein Gesetz beschlossen hat, wird weniger nach der Ergriffung des Referendums und der Artikulation von „Gegenwind“ ihre ursprüngliche Position verlassen, weil sie fürchtet die Abstimmung zu verlieren, sondern eher alle Hebel in Bewegung setzen, um die Abstimmung doch zu gewinnen. Die Vorlage eines revidierten Gesetzes wäre offenkundig ein Nachgeben bzw. Einknicken und Parteien werden versuchen dies zu vermeiden. Deswegen ist die Idee des Gegenentwurfes im Sinne einer höheren Responsivität erstmal gut. In der politischen Praxis einer Parteiendemokratie aber eher unrealistisch, zumal wenn das Referendum auch noch vom politischen Wettbewerber ergriffen wurde. Dass das Ganze zudem nicht gerade zur Übersichtlichkeit bei den Bürgerinnen und Bürgern beiträgt, steht auf einem anderen Blatt.

III. Interesse und Diskurs

Als drittes wesentliches Ziel der Einführung einer Veto-Initiative ist folgendes zu lesen:

„Der öffentliche Diskurs um politische Fragen soll befördert und das Interesse der Bürger an spezifischen Sachthemen verstärkt werden.“⁴⁷

Dahinter steht das Ziel einer aktiven und informierten Bürgerschaft. Das Problem ist, dass sich durch die Veränderung der institutionellen Struktur in der Landespolitik eben nicht einfach mehr Interesse und Beteiligung generieren lässt. Vielmehr handelt es sich beim Thema Partizipation und politisches Interesse um sehr fundamentale gesellschaftliche Muster. Aus der Partizipationsforschung ist bekannt, dass es große Unterschiede zwischen

47 Thüringer Landtag, Drucksache 7/1628, (Fn. 3), S. 13.

den Bürgerinnen und Bürgern gibt, was das politische Interesse und Engagement anbetrifft.⁴⁸ Direkte Demokratie, wo vorhanden, ist Teil des politischen Prozesses, wie auch Wahlen, Demonstrationen, Parteien und Bürgergruppen. Demnach ergeben sich auch hier Unterschiede, die im Einklang mit dem generellen Partizipationsverhalten stehen. Die Trennlinie verläuft zwischen denjenigen, die eine Bandbreite an Formen der politischen Partizipation nutzen, also auch direkte Demokratie, und denjenigen, die weniger oder gar nicht aktiv und interessiert sind.⁴⁹ Als Grundannahme kann gelten, dass diejenigen, die politisch kein Interesse haben, auch mit direkter Demokratie nicht zu erreichen sind.

Was den Informationsstand der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der direkten Demokratie betrifft, gibt es aus der Schweiz keine eindeutigen Studien. Vatter weist darauf hin, dass Unterschiede im Kenntnisstand mit der Rechtsform des Abstimmungsinstrumentes (fakultatives Referendum vs. Initiative), dem Konfliktgrad des Themas und auch der Anzahl an Vorlagen, über die zeitgleich abgestimmt wird, zusammenhängt. Aber grundsätzlich gelten rund 70 bis 75 % der Stimmenden in der Schweiz als mittel bis gut informiert.⁵⁰ Dazu tragen die Kampagnen im Vorfeld genauso bei wie die Parteipositionen.⁵¹

Ebenfalls von Relevanz hinsichtlich der Frage nach dem politischen Diskurs ist die Gefahr des sogenannten „overloading“ von Abstimmungen, wie LeDuc sie beschreibt.⁵² Ein solches „overloading“ (des Stimmvolkes in seiner Fähigkeit zu entscheiden) kann durch komplexe Abstimmungsgegenstände hervorgerufen werden. Eine Überlastung des Stimmvolkes kann

48 Vgl. H. E. Brady/S. Verba/K. L. Schlozman, Beyond SES: A Resource Model of Political Participation, *American Political Science Review*, (89) H. 2, 1995, S. 271; W. Merkel/A. Petring, Politische Partizipation und Inklusion. In: T. Mörschel/C. Krell (Hrsg.), *Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven*, Wiesbaden 2012, S. 93.

49 Vgl. hierzu: J. Teorell/M. Torcal/J. R. Montero, Political Participation. Mapping the Terrain, in: J. W. van Deth/J. R. Montero/A. Westholm (Hrsg.), *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis*, London: Routledge 2007, S. 334–354.

50 Siehe: A. Vatter, Der Schweizer Stimmbürger – Ein informierter Musterbürger oder ein politischer Ignorant?, Vortrag im Rahmen des Forums für Universität und Gesellschaft, 12.11.2016, www.forum.unibe.ch/unibe/portal/microsites/fug/content/e14354/e17270/e588009/e588059/pane588077/e588078/files588080/Prsentation_Vatter.pdf (Zugriff 23.6.2022).

51 Vgl. T. Milic/B. Rousselot/A. Vatter, *Handbuch der Abstimmungsforschung*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014.

52 L. LeDuc, Referendums and deliberative democracy, *Electoral Studies*, (38), 2015, S. 139.

auch durch große Pakete von Fragen entstehen, über die zeitgleich abgestimmt werden soll, beispielsweise bei Verfassungsvorschlägen oder internationalen Verträgen. Für LeDuc stellen diese Optionen klare Hindernisse für einen effektiven und sinnvollen Diskurs dar.⁵³ Je höher die Zahl der Vorlagen ist, desto weniger Aufmerksamkeit werden die Wähler und die Öffentlichkeit auf einzelne Themen lenken.⁵⁴

Im Fall von Thüringen ist nicht zuletzt aufgrund der vergleichsweise hohen Hürden für die Gesetzesinitiative und die geplante Veto-Initiative mit keiner starken Intensivierung der Abstimmungstätigkeit im Freistaat zu rechnen. Die Wahrscheinlichkeit für eine Überlastung durch gleichzeitige Abstimmungen ist also gering. Allerdings bedeutet dies nicht, dass nicht auch sehr komplexe Gesetze zur Abstimmung kommen können bzw. solche, die aus verschiedenen Paketen bestehen. Die Abstimmung über Stuttgart 21 in Baden-Württemberg hat gezeigt, wie auch auf Bundesländerebene die Art der Abstimmungsfrage für Verwirrung sorgen kann.

IV. Akzeptanz von politischen Entscheidungen

Der schriftlichen Begründung der Gesetzesvorlage ist ferner zu entnehmen:

„Ziel des neuen Verfassungsartikels ist es auch, die Akzeptanz für politische Entscheidungen zu fördern und zu einer Versachlichung von Debatten beizutragen.“⁵⁵

An dieser Stelle wird zunächst auf den Punkt der Akzeptanz eingegangen.

Es muss festgehalten werden, dass direktdemokratische Entscheidungen in der Tat über ein besonderes Maß an demokratischer Legitimation verfügen, allein schon, weil sie aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger einem demokratischen Ideal besonders nah kommen. Nicht umsonst werden in vielen demokratischen Ländern besonders wichtige Fragen, die in der Regel die Verfassung betreffen, den Bürgerinnen und Bürgern zur Entscheidung überlassen.

Inwiefern die direkte Demokratie die Akzeptanz der Politik verändert, wird in der Forschung vor allen Dingen anhand der Zufriedenheit mit der Demokratie diskutiert. Ältere Studien haben dazu gemischte Ergebnisse produziert. In ihrer neuen Studie haben Leemann und Stadelmann-Steffen den Zusammenhang von direkter Demokratie und Demokratiezufriedenheit

53 LeDuc, Referendums (Fn. 52), S. 143.

54 H. Kriesi, Direct Democratic Choice. The Swiss Experience, Lanham: Lexington Books 2005, S. 23.

55 Thüringer Landtag, Drucksache 7/1628, (Fn. 3), S. 13.

für die subnationale Ebene in den USA, Deutschland, Österreich und der Schweiz untersucht – also die hier relevante politische Ebene.⁵⁶ Entgegen der verbreiteten Sichtweise kommen sie zu dem Schluss, dass es keinen systematischen Zusammenhang gibt: Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene erhöht nicht die Zufriedenheit mit der Demokratie.

Zudem sei auf die in der Regel recht niedrige Beteiligung an Volksabstimmungen hingewiesen. Auf die dahinterstehenden Gründe im Bereich der politischen Partizipation wurde oben bereits hingewiesen. Es bleiben also (zu) viele Stimmberechtigte den Abstimmungen fern und die Stimmen teilen sich nochmals auf in Unterstützer und Gegner einer Vorlage. Es ist anzunehmen, dass bei politikfernen Personen die Art der Entscheidung (ob direkt oder repräsentativ) keinen Unterschied macht, da sie eh nicht teilnehmen und sich somit auch die Produktion zusätzlicher politischer Legitimation in Grenzen hält.

Dabei sind die Zustimmungs- oder Beteiligungsquoten problematisch, da sie mit signifikanten negativen Effekten einhergehen können. Da die Nichtbeteiligung der effektivere Weg zum Scheitern einer Vorlage ist, werden Gegner weniger die inhaltliche Auseinandersetzung suchen und stattdessen mit den vorhandenen Quoten kalkulieren. Abstimmungen, die dennoch erfolgreich waren, hängt trotzdem das Stigma des Boykottes an. Sinkt zudem dauerhaft die Beteiligung an Abstimmungen, schadet es mittelfristig dem direktdemokratischen Instrument und Prozess insgesamt. Der Fall Italien hat das in den 2000er Jahren eindrucksvoll bewiesen.⁵⁷

V. Versachlichung der Debatte

Im Zitat des vorherigen Abschnittes wurde auch die Versachlichung der Debatte als ein weiteres Ziel der Einführung der Veto-Initiative in Thüringen erwähnt. Diese Erwartung wird hier allerdings kritisch gesehen. Zu oft wird eine vermeintliche Sachlichkeit von direkter Demokratie unterstellt, weil hier die Bürgerinnen und Bürger ihre Entscheidungen direkt treffen und scheinbar keine politischen Interessenorganisationen mit eigener

56 Vgl. L. Leemann/I. Stadelmann-Steffen, Satisfaction with Democracy: When Government by the People Brings Electoral Losers and Winners Together, *Comparative Political Studies*, (55) H. 1, 2022, S. 93.

57 Vgl. P. V. Uleri, On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendums, *European Journal of Political Research* 41(6), 2002, S. 863.

Agenda beteiligt sind. Dies ist nicht nur empirisch falsch (siehe oben), sondern auch demokratietheoretisch problematisch.⁵⁸

Hinter der Bevorzugung einer vermeintlichen Sachlichkeit gegenüber einer Interessenartikulation steht eine weit in die Ideengeschichte zurückreichende Vorstellung einer Unvereinbarkeit von Gemeinwohl und Partikularinteressen. Jean-Jacques Rousseau begründete die ideengeschichtliche Vorstellung von der Unvereinbarkeit von Gemeinwohl und Partikularinteressen mit dem Postulat der homogenen Gesellschaft.⁵⁹ Auch heute noch ist die Wahrnehmung, dass Partikularinteressen eine zu starke Rolle in der Politik spielen, präsent.⁶⁰ Das strahlt auch auf die Diskussion um direkte Demokratie aus. Bei direkter Demokratie gehe es nicht um Interessenpolitik, sondern das bessere Argument setze sich in den Abstimmungen durch, heißt es oft.

Dies verkennt, dass auch direktdemokratische Abstimmungen Konflikte von politischen Interessen(gruppen) sind. Wenn die Kraft des Argumentes in einer direktdemokratischen Auseinandersetzung überwiegt, somit Einsicht entscheidet, müssten alle Akteure und Abstimmenden dieselbe, argumentativ richtige Position erkennen und Abstimmungsergebnisse klare Mehrheiten bringen. In der direktdemokratischen Praxis der deutschen Bundesländer lassen sich aber nur wenige Fälle finden, in denen die Verteilung der Stimmen sehr eindeutig zugunsten von Pro oder Contra ausgefallen ist.⁶¹ Ein klares Gemeinwohl ist in der Regel nur sehr schwer zu identifizieren. Auch eine Analyse von 31 Abstimmungen aus dem Kontext der europäischen Integration passt zu diesem Befund.⁶² Direktdemokratische Abstimmungsprozesse sind eine politische Konfliktarena, in der verschiedene Interessen aufeinandertreffen.

Hier schließt sich der Kreis zum ersten Ziel, der Verwirklichung des Volkswillens. Direktdemokratische Instrumente sind in pluralen Demokratien notwendigerweise auch ein Ausdruck dieser Interessenvielfalt und des

58 Vgl. hierzu *Hornig*, Mythos (Fn. 36).

59 *J.-J. Rousseau*, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Stuttgart (2003[1762]), S. 114.

60 Vgl. *A. Akkerman/C. Mudde/A. Zaslove*, How populist are the People? Measuring Populist Attitudes in Voters, *Comparative Political Studies*, (47) 9, 2014, S. 1324–1353.

61 Vgl. *E.-C. Hornig*, Intention und Effekt direkter Demokratie im deutschen Parteienstaat, in: *U. Jun/B. Höhne/O. Niedermayer* (Hrsg.), *Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest*, Wiesbaden 2013, S. 125.

62 Vgl. *E.-C. Hornig*, Risiko Volksabstimmung? Zur Kluft zwischen Parteien und Wählern bei EU-Referenden in Westeuropa im Vergleich, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, (21) 2, 2011, S. 235.

Ringens um politische Gestaltungsmacht. Es muss zur Kenntnis genommen werden, dass Interessengruppen die politischen Konflikte aus der repräsentativen Arena auch in die direktdemokratische Arena übertragen und dass das auch nichts Schlechtes ist. Bei einer Veto-Initiative sind die Gestaltungsmöglichkeit wohlgemerkt begrenzt, da eben nur reagiert werden kann.

E. Schlussbemerkungen

Die Einführung einer Veto-Initiative erhöht die Möglichkeiten der Kontrolle von Parlament und Regierung und kann ein Korrektiv der Gesetzgebung durch die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen. Gerade bei umstrittenen Fragen können die Stimmenden so das letzte Wort haben. Zugleich können sich – vielleicht nicht nach der ersten Nutzung, aber später – positive Effekte auf die Responsivität der Politik, den öffentlichen Diskurs und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger und die Akzeptanz der Politik insgesamt einstellen. Zwar lässt sich die Stärke dieses Effektes kaum quantifizieren, doch handelt es sich ohne Zweifel um einen demokratischen Mehrwert. Wichtig ist allerdings, sich im Vorherein klar darüber zu sein, wie ein solches Instrument in der Praxis funktionieren wird. Folgende Punkte sind hier für die geplante Veto-Initiative in Thüringen zu beachten.

Die Hürden für die Auslösung der Veto-Initiative müssen im internationalen Vergleich als sehr hoch und restriktiv angesehen werden. Auch wenn es keinen linearen Zusammenhang zwischen Hürdenhöhe und Nutzung gibt, ist mit nur sehr wenigen Vorlagen zu rechnen. Es muss das Signal vermieden werden, dass zwar direkte Demokratie eingeführt wird, aber so, dass sie kaum zu nutzen ist. Unter den geplanten Regelungen mit den hohen Auslösungsanforderungen kommt es vielmehr zur Privilegierung bereits etablierter Kräfte aus der repräsentativen Politik, vornehmlich großer Parteien und Verbände (aus der Opposition), die versuchen werden, mit der Veto-Initiative punktuell Regierungsprojekte zu stoppen. Sie können effektiv mit einer Abstimmung „drohen“, wodurch das Instrument eine Kompromisswirkung entfalten kann, die sogar ohne eine tatsächliche Abstimmung entstehen kann. Die Thüringer Idee eines Gegenentwurfs findet sich in anderen Bundesländern/Bundesstaaten nicht, könnte sich allerdings als ein hilfreiches Instrument der Flexibilisierung erweisen.

Im Feld der direkten Demokratie spielt die Veto-Initiative neben der Gesetzesinitiative in der Regel mehr die zweite Geige, weil sie weniger Gestaltungsmöglichkeiten bietet. In Thüringen gibt es bereits die Gesetzesinitiative auf Landesebene, die aber bislang auch keine Bäume ausgerissen hat.

Dass die dazugehörigen Quoren dem einen zu hoch und der anderen zu niedrig sind, sei dahingestellt. Klar muss ein Instrument auch nutzbar sein, aber so oder so stellt die Einführung eines weiteren Instrumentes der direkten Bürgerbeteiligung einen Mehrwert dar – mag ihr großer Auftritt auch noch in der Zukunft liegen. Und eine Schwächung des Parlamentes findet dadurch auch nicht statt. Bei Abstimmungen geht es nicht um einen Konflikt zwischen Parlament und Volk, sondern zwischen politischer Mehrheit und Minderheit. Im Falle einer Ablehnung einer Vorlage könnte die parlamentarische Opposition gestärkt hervorgehen, was zukünftig das Parlament als Ort von Verhandlungen sogar stärken könnte.

2.

Dokumentation

Dokumentation International (Auswahl)

Frank Rehmet

Diese Dokumentation berücksichtigt Verfahren in Mexiko, Neukaledonien (Frankreich), San Marino, Slowenien und Taiwan (Republik China).

A. Mexiko¹

1. August 2021: Volksabstimmung über die Anklage gegen ehemalige Amtsträgerinnen und Amtsträger (Präsidentialreferendum)

In Mexiko findet am 1. August 2021 das erste Referendum in der Geschichte des Landes statt. Zukünftig soll gegen alle noch lebenden Ex-Präsidenten Mexikos eine Anklage möglich sein. Hintergrund sind Korruptionsvorwürfe.

Staatspräsident Andrés Manuel López Obrador beantragt am 16. September 2020 nach Art. 35 Teil VIII der Verfassung eine Volksabstimmung („consulta popular“). Kurz zuvor hatte eine Volksinitiative mit gleicher Zielrichtung die erforderliche Anzahl an Unterschriften (2 Prozent der Wahlberechtigten) erreicht. Die Volksinitiative wird vom Obersten Gerichtshof kassiert, da sie dem Antrag des Präsidenten sehr ähnlich ist. Zugleich ändert das Gericht die ursprüngliche Frage des Präsidenten ab. Das Ergebnis ist nur bei einer Mindestbeteiligung von 40 Prozent rechtlich bindend.

Die Abstimmungsfrage lautet:

“¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?
☐ Sí ☐ No”

1 Zu Volksabstimmungen in Lateinamerika vgl. *Y. Welp/N. Braun Binder*, Initiativen und Referenden in Lateinamerika, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2017, Baden-Baden 2018, S. 60–85.

Stimme- rechtigte	Abge- bene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
93,7 Mio.	6,7 Mio.	7,1	6,6 Mio.	6,5 Mio.	98,4	0,1 Mio.	1,6

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=mx012021> (Zugriff 24.4.2022) sowie offizielles Ergebnis der Wahlbehörde INE (Instituto Nacional Electoral): <https://centralelectoral.ine.mx/2021/10/20/declara-ine-validez-de-los-resultados-finales-de-la-consulta-popular-2021/> (Zugriff 25.4.2022). Zahlen gerundet.

Ergebnis: Die Vorlage erreichte zwar eine Mehrheit, war aber rechtlich aufgrund der geringen Abstimmungsbeteiligung von 7,1 Prozent nicht bindend.

Dieser sehr niedrige Wert wird auf mehrere Faktoren zurückgeführt. Unter anderem kann Korruption in Mexiko bereits jetzt – auch ohne eine entsprechende Volksabstimmung – strafrechtlich geahndet werden.²

B. Neukaledonien (Frankreich)

12. Dezember 2021: Für die Unabhängigkeit von Frankreich (Oppositionsreferendum)

Nach 2018 und 2020 stimmen die Bürgerinnen und Bürger von Neukaledonien am 12. Dezember 2021 zum dritten Mal innerhalb weniger Jahre über ihre Unabhängigkeit von Frankreich ab. Ein Drittel des Parlaments Neukaledoniens kann hierüber eine Volksabstimmung beantragen. Am 8. April 2021 stimmen 25 von 54 Abgeordneten dafür. Die Unabhängigkeitsbefürworterinnen und -befürworter rufen wegen der Corona-Pandemie zum Boykott der Abstimmung auf. Eine freie und faire Abstimmung sei nicht gewährleistet, sie fordern eine zeitliche Verschiebung.³

2 Vgl. ausführlicher Y. Welp, Mexikos erstes Referendum: für Demokratie oder Populismus?, in: Swissinfo.ch vom 2.8.2021: <https://www.swissinfo.ch/ger/mexikos-erstes-referendum--fuer-demokratie-oder-populismus-/46824236> (Zugriff 24.4.2022). Die Autorin weist auf die Funktion des Präsidialreferendums „von oben“ hin: „Mexiko zeigt, wie Volksabstimmungen genutzt werden können, um die Bürgerinnen und Bürger zu mobilisieren und/oder die Unterstützung des Volks für den Machthaber zu erhalten.“

3 Vgl. ZEIT Online vom 12.12.21, Neukaledonien stimmt erneut gegen Unabhängigkeit von Frankreich: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-12/neukaledonien-unabhaengigkeitsreferendum-frankreich-verbleib-ueberseegebiet> (Zugriff 24.4.2022).

Die Abstimmungsfrage lautet – wie in den Jahren zuvor:

„Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante?“

Stimmbe- rechtigte	Abgege- bene Stimmen	in %	gültige	Ja	in %	Nein	in %
184.364	80.881	43,9	78.467	2.747	3,5	75.720	96,5

Nach <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=nc012021> sowie Amtliches Endergebnis der Wahlkommission vom 13.12.2021, veröffentlicht am 16.12.2021 im Journal Officiel de la République Française (JORF) Nr. 292: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044500674> (Zugriff jeweils 25.4.2022).

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt. Die Stimmbeteiligung fiel deutlich geringer als in den Abstimmungen 2018 und 2020 aus (80,6 bzw. 85,7 Prozent).

C. San Marino⁴

26. September 2021: Für Fristenlösung beim Schwangerschaftsabbruch (Volksinitiative)

Das Abtreibungsverbot in San Marino stammt aus dem Jahr 1865 und ist besonders streng. Eine Volksinitiative will Schwangerschaftsabbrüche legalisieren und eine Fristenlösung einführen – ähnlich wie in zahlreichen anderen europäischen Staaten.⁵ Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative („*referendum propositivo*“) war erfolgreich, das erforderliche Unterschriftenquorum von 3,0 Prozent wird um etwa das Dreifache übertroffen.⁶

Die Abstimmungsfrage lautet:

-
- 4 Vgl. zur direkten Demokratie in San Marino: F. Rehmet/N. Wagner/T. W. Weber, Volksabstimmungen in Europa – Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich, Opladen et al. 2020, S. 82–87.
- 5 Die Volksinitiative wurde von der „Unione Donne Sammarinesi“ (UDS) eingereicht. Zu den Hintergründen vgl. O. Meiler, Älteste Republik der Welt legalisiert Abtreibungen, in: Süddeutsche Zeitung vom 27.9.2021: <https://www.sueddeutsche.de/politik/san-marino-abtreibung-1.5423268> (Zugriff 25.4.2022).
- 6 Vgl. <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=sm012021> (Zugriff 25.4.22).

„Volete che sia consentito alla donna di interrompere volontariamente la gravidanza entro la dodicesima settimana di gestazione e anche successivamente se vi sia il pericolo per la vita della donna o se vi siano anomalie e malformazioni del feto che comportino grave rischio per la salute fisica o psicologica della donna?“

Stimme- rechtigte	Abgege- bene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
35.411	14.559	41,1	14.384	11.119	77,3	3.265	22,7

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=sm012021> sowie Republik San Marino, Amtliches Ergebnis: <http://www.elezioni.sm/on-line/home/referendum/referendum-26092021/esito.html> (Ergebnis) bzw. <http://www.elezioni.sm/on-line/home/referendum/referendum-26092021/affluenza.html> (Beteiligung) (Zugriff jeweils 25.4.2022).

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen. Es galt kein Abstimmungsquorum; dieses wurde 2016 per Volksabstimmung aufgehoben.

D. Slowenien⁷

11. Juli 2021: Gegen Änderungen am Wassergesetz (fakultatives Referendum)

Das slowenische Wassergesetz wird am 30. März 2021 geändert. Unter anderem sollen Schutzzonen neben Binnen- und Küstengewässern verkleinert werden. Dagegen ergreifen zivilgesellschaftliche Organisationen das fakultative Referendum. Vom 20. April bis 24. Mai 2021 sammeln sie 48.479 Unterschriften und somit mehr als die erforderlichen 40.000 (= 2,3 Prozent der Wahlberechtigten).

Die Abstimmungsfrage wird so formuliert, dass ein „Ja“ das vom Parlament am 30. März 2021 verabschiedete Gesetz bestätigt. Die Frage lautet:

„Ali ste za to, da se uveljavi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1G), ki ga je sprejel Državni zbor na seji dne 30. marca 2021?“

7 Vgl. zur direkten Demokratie in Slowenien: *Rehmet/Wagner/Weber*, Volksabstimmungen in Europa (Fn. 4), S. 100–106.

Stimme- rechtigte	Abgege- bene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
1.698.642	788.968	46,4	787.072	104.312	13,3	682.760	86,7

Nach: <https://www.sudd.ch/> sowie Republik Slowenien, Amtliches Ergebnis, Resultat vom 7.9.2021, https://www.uradni-list.si/_pdf/2021/Ur/u2021143.pdf (Zugriff jeweils 25.4.2022).

Ergebnis: Die Gesetzesvorlage wurde abgelehnt. Somit waren die Initiatorinnen und Initiatoren des fakultativen Referendums erfolgreich.

Eine Bedingung für die Gültigkeit der Volksabstimmung war, dass mindestens 20 Prozent der Stimmberechtigten mit „Nein“ stimmten. Dieses Abstimmungsquorum wurde mit 40,2 Prozent erreicht.

E. Taiwan (Republik China)

18. Dezember 2021: Vier Volksabstimmungen (Volksinitiativen)

Vier Volksinitiativen gelangen am 18. Dezember 2021 zur Abstimmung.

Als Abstimmungstermin wird zunächst der 28. August 2021 festgelegt, aufgrund der Corona-Pandemie wird er auf den 18. Dezember 2021 verschoben.

Während die Regierungspartei DDP zu einer Ablehnung aller Vorlagen aufruft, befürwortet die oppositionelle Oppositionspartei Kuomintang (KMT) alle vier Vorlagen⁸ – was nicht verwunderlich ist, da sie zwei der vier Volksinitiativen selbst eingeleitet und Unterschriften gesammelt hat.⁹

Ergebnis: Alle vier Vorlagen wurden mit knapper Mehrheit abgelehnt. Das erforderliche Zustimmungsquorum in Höhe von 25 Prozent bleibt somit außer Betracht, es wäre jedoch in allen vier Fällen nicht erreicht worden.

8 Vgl. ausführlicher *Taipei Times* vom 18.12.2022, Voters say ‘no’ to all four referendum questions, online: <https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2021/12/19/2003769834> (Zugriff 2.5.2022).

9 Diese beiden Volksinitiativen verfolgten das Ziel eines Importverbots von bestimmtem Schweinefleisch und die Zusammenlegung von Abstimmungen mit nationalen Wahlen und damit eine Rücknahme der 2019 erfolgten Reform des Abstimmungsgesetzes. Vgl. ausführlicher www.sudd.ch (Zugriff 2.5.2022).

Thema	Abstimmungs- beteiligung in %	Ja in %	Nein in %
Für Weiterbau und Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Lungen	41,1	47,2	52,8
Für Importverbot von Schweinefleisch mit Rectopamin (einem Zusatzstoff für Tierfutter)	41,1	48,8	51,2
Für die Zusammenlegung von Volks- abstimmungen mit nationalen Wahlen	41,1	49,0	51,0
Für alternativen Standort des dritten Flüssiggasterminals (gegen Standort am Datan-Riff)	41,1	48,4	51,6

Nach: <https://www.sudd.ch/> (Zugriff 2.5.2022) m.w.N. Dort werden alle vier Volksinitiativen als Gesetzesinitiativen / allgemeine Anregung charakterisiert.

Dokumentation Deutschland

Frank Rehmet

Diese Dokumentation umfasst Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene im Jahr 2021. Im Berichtszeitraum fanden zwei Volksbegehren statt, von denen eines zum Volksentscheid gelangte.

A. Berlin, 26. Februar bis 25. Juni 2021 (Volksbegehren) bzw.
26. September 2021 (Volksentscheid)

Volksbegehren zum „Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz)“ (Deutsche Wohnen & Co. enteignen)¹

Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe – den Antrag auf Volksbegehren – beginnt am 6. April 2019. Am 17. Juni 2019 überreichen die Initiatorinnen und Initiatoren 77.000 Unterschriften, davon 58.000 gültige (benötigt wurden 20.000). Nach monatelanger formeller Rechtsprüfung des Gesetzentwurfs und Gesprächen zwischen der Initiative und der Landesregierung erfolgt am 17. September 2019 die Feststellung der Zulässigkeit. Vom 26. Februar bis 25. Juni 2021 findet das Volksbegehren – die zweite Verfahrensstufe – statt.

Ergebnis des Volksbegehrens „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ 2021 in Berlin

Eintragungsbe-rechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
2,5 Mio.	ca. 241.650	ca. 9,8	171.783 = 7,0 %

Ergebnis des Volksbegehrens: Erfolgreich, das Unterschriftenquorum wird erreicht.²

1 Homepage der Initiative: <https://www.dwenteignen.de/> (Zugriff 24.4.2022).
2 Vgl. Mitteilung der Landesabstimmungsleiterin für Berlin vom 1.7.2021: <https://www.berlin.de/wahlen/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1101919.php>

Da das Landesparlament das Anliegen nicht übernimmt, kommt es am 26. September 2021 gemeinsam mit der Wahl zum Deutschen Bundestag zum Volksentscheid in Berlin. Der Stimmzettel sieht wie folgt aus:

Volksentscheid
über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs
durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungs-
bestände großer Wohnungsunternehmen
am 26. September 2021

Stimmzettel

bitte einmal so ankreuzen
und nach innen zusammenfalten

Abgestimmt wird über den Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen, der im Amtsblatt für Berlin vom 6. August 2021 veröffentlicht ist und im Wesentlichen folgenden Inhalt hat:

Der Senat wird aufgefordert, alle Maßnahmen einzuleiten, die zur Überführung von Immobilien in Gemeineigentum erforderlich sind:

- Vergesellschaftung der Bestände aller privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen mit über 3.000 Wohnungen im Land Berlin. Ausgenommen sind Unternehmen in öffentlichem Eigentum, kommunale Wohnungsbau-gesellschaften in privater Rechtsform und Bestände in kollektivem Besitz der Mieter*innenschaft,
- gemeinwirtschaftliche, nicht profitorientierte Verwaltung der Wohnungsbestände durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR),
- Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände unter mehrheitlicher, demokratischer Beteiligung von Belegschaft, Mieter*innen und Stadtgesellschaft,
- Verbot der Reprivatisierung dieser Wohnungsbestände in der Satzung der AöR,
- Zahlung einer Entschädigung deutlich unter Verkehrswert an die betroffenen Wohnungsunternehmen.

Abstimmungsfrage:

Stimmen Sie diesem Beschlussentwurf zu?

Ja ☐

Nein ☐

Quelle: Landesabstimmungsleiterin für Berlin.

(Zugriff 24.4.2022). Die exakte Anzahl an gültigen Unterschriften ist nicht bekannt, kann aber geschätzt werden. Nach der Regelung im Abstimmungsgesetz müssen die Bezirksämter in Berlin nur so viele Unterschriften prüfen, bis das Unterschriftenquorum erreicht ist. Von den geprüften 272.941 Unterschriften waren 183.711 gültig – mehr als die erforderliche Anzahl von 171.783. Ungültig waren 89.230 (32,7 Prozent). Basierend auf dieser Ungültigkeitsquote von 32,7 Prozent kann wie folgt geschätzt werden: Von den insgesamt 359.063 eingereichten Unterschriften waren 117.413 ungültig (= 32,7 Prozent) und 241.650 gültig.

Ergebnis des Volksentscheids vom 26. September 2021 in Berlin

Stimmbe-rechtigte	Abgege-bene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
2,45 Mio.	1,80 Mio.	73,5	1,75 Mio.	1,04 Mio.	59,1	0,72 Mio.	40,9

Quelle: Amtliches Endergebnis, Landeswahlleiterin Berlin, <https://www.wahlen-berlin.de/> (Zugriff 24.4.2022).

Ergebnis des Volksentscheids: Bei einer Beteiligung von 73,5 Prozent wird die Vorlage des Volksbegehrens mit einer Mehrheit von 59,1 Prozent angenommen. Auch das erforderliche 25 Prozent-Zustimmungsquorum wird mit 42,3 Prozent der Stimmberechtigten erreicht.

*B. Brandenburg, 12. Oktober 2021 bis 11. April 2022**Volksbegehren „Erschließungsbeiträge abschaffen!“³*

Das Ziel dieses Volksbegehrens ist die Abschaffung der Erschließungsbeiträge für Anlieger für bereits bestehende Sandstraßen/Sandpisten. Die Kosten sollen vom Land Brandenburg übernommen werden. Bislang müssen die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer bis zu 90 Prozent dieser Kosten tragen.

Die Volksinitiative als Vorstufe zum Volksbegehren erreicht 32.123 Unterschriften und somit mehr als die erforderlichen 20.000. Die Volksinitiative wird für zulässig erklärt, inhaltlich vom Landtag jedoch abgelehnt. Die Initiatorinnen und Initiatoren beantragen daraufhin ein Volksbegehren.

Dieses findet vom 12. Oktober 2021 bis zum 12. April 2022 statt. 80.000 Unterschriften – etwa 3,9 Prozent der Wahlberechtigten – werden benötigt.⁴ In Brandenburg gilt die Amtseintragung – die Unterschriften dürfen nicht frei gesammelt werden. Wegen der Corona-Pandemie fordert die Initiative, dass die sechsmonatige Eintragsfrist verlängert werden soll. Der Brandenburgische Landtag lehnt dies im Januar 2022 ab.⁵

3 Homepage der Initiative: <https://www.sandpisten.de/> (Zugriff 24.4.2022).

4 Vgl. Bekanntmachung des Landesabstimmungsleiters des Landes Brandenburg vom 28.7.2021: <https://wahlen.brandenburg.de/wahlen/de/volksgesetzgebung/volksbegehren-sandpisten/#> (Zugriff 24.4.2022).

5 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 20.1.2022: Trotz Pandemie keine Fristverlängerung für Volksbegehren: <https://www.sueddeutsche.de/politik/landtag-potsdam-trotz->

Ergebnis des Volksbegehrens „Erschließungsbeiträge abschaffen!“ 2021/2022 in Brandenburg

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
2,07 Mio.	55.141	2,7	3,9 % = 80.000

Quelle: Mitteilung des Landesabstimmungsleiters vom 28. April 2022: <https://wahlen.brandenburg.de/wahlen/de/pressemitteilungen/detail/~28-04-2022-endgueltiges-ergebnis-volksbegehren-sandpisten> (Zugriff 2.5.2022).

Ergebnis: Das Volksbegehren scheitert mangels Unterschriften.

pandemie-keine-fristverlaengerung-fuer-volksbegehren-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220119-99-772886 (Zugriff 24.4.2022).

3.

Landesberichte

a) Internationale Ebene

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2021-2022

Axel Tschentscher/Martin Widmer/Julian Marbach¹

A. Direkte Demokratie im Bund

Der Bericht über die schweizerische direkte Demokratie in den Jahren 2021 und 2022 berücksichtigt die Abstimmungstermine bis einschließlich 22. September 2022. Am 27. November 2022, dem letzten Termin des Jahres, findet im Bund keine Abstimmung statt.² Hinsichtlich der direkten Demokratie im Bund sind die Jahrgänge 2021 und 2022 darum vollständig berücksichtigt. Bei den Jahresstatistiken beziehen sich die Daten auf das letzte vollständige Jahr, also 2021.

I. Neues Burka-Verbot in der ganzen Schweiz

In der Abstimmung am 7. März 2021 hat eine knappe Mehrheit von 51,2% der Abstimmenden die Burka-Verbotsinitiative angenommen.³ Das Ständemehr wurde mit einem Verhältnis von 18:5 ohne Weiteres erreicht. Damit war nach siebenjähriger Pause – seit der Pädophileninitiative⁴ und der Masseneinwanderungsinitiative⁵, beide im Jahr 2014 – zum ersten Mal wieder

1 Auf die Internetadressen in diesem Landesbericht wurde zuletzt am 30.10.2022 zugegriffen. Der Schlüssel für die abgekürzten Adressen findet sich am Ende dieses Landesberichts.

2 Medienmitteilung des Bundesrats vom 22. Juni 2022 www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89395.html.

3 .../vi/vis465.html.

4 .../vi/vis376.html.

5 .../vi/vis413.html.

eine Volksinitiative im Bund erfolgreich. Ein mehrheitliches Nein kam dabei aus den Metropolen (Bern, Zürich, Basel-Stadt, Genf) und aus Graubünden. Die konservativen Kantone und fast die ganze Westschweiz sagten hingegen „Ja“. Nach sozialen Gruppen stimmten die Frauen und die jüngeren Stimmberechtigten (Altersgruppe 18 bis 34) knapp mehrheitlich gegen die Initiative. Anders als beim Minarett-Verbot, bei dem noch ein deutlicher „Rösti-Graben“ zwischen den Sprachregionen aufgetreten war, sprachen sich diesmal auch die Westschweizer Kantone mit Ausnahme der Stadt Genf deutlich für die Annahme aus.

Nach dem Minarett-Verbot,⁶ das 2009 noch deutlicher angenommen wurde (57,5% Ja-Stimmen), ist dies die zweite Verfassungsbestimmung, die sich primär gegen Muslime richtete. Entsprechend fragwürdig und umstritten war die Initiative in den sachlicheren Diskussionen. Bundesrat und Parlament sowie die meisten politischen Parteien hatten zuvor die Initiative zur Ablehnung empfohlen. Auch die Religionsgemeinschaften und Menschenrechtsorganisationen hatten in der Öffentlichkeit für ein „Nein“ geworben. Als sich die knappe Niederlage abzeichnete, war von den Gegnern noch kurz vor dem Abstimmungstermin in ganzseitigen Anzeigen geworben worden. Das Ergebnis ist darum kein Zufallsergebnis einer defizitären Mobilisierung und dürfte auch nicht den besonderen Schwierigkeiten der Debatte in Pandemiezeiten geschuldet sein. Die außergewöhnlich große Enttäuschung der Unterlegenen zeigte sich auch darin, dass in Bern und Zürich nach der Abstimmung spontan gegen das neue Burka-Verbot demonstriert wurde, was sonst nach Volksabstimmungen unüblich ist.

Der Grund dafür, dass eine zwar nicht schweigende, aber doch relativ stille Mehrheit hier die politisch Engagierteren überstimmt hat, dürfte maßgeblich in der unheiligen Allianz von rechten und linken Gruppierungen liegen. Der schlichte Fremdenhass von Ausländergegnern, die den in der Schweiz zunehmenden Multikulturalismus ablehnen, findet beim Burka-Verbot einen Gleichklang mit der Überzeugung mancher Feministinnen, die in der Vollverschleierung eine Form weiblicher Unterdrückung sehen. Für beide Gruppen geht es dabei primär um die symbolische und präventive Bedeutung des Verbots, denn in der Öffentlichkeit sind Gesichtsschleier bisher kaum zu sehen. Zwar leben inzwischen gegen 400'000 Musliminnen und Muslime in der Schweiz, aber nur geschätzt 30 von ihnen tragen eine Vollverschleierung. Es geht beim Verbot weniger um die konkret-individuelle Befreiung dieser wenigen Frauen, als vielmehr um die kollektiv-politische Dimension, denn das Hauptargument der Initianten war, dass sie mit

6 .../vi/vis353.html.

dem Verbot ein Zeichen gegen den „politischen Islam“ setzen wollten. Dazu passt die Befürchtung der Föderation Islamischer Dachorganisationen in der Schweiz, es könne hierzulande wie in Frankreich im Rahmen einer allgemeinen Islamdebatte zu mehr Feindseligkeit gegenüber Muslimen kommen.

Im Ausland hat die Abstimmung viel Aufmerksamkeit erfahren. Sie wird das Bild einer liberalen, offenen und toleranten Schweiz schädigen. Besonders Touristen aus dem arabischen Raum müssen sich neu darauf einstellen, dass zukünftig in der ganzen Schweiz solche Kleidungsregeln zu beachten sind. Unter diesen Touristen dürften sich denn auch die meisten Betroffenen des Verbots befinden. Das legen unter anderem die Befürchtungen der schweizerischen Touristikunternehmen nahe, die das Abstimmungsergebnis sehr bedauerten. Die Praxis im Kanton Tessin, der bereits früher ein Verbot erlassen hatte, zeigt allerdings, dass sich das Burka-Verbot durch eine Kombination von Hygienemaske, Sonnenbrille und Kopftuch relativ leicht umgehen lässt.

Bei der Umsetzung hat es unmittelbar nach der Abstimmung noch die Vorstellung gegeben, die einzelnen Kantone müssten im Rahmen ihrer Polizeikompetenz je eigene Gesetze erlassen und dürften dabei Bußen bis zur Höhe von 10'000 Franken verhängen. Zwischenzeitlich war dann eine Umsetzung im Strafgesetzbuch des Bundes geplant. Inzwischen hat der Bundesrat den Entwurf eines separaten Bundesgesetzes über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG) präsentiert, das nur noch Bußen bis zu maximal 1'000 Franken vorsieht und über einen umfangreichen Katalog von Ausnahmen verfügt. So darf man sich in Kirchen und Sakralstätten beliebig bedecken, das Maskentragen zu Gesundheits- oder Schutzzwecken oder im lokalen Brauchtum ist gestattet, und die symbolische Maskierung als Mittel öffentlicher Meinungsäußerung oder für Kunst, Unterhaltung oder Werbung bleibt ebenfalls erlaubt.

Außergewöhnlich für die Praxis der direkten Demokratie ist, dass die Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ bereits der dritte Erfolg des kleinen Egerkinger Komitees um den SVP-Nationalrat Walter Wobmann ist. Der Erfolg geht auf wenige Direktdemokraten zurück, die ohne einen großen Parteiapparat den Anstoß zur Volksentscheidung gegeben haben. Von der gleichen Gruppe wurde 2009 die Minarett-Initiative gewonnen und 2013 durch ein Referendum verhindert, dass die Autobahnvignette verteuert wurde. Dabei ist Wobmann zwar bereits seit 2003 im Nationalrat für seine Themen eingetreten. Er aktiviert aber die Instrumente der direkten Demokratie außerhalb des Parlaments und damit inhaltlich ohne die Filterwirkung, die sonst bei einer Diskussion in den Gremien von Partei und

Fraktion aktiviert wird. Unmoderierte Direktdemokratie und institutionelle Parteiendemokratie laufen gewissermaßen in ein- und derselben Person parallel.

II. Scheitern der E-ID

Geradezu spektakulär deutlich mit 64,4% Nein-Stimmen scheiterte am 7. März 2021 der Vorschlag von Bundesrat, Parlament und Wirtschaftsverbänden, mit dem E-ID-Gesetz ein schweizweites elektronisches Identifikationssystem einzuführen. Dieser „digitale Pass“ sollte zukünftig eine Reihe von „Identitäts Providern“ ermächtigen, eine staatlich regulierte Authentifizierung für digitale Dienstleistungen anzubieten.

Rückblickend war es außerordentlich ungeschickt, dass die Politik sich für eine Realisierungsform entschieden hat, bei der Private die Daten der Bürgerinnen und Bürger verwalten sollten. Dem Konglomerat von Banken, Versicherungen und bundeseigenen Unternehmen, die sich zum Konsortium „Swiss Sign“ vereinigt hatten, wollte das Volk diese offizielle Macht über die elektronische Identität nicht übertragen. Die parlamentarische Opposition hatte schon frühzeitig auf einer rein staatlichen Lösung bestanden und damit in der Volksabstimmung Recht bekommen. Mit dem Kanton Waadt hatte sich sogar der größte Westschweizer Kanton vorab öffentlich gegen den Vorschlag des Bundes gestellt. Auch der Kanton Zug, der in Sachen E-Government und Blockchain-Technologie in der Schweiz als führend gilt, hatte das Projekt abgelehnt.

Ausgelöst wurde das Referendum, das dann eine denkbar große Breitenwirkung entfaltete, durch den Einsatz des Grünenpolitikers Daniel Graf mit Hilfe der Plattform WeCollect, mit der Unterschriften über das Internet gesammelt werden.⁷ Er kombinierte dieses Instrument mit Crowdfunding und mit dem Einsatz von besonders wirksamen, weil persönlich und emotional ansprechenden Schlagwörtern – insbesondere der Charakterisierung der E-ID als „digitaler Pass“. Dieselbe Methode findet sich auch bei der noch nicht abgestimmten Volksinitiative zum Klimaschutz, für die Graf den griffigen Namen „Gletscher-Initiative“ erfand.⁸

7 Siehe dazu A. Tschentscher/M. Widmer, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2019, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 123–154 (127 ff.).

8 .../vi/vis498.html.

III. Durchsetzung des Covid-19-Gesetzes

Trotz des mächtigen Abstimmungskampfes entschlossener Kritiker sind zwei Referenden gegen das Covid-19-Gesetz deutlich gescheitert. Die von der SVP angeführten Kritiker hatten es geschafft, unter den Organisationsnamen „Freunde der Verfassung“, „Aktionsbündnis Urkantone“ und „Netzwerk Impfentscheid“ in nur drei Wochen insgesamt 187'000 statt der benötigten 50'000 Unterschriften gegen das Gesetz zu sammeln. So viele Unterschriften wurden zuletzt beim Referendum gegen die Schwerverkehrsabgabe (1997) erreicht. Allerdings kam diesmal eine Besonderheit hinzu, die Vergleiche erschwerte. Das Referendumskomitee musste wegen der Corona-Krise nicht alle Unterschriften selbst durch Einsendung an die Gemeinden prüfen lassen, sondern dies übernahm die Bundeskanzlei. Damit sollte das Erschweris der Unterschriftensammlung während der Pandemie ausgeglichen werden.

Der Abstimmungskampf, mit dem die gesetzliche Grundlage für das Covid-Zertifikat gekippt werden sollte, wurde mit monatelangen Demonstrationsserien, Plakatkampagnen und Auseinandersetzungen in den sozialen Medien besonders heftig geführt. Erstmals wurde an einem Abstimmungssonntag vorsichtshalber der Bundesplatz präventiv abgeriegelt. Die Auseinandersetzung war so zugespitzt wie seit der Schwarzenbach-Initiative nicht mehr. Dabei gilt diese erste „Überfremdungs“-Initiative von James Schwarzenbach,⁹ mit der die Ausländerzahl in der Schweiz auf maximal 10% beschränkt werden sollte, als bisheriger Höhepunkt des polarisierenden Meinungskampfes. Sie wurde am 7. Juni 1970 bei einer Rekord-Stimmbeteiligung von 75% mit insgesamt 54% Nein-Stimmen verworfen.

Auch diesmal gab es eine auffällig hohe Stimmbeteiligung von 65,7%. Das ist der vierthöchste Wert seit der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahre 1971. Nur bei den Abstimmungen über den EWR (1992, 78,7%), bei der zweiten Überfremdungsinitiative¹⁰ (1974, 70,3%) und der Armeeabschaffungsinitiative¹¹ (1989, 69,2%) wurde diese Stimmbeteiligung übertroffen. Die überdurchschnittliche Mobilisierung dürfte auf die polarisierende Thematik zurückzuführen sein. Diese wirkte sich allerdings diesmal seltsam asymmetrisch aus, weil der Vehemenz der Gegner eine betonte Zurückhaltung der Befürworter gegenüberstand.

9 .../vi/vis93.html.

10 .../vi/vis107.html.

11 .../vi/vis179.html.

Im Abstimmungsergebnis schlug sich die Entschlossenheit der Gegner nicht nieder. Schon bei der Abstimmung über das erste Covid-Referendum am 13. Juni 2021 hatten 60,2% eine Ja-Stimme zum Covid-19-Gesetz abgegeben. Nach der Revision des Gesetzes und dem neuerlich ergriffenen Referendum stimmten am 28. November 2021 sogar 62,0% mit „Ja“. Einzig Schwyz und Appenzell Innerrhoden lehnten die Gesetzesrevision ab. In allen anderen Kantonen der Schweiz stimmte das Volk mehrheitlich dafür. Die Gegner hatten gehofft, mit der gezielten Anfechtung des Covid-Zertifikats eine bessere Erfolgsaussicht als bei der vorausgegangenen Gesamtanfechtung des Covid-19-Gesetzes zu haben. Ihr Hauptargument, dass mit dem Zertifikat die Grundlage für eine unabsehbare Diskriminierung geschaffen werde, verfiel offenbar nicht.

Betreffend den Stil der Auseinandersetzung dürfte eine Lehre dieses Referendums sein, dass eine geradezu aufdringlich laut und entschieden vorgetragene Kritik die Erfolgsaussichten gegen eine stille Mehrheit nicht notwendig verbessert.

IV. Beschämendes Scheitern des CO2-Gesetzes

In der Referendumsabstimmung vom 13. Juni 2021 erreichte das revidierte CO2-Gesetz nur 48,4% Ja-Stimmen und ist somit gescheitert. Im Spektrum der politischen Parteien triumphierte allein die SVP über diesen Ausgang. Ansonsten war die politische Öffentlichkeit von dem Ergebnis überrascht und peinlich berührt. Immerhin gab es im Parlament eine breite Allianz für die Verschärfung der Regeln zur Umsetzung der Klimaschutzziele. Bei den letzten Wahlen hatten zudem die grünen Parteien einen deutlichen Wahlsieg erreicht. Monatelang waren die Jugendlichen in Freitagsdemonstrationen für die energischere Umsetzung des Klimaschutzes auf die Straße gegangen.

Um so beschämender wäre es, wenn eine – durchaus umstrittene – nachträgliche Analysen des Stimmverhaltens zutreffen sollte, nach der die Altersgruppe der 18- bis 34-Jährigen die Vorlage so deutlich abgelehnt hat wie keine andere Altersgruppe.¹² Ausgerechnet die Generation der „Klimajugend“ wäre danach zurückhaltend, wenn es um den konkreten Verzicht

12 D. Gerny, Laut, aber wirkungslos: Klimajugend in der Defensive: Gemäss einer Umfrage habe keine Altersgruppe das CO2-Gesetz deutlicher abgelehnt als die unter 35-Jährigen, in: NZZ vom 16. Juni 2021, S. 10.

geht. Wegen der Unschärfe solcher Analysen gibt es allerdings durchaus Skepsis gegenüber dieser Schlussfolgerung.¹³

Offenbar haben Umwelt- und Klimavorlagen immer dann einen schwereren Stand, wenn sie zu höheren Kosten für breite Kreise der Bevölkerung führen, ohne dass Kompensationen vorgesehen sind. Obgleich eine breite Mehrheit des Volkes grundsätzlich für die Einhaltung der Klimaziele nach dem Pariser Abkommen einzutreten bereit ist, sieht die Mehrheit anders aus, wenn es um konkrete Einschränkungen geht. Gerade auf dem Land, wo viele Einfamilienhäuser stehen und das Autofahren über größere Distanzen nötig ist, gab es ein starkes Eigeninteresse gegen die Verschärfung der CO₂-Regeln.¹⁴ In diesem Fall kam noch hinzu, dass auch die Unternehmen deutliche Mehrbelastungen befürchten mussten und der Hauseigentümerverband vor einer drastischen Erhöhung der Mieten gewarnt hatte.

Als Konsequenz aus dem Scheitern muss die Politik jetzt auf der Basis des nicht revidierten CO₂-Gesetzes arbeiten. Damit allein werden sich die schweizerischen Klimaziele aber nicht erreichen lassen. Es wird mindestens zu den Teilbereichen Mobilität, Gebäudesanierung und Luftfahrt neue Regulierungspakete geben müssen. Entsprechend geht die politische Diskussion über die Gesetzesrevision auch nach dem Volksentscheid nahtlos weiter. Genau das war das Ziel eines Teils der Klimaschützer in der Westschweiz. Sie lehnten das Gesetz ab, weil es das Schutzanliegen nicht radikal genug verwirklicht, so dass man sofort an einer „besseren“ Vorlage arbeiten sollte, statt wertvolle Zeit mit unbefriedigenden Kompromissregelungen zu verlieren. Ob die Boykothaltung dieser extremen Untergruppe unter den Klimaaktivisten womöglich den Ausschlag für die Ablehnung des Reformgesetzes gegeben haben könnte, ist allerdings angesichts ihres zahlenmäßig geringen Gewichts nicht sicher festzustellen.¹⁵

13 Gerny, Laut, aber wirkungslos (Fn. 12), S. 10.

14 C. Neuhaus, „Das Portemonnaie ist vielen näher als der Planet“ – Interview mit Lukas Arnold, dem grünen Gemeindepräsident von Stans, zum Scheitern des CO₂-Gesetzes, in: NZZ vom 10. Juli 2021, S. 11.

15 Dazu A. Fumagalli, Der Klimastreik bleibt radikal: Westschweizer Aktivisten bekämpften das CO₂-Gesetz an der Seite der SVP – gaben sie den Ausschlag?, in: NZZ vom 14. Juni 2021, S. 8.

V. Querschnittsthemen der direkten Demokratie

1. Wiederbelebung des E-Voting

Noch im Juni 2019 hatte der Bundesrat die verbliebenen Projekte zum E-Voting beendet. Vorausgegangen waren erhebliche Sicherheitsproblemen im Quellcode des Systems der Schweizerischen Post, das als eines der letzten Projekte nach Anläufen in zehn verschiedenen Kantonen übrig geblieben war. Am Ende gab es kein Projekt mehr, dem man eine verlässliche Realisierung zugetraut hätte.

Schon im Dezember 2020 wurde diese Ablehnung relativiert. Der Bundesrat beschloss eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs. Dafür sollen die Verordnung über die politischen Rechte und die Verordnung über die elektronische Stimmabgabe revidiert werden. Ziel ist es, einen neuen Projektbetrieb von in- und ausländischen Experten begleiten zu lassen, um die Sicherheitsanforderungen von vornherein strenger zu konzipieren. Die eher improvisierten Projekte in den einzelnen Kantonen hatten nicht das nötige Vertrauen in der Bevölkerung gewinnen können. Neu soll die Öffentlichkeit frühzeitig transparente Informationen zum Prozess erhalten. Außerdem werden Hacker eingeladen, gegen Belohnung nach Fehlern im System zu suchen. Solche Bug-Bounty-Methoden sind in der Privatwirtschaft schon länger gebräuchlich. Jetzt werden sie erstmalig auf staatliche Softwaresysteme zur elektronischen Abstimmung übertragen.

Zwar soll auch zukünftig die Realisierung des Testbetriebs auf Kantons-ebene verbleiben. Der regulative Rahmen obliegt allerdings dem Bund. Dabei sollen maximal 10% der Stimmenden bei Abstimmungen zu Bundesanlässen für den E-Voting-Kanal zugelassen werden (Kantonsmatters maximal 30%). Besonders für die Gruppen der Auslandsschweizerinnen und Behinderten muss durch die Projekte jeweils eine Realisierung ermöglicht werden. Diese Gruppen warten dringend auf die Einführung eines funktionierenden E-Votings.

2. Bedingter Rückzug von Volksinitiativen

Erst seit 2010 können Initiativkomitees ihre Volksinitiative bedingt zurückziehen. Sie warten dann, ob ein indirekter Gegenvorschlag des Parlaments in Kraft tritt, weil die Referendumsfrist ungenutzt verstreicht oder das Gesetz die Referendumsabstimmung übersteht. Durch die Praxis der letzten Jahre zeigt sich, dass die Optionen der Initianten dadurch deutlich gestärkt

wurden. Sie haben neu das Parlament auf ihrer Seite. Die politischen Gegner müssen nun ihrerseits 50'000 Unterschriften innerhalb von hundert Tagen sammeln. Kommt es dann zur Referendumsabstimmung, so gewinnen die Initianten schon dadurch, dass ihr Anliegen eingebettet im Gesetz die einfache Mehrheit der gültigen Stimmen erreicht: das Volksmehr. Das Ständemehr, das für die Annahme der Initiative zusätzlich nötig gewesen wäre, ist hingegen nicht mehr erforderlich. Die Initianten haben es also leichter als zuvor und sparen durch den Schulterschluss mit Bundesrat und Bundesversammlung außerdem Zeit und Geld beim Abstimmungskampf. Überdies können sie bei diesem Verfahren nichts verlieren, weil im schlimmsten Fall das erfolgreiche Referendum nur zum Eintritt der auflösenden Bedingung führt und sie wieder in den vorigen Zustand der Volksinitiative ohne Rückzugserklärung versetzt sind.

Bei einer Reihe von Volksinitiativen der letzten Jahre war der bedingte Rückzug nach diesem Muster erfolgreich: Die Transparenzinitiative¹⁶ wurde bedingt zurückgezogen, weil das Parlament neue Offenlegungspflichten im Gesetz über die politischen Rechte einfügte. Das Anliegen der Korrekturinitiative,¹⁷ mit der Waffenexporte in Bürgerkriegsländer verhindert werden sollten, wurde durch die Änderung des Kriegsmaterialgesetzes verwirklicht. Die Fair-Preis-Initiative¹⁸ übersetzte der Gesetzgeber in eine Revision des Kartellgesetzes. Und bei der Initiative für einen Vaterschaftsurlaub¹⁹ offerierte das Parlament eine auf zwei Wochen reduzierte Zeit, gegen die dann zwar das Referendum ergriffen wurde, das aber mit nur 39% Nein-Stimmen am 27. September 2020 deutlich scheiterte, so dass der Vaterschaftsurlaub in Kraft treten konnte.

Die Beispiele zeigen, dass es für Initianten attraktiv sein kann, mit dem bedingten Rückzug gewissermaßen „zweigleisig“ zu fahren – in der Hauptsache auf der Seite des Parlaments und nur hilfsweise auf dem ursprünglichen Weg der Volksinitiative. Auch für die Parlamentsmehrheit ist dieser Weg vorteilhaft, weil die politische Kollision mit den Initianten entschärft und neuer Gestaltungsspielraum beim indirekten Gegenvorschlag gewonnen wird. Lediglich die parlamentarische Minderheit, gerade wenn sie aus kleinen Kantonen kommt, trägt den Nachteil allein. Sie hat auf die Gestaltung als Minderheit keinen großen Einfluss, verliert aber unter Umständen

16 .../vi/vis466.html.

17 .../vi/vis490.html.

18 .../vi/vis469.html.

19 .../vi/vis468.html.

die föderale Begrenzungswirkung des doppelten Mehrs, das für Volksinitiativen eine zusätzliche Hürde darstellt. Bei Themen, die in kleinen Bergkantonen eher auf Widerstand stoßen als in den bevölkerungsreichen städtischen Kantonen, kann dies zum Problem werden. So etwas zeichnet sich beispielsweise für die Gletscherinitiative ab, die dem Klimaschutz dient und darum wie das oben unter IV. diskutierte CO₂-Gesetz wohl in ländlichen Gebieten auf stärkere Gegenwehr stoßen dürfte.²⁰ Hier wäre dann das Ständemehr eine mögliche Hürde. Wenn die Parlamentsmehrheit einen indirekten Gegenvorschlag mit eigenen Klimaschutzmaßnahmen präsentiert, könnte sie die Initianten zum bedingten Rückzug bewegen. Das wäre dann gewissermaßen ein politisches Geschäft zulasten Dritter, weil die parlamentarischen Gegner des Klimaschutzes das Ständemehr nicht mehr als Schutzschild auf ihrer Seite hätten.

VI. Sonstige Abstimmungen im Bund

1. Abstimmungen mit deutlichem Ausgang

Klar gescheitert sind am 13. Juni 2021 die *Pestizidinitiative*²¹ (60,6% Nein-Stimmen) und die *Trinkwasserinitiative*²² (60,7% Nein-Stimmen). Diese Volksinitiativen waren so scharf formuliert, dass ihnen teils die Ernsthaftigkeit abgesprochen wurde²³ und sogar die Partei der Grünliberalen und der Biobauernverband „Bio Suisse“ sie zur Abstimmung empfahlen.²⁴ Ebenfalls am 13. Juni 2021 wurde das *Anti-Terror-Gesetz*, das neue Instrumente gegen Gefährder einführt, deutlich angenommen (56,6% Ja-Stimmen).

20 Zur Kritik an der Praxis und den Auswirkungen auf die künftige Gletscherinitiative siehe K. Fontana, Die Linke freut's, die SVP ärgert sich über Taktierereien bei Initiativen, in: NZZ vom 22. Juni 2022, S. 7.

21 .../vi/vis471.html.

22 .../vi/vis473.html.

23 S. Tanner, Volksinitiativen kommen zu leicht zustande. Das ist ein Problem, in: NZZaS vom 13. Juni 2021, S. 15.

24 D. Friedli, Initiative spaltet Grüne und Biobauern, in: NZZaS vom 25. Oktober 2020, S. 13; A. Hardegger, Die Fakten zur Initiative: Die Schweiz stimmt über ein Pestizid-Verbot ab, in: NZZ vom 27. April 2021, S. 9.

Am 26. September 2021 scheiterte die *Kapitalbesteuerungsinitiative*²⁵ mit nur 35,1% Ja-Stimmen. Ebenso deutlich positiv stand das Volk am 26. September 2021 zur Einführung der *Ehe für Alle*²⁶ (64,1% Ja-Stimmen).

Erwartungsgemäß deutlich stimmten angesichts des Pandemie-Hintergrunds am 28. November 2021 insgesamt 61% des Volkes für die *Pflegeinitiative*,²⁷ die nach ihrer gesetzlichen Umsetzung zu einer Stärkung der Pflegeberufe führen dürfte. Dabei war die Initiative nach bisherigen Maßstäben ursprünglich ohne große Erfolgsaussichten: Zum ersten Mal gelingt eine Volksinitiative zur Gesundheitspolitik und zum ersten Mal setzt sich eine Volksinitiative mit starker gewerkschaftlicher Prägung durch. Noch deutlicher und ebenso wenig überraschend geriet am 28. November 2021 die Ablehnung der *Justiz-Initiative*,²⁸ die im letzten Stadium der Bundesrichterwahlen das Los entscheiden lassen wollte (68,1% Nein-Stimmen).

Im Abstimmungstermin vom 13. Februar 2022 blieb die Initiative zum *Verbot von Tierversuchen*²⁹ erwartungsgemäß ohne Erfolg (79,1% Nein-Stimmen). Ebenfalls deutlich lehnte das Volk die *Abschaffung der Emissionsabgabe*³⁰ für Unternehmen ab (62,7% Nein-Stimmen). Eine klare Zustimmung erhielt demgegenüber am 13. Februar 2022 die Volksinitiative für ein *Verbot von Tabakwerbung*³¹ (56,6% Ja-Stimmen).

Am 15. Mai 2022 erhielt das *Filmgesetz*³² die deutliche Zustimmung von 58,4% Ja-Stimmen. Noch deutlicher entschied am 15. Mai 2022 das Volk über die Reform des *Transplantationsgesetzes*³³ (60,2% Ja-Stimmen). Am selben Tag erhielt auch die Erweiterung des Schengen-Besitzstandes im *EU Grenzregime Frontex* die zu erwartende Zustimmung (71,5% Ja-Stimmen).

Chancenlos blieb am 25. September 2022 die *Massentierhaltungsinitiative*,³⁴ die mit 62,9% Nein-Stimmen scheiterte. Einzig der für seine ausgeprägte Tierschutzbereitschaft bekannte Kanton Basel-Stadt stimmte der Initiative mehrheitlich zu. Der Kanton hatte zuvor am 13. Februar 2022 über die Einführung von Grundrechten für Affen abstimmen lassen (Primateninitiative), was erwartungsgemäß erfolglos blieb (74,7% Nein-Stimmen).

25 .../vi/vis479.html.

26 .../rf/cr/2019/20193956.html

27 .../vi/vis472.html.

28 .../vi/vis486.html.

29 .../vi/vis477.html.

30 .../rf/cr/2021/20212080.html

31 .../vi/vis484.html.

32 .../rf/cr/2021/20213243.html

33 .../rf/cr/2021/20213244.html

34 .../vi/vis487.html.

2. Abstimmungen mit relativ knappem Ausgang

Eine relativ knappe Zustimmung (51,6% Ja-Stimmen) gab es am 7. März 2021 beim Referendum über das Freihandelsabkommen mit Indonesien. Die Westschweiz lehnte die Vorlage klar ab, wurde aber von der Deutschschweiz überstimmt. Das Abkommen war von Globalisierungsgegnern vor allem deshalb kritisiert worden, weil es die Palmölproduktion zwar regulatorisch begleitete, durch die Senkung von Importschranken aber gleichzeitig förderte.

Am 13. Februar 2022 lehnte das Volk überraschend das gesetzliche *Medienpaket*³⁵ ab, mit dem durch eine Reihe von Subventionsinstrumenten die Medienvielfalt in der Schweiz gefördert werden sollte (54,6% Nein-Stimmen).

Besonders überraschend und knapp fiel die Abstimmung über die *AHV-Reform* am 25. September 2022 aus. Bei der Alters- und Hinterbliebenenversicherung geht es um die erste Säule der Altersvorsorge, die als gesetzliche Pflicht ausgestaltet ist und traditionell eine starke Umverteilungskomponente aufweist. Der letzte Reformvorschlag war im Jahr 2017 an der Referendumsabstimmung gescheitert. Insgesamt konnte die Gesetzesänderung nunmehr 50,6% Ja-Stimmen verbuchen, obwohl zuvor eine Ablehnung befürchtet worden war. Die separat abgestimmte und weniger strittige Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der AHV-Reform erreichte sogar 55,1% Ja-Stimmen. Insbesondere die erhöhende Angleichung des Rentenalters für Frauen war äußerst umstritten und schon in der letzten Abstimmung abgelehnt worden. Eine deutliche Trennlinie verlief diesmal entlang der Sprachgrenze zur Romandie – dem sogenannten „Röstigraben“: Die Westschweizer Kantone lehnten die Reform mit bis zu 70% ab.³⁶

Die ebenfalls am 25. September 2022 abgestimmte *Reform der Verrechnungssteuer* ist relativ knapp, aber wenig überraschend am Referendum gescheitert (48,0% Nein-Stimmen). Dies ist die dritte Vorlage in Folge, bei der eine Steueränderung, die den Unternehmen zugute kommen sollte, durch ein Referendum der SP gescheitert ist.³⁷

35 [.../rf/cr/2021/20212137.html](https://www.rf/cr/2021/20212137.html)

36 A. Fumagalli, Stimmfreudigere Romands hätten die Reform scheitern lassen: Während fast alle Deutschschweizer Kantone zur AHV-Vorlage Ja sagten, betrug die Ablehnung in der Westschweiz bis zu 70 Prozent, in: NZZ vom 26. September 2022, S. 9.

37 Details bei H. Schöchli, Nein zur Reform der Verrechnungssteuer: Der Wirtschaftsstandort hat fürs Volk keine Priorität, in: NZZ vom 26. September 2022, S. 20.

VII. 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). Im frühen Stadium der Initiierungsphase befinden sich derzeit:

- die Volksinitiative „Ja zu fairen Bundessteuern auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!“, welche die steuerliche Benachteiligung verheirateter Paare (allerdings ohne Individualbesteuerung) beseitigen will (neuer Art. 128 Abs. 3^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 128 Abs. 3^{bis}; Sammelfrist bis 27.03.2024; .../vi/vis537.html);
- die Volksinitiative „Ja zu fairen AHV-Renten auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!“, die eine Angleichung der AHV-Rente Verheirateter an die ordentliche AHV-Rente anderer Versicherter verlangt (neuer Art. 112 Abs. 2 Bst. c^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 2 Bst. c^{bis}; Sammelfrist bis 27.03.2024; .../vi/vis536.html);
- die Volksinitiative „Schutz vor Mobilfunkstrahlung – Fortschritt für Gesundheit und Umwelt (Saferphone-Initiative)“, die Bund und Kantone verpflichten will, restriktive Schutzbestimmungen hinsichtlich nicht ionisierender Strahlung aufzustellen (neue Art. 118 Abs. 2 Bst. d und Art. 118c sowie Übergangsbestimmungen zu Art. 118 Abs. 2 Bst. d und Art. 118c; Sammelfrist bis 13.03.2024; .../vi/vis534.html);
- die Volksinitiative „Für eine gerechte Energie- und Klimapolitik: Investieren für Wohlstand, Arbeit und Umwelt (Klimafonds-Initiative)“, welche dem Bund Unterstützungsziele für ggf. klimarelevante Bereiche vorgeben und diesbezüglich einen Investitionsfonds schaffen will (neuer Art. 103a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 103a; Sammelfrist bis 06.03.2024; .../vi/vis535.html);
- die Volksinitiative „Jederzeit Strom für alle (Blackout stoppen)“, die eine umwelt- und klimaschonende Sicherstellung der Stromversorgung verlangt (neue Art. 89 Abs. 6 und 7; Sammelfrist bis 01.03.2024; .../vi/vis533.html);
- die Volksinitiative „Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert (Initiative für eine Zukunft)“, welche die Einführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Bundesebene einführen und deren Erträge zur Bekämpfung der Klimakrise einsetzen will (neuer Art.

- 129a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 129a; Sammelfrist bis 16.02.2024; [.../vi/vis532.html](#));
- die Volksinitiative „Angemessene Arbeitsbedingungen für Chauffeusen und Chauffeure (Chauffeurinitiative), welche die Arbeitsbedingung von Chauffeusen und Chauffeuren regeln möchte, bzw. den Bund dazu anhalten will, diese zu regeln (neuer Art. 102a; Sammelfrist bis 12.01.2024; [.../vi/vis531.html](#));
 - die Volksinitiative „Ja zum Importverbot für Stopfleber (Stopfleber-Initiative)“, welche die Einfuhr von Stopfleber und Stopfleberprodukten verbieten möchte (neuer Art. 80 Abs. 2^{ter} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 80 Abs. 2^{ter}; Sammelfrist bis 28.12.2023; [.../vi/vis529.html](#));
 - die Volksinitiative „200 Franken sind genug (SRG-Initiative)“, welche die jährlichen Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.00 sowie allein auf private Haushalte beschränken möchte (neuer Art. 93 Abs. 6 sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 93 Abs. 6; Sammelfrist bis 01.12.2023; [.../vi/vis528.html](#));
 - die Volksinitiative „Nationalbankgewinne für eine starke AHV (SNB-Initiative)“, die hohe Bilanzgewinne der Schweizerischen Nationalbank in Abweichung zu Art. 99 Abs. 4 BV dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterbliebenenversicherung gutschreiben will (neuer Art. 99 Abs. 5 sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 99 Abs. 5; Sammelfrist bis 24.11.2023; [.../vi/vis527.html](#));
 - die Volksinitiative „Für eine Einschränkung von Feuerwerk“, die den Verkauf von Lärm erzeugenden Feuerwerkskörpern verbieten möchte (neuer Art. 74a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. Art. 74a; Sammelfrist bis 03.11.2023; [.../vi/vis525.html](#));
 - die Volksinitiative „Für eine engagierte Schweiz (Service-citoyen-Initiative)“, welche eine allgemeine Dienstpflicht i.S.v. Militärdienst oder gleichwertigem Milizdienst für sämtliche Personen mit Schweizer Bürgerrecht einführen will (Änderung von Art. 59 BV und Aufhebung von Art. 61 Abs. 3-5 sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 59; Sammelfrist bis 26.10.2023; [.../vi/vis524.html](#));
 - die Volksinitiative „Für eine neue Bundesverfassung“, die eine Totalrevision der Verfassung vom 18. April 1999 verlangt (Sammelfrist bis 19.10.2023; [/vi/vis523.html](#));
 - die Volksinitiative „Für eine geregelte Entschädigung im Epidemiefall (Entschädigungsinitiative)“, die den Bund verpflichten will, die finanzielle Entschädigung, durch pandemisch bedingte behördliche Mass-

nahmen Betroffener, zu regeln (neuer Art. 95a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 95a; Sammelfrist bis 29.09.2023; [.../vi/vis522.html](#));

- die Volksinitiative „Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)“, welche von den Kantonen die Erweiterung des Angebots an Kindertagesstätten sowie vom Bund einen Beitrag von zwei Dritteln an die entsprechenden Kosten verlangt (neuer Art. 116a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 116a; Sammelfrist bis 08.09.2023; [.../vi/vis521.html](#));
- die Volksinitiative „Für einen Tag Bedenkzeit vor jeder Abtreibung (Einmal-darüber-schlafen-Initiative)“, welche die Einführung einer Bedenkzeit von einem Tag nach Arztkonsultation für die Vornahme einer Abtreibung einführen will (neuer Art. 10 Abs. 4 sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 10 Abs. 4; Sammelfrist bis 21.06.2023; [.../vi/vis519.html](#));
- die Volksinitiative „Für den Schutz von ausserhalb des Mutterleibes lebensfähigen Babys (Lebensfähige-Babys-retten-Initiative)“, welche den Schwangerschaftsabbruch bei Föten, die ausserhalb des Mutterleibes (ggf. mit intensivmedizinischen Massnahmen) überlebensfähig wären, grundsätzlich verbieten will (neuer Art. 10 Abs. 4 sowie neue Übergangsbestimmungen zu Art. 10 Abs. 4; Sammelfrist bis 21.06.2023; [.../vi/vis518.html](#));
- die Volksinitiative „Leben in Würde – Für ein finanzierbares bedingungsloses Grundeinkommen“, welche sämtlichen in der Schweiz niedergelassenen Personen ein bedingungsloses Grundeinkommen zukommen lassen will (neuer Art. 110a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 110a; Sammelfrist bis 21.03.2023; [.../vi/vis513.html](#));
- die Volksinitiative „Ja zu fairen und sicheren Renten (Generationeninitiative)“, die eine periodische Anpassung des Rentenalters an die Entwicklung der Lebenserwartung sowie der Renten an die Lebenserwartung und die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtung anstrebt (neue Art. 112 Abs. 2 Bst. 2 und Art. 113 Abs. 2 Bst. f-i; Sammelfrist bis 07.03.2023; [.../vi/vis516.html](#));
- die Volksinitiative „Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen (Umweltverantwortungsinitiative)“, welche den Ressourcenverbrauch wirtschaftlicher Tätigkeiten durch die Erhaltungsfähigkeit der Lebensgrundlagen beschränken möchte (neuer Art. 94a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 94a, Sammelfrist bis 24.02.2023; [.../vi/vis515.html](#));

- die Volksinitiative „Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)“, die den Bund dazu verpflichten will Münzen und Banknoten immer in genügender Menge zur Verfügung zu stellen sowie den Ersatz des Schweizerfrankens durch eine andere Währung, Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten (neuer Art. 99 Abs. 1^{bis} und Abs. 5; Sammelfrist bis 17.02.2023; .../vi/vis514.html).

Die Gesetzesrevisionen und referendumpflichtigen 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.³⁸ In diesem Stadium eines *potenziellen* Referendums befinden sich derzeit 2 Erlasse (Stand 10. Oktober 2022). 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 „Für sicherere Fahrzeuge“, welche den Gesetzgeber verpflichten will, umfangreiche Regelungen betreffend den Schutz der Verkehrsteilnehmer aufzustellen (neue Art. 82 Abs. 1^{bis}-1^{octies}; Sammelfrist bis 16.09.2022; .../vi/vis512.html);
- die Volksinitiative „7500 Franken an jede Person mit Schweizer Bürgerrecht (*Helikoptergeld-Initiative*)“, welche einen Geldbeitrag in der Höhe von CHF 7'500 an sämtliche Staatsbürger über die Erhöhung der Geldmenge vorsieht (neue Übergangsbestimmung, Art. 197 Ziff. 12; Sammelfrist bis 20.04.2022; .../vi/vis509.html);
- die Volksinitiative „Mikrosteuer auf dem bargeldlosen Zahlungsverkehr“, welche die Mehrwertsteuer, die direkte Bundessteuer sowie die Stempelsteuer durch eine Steuer auf jeder Gutschrift des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ersetzen will (Änderung von Art. 128 BV, 130 BV und 132 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 128 BV; Sammelfrist bis 5.11.2021; .../vi/vis506.html);
- die Volksinitiative „Mobilfunkhaftungs-Initiative“, welche eine Haftung der Konzessionärin für Personen- oder Sachschäden, die durch

38 www.fedlex.admin.ch.

den Betrieb einer Sendeanlage für Mobilfunk oder für drahtlose Empfangsgeräte verursacht werden, vorsieht (neuer Art. 74a BV; Sammelfrist bis 03.07.2021; [.../vi/vis504.html](#));

- die Volksinitiative „Für einen gesundheitsverträglichen und stromsparenden Mobilfunk“, welche den Bund auf einen stärkeren Schutz vor Mobilfunk- respektive Mikrowellenstrahlung verpflichten will (neuer Art. 118 Abs. 1 Bst. d BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. d BV; Sammelfrist bis 26.06.2021; [.../vi/vis503.html](#));
- die Volksinitiative „Hilfe vor Ort im Asylbereich“, welche vorsieht, dass die Schweiz in Zusammenarbeit mit anderen Ländern Schutzgebiete im Ausland schafft, in denen Personen aus dem Asylbereich möglichst nahe am Herkunftsland untergebracht werden können (neuer Art. 121b BV; Sammelfrist bis 19.06.2021; [.../vi/vis502.html](#));
- die Volksinitiative „Ja zu steuerfreien AHV- und IV-Renten“, nach welcher AHV- bzw. IV-Rentenbezüger mit einem jährlichen Einkommen von höchstens 72'000 Franken für die Rente von der Steuer befreit werden sollen (neuer Art. 111 Abs. 1^{bis} BV; Sammelfrist bis 04.06.2021; [.../vi/vis501.html](#));
- die Volksinitiative „Neufinanzierung der Pflege – Krankenkassenprämien senken! (Pflegefinanzierungs-Initiative)“, welche die Finanzierung des Pflegeangebotes – ausgenommen Leistungen für Unterkunft und Verpflegung, die in Pflegeheimen und durch Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause erbracht werden – durch den Bund verlangt (neuer Art. 117a Abs. 3 BV; Sammelfrist bis 10.05.2021; [.../vi/vis500.html](#)).

2. Botschaftsphase

Bereits zustande gekommen, aber mangels Botschaft noch beim Bundesrat hängig ([.../vi/vis_1_3_1_2.html](#)) sind derzeit:

- die Volksinitiative „Gegen den F-35 (Stopp F-35)“, welche den Kauf von Kampfflugzeugen des Typs F-35 bis am 1. Januar 2040 verbieten will (neue Übergangsbestimmung zu Art. 60; zustande gekommen am 22.08.2022; [.../vi/vis517.html](#)).
- die Volksinitiative „Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)“, die für sämtliche natürlichen Personen die Individualbesteuerung einführen möchte (neuer Art. 127 Abs. 2^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 127 Abs. 2^{bis}; zustande gekommen am 04.10.2022; [.../vi/vis511.html](#));

- die Volksinitiative „Für Freiheit und körperliche Unversehrtheit“, nach welcher Eingriffe in die körperliche und geistige Unversehrtheit einer Person grundsätzlich von deren Zustimmung abhängig gemacht werden sollen (neuer Art. 10 Abs. 2^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 10 Abs. 2^{bis}; zustande gekommen am 25.02.2022; [.../vi/vis510.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 eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (*Renteninitiative*)“, nach welcher das Rentenalter an die durchschnittliche Lebenserwartung der schweizerischen Wohnbevölkerung im Alter von 65 Jahren gebunden werden soll (neuer Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter} BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter}; Botschaft vom 22.06.2022; [.../vi/vis505.html](#));
- die Volksinitiative „Für ein besseres Leben im Alter“, welche einen jährlichen Rentenzuschlag in der Höhe eines Zwölftels der jährlichen Rente vorsieht (neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 BV; Botschaft vom 25.05.2022; [.../vi/vis507.html](#));
- die Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (*Biodiversitätsinitiative*)“, die Bund und Kantone auf einen stärkeren Schutz der Biodiversität verpflichten möchte (Änderung von Art. 78a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 78a BV; Botschaft vom 04.03.2022; [.../vi/vis494.html](#));
- die Volksinitiative „Für tiefere Prämien – Kostenbremse im Gesundheitswesen (*Kostenbremse-Initiative*)“, mit der die CVP Bund und Kantone zu Maßnahmen für Kostensenkungen verpflichten möchte, wenn die Prämien eine gewisse Schwelle überschreiten (Änderung von Art. 117 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 BV; Botschaft vom 10.11.2021; [.../vi/vis489.html](#));
- die Volksinitiative „Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (*Prämien-Entlastungs-Initiative*)“, mit der die SP die Höhe der Krankenkassenprämien auf maximal 10% des verfügbaren Einkommens beschränken möchte (Änderung von Art. 117 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsvorschrift zu Art. 117 BV; Botschaft vom 17.09.2021; [.../vi/vis491.html](#));

- die Volksinitiative „Für ein gesundes Klima (*Gletscher-Initiative*)“, nach der ab 2050 Treibhausgasemissionen vollständig kompensiert werden müssen und zudem dannzumal vollständig auf fossile Brennstoffe verzichtet werden soll (Änderung von Art. 74a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 74a BV; Botschaft vom 11.08.2021; [.../vi/vis498.html](#));
- die Volksinitiative „Gegen die Verbauung unserer Landschaft (*Landschaftsinitiative*)“, die fordert, dass Anzahl und Fläche von Gebäuden außerhalb von Bebauungszonen nicht weiter zunehmen darf (Änderung von Art. 75c BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 75c BV; Botschaft vom 01.09.2021; [.../vi/vis495.html](#)).

Offiziell zurückgezogen ([.../vi/vis_2_2_5_4.html](#)) wurden:

- die Volksinitiative „Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (*Korrektur-Initiative*)“, die den Waffenexport in Länder mit internen Konflikten oder bei systematischen Menschenrechtsverletzungen verbieten möchte (Änderung von Art. 107 Abs. 2-4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 107 BV; bedingter Rückzug am 25.03.2021; [.../vi/vis490.html](#)); Grund dafür war der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments.
- 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; bedingter Rückzug am 07.10.2021; [.../vi/vis481.html](#)); Grund dafür war der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments.
- 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; bedingter Rückzug am 18.06.2021; [.../vi/vis466.html](#)). Grund dafür war der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments.

4. Abstimmungsphase

Aktuell hat die Bundesversammlung hinsichtlich keiner Volksinitiative die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiative jetzt abstimmungsreif wäre ([.../vi/vis_1_3_1_4.html](#)).

B. Direkte Demokratie in den Kantonen

Die Abstimmungspraxis in den 26 Kantonen ist äußerst vielfältig und kann aufgrund der großen Zahl an Urnengängen nicht umfassend behandelt werden. Stattdessen sollen nach einem Überblick über wichtige Eckdaten des Stimmverhaltens in den Kantonen (I.) einige Abstimmungen bzw. aktuelle politische Schwerpunkte und Entwicklungen, die kantonsübergreifende Bedeutung aufweisen, dargestellt werden (II. bis III.).

I. Abstimmungsverhalten

Weil zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags die Abstimmungen vom 27. November noch nicht stattgefunden haben, umfasst nachfolgende Statistik nur die kantonalen Abstimmungen des Jahres 2021. Die Zahlen für 2022 werden im nächsten Jahrbuch nachgereicht werden.

Wie bereits im Vorjahr basiert die Statistik auf der Datenbank des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA).³⁹ Unvollständige oder fehlerhafte Daten wurden mit Zahlen von der Internetseite des jeweiligen Kantons ergänzt.

Erfasst wurden neben den kantonalen Urnenabstimmungen auch die Vorlagen, über die an der Landsgemeinde (Versammlung mit offenem Handmehr) in Glarus abgestimmt wurde.⁴⁰ Appenzell-Innerrhoden, das gewöhnlich auch eine Landsgemeinde abhält, hat 2021 pandemiebedingt an der Urne über die für die Landsgemeinde traktandierten Vorlagen abgestimmt.⁴¹ Nachfolgend werden jeweils auch die Werte ohne die Landsgemeinde-Vorlagen aus Glarus sowie die Abstimmungen in Appenzell-Innerrhoden („reguläre Urnenabstimmungen“) erhoben. Für eine solche separate Statistik sprechen drei Gründe: Erstens kann an einer offenen Versammlung naturgemäß über mehr Vorlagen abgestimmt werden als an der Urne, exakte Zahlen über die Anzahl der Anwesenden und der Ja- und Nein-Stimmen können keine erhoben werden und es ist (in Glarus) auch möglich, dass die Stimmberechtigten, anstatt eine Vorlage unverändert anzunehmen oder

39 c2d.ch/country/CH (Daten heruntergeladen am 11.10.2022).

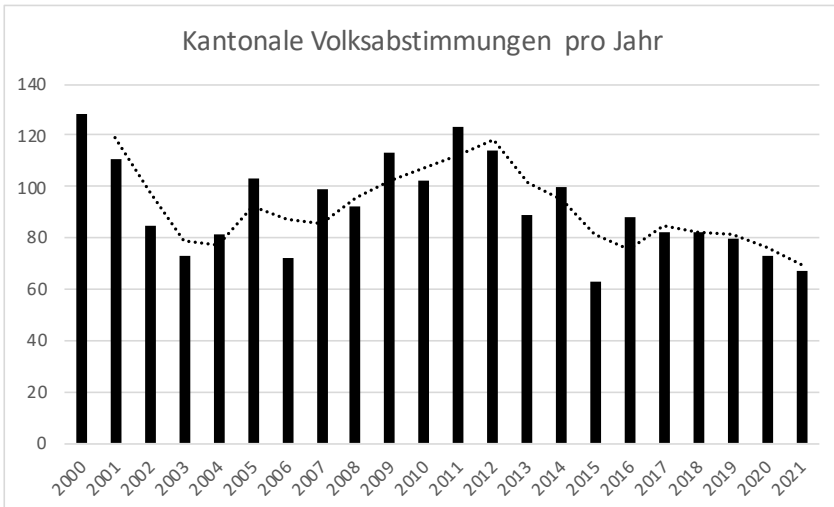
40 Diese finden sich unter www.landsgemeinde.gl.ch/index.php/landsgemeinde/2021.

41 Kanton Appenzell Innerrhoden, Urnenabstimmungen finden definitiv statt, 16.4.2021, www.ai.ch/politik/standeskommission/mitteilungen/aktuelles/urnenabstimmungen-finden-definitiv-statt?searchterm=Absage%20Landsgemeinde.

gänzlich abzulehnen, diese abändern. Zweitens zählen wir die Landsgemeinde-Vorlagen erst seit 2019, womit langfristige Vergleiche nur ohne diese möglich sind. Drittens wurde die Glarner Landsgemeinde von 2020 wegen der Covid-Pandemie abgesagt, weshalb dasselbe auch für Vergleiche zum unmittelbaren Vorjahr gilt.

Falls die Kantonsparlamente einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenübergestellt haben, werden beide Vorlagen separat gezählt. Nicht in die Statistik aufgenommen werden hingegen die „Stichfragen“, die entscheiden, welche Vorlage in Kraft tritt, sofern das Volk sowohl eine Initiative als auch den Gegenvorschlag annimmt.

Im Jahr 2021 waren, inklusive Landsgemeinde-Vorlagen, insgesamt 101 kantonale Volksabstimmungen zu verzeichnen. Diese Zahl ist beinahe identisch mit dem Wert von 2019, als letztmals eine Landsgemeinde in Glarus stattgefunden hatte. Ohne Berücksichtigung von Glarus und Appenzell-Innerrhoden reduziert sich die Zahl der Abstimmungen auf 67. Dieser Wert liegt noch einmal tiefer als die 71 Abstimmungen, die 2020 stattgefunden hatten. Seit Beginn unserer Aufzeichnungen im Jahr 2000 wurden lediglich 2015 noch weniger kantonale Abstimmungen registriert. Ein Einfluss von Corona ist hier wahrscheinlich, doch ist anzumerken, dass auch der langfristige Trend gegen unten zeigt, wie aus nachfolgender Grafik hervorgeht.



Bezüglich der *Rechtsnatur der Volksabstimmungen*, sieht das Bild folgendermaßen aus:

- Volksinitiativen (Vorschläge von Stimmberechtigten, üblicherweise für eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung): 17 reguläre Urnenabstimmungen (Vorjahr 15), 2 „Memorialanträge“ von Stimmberechtigten in Glarus, insgesamt 19 Vorlagen.
- Gegenvorschläge (Alternativvorschläge, die kantonale Behörden Volksinitiativen gegenüberstellen): 5 reguläre Urnenabstimmungen (Vorjahr 3).
- Fakultative Referenden (Parlamentsbeschlüsse, insbesondere Gesetze oder Ausgaben, über die abgestimmt wird, weil eine Anzahl Stimmberechtigte dies verlangt hat): 17 reguläre Urnenabstimmungen (Vorjahr 13).
- Behördenreferenden (Parlamentsbeschlüsse, über die abgestimmt wird, weil dies entweder eine Anzahl Gemeinden oder eine ausreichend große Minderheit des kantonalen Parlaments verlangt oder weil die Parlamentsmehrheit ein Geschäft freiwillig den Stimmberechtigten vorgelegt hat): 5 reguläre Urnenabstimmungen (Vorjahr 8)
- Obligatorische Referenden (Entscheide, für die eine Volksabstimmung zwingend vorgeschrieben ist, namentlich Verfassungsänderungen, in gewissen Kantonen hohe Ausgaben, in Uri sowie an den Landsgemeinden in Glarus und Innerrhoden alle Gesetzesänderungen): 22 reguläre Urnenabstimmungen (Vorjahr 32), 30 Vorlagen in Glarus und Appenzell Innerrhoden, insgesamt 52 Vorlagen.

Im Vergleich zum Vorjahr fällt auf, dass die Anzahl jener Vorlagen, für die Unterschriften gesammelt werden mussten (Volksinitiativen und fakultative Referenden) wieder leicht zugenommen hat, während namentlich die obligatorischen Referenden abnahmen. Der Grund dafür ist mutmaßlich in der Corona-Pandemie zu suchen: Die durch diese bedingten Einschränkungen waren 2021 insgesamt etwas weniger gravierend als 2020, zudem dürften politische Akteurinnen und Akteure ihre Aktivitäten stärker an die veränderten Bedingungen angepasst haben. Seitens der Behörden dürfte die Pandemie möglicherweise zu einer gewissen Verlangsamung bei anderen Geschäften (etwa Verfassungsänderungen oder teuren Großprojekten) geführt haben, was sich im zweiten Pandemiejahr stärker bemerkbar machte.

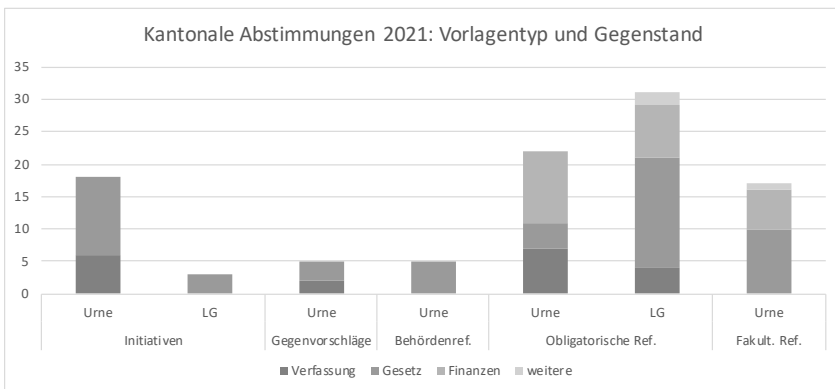
Die Abstimmungen können auch nach dem *Objekt der Vorlage* unterschieden werden:

- Verfassungsänderungen waren Gegenstand von 15 regulären Urnenabstimmungen (7 obligatorischen Referenden, 6 Volksinitiativen und 2

Gegenvorschlägen) sowie von 4 obligatorischen Abstimmungen in Glarus und Appenzell Innerrhoden (wobei es sich bei einer Abstimmung in Innerrhoden um den Grundsatzentscheid handelt, eine Totalrevision der Kantonsverfassung von 1872 in Angriff zu nehmen), insgesamt also von 19 Vorlagen.

- Über Gesetzesänderungen entschieden wurde in 34 regulären Urnenabstimmungen (12 Volksinitiativen, 10 fakultative Referenden, 5 Behördenreferenden, 3 Gegenvorschläge sowie 4 obligatorische Referenden in Uri) sowie in 20 Abstimmungen in Glarus und Innerrhoden (17 obligatorische Abstimmungen und 3 „Memorialanträge“, d.h. Initiativen von Stimmberechtigten). Dies sind insgesamt 65 Vorlagen.
- Finanzgeschäfte waren Gegenstand von 17 regulären Urnenabstimmungen (11 obligatorischen und 6 fakultativen Referenden) sowie von 8 Geschäften in Glarus und Innerrhoden, insgesamt also von 25 Vorlagen. Während die regulären Urnenabstimmungen allesamt Ausgaben betrafen, wurde in Innerrhoden zusätzlich über den Verzicht auf ein Projekt, für welches die Landsgemeinde früher einen Kredit gesprochen hatte, entschieden,⁴² und die Glarner Landsgemeinde legte den Steuerfuss fest.
- Zuletzt betraf eine Volksabstimmung in Genf einen Zonenplan, während die Glarner Landsgemeinde zwei interkantonale Konkordate (Verträge) genehmigte.

Nachfolgende Grafik zeigt den Unterschied zwischen regulären Urnenabstimmungen und Landsgemeindevorlagen hinsichtlich Gegenstand und Vorlagentyp:



42 Verzicht auf die Fortsetzung des Bauprojekts „AVZ“, www.ai.ch/politik/landsgemeinde/archiv-landsgemeinden/9-mai-2021.

Die durchschnittliche *Stimmbeteiligung* lag zwischen 50% und 54%, je nachdem, ob man auch die Innerrhoder Abstimmungen einbezieht (an der Glarner Landsgemeinde lässt sich keine exakte Teilnehmendenzahl erheben und ihr Einbezug wäre mangels Vergleichbarkeit auch nicht sinnvoll) und ob man leere und ungültige Stimmen mitberücksichtigt. Die Stimmbeteiligung ist somit noch einmal höher als im Vorjahr und liegt deutlich über den Werten von zwischen 40-45% in den Jahren 2015-2019. Ursache war offensichtlich die sehr hohe Beteiligung an allen eidgenössischen Abstimmungen des Jahres 2021, zumal nur eine einzige reguläre Abstimmung an einem separaten Termin stattfand (am 25. April 2021 im Kanton Solothurn). Am höchsten war die Stimmbeteiligung mit 69,4% bei der Abstimmung im Kanton Obwalden vom 28. November 2021 über einen Nachtrag zum kantonalen Gesundheitsgesetz. Auch hier dürften die gleichzeitigen nationalen Abstimmungen ausschlaggebend gewesen sein, namentlich die zweite Covid-Abstimmung, bei der die Beteiligung in Obwalden 75,4% betrug (ohne leere und ungültige Stimmen).⁴³ Die tiefste Beteiligung lag bei 35,0% bei der Abstimmung vom 26. September 2021 über die Anerkennung religiöser Gemeinschaften im Kanton Neuenburg. Hier könnte eine Rolle spielen, dass in Neuenburg auch Ausländerinnen und Ausländer in kantonalen Angelegenheiten (nicht aber bezüglich der stärker mobilisierenden nationalen Vorlagen) stimmberechtigt sind.⁴⁴

Was die *Ergebnisse* der Abstimmungen anbelangt, so hatten obligatorische Referenden sehr gute Erfolgsaussichten. Von den 22 regulären Urnenabstimmungen über obligatorische Referendumsvorlagen wurden 20 angenommen. Nur die Verfassungs- sowie die Gesetzesänderung über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 im Kanton Uri scheiterten. Ebenso wurden 29 der 30 Vorlagen, über die in Glarus und Innerrhoden obligatorisch abgestimmt wurde, unverändert angenommen. Beim Glarner Energiegesetz nahm die Landsgemeinde einige Verschärfungen vor. Bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden folgte das Volk in den regulären Urnenabstimmungen in etwas mehr als zwei Dritteln der Fälle den Behörden (12 Volksinitiativen wurden abgelehnt und 5 angenommen, während das Verhältnis bei fakultativen Referenden gerade umgekehrt war). Von den drei an der Glarner Landsgemeinde traktandierten Memorialanträgen wurden zwei abgelehnt, während einer als gegenstandslos abgeschrieben wurde, weil das

43 Kanton Obwalden, Volksabstimmung vom 28. November 2021, www.ow.ch/abstimmungen/termine/35774.

44 Art. 37 Abs. 1 Bst. c KV-NE (RSN 101).

Kantonsparlament dessen Anliegen von sich aus umgesetzt hatte.⁴⁵ Zuletzt wurden alle 5 behördlichen Gegenvorschläge angenommen und bei allen 5 Behördenreferenden hieß das Volk das betreffende Gesetz gut. Insgesamt ergibt sich somit eine behördliche Erfolgsquote von 81,1% (54 von 66 Vorlagen) in regulären Urnenabstimmungen und 97,0% (32 von 33) in Glarus und Appenzell Innerrhoden.

II. (Versuchte) Erweiterung politischer Partizipationsrechte auf kantonaler Ebene

Gleich mehrere Abstimmungen auf kantonaler Ebene zielten während des Berichtszeitraums auf die Erweiterung der politischen Partizipationsrechte. Die Ausübung der entsprechenden Rechte ist bedingt durch die Stimmfähigkeit. Als solche setzt sich diese im Wesentlichen aus drei kumulativ zu erfüllenden Kriterien zusammen: dem Vorhandensein des Schweizer Bürgerrechts, der politischen Volljährigkeit sowie der Abwesenheit von Stimm ausschlussgründen. Die Kantone sind aber in der Regelung der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten grundsätzlich autonom (Art. 39 Abs. 1 BV). Freilich bewegt sich diese Autonomie in den Grenzen der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie der Verpflichtung der Kantone, zu einer demokratischen Verfassung (Art. 51 Abs. 1 BV). Im Rahmen dieser Grenzen ist es den Kantonen damit insbesondere möglich, die Stimmfähigkeit und damit die politischen Partizipationsrechte auf kantonaler und kommunaler Ebene in drei Richtungen auszudehnen: einerseits durch Loslösung vom Bürgerrecht und der Erweiterung auf Ausländer, andererseits durch Reduktion des politischen Volljährigkeitsalters oder der Abschaffung von Stimm ausschlussgründen. Die erfolgten Vorstöße im Berichtszeitraum zielten in alle drei Richtungen.

1. Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Menschen unter umfassender Beistandschaft im Kanton Genf

Vom Stimmrecht ausgeschlossen sind grundsätzlich Personen die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt wurden (Art. 136 Abs. 1 BV). Seit dem 1. Januar 2013 wird der Wortlaut – aufgrund

45 Memorialantrag „Wildschutz mit Augenmass“, www.landsgemeinde.gl.ch/landsgemeinde/2021/traktanden/traktandum-14.

des neuen Erwachsenenschutzrechts – in Art. 2 BPR⁴⁶ aktualisiert und lautet: „Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Art. 136 Absatz 1 BV gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.“ Eine der Bundesgesetzgebung entsprechende Regelung findet sich durchweg auch in den kantonalen Verfassungen bzw. Gesetzen.⁴⁷ Damit werden schweizweit schätzungsweise 15.000 Personen in Bund und Kantonen von Abstimmungen und Wahlen ausgeschlossen.⁴⁸ Einzelne Kantone sahen zwar bereits bisher relativierende Bestimmungen vor, wonach bspw. bei dauernder Urteilsunfähigkeit die politische Rechte nicht automatisch, sondern erst mittels zusätzlicher richterlicher Verfügung entzogen wurden (aArt. 48 Abs. 4 KV-GE)⁴⁹ oder wonach mittels eines vereinfachten Verfahrens die Urteilsfähigkeit nachgewiesen und damit das Stimmrecht wiedererlangt werden konnte (Art. 74 Abs. 2 KV-VD)⁵⁰. Nichtsdestotrotz galt aber in sämtlichen Kantonen der grundsätzliche Stimmrechtsausschluss Urteilsunfähiger, umfassend Verbeiständeter bzw. durch einen Vorsorgebeauftragten Vertretener. Als erster Kanton hat nun der Kanton Genf diese Ausschlussbestimmung im Rahmen einer obligatorischen Referendumsabstimmung am 29. November 2020 aufgehoben.⁵¹ Konkret ging es darum, Kongruenz zwischen der Genfer Verfassung und dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁵² zu schaffen, dessen Art. 29 die gleichberechtigte Wahrnehmung der politischen Rechte durch Menschen mit Behinderung verlangt. Der aArt. 48 Abs. 4 KV-GE wurde entsprechend ersatzlos gestrichen und mittels Übergangsbestimmung sämtlichen Betroffenen, denen bisher die politischen Rechte aufgrund Urteilsunfähigkeit und Verbeiständung bzw. Vertretung durch einen Vorsorgebeauftragten entzogen worden

46 Bundesgesetze über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1).

47 Bspw. Art. 22 Verfassung des Kantons Zürich vom 27.02.2005 (KV-ZH, SR 131.211) oder Art. 17 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri vom 28.10.1984 (KV-UR, SR 131.214).

48 D. Gerny, Mehr politische Rechte: Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen bald abstimmen und wählen dürfen, NZZ Online vom 09.06.2021, www.nzz.ch/schweiz/mehr-politische-rechte-fuer-menschen-mit-geistiger-behinderung-ld.1629294.

49 Alte Verfassung des Kantons Genf vom 13.10.2012 (aKV-GE, SR 131.234; Stand bis 21.09.2021).

50 Verfassung des Kantons Waadt vom 14.04.2003 (KV-VD, SR 131.231).

51 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.ge.ch/votations/20201129/cantonal/.

52 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (SR 0.109, für die Schweiz in Kraft getreten am 15.05.2014).

war, diese per sofort wieder erteilt. Die im Vorfeld geführte Diskussion zu der Vorlage war größtenteils technischer Natur. Besprochen wurde insbesondere die Problematik, dass sich der Stimmkörper auf kantonaler Ebene inskünftig von demjenigen auf Bundesebene unterscheiden würde. Eine Besorgnis, die aber insbesondere im Kanton Genf bereits seit einigen Jahren obsolet geworden war. So war es aufgrund der durch aArt. 48 Abs. 4 KV-GE geforderten richterlichen Überprüfung bereits früher möglich, dass jemand auf Bundesebene aufgrund umfassender Beistandschaft bzw. Vertretung durch einen Vorsorgebeauftragten kein Stimmrecht besaß, auf kantonaler und kommunaler Ebene dagegen schon. Im Übrigen kennt der Kanton Genf seit 2005 ein aktives Ausländerwahlrecht für sämtliche Gemeinden. Verfassungsrechtlich interessanter war dagegen der Einwand, die Stimmberechtigung urteilsunfähiger Verbeiständeter bzw. durch einen Vorsorgeauftrag Vertretener, verstoße gegen Art. 45 Abs. 2 KV-GE, wonach das Gesetz zu gewährleisten habe, dass jede Person mit politischen Rechten, diese auch wahrnehmen könne. Ist Urteilsfähigkeit keine Voraussetzung mehr für den Erhalt politischer Rechte, kann dies offensichtlich nicht mehr gewährleistet werden. Wohl eher theoretischer Natur aber rechtlich dennoch unbefriedigend dürfte weiter die Tatsache sein, dass die fehlende Übereinstimmung von politischer und zivilrechtlicher Handlungsfähigkeit im Rahmen des passiven Wahlrechts Handlungsunmöglichkeiten schaffen könnte. Im Raum stand weiter die Frage nach einem allfälligen Missbrauchsrisiko durch Angehörige oder Betreuer. Dagegen wurde insbesondere vorgebracht, von der neuen Regelung betroffen seien weniger als 0,5% der Stimmbevölkerung, weshalb ohnehin keine entscheidenden Auswirkungen auf Abstimmungen und Wahlen zu erwarten wären und Wahlbetrug nicht zuletzt strafrechtlich relevant sei. Insofern würden die Vorteile, die sich insbesondere auch aus der symbolischen Wirkung gerade für Genf als europäischem Sitz der UNO ergeben, die möglichen Nachteile überwiegen.⁵³ Die neue Verfassungsbestimmung wurde vom Bund am 21. September 2021 gewährleistet.⁵⁴

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Ausdehnung des Stimmrechts in diese Richtung in der Praxis bewährt. Dies dürfte mitentscheidend dafür sein, ob weitere Kantone oder allenfalls gar der Bund sich der inklusiveren Gestaltung des Stimmkörpers anschließen. Auf der Traktandenliste findet sich die

53 Brochure sur la votation cantonale du 29. novembre 2020, abrufbar unter: www.ge.ch/votations/20201129/doc/Brochure-cantonale.pdf, S. 11 ff.

54 BBl 2021 2340.

Thematik aktuell in den Kantonen Neuenburg, Tessin, der Waadt und Basel-Stadt.⁵⁵ Zudem hat der Ständerat ein Postulat überwiesen, welches den Bundesrat beauftragt, Maßnahmen vorzuschlagen, die Menschen mit einer geistigen Behinderung den uneingeschränkten Zugang insbesondere zum politischen Leben ermöglichen.⁵⁶ Demgegenüber war einem ähnlichen Vorstoß im Kanton Wallis kein Erfolg beschert.⁵⁷

2. Abstimmung über die Einführung des Ausländerstimmrechts auf Gemeindeebene im Kanton Solothurn

Bereits viel länger Gegenstand von Diskussionen ist die Frage, inwiefern das Kriterium der Staatsbürgerschaft für die Erteilung der politischen Rechte relevant sein soll. Die Thematik als solche war bereits Gegenstand der Landesberichte 2014⁵⁸ sowie 2018⁵⁹. Auf Bundesebene (Art. 136 Abs. 1 BV) und in den meisten Kantonen ist das Stimmrecht an die Staatsbürgerschaft gebunden. Einzelne Kantone kennen aber bereits heute das Stimmrecht auf staatlicher oder kommunaler Ebene für Personen nur mit Niederlassungsbewilligung. Mit Volksabstimmung vom 26. September 2021 hatten nun die Stimmbürger im Kanton Solothurn über eine Volksinitiative zu befinden, welche den einzelnen Gemeinden des Kantons das Recht einräumen wollte, ausländischen Staatsbürgern mit Niederlassung in der jeweiligen Gemeinde das Stimmrecht in kommunalen Angelegenheiten zu erteilen. Entschieden wurde entsprechend nur indirekt über die Einführung der Möglichkeit, das Ausländerstimmrecht zu gewähren.⁶⁰ Der Umfang des jeweiligen Stimmrechts sollte in den Autonomiebereich der Gemeinde fallen.

55 Gerny, Mehr politische Rechte (Fn. 48).

56 Postulat Carobbio Guscetti (21.3296).

57 A. Fischer, Der Schweiz droht eine Rüge der UNO, Tagesanzeiger Online vom 01.02.2021, www.tagesanzeiger.ch/der-schweiz-droht-eine-ruege-der-uno-891026717810.

58 A. Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014–2016, Baden-Baden 2018, S. 175 (216 ff.).

59 A. Tschentscher/A. Gutmann/L. Ruchti, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2018, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 135 (157).

60 Hierzu und zum Folgenden: Kanton Solothurn, Abstimmungsinfo, Offizielle Mitteilungen zur kantonalen Volksabstimmung vom 26. September 2021, abrufbar unter: so.ch/fileadmin/internet/staatskanzlei/stk-regierungsdienste/pdf/abstimmungen-wahlen/2021/September/WEB_AbstimmungsInfo_Sept21_hohe_Aufloesung.pdf.

Entsprechend hätte jede Gemeinde für sich entscheiden können ob sie das Stimm- sowie das aktive und das passive Wahlrecht oder nur Teile davon gewähren wollte. Die Befürworter der Vorlage wozu u.a. der Solothurner Regierungsrat (kantonale Exekutive) zählte, brachten zur Begründung des Anliegens insbesondere vor, das Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene stärke die Gemeindeautonomie. Zudem könnten Rekrutierungsprobleme kommunaler Milizämter entschärft werden. Weiter führe die Erteilung des Stimmrechts zu einer Förderung der Integration und politische Entscheide wären breiter abgestützt. Die Gegner argumentierten dagegen, die Wahrnehmung politischer Mitverantwortung sei für Ausländer bereits heute über die Einbürgerung möglich. Die Teilnahme am politischen Prozess bedinge insbesondere eine gewisse Sprachkompetenz und diese werde durch die Einbürgerung gerade sichergestellt. Die Mitbestimmung in der Gesellschaft solle zudem nicht am Anfang, sondern am Schluss des Integrationsprozesses stehen. Schließlich wurde auch die drohende Differenz der Stimmkörper auf kommunaler und kantonaler bzw. Bundesebene moniert. Die Initiative wurde letztendlich mit 73,23% klar abgelehnt.

Damit reiht sich der Kanton Solothurn in die Tradition deutschschweizer Kantone ein, den Kreis der Stimmberechtigten nur sehr zurückhaltend zu erweitern. Die Solothurner selbst hatten vergleichbare Anliegen bereits mehrfach abgelehnt. Auch in anderen deutschschweizer Kantonen hat das Anliegen oft schlechte Karten. So scheiterte ein ähnlicher Vorstoß im Kanton Bern im Jahr 2020 bereits im Großen Rat.⁶¹ Dasselbe Vorbringen wurde im Kanton Zürich vom Regierungsrat (Exekutive) zur Ablehnung empfohlen, ein endgültiger Entscheid des Kantonsrats (Legislative) bzw. des Volkes steht noch aus.⁶² Aktuell erlauben in der Deutschschweiz einzig die Kantone Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell Ausserrhoden ihren Gemeinden die Einführung des Ausländerstimmrechts auf kommunaler Ebene. Von dieser Möglichkeit haben indessen aber nur wenige Gemeinden Gebrauch gemacht. Ganz anders gestaltet sich die Situation in der lateinischen Schweiz. Bis auf die Kantone Wallis und Tessin ist das Ausländerstimmrecht in sämtlichen Ständen zumindest auf kommunaler Ebene vorhanden.

61 Motion Samantha Dunning (2020.RRGR.68), abrufbar unter: www.gr.be.ch/de/start/geschaeft/geschaeftssuche/geschaeftsdetail.html?guid=9b673fa6b008466c92f5062ad7d4f234.

62 Antrag des Regierungsrates vom 16. Juni 2021, abrufbar unter: www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen/2021/663/5727_Behoerdeninitiative_176_2019_kommunales_Stimm-_und_Wahlrecht_fuer_Auslaenderinnen_und_Auslaender.pdf.

3. Abstimmung über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 insbesondere in den Kantonen Zürich, Bern und Uri

Auf Bundesebene erwächst die politische zusammen mit der zivilrechtlichen Mündigkeit (Art. 136 Abs. 1 BV; Art. 14 Abs. 1 ZGB). Vorausgesetzt ist entsprechend die Vollendung des 18. Altersjahres. Diese Regelung gilt bis auf Glarus auch für sämtliche Kantone (wobei im Kanton Glarus Volksentscheide auf kantonaler Ebene aber im Rahmen der Landsgemeinde getroffen werden). Im Laufe des Berichtszeitraumes war diese Voraussetzung politischer Partizipationsrechte allerdings Gegenstand vergleichsweise vieler auf Liberalisierung zielender Vorstöße. In drei Kantonen (Bern, Uri und Zürich) kam es diesbezüglich zu Volksabstimmungen, wobei diese in allen Fällen durch parlamentarische Vorstöße initiiert wurden. In den Kantonen Luzern⁶³, Waadt⁶⁴, Zug⁶⁵, Schwyz⁶⁶ und Genf⁶⁷ scheiterten entsprechende Vorlagen bereits im Parlament.

Nachdem die Urner bereits 2009 über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 abgestimmt und die Vorlage wuchtig mit 79,9% abgelehnt haben,⁶⁸ gelangte das Anliegen am 26. September 2021 erneut an die Urnen. Dabei war wie bereits bei der ersten Abstimmung vorgesehen, einzig das aktive Stimm- und Wahlrecht auf die Bevölkerungsgruppe zwischen 16 und 18 Jahren zu übertragen. Um der Problematik der fehlenden zivilrechtlichen Handlungsfähigkeit im Falle einer Wahl in ein politisches Amt zu entgehen, beschloss man, keine Senkung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht zu fordern. Das Anliegen fand aber auch zwölf Jahre nach der ersten Abstimmung keine Mehrheit und wurde mit 68,42% Nein-Stimmen abgelehnt.⁶⁹ Ähnlich fiel das Resultat auch im Kanton Zürich aus, der ebenfalls die Altersgrenze für das aktive Stimm- und Wahlrecht auf 16 Jahre senken wollte. Die entsprechende Volksabstimmung ging am 15. November 2021

63 Einzelinitiative Samuel Zbinden (E 123), abrufbar unter: www.lu.ch/kr/Parlamentsgeschaefte/detail?ges=26a52eddda0a4c0299138c62e82027a2.

64 Motion Léonore Porchet (18 MOT 065), abrufbar unter: www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/seances-du-grand-conseil/point-seance/id/70e053a8-d89b-42d0-8de1-171f82c0932f/meeting/1000558/.

65 Motion Andreas Lustenberger, Anna Spescha, Martin Zimmermann (3118), abrufbar unter: kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/2106.

66 Motion Leo Camenzind (M 4/21), abrufbar unter: www.sz.ch/public/upload/assets/56238/M_Stimmrecht_16.pdf.

67 Projet de loi constitutionnelle (PL 12489-A), abrufbar unter: ge.ch/grandconseil/sessions/seances/2022/020504.

68 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.ur.ch/abstimmungen/termine/3475.

69 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.ur.ch/abstimmungen/termine/25424.

mit 35,24% Ja-Stimmen verloren.⁷⁰ Schließlich verwarf auch der Kanton Bern den gleichen Vorschlag, nachdem man bereits 2009 darüber abgestimmt hatte. Während der Nein-Stimmenanteil 2009 noch 75,2% betrug, stimmten am 25. September 2022 immerhin 32,8% dafür.⁷¹

Die Befürworter sämtlicher Vorlagen argumentierten mit der sich verändernden demografischen Struktur der Gesellschaft. Dies führe dazu, dass junge Menschen bei politischen Entscheiden weniger vertreten seien als ältere Generationen, während die Jüngeren aber länger mit den Konsequenzen entsprechender Entscheide zu leben hätten. Im Übrigen würde von über 16-Jährigen auch in anderen Lebensbereichen erwartet, dass sie Verantwortung übernehmen. Von einer früheren Mitsprachemöglichkeit versprechen sich die Befürworter auch eine gesamthaft höhere Stimm- und Wahlbeteiligung und größeres politisches Interesse in der Gesellschaft. Der Zeitpunkt sei mit 16 Jahren deshalb sehr geeignet, weil er unmittelbar an die politische Bildung während der obligatorischen Schulzeit anknüpfe. Positiv bewertet wurden zudem die Erfahrungen aus dem Kanton Glarus und dem nahen Ausland.

Die Gegner der Herabsetzung monierten in erster Linie die Entkoppelung des Stimmrechtsalters von der zivilrechtlichen Handlungsfähigkeit. Dabei würden sachlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichgewichte zwischen Rechten und Pflichten geschaffen. Ein positiver Effekt auf die politische Beteiligung sei zudem nicht zu erwarten, da bereits heute die unter 25-Jährigen signifikant tiefere Wahl- und Abstimmungsquoten aufwiesen. Schließlich fehle mit 16 Jahren schlicht die geistige Reife, politisch mitzubestimmen.⁷²

Obwohl anhand der Entwicklung der Resultate in Bern und Uri die Vermutung durchweg naheliegt, die gesellschaftliche Offenheit gegenüber dem Stimmrechtsalter 16 habe zugenommen, dürfte die noch immer deutliche

70 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html.

71 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.bewas.sites.be.ch/navigation-de.html?content=/2022/2022-09-25/ABSTIMMUNG/ergebnisse-abstimmung-de.html.

72 Kanton Bern, Abstimmungsbroschüre, Kantonale Volksabstimmung vom 25. September 2022, abrufbar unter: www.bewas.sites.be.ch/2022/2022-09-25/ABSTIMMUNG/Botschaft-KANTON-1_de.pdf, S. 5 ff.; Kanton Zürich, Abstimmungsbroschüre, Kantonale Volksabstimmung vom 15. Mai 2022, abrufbar unter: www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/20220515_Zeitung.pdf, S. 8 ff.; Kanton Uri, Abstimmungsbroschüre, Kantonale Volksabstimmung vom 26. September 2021, abrufbar unter: www.ur.ch/_docn/265226/Kantonale_Botschaft_definitiv.pdf, S. 3 ff.

Ablehnung gerade in den beiden bevölkerungsreichsten Kantonen Bern und Zürich dazu führen, dass das Anliegen zumindest für die nächsten Jahre wieder etwas in den Hintergrund rückt.

4. Tendenz zu einer Liberalisierung der Partizipationsrechte?

Ob die aktuelle Häufung von Vorstößen zur Liberalisierung der politischen Partizipationsrechte mittelfristig in einer bundesweiten Verankerung solcher Normen kulminiert, wird sich zeigen. Die aktuellen Resultate deuten – wenn überhaupt – nur auf eine sehr langsame Öffnung hin. Gerade mit Blick auf das auf Bundesebene erst 1971 eingeführte Frauenstimmrecht, scheint diese langsame Öffnung mit immer neuen Fort- und Rückschritten aber geradezu ein Charakteristikum für diesen Prozess zu sein.

III. Klimaartikel in Kantonsverfassungen

Gleich zwei Kantone (Bern und Zürich) stimmten während des Berichtszeitraumes über die Implementierung von „Klimaschutz-Artikeln“ in ihren Verfassungen ab. In beiden Fällen wurde mittels parlamentarischer Initiative die Verankerung der Pariser Klimaziele auf Stufe Kantonsverfassung angestoßen. Während die Berner Version das Ziel der Treibhausgasreduktion auf Netto-Null bis ins Jahr 2050 ausdrücklich erwähnt, enthält der Zürcher Artikel keine solche zeitliche Schranke, verweist allerdings auf die Ziele des Bundes, der im Rahmen der Energiestrategie 2050 ebenfalls „Klimaneutralität“ anstrebt. Im Übrigen beschränken sich die beiden Bestimmungen grundsätzlich darauf, Maßnahmen in die entsprechende Richtung zu fordern (neuer Art. 31 a KV BE⁷³ sowie neuer Art. 102a KV ZH⁷⁴). Die Abstimmungen fielen vergleichsweise deutlich aus, wobei am 26. September 2021 63,8% der Berner⁷⁵ und am 15. Mai 2022 67,12% der Zürcher⁷⁶ für die neuen Verfassungsbestimmungen stimmten.

73 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV BE, SR 131.212).

74 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, Version aktuell noch nicht in Kraft (KV ZH, SR 131.211).

75 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.bewas.sites.be.ch/navigation-de.html?content=/2021/2021-09-26/ABSTIMMUNG/ergebnisse-abstimmung-de.html.

76 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html.

In diesem Zusammenhang ist der Vergleich zu im selben Zeitraum erfolgten Abstimmungen zu konkreten „Klimagesetzen“ interessant. So stimmten sowohl der Kanton Bern (10. Februar 2019) als auch der Kanton Zürich (19. April 2021) über Änderungen ihrer Energiegesetze ab. In beiden Kantonen ging es um die Implementierung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN 2014⁷⁷). Dabei handelt es sich um das von den Kantonen gemeinsam erarbeitete Gesamtpaket energierechtlicher Vorschriften im Gebäudebereich. Die Maßgebliche Änderung betraf in beiden Kantonen das Ersatzverbot bzw. die beschränkte Ersatzmöglichkeit von Öl- und Gasheizungen, welche – so die Befürworter – 40% der klimabelastenden CO₂ Emissionen verursachen würden. Die Vorlage wurde in Bern am 10. Februar 2019 mit 50,6% abgelehnt.⁷⁸ In Zürich wurde das neue Energiegesetz am 28. November 2021 zwar angenommen, erfuhr aber mit 62,23%⁷⁹ deutlich weniger Zustimmung als noch der Klimaschutz-Artikel in der Verfassung. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man die kantonalen Abstimmungsergebnisse hinsichtlich des Referendums zum neuen Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO₂-Gesetz) am 13. Juni 2021 betrachtet. Der Kanton Bern verwarf das Gesetz mit 51,5%.⁸⁰ In Zürich fand die Vorlage zwar wiederum eine Mehrheit, mit 54,41% erhielt sie aber nochmals deutlich weniger Zustimmung als das kantonale Energiegesetz bzw. der Klimaschutz-Artikel in der Verfassung.⁸¹ Wie bereits aus dessen Titel ersichtlich, bezweckte das Gesetz die Emission von Treibhausgasen zu senken (konkret: im Jahr 2030 höchstens noch 50% der Emissionen des Jahres 1990). Dies insbesondere wiederum durch die Einschränkung des Ersatzes von Öl- und Gasheizungen sowie die Beschränkung des CO₂-Ausstoßes bei Neufahrzeugen, die Etablierung eines Emissionshandels-Systems und zusätzliche Abgaben auf fossile Brennstoffe sowie Flugtickets. Die Vorlage scheiterte auch national.

77 Konferenz Kantonalen Energiedirektoren, Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN), abrufbar unter: www.endk.ch/de/energiepolitik-der-kantone/muken.

78 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.bewas.sites.be.ch/navigation-de.html?content=/2019/2019-02-10/ABSTIMMUNG/ergebnisse-abstimmung-de.html.

79 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html.

80 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.bewas.sites.be.ch/navigation-de.html?content=/2021/2021-06-13/ABSTIMMUNG/ergebnisse-abstimmung-de.html.

81 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html.

Im Bewusstsein, dass der Ausgang von Volksabstimmungen durch eine Vielzahl von Faktoren bedingt ist, lässt sich doch die Tendenz erkennen, dass Abstimmungen zu konkreten Klima-Maßnahmen deutlich schwieriger zu gewinnen sind als solche über allgemein gehaltenen Staatszielbestimmungen, die lediglich einen generellen Handlungsbedarf postulieren. Die Tatsache, dass die konkrete Treibhausgasreduktion zwangsläufig mit Verzicht verbunden ist, dürfte gerade in direkt-demokratischen Systemen – aufgrund der im Einzelfall im Vergleich zu parlamentarischen Demokratien vermehrt zu berücksichtigenden Partikularinteressen – das Zustandekommen solcher Gesetze erschweren. Nichtsdestotrotz sollte der politischen Versuchung widerstanden werden, stattdessen vermehrt auf allgemein gehaltene Bestimmungen zu setzen.

C. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Auf der untersten Ebene der Staatsorganisation wird in einem ersten Teil die bekannte Problematik der Rekrutierungsprobleme kommunaler Exekutiven kurz aus dem Blickwinkel der direkten Demokratie gewürdigt (I.). In einem zweiten Teil soll dann eine aus demokratischer Perspektive etwas bedenkliche Steuererhöhung in einer Berner Agglomerationsgemeinde beleuchtet werden (II.).

I. Rekrutierungsprobleme in der kommunalen Exekutive

Die Problematik der Personalnot in der kommunalen Exekutive gerade von kleineren Gemeinden ist nicht neu. Die fehlende Einheit von Berufs- und Dorfpolitik, die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft sowie die fortschreitende Urbanisierung sind dabei gewiss nur Teilursachen.⁸² Der Mangelzustand scheint sich in vielen Gemeinden in den letzten Jahren noch verschlimmert zu haben, so bleiben Gemeinderatssitze teilweise über Monate oder gar Jahre vakant.⁸³ Für die Handlungsfähigkeit der Gemeinde wird dies spätestens dann zum Problem wenn die Mehrheit der Sitze im

82 U. Mauli/H. Geser, Personalnot in der Gemeindepolitik, NZZ Online vom 20.07.2011, www.nzz.ch/personalnot_in_der_gemeindepolitik-ld.597848.

83 S. von Bergen, Warum die Demokratie im Dorf sanft einschläft, Berner Zeitung Online vom 25.03.2022, www.bernerzeitung.ch/warum-die-demokratie-im-dorf-sanft-einschlaeft-803692728459.

Gemeinderat nicht mehr besetzt werden kann (Art. 12 Abs. 1 GV BE⁸⁴). In einem solchen Fall droht der Gemeinde die Verwaltung durch den Kanton (Art. 90 Abs. 1 Bst. b GG BE⁸⁵). Aus demokratischer Perspektive setzt die Problematik aber bereits früher ein. Stellen sich nämlich im Rahmen von Erneuerungswahlen keine bzw. bei Ersatzwahlen nur der Anzahl Sitze entsprechende Kandidaten, so kommt es zu keiner bzw. nur zu einer stillen Wahl. Rechtlich erfahren die Befugnisse der Stimmberechtigten dadurch zwar keinerlei Einschränkungen, steht es doch jedem von ihnen frei, selber zu kandidieren. Tatsächlich aber entfällt die Mitsprachemöglichkeit hinsichtlich der Zusammensetzung des Gemeinderates. Die Problematik verschärft sich weiter durch die Tatsache, dass in vielen Gemeinden der Gemeinderat als Exekutive selbst für die Suche der Nachfolger zuständig ist. Damit besteht die Gefahr, dass dieser sich selbst reproduziert und Minderheiten je länger je weniger Einsitz nehmen.

Unter derart knappen Personalverhältnissen zeigt sich zudem eine etwas unerwartete Schwäche vieler kommunaler Wahlsysteme. Oft wird nämlich der Gemeinderat im Proporzverfahren gewählt. Damit handelt es sich also in erster Linie um Partei- und nicht Personenwahlen. In einem nur schwach politisierten Umfeld mit einer immer kleiner werdenden Parteienlandschaft birgt dieses Model die Gefahr, die Auswahl weiter einzuschränken. Augenscheinlich wird dies, wenn ein Gemeinderat während der Amtszeit zurücktritt. In einem solchen Fall müsste normalerweise die Person, die bei den letzten Wahlen die zweitmeisten Stimmen auf der Parteiliste erhielt, nachrutschen. Oft ist diese Person dann aber gar nicht willig oder geeignet, das Amt zu übernehmen. In diesem Fall könnte eine Ersatzwahl im Majorzverfahren die Interessen der Bevölkerung ggf. besser abbilden. Die Chance besteht, dass die Hinwendung zur Personenwahl in einem nicht sehr parteipolitischen Umfeld als eine Art Katalysator der kommunalen Demokratie wirken könnte, insbesondere indem die Hürde für parteilose Kandidaten sinken würde.⁸⁶

Es bleibt zu hoffen, dass dem politischen Desinteresse auf kommunaler Stufe in naher Zukunft so oder anders entgegengewirkt werden kann. Im dreistufigen Staatsaufbau der Schweiz diene die unterste Stufe seit je her auch als „Ausbildungsstätte“ für Ämter auf Bundes- oder Kantonsebene.

84 Gemeindeverordnung des Kantons Bern vom 16.12.1998 (GV, BSG 170.111).

85 Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16.03.1998 (GG, BSG 170.11).

86 S. von Bergen, Wie serbelnde Ortsparteien die Demokratie lähmen, Der Bund Online vom 21.10.2022, www.derbund.ch/wie-serbelnde-ortsparteien-die-demokratie-laehmen-402483179758.

Nirgends können aber für solche Funktionen essentielle Eigenschaften wie Kompromissbereitschaft und Pragmatismus besser erlernt werden als in der alltagsnahen Politik der kleinen Gemeinde.

II. Umgehung unbeliebter Volksentscheide durch Androhung kantonaler Zwangsmaßnahmen?

In der Berner Agglomerationsgemeinde Köniz kam es in den letzten zwei-einhalb Jahren zu einer nicht unproblematischen politischen Auseinandersetzung zwischen dem Stimmvolk und den Behörden (insbesondere Parlament und Gemeinderat). Umstritten war die Erhöhung der Steueranlage. Dabei handelt es sich um den Faktor, mit dem der Tarif der einfachen Steuer zu multiplizieren ist, um den Betrag der effektiven Gemeindesteuer zu erhalten. Dieser Faktor lag für die Gemeinde Köniz bis ins Jahr 2021 bei 1,49, nachdem er im Jahr 2010 von 1,54 auf diesen Betrag reduziert worden war. Die Behörden erachteten eine Anpassung für notwendig, da die Gemeinde seit 2012 in zunehmendem Masse defizitäre Erfolgsrechnungen auswies und ihrer Ansicht nach Aufgabenüberprüfungsprogramme und daraus folgende Sparmaßnahmen für eine Korrektur der finanziellen Schieflage nicht mehr ausreichten.⁸⁷

Im Falle einer geplanten Erhöhung der Steueranlage sieht Art. 33 Bst. a der Könizer Gemeindeordnung vor, dass die Stimmberechtigten über das Budget der Erfolgsrechnung und die Anlage der Gemeindesteuern zu befinden haben.⁸⁸ So kam es 17. November 2019 zu einer ersten Volksabstimmung über die Erhöhung der Steueranlage auf den Faktor 1,54. Die Stimmbevölkerung lehnt das Anliegen mit 60,4% Nein-Stimmen ab.⁸⁹ Das anschließend beschlossene Budget ohne Steuererhöhung führte zu einem erneuten Defizit im Jahre 2020 von 1,3 Millionen Franken.

Für das Jahr 2022 budgetierte man ohne Steuererhöhung bereits einen Verlust von 8,6 Millionen Franken, was erstmals auch einen Bilanzfehlbetrag zur Folge gehabt hätte. Sparpotential sahen die Behörden lediglich in

87 Gemeinde Köniz, Volksabstimmung 17. November 2019, Botschaft des Parlaments an die Stimmberechtigten, abrufbar unter: www.koeniz.ch/public/upload/assets/15707/191117_botschaft_budget_gruenau.pdf?fp=1.

88 Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Köniz vom 16. Mai 2004 (101.1, abrufbar unter: www.koeniz.ch/public/upload/assets/19964/101.1_gemeindeordnung_haengig.pdf?fp=1).

89 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.koeniz.ch/politik/abstimmungen/abstimmungsergebnisse.page/773.

der Höhe von 2,8 Millionen Franken. Insbesondere wollte man die von der Gemeinde erbrachten sogenannten freiwilligen Leistungen im Umfang von 8 Millionen Franken nicht antasten. Dabei handelt es sich um Ausgaben, welche die Gemeinde nicht vorgegeben durch übergeordnetes Recht erbringen muss, sondern die sie freiwillig, meist im Sinne einer Dienstleistung für die eigene Bevölkerung, erbringt (z.B. Schwimmbad, Bibliotheken, freiwilliger Schulsport, Nachtbusse usw.). Entsprechend beantragte man erneut eine Erhöhung der Steueranlage diesmal um 1.1 auf den Faktor 1.6, wobei allerdings eine Befristung auf sechs Jahre vorgesehen war. Die Steueranlage würde m.a.W. nach sechs Jahren wieder auf den Faktor 1.49 reduziert, sofern nicht erneut durch eine Volksabstimmung etwas anderes bestimmt würde.⁹⁰ Das entsprechende Budget 2022 mit der erhöhten Steueranlage wurde am 28. November 2021 mit 57,7% Nein- Stimmen abgelehnt.⁹¹

Trotz zweimaliger deutlicher Ablehnung einer Steuererhöhung durch die Stimmberechtigten zeigte sich der Gemeinderat in der Folge aber nicht wirklich kompromissbereit. Er machte deutlich, dass er der Ansicht sei, „dass eine befristete Erhöhung der Steueranlage im Budget 2022 unumgänglich und die richtige Strategie zur Behebung des strukturellen Defizits in der Gemeinde Köniz ist“. ⁹² So beantragte er beim Parlament im Rahmen der erneuten Beratung, an der Steueranlage von 1,6 festzuhalten. Immerhin schlug er als Variante die Erhöhung auf „nur“ 1,58 bei gleichzeitiger „Ergebnisverbesserungen“ von 1,4 Millionen Franken – auch bei den freiwilligen Leistungen – vor. Das Parlament entschied sich schließlich, dem Stimmvolk eine unbefristete Erhöhung auf den Faktor 1,58 mit einer minimalen Einsparung bei den freiwilligen Leistungen von 200.000 Franken sowie 750.000 Franken geplanten Reduzierungen in anderen Bereichen vorzulegen.⁹³

Damit verzichtete das Könizer Parlament aber gleichzeitig darauf (wie 2020 und 2021), erneut ein Budget ohne Steuererhöhung zu beschließen,

90 Gemeinde Köniz, Volksabstimmung 28. November 2021, Botschaft des Parlaments an die Stimmberechtigten, abrufbar unter: www.koeniz.ch/public/upload/assets/18408/211128_botschaft_budget_weilerried_rappentoeri_web.pdf?fp=2, S. 3 ff.

91 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.koeniz.ch/politik/abstimmungen/abstimmungsergebnisse.page/773.

92 Gemeinde Köniz, Protokoll der Parlamentssitzung vom 14. Februar 2022, Budget 2022, abrufbar unter: www.koeniz.ch/public/upload/assets/18704/2022-02-14_T02_Budget%202022.pdf?fp=1642418141248.

93 Gemeinde Köniz, Protokoll der Parlamentssitzung vom 25. April 2022, Budget 2022, abrufbar unter: www.koeniz.ch/public/upload/assets/19328/2022-04-25_Beschluesse.pdf?fp=1650961476766.

welches ohne Zustimmung des Stimmvolkes der Verwaltung dennoch für das laufende Jahr die Handlungsfähigkeit zurückgegeben hätte. Nach kantonalbernischer Regelung muss ein Bilanzfehlbetrag erst nach acht Jahren abgetragen sein bzw. darf der Bilanzfehlbetrag ein Drittel des ordentlichen Jahressteuerbetrages nicht übersteigen (Art. 74 Abs. 1 und 2 GG BE). Entsprechend hätte den Könizer Behörden diese Möglichkeit noch immer offen gestanden. Damit stand die Gemeinde bis zum auf den 26. Juni 2022 angesetzten Abstimmungstermin ohne Budget für das laufende Geschäftsjahr da. Art. 77 GG BE bestimmt nun aber, dass der Regierungsrat (kantonale Exekutive) das Budget der Gemeinde beschließt und die Steueranlage unter Berücksichtigung von Art. 74 Abs. 1 GG BE festlegt, wenn die Gemeinde das Budget nicht bis zum 30. Juni des Rechnungsjahres beschlossen hat. Damit stand fest, dass bei einer erneuten Ablehnung der Steuererhöhung durch das Stimmvolk der Kanton diese autoritativ ohne Mitsprachemöglichkeit der Stimmbürger durchsetzen würde (die Gemeindebehörden wäre nicht in der Lage gewesen in vier Tagen ein neues Budget aufzustellen). Durch die Wahl des Abstimmungstermins schränkten die Könizer Behörden die Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten ein. Sie hatten nunmehr nur noch die Wahl zwischen einer „selbstgewählten“ oder einer durch den Kanton auferlegten Steuererhöhung.

Ob eine Steuererhöhung aus ökonomischer Perspektive tatsächlich unumgänglich war oder nicht, kann hier nicht beurteilt werden. In Anbetracht von 8 Millionen Franken freiwilligen Leistungen scheinen weitere – wenn auch schmerzhaft – Einsparungen zumindest nicht unmöglich. Aus rechtlicher Sicht ist es aber problematisch, die Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten durch die Wahl des Abstimmungstermins derart einzuschränken. Der Kanton sieht zwar durchaus autoritative Maßnahmen vor, falls Gemeinden sich in finanzieller Schieflage befinden. In dieser Situation befand sich Köniz aber noch nicht. Die Erhöhung der Steueranlage auf 1,58 wurde am 26. Juni 2022 von 69,7% der Könizer Stimmbürger gutgeheißen.⁹⁴

Abgekürzte Links:

.../rf/ = www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf

.../vi/ = www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/

94 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.koeniz.ch/politik/abstimmungen/abstimmungsergebnisse.page/773.

Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2019 bis 2021 – Ein kurzer Überblick

Hermann K. Heußner¹

A. Allgemeiner Überblick

In der Regel finden in den meisten US-Gliedstaaten Volksabstimmungen alle zwei Jahre zusammen mit den allgemeinen Wahlen (*General Elections*) statt. 2020 war ein solcher Regeltermin. In „ungeraden Jahren“ kommen Volksabstimmungen nur in relativ wenigen Staaten vor, so auch 2019 und 2021.

I. Volksabstimmungen

2020 gab es in 34 US-Gliedstaaten insgesamt 129 Volksabstimmungen.² 120 Abstimmungen standen am 3. November anlässlich der *General Elections* auf dem Stimmzettel, neun fanden zu anderen Terminen statt.³ Von allen Abstimmungen waren 39 Initiativen, vier fakultative Referenden, 69 Verfassungsreferenden und 17 sonstige Entscheide.⁴ Letztgenannte waren sechs Gesetzesvorlagen, sechs Referenden über Staatsanleihen, eine periodische Frage zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung und vier konsultative Abstimmungen.⁵ Die Vorlagen hatten insgesamt eine

1 Der Beitrag schließt an H. K. Heußner, Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten 2012 bis 2018 – Ein Überblick, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 229 ff. an. Auf sämtliche in diesem Beitrag angegebenen Internetadressen wurde zuletzt am 12.7.2022 zugegriffen.

2 Eine weitere Abstimmung in Arkansas wurde aufgrund gerichtlicher Anordnung nicht ausgezählt, *Initiative and Referendum Institute*, Ballotwatch, 2020 No. 2, Election Results 2020, S. 3, <http://www.iandrinstitute.org/docs/BW-2020-2-Results.pdf>.

3 *Initiative and Referendum Institute*, Ballotwatch 2020 (Fn. 2), S. 1 ff.; *Ballotpedia*, 2020 ballot measures, https://ballotpedia.org/2020_ballot_measures.

4 S. Fn. 3.

5 S. Fn. 3.

Erfolgsrate von 74,4 % (96). Die Verfassungsreferenden waren zu 76,8 % (53) erfolgreich.⁶

2019 kam es in acht Staaten zu insgesamt 36 Volksabstimmungen: eine Initiative, ein fakultatives Referendum, 19 Verfassungsreferenden, drei Gesetzesreferenden und zwölf konsultative Volksabstimmungen.⁷ Die Vorlagen hatten insgesamt eine Erfolgsrate von 61,1 % (22). Die Verfassungsreferenden waren zu 84,2 % (16) erfolgreich.⁸

2021 kam es in neun Staaten zu insgesamt 39 Volksabstimmungen:⁹ vier Initiativen, 23 Verfassungsreferenden, neun Gesetzesreferenden und drei konsultative Volksabstimmungen. Die Vorlagen hatten insgesamt eine Erfolgsrate von 69,2 % (27). Die Verfassungsreferenden waren zu 69,6 % (16) erfolgreich.¹⁰

II. Volksvorlagen

In den drei Jahren 2019–2021 gab es insgesamt 44 Initiativen, von denen 70,5 % (31) Erfolg hatten. Von den 17 Verfassungsinitiativen wurden 70,5 % (12) angenommen, von den 27 Gesetzesinitiativen waren 70,4 % (19) erfolgreich. Außerdem stimmten die Bürger im Rahmen von fakultativen Referenden über vier Parlamentsgesetze ab, wovon eines keine Zustimmung fand.¹¹

Die Zustimmungsrate für die Initiativen von 70,5 % war außerordentlich hoch. Die durchschnittliche Zustimmungsrate seit Einführung von Volksgesetzgebung 1898 beträgt lediglich 41 %.¹²

Mit 39 Initiativen kamen 2020 nur relativ wenige Initiativen auf den Stimmzettel. In den Jahren 2012 bis 2018 waren es im Rahmen von *General Elections* mit Ausnahme von 2014 (35) mehr, zuletzt 63 im Jahr 2018.¹³

6 S. Fn. 3, eigene Berechnungen.

7 *Initiative and Referendum Institute*, Ballotwatch, 2019 No. 1, Election Results 2019, S. 1 ff., <http://www.iandrinstitute.org/docs/BW-2019-1-Results-2019-12-01.pdf>; *Ballotpedia*, 2019 ballot measures, https://ballotpedia.org/2019_ballot_measures.

8 S. Fn. 7, eigene Berechnungen.

9 *Initiative and Referendum Institute*, Ballotwatch, 2021 No. 1, Election Results 2021, S. 1 ff., [http://www.iandrinstitute.org/docs/Election%20Results%202021%20\(BW%202021-1\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/Election%20Results%202021%20(BW%202021-1).pdf); *Ballotpedia*, 2021 ballot measures, https://ballotpedia.org/2021_ballot_measures.

10 S. Fn. 9, eigene Berechnungen.

11 Vgl. Anhang, Tabelle 5, eigene Berechnungen.

12 H. K. Heußner, US-Gliedstaaten 2012-2018 (Fn. 1), S. 229.

13 H. K. Heußner, US-Gliedstaaten 2012-2018 (Fn. 1), S. 230.

Die niedrige Zahl dürfte auf die Covid-19-bedingten Restriktionen beim Sammeln der Unterschriften zurückzuführen sein. Denn mindestens 27 Unterschriftenkampagnen für Initiativen sind wegen Covid-19 abgebrochen worden.¹⁴ Teilweise wurden elektronische Sammlungen zugelassen und Fristen verlängert,¹⁵ teilweise lehnten Gerichte entsprechende Änderungen jedoch ab.¹⁶

Die meisten Volksvorlagen gab es 2019–2021 in Colorado (11) und in Kalifornien (7).¹⁷

Große Anteile hatten im Berichtszeitraum, wie auch in den Jahren zuvor, die Bereiche Steuern/Finanzen/Haushalt (ca. 22,8 %) (10), Wirtschaft/Verkehr/Arbeit/Konsumentenschutz 18,2 % (8) und Staatsorganisation/Politischer Prozess 15,9 % (7). Der Bereich Strafrecht/Kriminalität war aufgrund der Entkriminalisierung von Marihuana besonders umfangreich (25 %).¹⁸

B. Ausgewählte Themen und Schwerpunkte

Volksinitiativen und fakultative Referenden sind ein Spiegel der jeweiligen wichtigen und politisch sehr kontroversen Auseinandersetzungen. Im Folgenden werden Abstimmungen aus den Bereichen Arbeit/Konsumentenschutz, Wahlrecht, Gesundheit, Drogen und Abtreibung etwas näher dargestellt.¹⁹ Je nach Blickwinkel lässt sich auch eine andere Auswahl rechtfertigen.

14 *Ballotpedia*, 2020 ballot measures, The effect of Covid-19 on 2020 measures, https://ballotpedia.org/2020_ballot_measures; *Ballotpedia*, Changes to ballot measure campaigns, procedures, and policies in response to the coronavirus (Covid-19) pandemic, 2020-2022, https://ballotpedia.org/Changes_to_ballot_measure_campaigns_procedures_and_policies_in_response_to_the_coronavirus_COVID-19_pandemic_2020-2022.

15 *Ballotpedia*, Changes (Fn. 14).

16 So z.B. in Colorado, wo der Supreme Court eine Verordnung des Gouverneurs aufhob, welche elektronische Sammlungen zuließ: Colorado Const. Art. V Sec. 1 (6) verlange die Leistung der Unterschrift in Anwesenheit des Sammlers, *Ritchi v. Polis*, 2020 CO 69, 20SC453, S. 1, 14, https://www.courts.state.co.us/userfiles/file/Court_Probation/Supreme_Court/Opinions/2020/20SC453.pdf.

17 Anhang, Tabelle 5.

18 Anhang, Tabelle 5.

19 Sofern nicht anders bzw. zusätzlich angegeben, wurden die Daten im Folgenden zusammengetragen aus: *Initiative and Referendum Institute*, Ballotwatch, 2019 No. 1, Election Results 2019, <http://www.iandrinstitute.org/docs/BW-2019-1-Results-2019-12-01.pdf>; 2020 No. 2, Election Results 2020, <http://www.iandrinstitute.org/docs/BW-2020-2-Results.pdf>; 2021 No. 1, Election Results 2021,

I. Arbeit, Konsumentenschutz

Aus dem Bereich Arbeit und Konsumentenschutz sollen zwei Abstimmungen näher dargestellt werden (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Arbeit, Konsumentenschutz (Auswahl)

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Erfolg
Kalifornien	2020	GI	Proposition 22	Deregulierung app-basierter Fahrdienste	58,6	+
Massachusetts	2020	GI	Question 1	Zugang zu technischen Daten von Autos	75,0	+

GI: Gesetzesinitiative

1. Arbeitsrechtliche Deregulierung appbasierter Fahrdienste

In *Kalifornien* kam 2020 die Gesetzesinitiative *Proposition 22* zur Abstimmung. Sie war mit 58,6 % Ja-Stimmen erfolgreich. Sie hob das vom kalifornischen Parlament beschlossene Arbeitsgesetz *Assembly Bill 5*, das der Verhinderung von Scheinselbständigkeit diene, auf, soweit davon Fahrer betroffen sind, welche telefonappbasierte Fahrdienste ausführen. Diese gelten nunmehr nicht als Arbeitnehmer, sondern als Selbständige. Verschiedene für Arbeitnehmer vorteilhafte arbeitsrechtliche Vorschriften kommen

[http://www.iandrinstitute.org/docs/Election%20Results%202021%20\(BW%202021-1\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/Election%20Results%202021%20(BW%202021-1).pdf). – *National Council of State Legislatures (NCSL)*, <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ballot-measures-database.aspx>. – *Ballotpedia*, 2019 ballot measures, https://ballotpedia.org/2019_ballot_measures; 2020 ballot measures, https://ballotpedia.org/2020_ballot_measures; 2021 ballot measures, https://ballotpedia.org/2021_ballot_measures; jeweils in Verbindung mit Beiträgen zu den einzelnen Vorlagen.

deshalb nicht zur Anwendung, insbesondere Mindestlohn, Überstundenvergütungen und Sozialversicherungsansprüche.²⁰ An deren Stelle treten spezielle Ansprüche für selbständige Fahrer. Insgesamt haben die Rideshare- und Deliverygesellschaften geringere Kosten und höhere Profite.²¹

Hinter der Initiative standen insbesondere die großen Rideshare- und Deliverygesellschaften *Uber*, *Lyft* und *DoorDash*, die ihre Firmenzentralen in Kalifornien haben und zusammen eine Marktkapitalisierung aufweisen, welche derjenigen von *General Motors*, *Ford* und *Fiat Chrysler* zusammen entspricht.²²

Die Initiatoren hatten eine enorme Finanzmacht. Sie wendeten Mittel in Höhe von 205,4 Mio. USD auf. Die Gegner hatten nur 18,9 Mio. USD zur Verfügung. Die Befürworter hatten damit eine knapp 12-fache Überlegenheit. Mit insgesamt 224,3 Mio. USD war *Proposition 22* die teuerste Volksgesetzgebungskampagne aller Zeiten.²³

2. Zugang zu technischen Daten

In *Massachusetts* stand 2020 das *Right to Repair Law (Question 1)* zur Abstimmung. Für die Gesetzesinitiative votierten 75 %. Das Gesetz verlangt von Automobilproduzenten, den Käufern bzw. Reparaturwerkstätten Zugang zu den im Rahmen des Betriebs des jeweiligen Autos generierten und gespeicherten elektronischen Daten zu verschaffen, die notwendig sind, um das Auto zu warten und zu reparieren. Dies soll die Reparatur in unabhängigen Autowerkstätten ermöglichen. Initiatorin war die *Massachusetts Right to Repair Coalition*. Dahinter standen verschiedene Verbände von Autoreparaturwerkstätten. Sie brachten 24,9 Mio. USD auf. Die gegnerische Kampagne führte die *Coalition for Safe and Secure Data* an. Sie vertrat die Interessen der großen Autokonzerne. Diese investierten insgesamt 26,6 Mio. USD in die Abstimmungskampagne. Die Vorlage sei abzulehnen, weil sie Unbefugten Zugang zu den Daten verschaffe und Missbrauchs- und Sicherheitsrisiken erzeuge.

20 Vgl. *Secretary of State*, Official Voter Information Guide, California General Election, Nov. 3, 2020, Analysis by the Legislative Analyst, S. 56, <https://vig.cdn.sos.ca.gov/2020/general/pdf/complete-vig.pdf>.

21 *Secretary of State* (Fn. 20), S. 57.

22 *Secretary of State* (Fn. 20), S. 56.

23 R. Menezes, M. Moore, P. Do, Billions have been spent on California's ballot measure battles. But this year is unlike any other, Los Angeles Times v. 13.11.2020, <https://www.latimes.com/projects/props-california-2020-election-money/>

II. Wahlrecht

Im Bereich Wahlen wurden die US-Präsidentschaftswahlen, Vor- und Stichwahlen und die Notwendigkeit der Staatsbürgerschaft thematisiert (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Wahlrecht

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Er- folg ²⁴
Colorado	2020	R	Proposition 113	Gegen Staatsvertrag bzgl. US-Präsidentschaftswahl, wonach Wahlmänner entsprechend US-Volksmehrheit	48,7	-
Alaska	2020	GI	Measure 2	Offene Top-Four Vorwahlen, Präferenzwahlssystem	50,6	+
Massachusetts	2020	GI	Question 2	Präferenzwahlssystem	45,3	-
Florida	2020	VI	Amendment 3	Offene Top-Two Vorwahlen	57	- ²⁵
Colorado	2020	VI	Amendment 76	Nur US-Bürger wahlberechtigt	62,9	+
Florida	2020	VI	Amendment 1	Nur US-Bürger wahlberechtigt	79,3	+

GI: Gesetzesinitiative, VI: Verfassungsinitiative, R: fakultatives Referendum

24 Im Fall eines fakultativen Referendums wird eine Mehrheit gegen das angegriffene Parlamentsgesetz als Erfolg im Sinne der Initiatoren des Referendums gezählt.

25 In Florida ist für Verfassungsänderungen eine 60 %-Mehrheit notwendig.

1. Präsidentschaftswahlen

2020 kam es in *Colorado* zum fakultativen Referendum *Colorado Proposition 113*²⁶ über *Senate Bill 42*. Durch dieses Parlamentsgesetz sollte *Colorado* dem *National Popular Vote Interstate Compact* beitreten.²⁷ Die Bürger billigten den Beitritt mit 52,3 % Ja-Stimmen.

Diese gliedstaatliche Vereinbarung sieht vor, dass die Wahlmänner der jeweiligen Gliedstaaten nicht an den Kandidaten gehen, der die meisten Stimmen in dem Gliedstaat bekommen hat (*State Popular Vote*), sondern an denjenigen, der die meisten Stimmen auf der Bundesebene erzielen konnte (*National Popular Vote*). Dies soll verhindern, dass ein Kandidat US-Präsident wird, obwohl er nicht die Mehrheit der Wählerstimmen auf Bundesebene auf sich vereinigt hat, sondern nur die Mehrheit der 538 Wahlmänner. So konnte 2016 *Donald Trump* die Präsidentschaftswahlen gewinnen, obwohl *Hillary Clinton* auf Bundesebene 2,9 Mio. mehr Stimmen als Trump erreichte. 2000 gewann *George W. Bush* die Präsidentschaft, obwohl *Al Gore* 0,5 Mio. mehr Stimmen auf sich vereinigte. Die Vereinbarung soll in Kraft treten, wenn Staaten mit zusammen mindestens 270 Wahlmännern die Vereinbarung angenommen haben. Zurzeit sind 15 Staaten und *Washington, DC* mit insgesamt 196 Wahlmännern beigetreten. Hätte *Colorado* 2000 seine damals acht Wahlmänner nicht nach der Mehrheit in *Colorado*, sondern nach der Mehrheit auf Bundesebene zugeteilt, wäre *Al Gore* Präsident geworden, da *George W. Bush* im Wahlmännerkollegium nur fünf Stimmen Mehrheit hatte.

2. Offene Vorwahlen, Präferenzwahlssystem, finanzielle Wahlkampfgeregung

In *Alaska* war die Gesetzesinitiative *Measure 2* mit 50,6 % Ja-Stimmen knapp erfolgreich. Diese Initiative sieht außer dem Präferenzwahlrecht auch die *Nonpartisan and Open Top-Four Primaries* und die Offenlegung der wahren Quellen von Spendern vor. Weiterhin soll *Alaska* darauf hinwirken, dass das Grundrecht der Redefreiheit gem. Amendment 1 zur US-

26 Vgl. auch *Colorado General Assembly, Legislative Council*, 2020 State Ballot Information Booklet, 3.11.2020, S. 32 ff., 66 ff., http://leg.colorado.gov/sites/default/files/blue_book_english_for_web_2020_1.pdf.

27 Vgl. auch *NCSL, National Popular Vote*, 27.1.2020, <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/national-popular-vote.aspx>.

Verfassung, welche in der Rechtsprechung des US-Supreme Courts auch Aufwendung von Geld in Abstimmungskämpfen schützt, geändert wird, so dass Spenden und Ausgaben in Wahl- und Abstimmungskämpfen reguliert werden können.²⁸

Die offenen *Top-Four* Vorwahlen und das Präferenzwahlsystem hängen eng miteinander zusammen. Die Reformen gelten für die Wahlen zu den gliedstaatlichen exekutiven und legislativen Ämtern bzw. Mandaten und für die Kongresswahlen. Befürworter waren insbesondere Demokraten, die Gegner waren Republikaner und die Republikanische Partei. Die Befürworter brachten ca. 6,8 Mio. USD auf, die Gegner ca. 0,6 Mio.

Ziel der Reform der Vorwahlen ist es, der extremen Polarisierung des politischen Systems in den USA²⁹ entgegenzuwirken. Dies soll dadurch erreicht werden, dass die Vorwahlen nicht nur für die jeweiligen Parteimitglieder offen stehen, sondern alle Bürger auch in den Vorwahlen jeden der Kandidaten aller Parteien wählen können. Dadurch besteht die Chance, dass gemäßigte Demokraten für gemäßigte Republikaner und umgekehrt gemäßigte Republikaner für gemäßigte Demokraten stimmen können. Dadurch können die gemäßigten Bewerber der beiden Parteien, welche in geschlossenen Vorwahlen gegenüber den extremeren Bewerbern ihrer Partei häufig keine Chance haben, doch zu Mehrheiten kommen. In den Hauptwahlen treten dann die vier Kandidaten an, welche in den Vorwahlen auf den vier vorderen Plätzen gelandet sind. Demensprechend benennt der Gesetzentwurf als Regelungszweck, „die Wahlbeteiligung zu erhöhen, den Willen der Wähler besser zu reflektieren, Kooperation zu belohnen und die Parteifixierung der gewählten Amts- und Mandatsträger zu reduzieren.“³⁰ Der Sache

28 Sec. 1 (2) Gesetzentwurf, s. *State of Alaska*, Official Election Pamphlet, General Election 2020, S. 79 f., https://www.elections.alaska.gov/election/2020/General/OEPBooks/2020%20AK%20Region%20I%20pamphlet_FINAL-web.pdf.

29 Vgl. dazu etwa D. Desilver, The polarization in today's Congress has roots that go back decades, Pew Research Center, 10.3.2022, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/>; A. Römmele, Politische Polarisierung in den USA – zum Verhältnis der Demokraten und Republikaner, 17.7.2020, <https://www.bpb.de/themen/nordamerika/usa/313005/politische-polarisierung-in-den-usa-zum-verhaeltnis-der-demokraten-und-republikaner/>.

30 Sec. 1 Abs. 4 Gesetzentwurf, s. *State of Alaska*, Official Election Pamphlet, General Election 2020, S. 80, https://www.elections.alaska.gov/election/2020/General/OEPBooks/2020%20AK%20Region%20I%20pamphlet_FINAL-web.pdf.

nach besteht auf diese Weise ein Mehrheitswahlssystem mit zwei Wahlgängen. Solche offenen Vorwahlen gibt es seit 2004 in *Washington* und seit 2010 in *Kalifornien*.³¹

Im Unterschied zu *Washington* und *Kalifornien* gelangen jedoch nicht nur die beiden Bestplatzierten der Vorwahlen in die Hauptwahlen, sondern die vier Bestplatzierten. Um sicher zu stellen, dass nur ein Kandidat gewählt ist, der die absolute Mehrheit erzielt hat, wurde zusammen mit den *Top-Four Primaries* das Präferenzwahlssystem eingeführt. Um keine gesonderten Stichwahlgänge durchführen zu müssen, „werden diese in den ersten und einzigen Wahlgang integriert. Jeder Wähler kann alle Kandidaten in eine persönliche Rangliste bringen, indem er sie mit 1., 2., 3. usw. kennzeichnet. Erzielt ein Kandidat in der ersten Auszählung bereits die absolute Mehrheit, ist er gewählt. Erzielt keiner die absolute Mehrheit, scheidet der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus. Die Stimmen, welche diesen mit der Erstpräferenz gekennzeichnet haben, werden nun nach den Zweitpräferenzen ausgezählt und den jeweiligen Kandidaten zugeschlagen. Hat nunmehr einer der verbliebenen Kandidaten die absolute Mehrheit erreicht, ist er gewählt. Hat kein Kandidat die absolute Mehrheit erzielt, scheidet wiederum der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus und eine weitere Auszählung wird durchgeführt. Dieses Verfahren wird solange wiederholt, bis ein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht hat.“³² Der Gesetzeszweck liegt u. a. darin, das Risiko zu minimieren, dass ein Kandidat gewählt wird, den eine Mehrheit der Wähler abgelehnt hat, und parteiungebunden Wähler zum Wählen zu ermutigen.³³ Um im Präferenzwahlssystem zu bestehen, müssen die Kandidaten über ihre eigene Parteibasis hinaus attraktiv sein.³⁴ Das Präferenzwahlssystem gibt es auf Staatenebene bisher in *Maine*, wo es 2016 durch eine Gesetzesinitiative eingeführt worden ist.³⁵

31 Zu Kalifornien näher H. K. Heußner, Die Krise Kaliforniens – Die Schuld der direkten Demokratie?, in: L. P. Feld u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, Baden-Baden 2012, S. 215 f.; ders. Die Krise Kaliforniens: Ende in Sicht? Der Beitrag der direkten Demokratie zur Krisenüberwindung, in: L. P. Feld u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2013, Baden-Baden 2014, S. 231.

32 H. K. Heußner, US-Gliedstaaten 2012 bis 2018 (Fn. 1), S. 243, zum Präferenzwahlssystem in Maine.

33 Vgl. Sec. 1 (5) Gesetzentwurf, *State of Alaska*, Official Election Pamphlet (Fn. 30), S. 80.

34 Vgl. E. Horowitz, A Guide to Massachusetts Question 2: Ranked-Choice Voting, Tufts University, The Center for State Policy Analysis, Sept. 2020, <https://tisch-college.tufts.edu/research/guide-massachusetts-question-2-ranked-choice-voting>. Zu Massachusetts Question 2 s. sogleich.

35 Vgl. H. K. Heußner, US-Gliedstaaten 2012 bis 2018 (Fn. 1).

In *Massachusetts* scheiterte die Einführung des Präferenzwahlsystems. Die Gesetzesinitiative *Question 2* erzielte nur 45,3 % Ja-Stimmen. Auch hier waren insbesondere Demokraten Befürworter, Gegner Republikaner und die Republikanische Partei. Die Befürworter konnten ca. 10,1 Mio. USD aufbieten, die Gegner ca. 8.500. Die Niederlage dürfte damit zusammen hängen, dass viele Wähler die Vorlage nicht hinreichend verstanden haben.

In *Florida* standen mit der Verfassungsinitiative *Amendment 3* die *Top-Two Open Primaries* zur Abstimmung. 57 % der Bürger stimmten dafür. Allerdings ist in *Florida* für Verfassungsänderungen eine 60 %-Mehrheit notwendig.³⁶ Diese wurde verfehlt, so dass die Initiative „unecht“ scheiterte. Eine einfache Gesetzesinitiative konnte nicht lanciert werden, weil in *Florida* lediglich die Verfassungsinitiative zulässig ist.³⁷ Hinter der Initiative standen insbesondere der Unternehmer *Miguel B. Fernandez* und die Basketball-„Legende“ *Earvin „Magic“ Johnson*. Die gesamte politische Klasse einschließlich der Demokratischen und der Republikanischen Partei, der Gewerkschaften und der Unternehmerverbände standen dagegen. Die Sponsoren hatten ca. 7,8 Mio. USD zur Verfügung, die Gegenseite wendete keine Finanzmittel auf. Die Befürworter argumentierten, das neue System sei eine Hilfe gegen die starke politische Polarisierung, welche durch geschlossenen Vorwahlen erzeugt werde, weil in diesen die extremen Flügel der Parteien dominierten. Die Gegner führten an, das neue System biete keine Möglichkeit, in den Hauptwahlen zwischen unterschiedlichen ideologischen Angeboten wählen zu können. African-Americans hätten außerdem schlechtere Durchsetzungschancen.

3. Staatsangehörigkeit

In *Colorado* und *Florida* kamen die Verfassungsinitiativen *Amendment 76* bzw. *Amendment 1* zur Abstimmung, die jeweils festlegen, das „nur Bürger der Vereinigten Staaten“ wahlberechtigt sind. Beide Vorlagen waren mit 62,9 bzw. 79,3 % erfolgreich. Die bisherige Festlegung in den Verfassungen lautete, dass „jeder Bürger der Vereinigten Staaten“ wahlberechtigt

36 Florida Const. Art. XI Sec. 5 (e). In den meisten Gliedstaaten reicht die einfache Mehrheit im Volksentscheid, vgl. H. K. Heußner, USA und direkte Demokratie, in: A. Kost/M. Solar (Hrsg.), Lexikon der direkten Demokratie, 2019, Tab. 1, S. 230.

37 Vgl. H. K. Heußner, USA und direkte Demokratie (Fn. 36), Tab. 1, S. 230.

war. Abgesehen von *Alabama* und *North Dakota* ist dies der Wortlaut in allen Gliedstaatenverfassungen.

Hinter beiden Initiativen steht die Organisation *CitizenVoters*, die ähnliche Gliedstaatenverfassungsänderungen bundesweit anstrebt. Sie wurde von dem ehemaligen republikanischen Mitglied des Parlaments von *Missouri*, *John Loudon*, gegründet, einem Unterstützer des ehemaligen US-Präsidenten *Trump*. Die Änderung sei nötig, weil die bisherige Formulierung nur sage, wer wahlberechtigt sei, nicht jedoch, wer nicht wählen dürfe. Das Ausländerwahlrecht sei nicht ausgeschlossen. Befürworter der Initiativen sind insbesondere republikanische Parteiorganisationen. Gegner der Initiative sind u.a. demokratische Amts- und Mandatsträger und Bürgerrechtsorganisationen. Die Vorlage sei xenophobisch. Bereits jetzt schlossen die Verfassungen das Ausländerwahlrecht aus. Die Befürworter konnten in *Colorado* 1,5 Mio. USD aufbringen, in *Florida* 8,3 Mio. Die Gegner verfügten in *Colorado* über ca. 60.000 USD, in *Florida* über keine Finanzmittel.

III. Gesundheit

Tabelle 3: Gesundheit (Auswahl)

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Erfolg ³⁸
Colorado	2020	GI	Proposition 118	Lohnersatzleistungen bei Geburt, Pflege, Krankheit	57,5	+
Missouri	2020	VI	Amendment 2	Ausweitung von Medicaid	53,3	+
Oklahoma	2020	VI	State Question 802	Ausweitung von Medicaid	50,5	+
Maine	2020	R	Question 1	Gegen Aufhebung des Verbots von Ausnahmen bei Impfpflicht	27,2	-

GI: Gesetzesinitiative, VI: Verfassungsinitiative, R: fakultatives Referendum

38 Im Fall eines fakultativen Referendums wird eine Mehrheit gegen das angegriffene Parlamentsgesetz als Erfolg im Sinne der Initiatoren des Referendums gezählt.

Aus dem Bereich Gesundheit stechen vier Abstimmungen heraus (vgl. Tabelle 3).

1. Lohnersatzleistungen bei Geburt, Pflege, Krankheit

In *Colorado* forderte die Gesetzesinitiative *Proposition 118* die Einführung einer von Arbeitgebern und Arbeitnehmern paritätisch finanzierten Lohnersatzleistung für 12 Wochen bezahlte Elternzeit, Pflegezeit oder bei Krankheit. Bisher gab es lediglich sechs Tage Lohnersatzleistungen. Für das Gesetz stimmten 57,5 %. Entsprechende Gesetze gibt es in dreizehn Gliedstaaten und *Washington, D.C.* In *Massachusetts* (2014), *Arizona* (2016) und *Washington* (2016) wurden sie durch Volksgesetzgebung verankert. Die Kampagne wurde von *Colorado Families First* angeführt. Unterstützer waren u.a. demokratische Parlamentarier. Die Befürworter hatten Finanzmittel in Höhe von 9 Mio. USD. Die Finanzierung der von Sammelagenturen betriebenen Unterschriftensammlung kostete 17,9 USD pro Unterschrift. Hauptgeldgeber war *North Fund*, eine „left-of-center“ nonprofit Lobbydachorganisation, angeführt u.a. von (ehemaligen) demokratischen Funktionären.³⁹ Im Vergleich mit den Gegnern, die lediglich 0,8 Mio. USD aufbrachten, besaßen die Befürworter eine mehr als 11-fache Finanzüberlegenheit. Die Gegner waren Wirtschaftsorganisationen.

2. Krankenversicherung

In *Missouri* und *Oklahoma* standen *Medicaid Expansion*-Vorlagen auf dem Stimmzettel. Diese Verfassungsinitiativen *Amendment 2* bzw. *State Question 802* wollen die unter Präsident *Obama* im Rahmen des *Affordable Care Act* (*Obamacare*) eingeführte Krankenunterstützung in ihrem Staat anwenden, so dass alle Bürgerinnen und Bürger, die weniger als 138 % des föderalen Armutsniveaus verdienen, in deren Genuss kommen. 90 % der Kosten werden vom Bund übernommen. Beide Initiativen waren mit 53,3 bzw. 50,5 % Ja-Stimmen erfolgreich. Sie setzten die Serie entsprechender Abstimmungen in 2017/2018 fort.⁴⁰ Unterstützer waren in beiden Staaten ins-

39 *Capital Research Center*, Influencewatch, North Fund, <https://www.influence-watch.org/non-profit/north-fund/>.

40 Vgl. H. K. Heußner, US-Gliedstaaten 2012 bis 2018 (Fn. 1), S. 241 f.

besondere Gesundheitsorganisationen, welche u.a. auf die notwendige gesundheitliche Unterstützung von Niedrigverdienern und den Erhalt des ländlichen Gesundheitswesens hinwiesen. Gegner waren insbesondere republikanische Politiker, die u.a. vor Kürzungen in anderen Ausgabenbereichen und ungedeckten Kosten warnten. In beiden Staaten hatten die Befürworter ein erdrückendes Finanzübergewicht: In *Missouri* das 21,7-fache (10,8 Mio. USD zu 0,5 Mio.), in *Oklahoma* das 19,3-fache (5,8 Mio. USD zu 0,3 Mio.). Die Bezahlung kommerzieller Agenturen für das Sammeln der Unterschriften erforderte einen Aufwand von 1,3 bzw. 10,3 USD pro Unterschrift. Hauptgeldeber der Befürworterseite waren Krankenhausvereinigungen und *North Fund* (in *Oklahoma*). Einschließlich 2020 haben 38 Gliedstaaten *Obamacare* übernommen.

3. Impfpflicht

Für Kindergartenkinder, Schüler und Beschäftigte in Gesundheitseinrichtungen gilt in *Maine* eine umfassende Impfpflicht gegen verschiedene ansteckende Krankheiten, u.a. auch Masern. Die Impfung konnte man aus philosophischen und religiösen Gründen verweigern. 2019 hat das Parlament von *Maine* diese Verweigerungsgründe abgeschafft.⁴¹ Dagegen wendete sich 2020 das fakultative Referendum *Question 1*. Das Kampagnenkomitee war *Yes on 1 Maine to Reject Big Pharma*. Dahinter standen u.a. republikanische Abgeordnete. Die Befürworter kritisierten das Gesetz als unverhältnismäßigen Eingriff in die Freiheit für eine nicht messbare Reduktion von Krankheiten. Die Befürworter des Gesetzes sammelten sich hinter dem Komitee *Maine Families for Vaccines*. Dazu zählt eine Vielzahl von Gesundheitsorganisationen und der *Maine Council of Churches*. Der Impfbzwang sei notwendig, um Herdenimmunität zu erreichen und vulnerable Schüler zu schützen. Diese dürften nicht unter Druck stehen, die Schule aus Angst vor Ansteckung durch ungeimpfte Mitschüler zu meiden. Die Gegner des Gesetzes brachten 0,7 Mio., die Befürworter 0,9 Mio. USD auf. Darunter waren insbesondere Pharmafirmen. 72,8 % der Abstimmenden bestätigten das Parlamentsgesetz.

41 Legislative Document (LD) 798 v. 24.5.2019, <http://www.mainelegislature.org/legis/bills/getPDF.asp?paper=HP0586&item=5&num=129>.

IV. Drogen

Tabelle 4: Drogen

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Erfolg
Arizona	2020	GI	Proposition 207	Legalisierung und Besteuerung von Marihuana	60	+
Mississippi	2020	VI	Measure 1 Initiative 65/ Alternative A65	Zulassung des medizinischen Gebrauchs von Marihuana	68,5/ 73,7	+
Montana	2020	GI	I-190	Legalisierung und Besteuerung von Marihuana	56,9	+
Montana	2020	VI	CI-118	Ermächtigung von Parlament/Volk, Mindestalter, Gebrauch, Besitz von Marihuana zu regeln	57,8	+
South Dakota	2020	GI	Initiated Measure 26	Zulassung des medizinischen Gebrauchs von Marihuana	69,9	+
South Dakota	2020	VI	Constitutional Amendment A	Legalisierung von Marihuana	54,2	+
Oregon	2020	GI	Measure 102	Regulierte Abgabe von Psilocybin-Produkten	55,8	+
Oregon	2020	VI	Measure 110	Entkriminalisierung von Drogenbesitz	58,5	+

GI: Gesetzesinitiative, VI: Verfassungsinitiative

Auch in 2020 waren Drogen ein wichtiges Thema auf der Volksgesetzgebungsagenda. In fünf Staaten kam es zu insgesamt acht Abstimmungen (vgl. Tabelle 4).

1. Legalisierung von Marihuana

In sechs Abstimmungen ging es um Marihuana.

In *Arizona* forderte *Proposition 207* die Legalisierung von Marihuana zu Genusszwecken, die Regulierung von Produktion und Verkauf und eine Besteuerung. Die Gesetzesinitiative setzte sich mit 60 % Ja-Stimmen durch. Die Befürworter waren unter anderem demokratische Abgeordnete, die Demokratische Partei, Marihuana Firmen (*Cura Leaf*, *Harvest Enterprises*) und die Bürgerrechtsorganisation *ACLU*. Insbesondere Marihuana-Firmen brachten 6 Mio. USD für den Abstimmungskampf ein. Die Gegner waren u.a. republikanische Abgeordnete, verschiedene Gesundheitsorganisationen, die Industrie- und Handelskammer, Polizeiorganisationen, die katholische Bischofskonferenz und die Mormonen-Kirche. Die Gegner konnten 1 Mio. USD aufbringen, u.a. von Privatpersonen, der Industrie- und Handelskammer und der konservativen Lobby-Organisation *Center for Arizona Policy Action*.

Auch in *Montana* ging es um die Legalisierung von Marihuana zu Genusszwecken. Dafür kam es zu zwei Abstimmungen. Zum einen wollte die Gesetzesinitiative *I-190* Besitz und Kauf ab 21 Jahren erlauben und eine Besteuerung in Höhe von 20 % einführen. Da die Verfassung lediglich für Alkoholkonsum ein Abweichen vom Volljährigkeitsalter von 18 Jahren erlaubte,⁴² wollte die Verfassungsinitiative *CI-118* gleichzeitig ein Abweichen bei Marihuanakonsum zulassen.⁴³ Beide Vorlagen wurden mit 56,9 bzw. 57,8 % Ja-Stimmen angenommen. Kampagnenkomitee der Befürworter war *New Approach Montana*, Gegnerkomitee war *Wrong for Montana*. Die Befürworter brachten 7,4 Mio. USD auf, die Gegner nur das 1/24, nämlich 0,3 Mio. Die Sammlung der Unterschriften mithilfe kommerzieller Agenturen erforderte 24,2 USD pro Unterschrift. Großspender der Befürworter war insbesondere wieder *North Fund*. Für die Legalisierung spreche u.a., dass sich die Polizei auf wirkliche Verbrechen konzentrieren könne, Marihuana weniger schädlich sei als Alkohol und Einnahmen für wichtige Projekte generiert würden. Gegenargumente waren u.a., dass die Unfallzahlen stiegen und es schwieriger sei, zuverlässige Arbeitnehmer zu gewinnen und Gesundheits- und Suchtgefahren bestünden.

42 Montana Const. Art. II Sec. 14.

43 Montana Const. Art. II Sec. 14 n.F, *Secretary of State*, Montana 2020 Voter Information Pamphlet, S. 14, <https://sosmt.gov/wp-content/uploads/SOS-Web-Version-VIP-10.125x8-1.pdf>.

In *South Dakota* wollte die Verfassungsinitiative *Amendment A* den Gebrauch von Marihuana zu Genusszwecken und zum medizinischen Gebrauch legalisieren und den Verkauf von Hanf regulieren. Die Bürger stimmten mit 54,2 % zu. Befürworter war u.a. das *Marijuana Policy Project*, Gegner u.a. Handelskammern und Gesundheitsorganisationen. Die Befürworter hatten 2,4 Mio. USD in der Kasse, die Gegner nur 0,3 Mio. Der Supreme Court von *South Dakota* hat *Amendment A* 2021 wegen Verstoßes gegen die für Verfassungsänderungen geltende *Single-Subject Rule* (Einheit der Materie) für verfassungswidrig erklärt. Die Vorlage enthalte drei verschiedene Gegenstände, die getrennt hätten abgestimmt werden müssen: Marihuanagebrauch zu Genusszwecken, medizinischer Gebrauch und die Regulierung von Hanf.⁴⁴ Gleichzeitig stimmten die Bürger über *Initiated Measure 26* ab. Diese Gesetzesinitiative legalisiert und reguliert den Gebrauch von Marihuana zu medizinischen Zwecken. 69,9 % votierten mit „Ja“. Befürworter war u.a. der frühere demokratische US-Senator *Tom Daschle* und auch hier das *Marijuana Policy Project*.

In *Mississippi* kam es zu zwei Vorlagen im Rahmen der dort allein bestehenden, indirekt ausgestalteten Verfassungsinitiative: zum einen *Initiative 65*, zum anderen *Alternative 65A*, eine Alternativvorlage des Parlaments. Es ging um die Legalisierung des medizinischen Gebrauchs von Marihuana. In einer ersten Abstimmung entschieden sich 68,5 % dafür, dass eine der beiden Vorlagen angenommen werden sollte. In einer zweiten Abstimmung entschieden sich 73,7 % für die Vorlage aus dem Volk. Diese sieht eine Legalisierung für mehr als 20 Krankheiten vor. Die Parlamentsalternative wollte den Gebrauch lediglich für sterbenskranke Menschen zulassen. *Mississippians for Compassionate Care* propagierte *Initiative 65*. Sie hatten mit 7,6 Mio. USD ein mehr als 25-faches Finanzübergewicht gegenüber den Gegnern, die lediglich 0,3 Mio. einwarben. Hauptspender der Gegner waren Maklerorganisationen, Hauptspender der Befürworter u.a. *Joel Bomgar*, ein Unternehmer und republikanischer Abgeordneter im Abgeordnetenhaus von *Mississippi*.⁴⁵ Hauptargument war, dass bereits in 34 US-Gliedstaaten medizinischer Gebrauch zulässig sei. Die Gegner waren insbesondere Gesundheitsorganisationen. Für den weitreichenden Einsatz gebe es noch keine hinreichende medizinische Überprüfung.

44 *Thom, Miller v. Barnett*, 2021 S.D. 65, #29546, #29547-a-SRJ, S. 27 ff., <https://ujs.sd.gov/uploads/sc/opinions/2954698e671a.pdf>.

45 *Vote Smart*, Joel Bomgar, <https://justfacts.votesmart.org/candidate/political-courage-test/156357/joel-bomgar>.

2. Legalisierung sonstiger Drogen

In *Oregon* wurde mit *Measure 109* erstmals in einem Gliedstaat der Gebrauch von psilocybinhaltigen, halluzinogenen Pilzen und Psilocybin-Produkten legalisiert. Die Gesetzesinitiative erreichte 55,8 % Ja-Stimmen. Der Kauf, Verkauf, Besitz und Verbrauch wurde eingehend reguliert. Die *Oregon Psilocybin Society (OPS)*, 2016 gegründet von *Tomi* und *Sheri Eckert*, stand hinter der Kampagne. Unterstützer waren u.a. demokratische Politiker, die Demokratische Partei, die *Independent Party*, Gewerkschaften und die *ACLU*. Gegner waren u.a. die Republikanische Partei und Gesundheitsorganisationen. Die Befürworter konnten 5,3 Mio. USD akquirieren. Sie führten an, dass zunehmend Evidenz bestehe, dass Psilocybin eine sichere und besonders effektive Therapie biete bei Selbstmord, Depression, Angstzuständen, Posttraumatischen Belastungsstörungen und Sucht. Die Gegner machten keinerlei finanzielle Aufwendungen. Sie argumentierten insbesondere, dass es keine hinreichende medizinische Evidenz für einen sicheren Gebrauch gebe.

Eine weitere Gesetzesinitiative stufte den persönlichen, nicht kommerziellen Besitz von Drogen allgemein in der Strafbarkeit zurück, so dass maximal ein Bußgeld von 100 USD anfällt, falls keine Hilfen im Hinblick auf die Drogensucht in Anspruch genommen werden. Gleichzeitig etablierte sie ein Hilfsprogramm, wonach eine lokale, flächendeckende Soforthilfe für Drogenabhängige einzurichten ist.⁴⁶ Ein Teil der Marihuana-Steuer und Einsparungen im Strafvollzug aufgrund des Rückgangs von Inhaftierungen infolge der Entkriminalisierung finanzieren das Programm. *Measure 110* fand eine Zustimmung von 58,5 %. Damit ist Oregon der erste Gliedstaat der USA, der den Drogenkonsum insgesamt weitgehend entkriminalisiert und stattdessen auf Hilfe setzt. Befürworter waren u.a. die Demokratische Partei, der Musiker *John Legend*, Sozialarbeiter-, Ärzte-, Krankenschwester- und Rechtsanwaltsvereinigungen, *Human Rights Watch* und *NAACP*. Sie konnten insgesamt 6 Mio. USD aufwenden, u.a. gespendet von *Drug Policy Action* und der *Chan Zuckerberg Initiative Advocacy*. Für sie ist Drogensucht ein Gesundheits- und kein Kriminalitätsproblem.⁴⁷ Gegner waren

46 Näher *Secretary of State*, Oregon Voter's Pamphlet, General Election, November 3, 2020, Explanatory Statement, S. 149, Drug Addiction Treatment and Recovery Act of 2020, Sec. 2 (2), S. 142, https://multco-web7-psh-files-usw2.s3-us-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/book13_web.pdf.

47 Zur Fülle der Argumente s. *Secretary of State*, Voter's Pamphlet (Fn. 46), S. 151–169.

insbesondere die Republikanische Partei, republikanische und auch demokratische Politiker, Polizeiorganisationen und katholische Vereinigungen. Die Gegner brachten nur 0,2 Mio. USD auf. Für sie ist der Anreiz für die Inanspruchnahme von Hilfe nicht wirksam und sind die angebotenen Hilfen nicht ausreichend.⁴⁸ Nach einem Jahr Praxis werden die Resultate von *Measure 110* unterschiedlich beurteilt.⁴⁹

V. Abtreibung

In *Colorado* wollte die Gesetzesinitiative *Proposition 115* Abtreibungen nach der 22. Schwangerschaftswoche verbieten. Die Mutter war von der Strafe ausgenommen. Personen, welche die Abtreibung durchführen, wurde eine Geldstrafe angedroht. Ärzte sollten zusätzlich die Approbation für mindestens drei Jahre verlieren. Die Abtreibung sollte straflos bleiben, wenn anderenfalls das Leben der Mutter gefährdet ist. Psychologische und emotionale Gründe sollten keine rechtfertigende Wirkung haben.⁵⁰

Nach der bisherigen Rechtsprechung des US-Supreme Courts im Fall *Roe v. Wade* von 1973 garantierte die US-Verfassung Frauen das Recht, bis zur Lebensfähigkeit des Kindes außerhalb des Mutterleibes abtreiben zu dürfen.⁵¹ Ist die extrakorporale Lebensfähigkeit jedoch gegeben, dürfen die Gliedstaaten Abtreibungen verbieten, sofern Ausnahmen im Falle von Gefahren für Gesundheit oder Leben der Mutter vorgesehen sind.⁵² Aufgrund dieser Rechtsprechung gibt es in sechs Gliedstaaten und *Washington, DC*, darunter *Colorado*, keinerlei zeitliche Grenze der Abtreibung. In den anderen 44 Staaten ist die Abtreibung ab unterschiedlicher Zeitpunkte der Schwangerschaft in bestimmten Maßen verboten.⁵³

48 Zur Fülle der Argumente s. *Secretary of State, Voter's Pamphlet, Argument(s) in Opposition* (Fn. 46), S. 170–177.

49 Vgl. näher *A. Selsky*, Mixed results for Oregon's pioneering drug decriminalization, In *Los Angeles Times*, 3.4.2022, https://multco-web7-psh-files-usw2.s3-us-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/book13_web.pdf.

50 *Legislative Council of the Colorado General Assembly*, 2020 State Ballot Information Booklet, Statewide Election Day, Tuesday, Nov. 3, 2020, S. 42, http://leg.colorado.gov/sites/default/files/blue_book_english_for_web_2020_1.pdf.

51 *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113, 114, 147 ff. (1973).

52 *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113, 114, 163 f. (1973).

53 *Guttmacher Institute*, An Overview of Abortion Laws, 1.6.2022, <https://www.guttmacher.org/print/state-policy/explore/overview-abortion-laws>. 2021 verab-

Die Vorlage verlor und erzielte lediglich 41 % Ja-Stimmen. Hinter der Vorlage standen die Komitees *Coalition for Women and Children*, *Alliance for Life*, *End Birthday Abortions Colorado* und *Coalition to Help Moms and Save Babies*, Befürworter waren insbesondere die Republikanische Partei und die *Catholic Medical Association*. Die Initiatoren waren in der Lage, die für die Qualifikation der Initiative notwendigen Unterschriften ohne das Einschalten kommerzieller Sammelagenturen zu gewinnen, augenscheinlich also durch ehrenamtliche Helfer. Für die Abstimmungskampagne standen 0,786 Mio. USD zur Verfügung. Größter Spender war die katholische Erzdiözese von Denver. Die Gegner sammelten sich hinter den Komitees *Abortion Access for All* und *Students Vote No on 115*. Sie hatten ca. 9,8 Mio. USD zur Verfügung. Größter Spender war *Planned Parenthood*.

Mit der Entscheidung *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*⁵⁴ vom 24.6.2022 hat der US-Supreme Court seine Rechtsprechung in *Roe v. Wade* fundamental geändert. Nunmehr geht der US-Supreme Court davon aus, dass Abtreibung eine moralische Frage ist,⁵⁵ die US-Verfassung kein Recht auf Abtreibung gewährt⁵⁶ und es deshalb Sache des Volkes und der Abgeordneten der Gliedstaaten ist, Abtreibung zu regulieren.⁵⁷ Dadurch sind in vielen mehrheitlich konservativen Gliedstaaten restriktive Abtreibungsgesetze in Kraft getreten bzw. zu erwarten.⁵⁸ Gleichzeitig ist es jedoch auch weiterhin zulässig, keinerlei Regelungen zu erlassen. Die Entscheidung gegen *Proposition 115* hat somit auch nach der neuen Rechtsprechung Bestand.

C. Fazit

Volksgesetzgebung ist auf Kommunikation angewiesen. Deshalb hat die Corona-Pandemie 2020 und 2021 negative Folgen für direktdemokratische

schiedete auch New Hampshire ein Abtreibungsverbot ab der 24. Woche, vgl. *A. Timmins*, *New Hampshire Bulletin v. 7.10.2021*, <https://newhampshirebulletin.com/briefs/new-hampshire-contributes-to-a-record-year-for-abortion-restrictions/>.

54 597 U.S. ____ (2022).

55 597 U.S. ____ (2022), Opinion, S. 1, 78 f.

56 597 U.S. ____ (2022), Syllabus, S. 1/Opinion, S. 1, 8 ff., 79.

57 597 U.S. ____ (2022), Syllabus, S. 1/Opinion, S. 79.

58 *E. Nash, P. Ephross*, *State Policy Trends at Midyear 2022: With Roe About to Be Overturned, Some States Double Down on Abortion Restrictions*, Guttmacher Institute, <https://www.guttmacher.org/article/2022/06/state-policy-trends-midyear-2022-roe-about-be-overturned-some-states-double-down>.

Aktivitäten gehabt. Insbesondere das Sammeln von Unterstützerunterschriften wurde erheblich beeinträchtigt, so dass die Anzahl der für die Abstimmung qualifizierten Vorlagen relativ niedrig war.

Die Bedeutung der Finanzkraft hat sich auch im Berichtszeitraum 2019–2021 gezeigt. Dies gilt zum einen für das Sammeln der Unterschriften mithilfe kommerzieller Agenturen. Hier schwankte der Aufwand pro Unterschrift ganz erheblich. Während z.B. in *Missouri* für *Amendment 2* nur 1,3 USD nötig waren und in *Colorado* die Initiative *Proposition 115* ganz ohne finanzielle Mittel für die Abstimmung qualifiziert werden konnte, kostete eine Unterschrift in Montana für *CI-118* 24,2 USD. Zum anderen sind die Aufwendungen für die Abstimmungskämpfe z.T. enorm. Die Ausgaben von *Uber* und anderer Rideshare- und Deliverygesellschaften in *Kalifornien* im Rahmen von *Proposition 22* zur Durchsetzung arbeitsrechtlicher Deregulierungen in Höhe von 205,4 Mio. USD sind ein Allzeithoch. Sehr häufig besitzt eine Seite eine erdrückende Finanzüberlegenheit. Hier zeigt sich schlaglichtartig die Notwendigkeit, Spenden und Ausgaben im Rahmen von Volksgesetzgebungskampagnen zu regulieren.

In *Alaska* leistet die Einführung der offenen Vorwahlen mit integrierten Stichwahlen in Form des Präferenzwahlsystems einen Beitrag dazu, die extreme politische Polarisierung in den USA zu überwinden. Volksgesetzgebung zeigt hier seine Innovationskraft. Ebenso ermöglicht sie den Wählern, in bestimmten Sachfragen vom Programm der in Wahlen favorisierten Parteien abzuweichen, wie dies z.B. in den mehrheitlich konservativen Staaten *Missouri* und *Oklahoma* in Bezug auf die Ausweitung von *Obamacare* und in Montana in Bezug auf die Legalisierung von Marihuana der Fall ist. Aufgrund der neuen Rechtsprechung des US-Supreme Courts werden viele konservativ regierten Gliedstaaten restriktive Abtreibungsgesetze einführen. Es wird interessant sein zu sehen, ob sich mithilfe von Volksgesetzgebung davon abweichende Volksmehrheiten bilden werden.

Insgesamt hat Volksgesetzgebung seine fundamentale Funktion, aktives oder passives Parlamentshandeln zu korrigieren, eindrucksvoll bestätigt. Denn 70,5 % aller Initiativen waren im Volksentscheid erfolgreich.

Anhang

Tabelle 5: Gesetzesinitiativen, Verfassungsinitiativen und fakultative Referenden in den US-Gliedstaaten 2019 bis 2021⁵⁹

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Er-folg ⁶⁰
Alaska	2020	GI	Measure 1	Erhöhung Ölsteuer	42	-
Alaska	2020	GI	Measure 2	Offene Top-Four Vorwahlen, Präferenzwahlssystem	51	+
Arizona	2020	GI	Proposition 207	Legalisierung und Besteuerung von Marihuana	60	+
Arizona	2020	GI	Proposition 208	Erhöhung Einkommenssteuer	52	+
Colorado	2020	VI	Amendment 76	Nur US-Bürger wahlberechtigt	63	+
Colorado	2020	VI/ GI	Amendment 77	Liberalisierung Glücksspiel	61	+
Colorado	2020	GI	Proposition 114	Ansiedlung von Wölfen	51	+
Colorado	2020	GI	Proposition 115	Abtreibungsverbot nach 22. Woche	41	-
Colorado	2020	GI	Proposition 116	Senkung Gliedstaaten-Einkommenssteuer von 4,63 auf 4,55 %	58	+
Colorado	2020	GI	Proposition 117	Volkszustimmung für neue staatliche Unternehmen	53	+

⁵⁹ Quellen: S. Fn. 19.

⁶⁰ Im Fall eines fakultativen Referendums wird eine Mehrheit gegen das angegriffene Parlamentsgesetz als Erfolg im Sinne der Initiatoren des Referendums gezählt.

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Er- folg ⁶⁰
Colorado	2020	GI	Proposition 118	Lohnersatzleistungen bei Geburt, Pflege, Krankheit	58	+
Colorado	2020	R	Proposition 113	Gegen Staatsvertrag bzgl. US-Präsidentenschaftswahl, wonach Wahlmänner entsprechend US-Volksmehrheit	48	-
Colorado	2021	VI	Amendment 78	Bewilligung best. Ausgaben nicht allein durch State Treasurer	43	-
Colorado	2021	GI	Proposition 119	Erhöhung Marihuana-steuer von 15 auf 20 %	46	-
Colorado	2021	GI	Proposition 120	Senkung der Grundsteuer von 7,15 auf 6,5 %	43	-
Florida	2020	VI	Amendment 1	Nur US-Bürger wahlberechtigt	79	+
Florida	2020	VI	Amendment 2	Erhöhung Mindestlohn auf 15 USD bis 2026	61	+
Florida	2020	VI	Amendment 3	Offene Top-Two Vorwahlen	43	-
Florida	2020	VI	Amendment 4	Für Verfassungsänderungen zweite Volkszustimmung notwendig	48	-
Kalifornien	2020	GI	Proposition 14	Staatsanleihe für staatliche Stammzellforschung	51	+

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Er- folg⁶⁰
Kalifornien	2020	GI	Proposition 20	Verschärfung Strafrecht	38	-
Kalifornien	2020	GI	Proposition 21	Erlaubnis für kommunale Mietkontrolle	40	-
Kalifornien	2020	GI	Proposition 22	Deregulierung appbasierter Fahrdienste	59	+
Kalifornien	2020	GI	Proposition 23	Dialyseregulierung	37	-
Kalifornien	2020	GI	Proposition 24	Erweiterung Verbraucherschutzgesetz	56	+
Kalifornien	2020	VI	Proposition 15	Besteuerung von Vermögen nach Marktwert, Finanzierung Schulen	48	-
Maine	2021	GI	Question 1	Begrenzung von Hochspannungsleitungen	59	+
Maine	2020	R	Question 1	Gegen Aufhebung des Verbots von Ausnahmen bei Impfpflicht	27	-
Massachusetts	2020	GI	Question 1	Zugang zu technischen Daten von Autos	75	+
Massachusetts	2020	GI	Question 2	Präferenzwahlssystem	45	-
Mississippi	2020	VI	Measure 1, Initiative 65/ Alternative A65	Zulassung des medizinischen Gebrauchs von Marihuana	69/74	+
Missouri	2020	VI	Amendment 2	Ausweitung von Medicaid	53	+

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Er- folg ⁶⁰
Montana	2020	GI	I-190	Legalisierung und Besteuerung von Marihuana	57	+
Montana	2020	VI	CI-118	Ermächtigung von Parlament/Volk, Mindestalter, Gebrauch, Besitz von Marihuana zu regeln	58	+
Nebraska	2020	GI	Initiative 428	Begrenzung von Zinsen für Kurzzeitkredite	83	+
Nebraska	2020	VI	Initiative 429	Liberalisierung Glücksspiel	65	+
Nebraska	2020	GI	Initiative 430	Liberalisierung Glücksspiel	65	+
Nebraska	2020	GI	Initiative 431	Steuer auf Glücksspiel	69	+
Nevada	2020 /2018 ⁶¹	VI	Question 6	Verpflichtung für Energieerzeuger zu 50 % erneuerbarer Energien bis 2030	58	+
Okla- homa	2020	VI	State Question 802	Ausweitung von Medicaid	51	+
Okla- homa	2020	VI	State Question 805	Veränderungen bei Strafzumessung	39	-
Oregon	2020	GI	Measure 102	Regulierte Abgabe von Psylocybin-Produkten	56	+

61 Die erste Abstimmung fand 2018 statt. In Nevada benötigen Verfassungsänderungen zwei Zustimmungen im Volksentscheid.

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Er- folg⁶⁰
Oregon	2020	VI	Measure 110	Entkriminalisierung von Drogenbesitz	59	+
South Dakota	2020	GI	Initiated Measure 26	Zulassung des medi- zinischen Gebrauchs von Marihuana	70	+
South Dakota	2020	VI	Constitu- tional Amendment A	Legalisierung von Marihuana	54	+
Washing- ton	2019	GI	I-976	Begrenzung/Aufhe- bung bestimmter Au- toabgaben	53	+
Washing- ton	2019	R	Referendum 88	Gegen Erlaubnis von Affirmative Action (positive Diskriminie- rung von Minderhei- ten)	51	+
Washing- ton	2020	R	Referendum 90	Gegen Sexualerzie- hung an öffentlichen Schulen	42	-

GI: Gesetzesinitiative, VI: Verfassungsinitiative, R: fakultatives Referendum

Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2020/2021

Klaus Poier*

A. Einleitung

Der vorliegende Beitrag bietet einen Überblick über die Entwicklung der direkten Demokratie in Österreich in den von der Corona-Pandemie geprägten Jahren 2020 und 2021. Instrumente der direkten Demokratie sind in Österreich für die Bundes-, Landes- und Gemeindeebene rechtlich verankert und werden auch auf allen drei Ebenen – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß – in der Praxis gelebt.¹ Der vorliegende Landesbericht bietet einen Überblick über die in der Praxis durchgeführten direktdemokratischen Verfahren im Berichtszeitraum auf Bundes- sowie auf Landesebene. Zuvor wird am Beginn auf eine wichtige Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes hinsichtlich der Zulässigkeit direktdemokratischer Instrumente auf Gemeindeebene hingewiesen.

B. Verfassungsgerichtshof: Repräsentativ-demokratisches System der Bundesverfassung beschränkt Zulässigkeit direkt-demokratischer Instrumente auch auf der Gemeindeebene

Im Jahr 2020 hatte sich der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH) mit einer Frage zu beschäftigen, die in der wissenschaftlichen Diskussion in Österreich umstritten war² und der für Rechtslage und Praxis der direkten Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich eine wesentliche Bedeutung

* Für die Unterstützung bei Redaktion sowie Literatur- und Datenrecherche dankt der Verfasser Mag.^a Julia Radl und Mag.^a Sandra Saywald-Wedl.

1 Vgl. zur eingehenden Darstellung direktdemokratischer Instrumente in Österreich K. Poier, *Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2017*, in: N. Braun/Binder/L.P. Feld/P.M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2017*, Baden-Baden 2018, S. 165.

2 Vgl. dazu die Literaturhinweise in Poier (Fn. 1), S. 168, Fn. 13.

zukommt: Nämlich, ob das „repräsentativ-demokratische Grundprinzip“, das nach langjähriger Judikatur des VfGH die Bundesverfassung prägt, die Zulässigkeit von Instrumenten der direkten Demokratie auf Gemeindeebene in derselben Weise beschränkt, wie es für die Landesebene bereits entschieden wurde.³ Diese Frage war insbesondere auch deshalb unklar, weil in Art. 117 Abs. 8 B-VG – die Bestimmung war durch eine Verfassungsnovelle 1984 eingeführt worden⁴ – ausdrücklich verankert ist, dass die Landesgesetzgebung in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde „die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten“ vorsehen kann.

Mit der am 6. Oktober 2020 im Zuge einer Anfechtung des Ergebnisses einer Volksabstimmung in der Gemeinde Ludesch in Vorarlberg⁵ ergangenen Entscheidung des VfGH⁶ hob dieser nun die entsprechenden Bestimmungen im Vorarlberger Gemeindegesetz⁷ sowie im Vorarlberger Landes-Volksabstimmungsgesetz⁸ als verfassungswidrig auf. Die darin vorgesehen gewesene Möglichkeit der Einleitung einer Volksabstimmung durch eine bestimmte Anzahl an Bürgerinnen und Bürger und die an das Ergebnis einer solchen Volksabstimmung geknüpfte Verpflichtung von Gemeindeorganen, dem Ergebnis der Volksabstimmung auch gegen den Willen der gewählten Gemeindevertretung (Gemeinderat) Folge leisten zu müssen, verletze nach Ansicht des VfGH das „repräsentativ-demokratische System“ der Bundesverfassung:

„Die Ermächtigung des Art. 117 Abs. 8 B-VG ist im Gesamtgefüge des zuvor genannten repräsentativ-demokratischen Systems auszulegen. Dem Gemeinderat kommt in diesem System nach Art. 118 Abs. 5 B-VG die zentrale Stellung zu. Er wird nach Art. 117 Abs. 2 B-VG vom Gemeindevolk gewählt und ihm sind nach Art. 118 Abs. 5 B-VG alle anderen Gemeindeorgane bei der Erfüllung ihrer dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugehörigen Aufgaben verantwortlich; er ist insofern das oberste Organ der Gemeinde (...). Vor diesem Hintergrund bestehen zwar grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen verbindliche Ge-

3 VfSlg. 16.241/2001.

4 BGBl. 1984/490.

5 Zu den Hintergründen und Folgen der Entscheidung vgl. eingehend *J. Radl*, Volksabstimmung „Widmung von Flächen im Neugut“ in Ludesch 2019: mit einer Analyse der Hintergründe und Folgen aus rechts- und politikwissenschaftlicher Sicht, Diplomarbeit, Graz 2022.

6 VfSlg. 20.406/2020.

7 Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesetz), LGBL 1985/40.

8 Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen (Landes-Volksabstimmungsgesetz), LGBL 1960/87.

meindevolksabstimmungen, denen eine Willensbildung des Gemeinderates zugrunde liegt – etwa indem der Gemeinderat die Volksabstimmung selbst eingeleitet hat oder diese für verbindlich erklärt. Die besondere Stellung des Gemeinderates schließt es jedoch jedenfalls aus, Art. 117 Abs. 8 B-VG so zu verstehen, dass eine Volksabstimmung den Gemeinderat auch gegen dessen Willen zur Erlassung von verbindlichen Rechtsakten (wie beispielsweise Verordnungen) und zur Unterlassung entgegenstehender Rechtsakte verpflichten kann.“

Die Gemeindeselbstverwaltung sei in diesem Sinne in der Bundesverfassung eben gleich wie das System der Landesgesetzgebung als repräsentativ-demokratisches System ausgestaltet. Der vom VfGH schon in der Vorjudikatur „hervorgehobene Ausnahmecharakter direkt-demokratischer Elemente in der Bundesverfassung“ sei deshalb „insbesondere im Hinblick auf die Stellung des Gemeinderates als direkt-demokratisch legitimiertes oberstes Organ auch bei der Auslegung entsprechender Bestimmungen für die Gemeindeselbstverwaltung zu berücksichtigen“.

Mit dieser Entscheidung hat der VfGH klargestellt, dass die Bundesverfassung die Zulässigkeit direktdemokratischer Instrumente auch auf Gemeindeebene deutlich beschränkt. Die Landesgesetzgebung ging in der Praxis seit Jahrzehnten in einem Teil der Bundesländer deutlich über dieses Maß hinaus. Hier wird es in den nächsten Jahren wohl zu einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen kommen (müssen).⁹ Bis auf wenige Ausnahmen (insbesondere im Westen Österreichs) scheint diese Entwicklung allerdings bei den (regierenden) politischen Parteien in den österreichischen Ländern auf wenig Widerstand und Widerspruch zu stoßen.¹⁰ Auch wenn die Anwendungsfälle direkter Demokratie in der Praxis in Österreich ohnedies vergleichsweise wenige sind, gibt es überwiegend Skepsis gegenüber einem zu großen direktdemokratischen Machtpotenzial.¹¹

C. Praxis auf Bundesebene im Jahr 2020

Auf Bundesebene wurden im Jahr 2020 fünf Volksbegehren durchgeführt, für die von 22. Juni 2020 bis 29. Juni 2020 eine gemeinsame „Eintragungswoche“ festgelegt wurde. Ein weiteres initiiertes Volksbegehren scheiterte

9 Vgl. für Vorarlberg die Novelle LGBl. 2022/5.

10 Vgl. kritisch in der Literatur allerdings etwa P. Bußjäger, Bundesstaatliches Berücksichtigungsprinzip und demokratische Homogenität, ZöR 2021, 29.

11 Vgl. zur vergleichbaren Situation auf Bundesebene K. Poier, Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2019, in: N. Braun Binder/L. P. Feld/P. M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 193, 197 f.

in einem frühen Stadium. Der bisherige Rekordwert aus 1997 von vier Volksbegehren in einem Jahr wurde damit dennoch übertroffen.

Von den fünf durchgeführten Volksbegehren überschritten vier die rechtliche Hürde von 100.000 Unterstützungserklärungen, welche für eine verpflichtende parlamentarische Behandlung notwendig ist.¹² Zu betonen bleibt freilich, dass ein Volksbegehren in Österreich, welches diese rechtliche Hürde überschreitet, zwar im Nationalrat behandelt werden muss, letztlich aber in den meisten Fällen von diesem lediglich zur Kenntnis genommen wird. Der Nationalrat ist nicht verpflichtet – und die regierende Mehrheit im Nationalrat nimmt auch in der Regel aus politischen Gründen ein (oppositionelles) Volksbegehren nicht als Basis für ihre Gesetzgebung –, dem Inhalt des Volksbegehrens entsprechende Beschlüsse zu fassen.

I. Volksbegehren „Asyl europagerecht umsetzen“

Das Volksbegehren „Asyl europagerecht umsetzen“¹³ wurde von der „Initiative Gemeinsam Entscheiden“ (IGE) initiiert.¹⁴ Die Initiatoren wollten sich mit dem Volksbegehren gegen die – aus ihrer Sicht ungerechte – Verteilung der Flüchtlinge auf die EU-Mitgliedstaaten wenden.¹⁵ Das Volksbegehren forderte einen gerechten und solidarischen „ASYL-Finanzausgleich“ und ein funktionierendes Management der EU-Außengrenzen. Das Volksbegehren hatte den Wortlaut:

„Mangels Solidarität einiger EU-Mitgliedsstaaten im Asylbereich möge der Bundesgesetzgeber unverzüglich durch (verfassungs-)gesetzliche Maßnahmen folgende Rahmenbedingungen schaffen:

Jene Asyl-Kosten, die über Österreichs gerechten EU-Anteil hinausgehen, werden von den laufenden EU-Beitragszahlungen zweckgebunden abgezogen, bis ein EU-weites Asylwesen samt Asylfinanzausgleich und ein funktionierendes Management der EU-Außengrenzen eingerichtet sind.“

12 Vgl. Art. 41 Abs. 2 B-VG.

13 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Asyl_europagerecht_umsetzen/start.aspx (Zugriff 18.9.2022).

14 Siehe deren Homepage <http://www.gemeinsam.eu/volksbegehren/> (Zugriff 18.9.2022).

15 Siehe die Begründung zur Einleitung des Verfahrens für das Volksbegehren, abgerufen unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Asyl_europagerecht_umsetzen/files/052020_Begrueundung_Asyl_europagerecht_umsetzen.pdf (Zugriff 18.9.2022).

Eingebracht wurde das Volksbegehren mit 80.927 Unterstützungserklärungen. Nach der Eintragungswoche im Juni 2020 wurde das Volksbegehren von insgesamt 135.087 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 2,12% entsprach. Mit dieser Beteiligung liegt das Volksbegehren auf Rang 50 aller 66 bis heute (Stand: September 2022) durchgeführten Volksbegehren in Österreich.¹⁶

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen Oktober 2020 und März 2021 statt. Der Ausschussbericht über das Volksbegehren wurde abschließend vom Nationalrat zur Kenntnis genommen, weitere Auswirkungen des Volksbegehrens sind hingegen nicht ersichtlich.¹⁷

II. Volksbegehren „EURATOM – Ausstieg Österreichs“

Das Volksbegehren „EURATOM – Ausstieg Österreichs“¹⁸ wurde von Robert Marschall, dem Vorsitzenden einer EU-Austritts-(Klein-)Partei, initiiert. Marschall ist auch schon in der Vergangenheit als Bevollmächtigter mehrerer Volksbegehren aufgetreten.¹⁹

Das Volksbegehren hatte folgenden Wortlaut:

„Wir sind für den Ausstieg Österreichs aus EURATOM und gegen jegliche Art der Finanzierung der (EU-)Atomenergiewirtschaft mittels österreichischer Steuergelder.“

Wir regen an, der Nationalrat möge durch verfassungsgesetzliche Maßnahmen sicherstellen, dass die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung verpflichtet sind, sich bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU und der Europäischen Atomgemeinschaft EURATOM für einen sofortigen Ausstieg Österreichs aus dem EURATOM-Vertrag einzusetzen.“

Eingebracht wurde das Volksbegehren mit 18.708 Unterstützungserklärungen. Nach dem Eintragungszeitraum im Juni 2020 wurde das Volksbegehren von insgesamt 100.482 Stimmberechtigten unterstützt, was einer

16 Siehe zur Listung aller Volksbegehren in der Zweiten Republik auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx (Zugriff 18.9.2022).

17 Siehe https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00345/index.shtml#tab-Uebersicht (Zugriff 18.9.2022).

18 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/EURATOM-Ausstieg_Oesterreichs/start.aspx (Zugriff 18.9.2022).

19 Vgl. die Informationen auf dessen eigener Homepage, abrufbar unter <http://www.robert-marschall.at/> (Zugriff 18.9.2020).

Stimmbeteiligung von 1,57% entsprach. Damit liegt das Volksbegehren auf Platz 55 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren in Österreich.²⁰

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen Oktober 2020 und März 2021 statt. Die im Zuge der Beratungen vom Umweltausschuss formulierten Empfehlungen betreffend Maßnahmen im Zusammenhang mit dem – mehrheitlich allerdings als „getarntes“ EU-Austritts-Begehren kritisch gesehenen – EURATOM-Volksbegehren wurden in weiterer Folge vom Nationalrat an die Bundesregierung herangetragen.²¹ Im Mai 2021 wurde vom Umweltministerium ein Reformkonzept des Euratom-Vertrags präsentiert.²²

III. Volksbegehren „Smoke – Ja“

Auch das Volksbegehren „Smoke – Ja“²³ wurde von der oben schon erwähnten „Initiative Gemeinsam Entscheiden“ (IGE) initiiert. Das Volksbegehren lief parallel zu einem „Smoke – Nein“-Volksbegehren (siehe unten). Laut den Initiatoren sollte es auf diese Weise zu einer „echten Abstimmung“ über dieses seit langem umstrittene Thema kommen.²⁴ Rechtlicher Hintergrund ist dabei die auf Bundesebene nicht vorhandene Möglichkeit, eine Volksbefragung²⁵ oder gar Volksabstimmung²⁶ seitens der

20 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

21 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00347/index.shtml (Zugriff 18.9.2022).

22 Siehe Näheres zum Reformkonzept des Umweltministeriums abrufbar unter https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/nuklearpolitik/euratom/reform-euratom-vertrag.html (Zugriff 21.11.2022).

23 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Smoke_JA/start.aspx (Zugriff 18.9.2022).

24 Siehe auch die Informationen auf der Homepage der beiden Volksbegehren, abrufbar unter <https://www.smoke-abstimmung.at/#> (Zugriff 18.9.2022).

25 Gemäß Art. 49b Abs. 1 B-VG hat eine Volksbefragung (lediglich dann) stattzufinden, wenn der Nationalrat dies auf Grund eines Antrages seiner Mitglieder oder der Bundesregierung nach Vorberatung im Hauptausschuss beschließt.

26 Gemäß Art. 43 B-VG hat eine Volksabstimmung über einen Gesetzesbeschluss des Nationalrats stattzufinden, wenn der Nationalrat dies beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates dies verlangt. Bei einer Teiländerung der Bundesverfassung hat eine Volksabstimmung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates stattzufinden. Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung ist gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterziehen.

Bürgerinnen und Bürger zu initiieren.²⁷ Die beiden inhaltlich konträr ausgerichteten Volksbegehren sollten diese Lücke faktisch schließen.

Das Volksbegehren „Smoke – JA“ hatte folgenden Wortlaut:

„JA zum Rauchen! Wir fordern aus Gründen der Wahlfreiheit eine bundesverfassungsgesetzliche Regelung für die Beibehaltung der 2018 beschlossenen Novelle zum Nichtraucherschutzgesetz (Tabakgesetz mit Erlaubnis von Raucherbereichen in der Gastronomie sowie Jugend- und Nichtraucherschutzmaßnahmen).“

Eingebracht wurde das Volksbegehren mit 16.763 Unterstützungserklärungen. Nach dem Eintragungszeitraum im Juni 2020 wurde das Volksbegehren von insgesamt 33.265 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 0,52% entsprach. Mit dieser Beteiligung liegt das Volksbegehren auf Rang 64 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren.²⁸

Da damit auch weniger als 100.000 gültige Eintragungen ermittelt wurden, stellte die Bundeswahlbehörde fest, dass kein (gültiges) Volksbegehren im Sinne des Art. 41 Abs. 2 B-VG vorlag, weshalb in weiterer Folge auch keine parlamentarischen Beratungen darüber stattfanden.²⁹

IV. Volksbegehren „Smoke – Nein“

Wie oben schon dargelegt, legte die „Initiative Gemeinsam Entscheiden“ (IGE) auch ein Volksbegehren mit der Bezeichnung „Smoke – Nein“ vor.³⁰ Gemeinsam mit dem „Smoke – JA“-Volksbegehren sollte es eben die erwähnte „Pseudo-Abstimmung“ ermöglichen.³¹

Das Volksbegehren hatte folgenden Wortlaut:

„NEIN zum Rauchen! Wir fordern aus Gründen eines optimalen Gesundheitsschutzes eine bundesverfassungsgesetzliche Regelung für ein generelles Rauchverbot in der Gastronomie wie in der 2015 beschlossenen Novelle zum Nichtraucherschutzgesetz (Tabakgesetz).“

27 Anders zum Teil auf Länder- und Gemeindeebene, wo auch seitens der Bürgerinnen und Bürger Volksbefragungen bzw. Volksabstimmungen eingeleitet werden können. Siehe Kapitel B sowie zur Rechtslage nochmals *Poier* (Fn. 1), S. 165.

28 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

29 Siehe die Feststellung der Bundeswahlbehörde für das Volksbegehren „Smoke-JA“, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Smoke_JA/Files/Verlautbarung_SmokeJa.pdf (Zugriff 18.9.2022).

30 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Smoke_NEIN/start.aspx (Zugriff 18.9.2022).

31 Siehe nochmals die Informationen auf der Homepage der beiden Volksbegehren, abrufbar unter <https://www.smoke-abstimmung.at/#> (Zugriff 21.6.2022).

Eingebracht wurde das Volksbegehren mit 28.168 Unterstützungserklärungen. Nach dem Eintragungszeitraum im Juni 2020 wurde das Volksbegehren von insgesamt 140.526 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 2,20% entsprach. Damit liegt das Volksbegehren auf Platz 48 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren in Österreich.³²

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen Oktober 2020 und März 2021 statt.³³

Die von den Initiatoren angestrebte „Pseudo-Abstimmung“ kann damit insgesamt als nicht sehr erfolgreich angesehen werden. Zwar überschritt das „Smoke – Nein“-Volksbegehren die Hürde von 100.000 Stimmen, in Hinblick auf die große gesellschaftliche Brisanz des Themas ist die erreichte Mobilisierung allerdings als nicht sehr hoch anzusehen. Freilich ist zu beachten, dass bereits einige Monate vor Durchführung des Volksbegehrens, nämlich mit 1. November 2019, Rauchen in der Gastronomie in Österreich nun tatsächlich (aus Sicht des Autors: endlich!) generell verboten wurde.³⁴ Insofern verwundert eigentlich, dass das „Smoke – Ja“-Volksbegehren zumindest im Vergleich zu seinem Pendant nicht stärker unterstützt wurde.

V. „Klimavolksbegehren“

Das „Klimavolksbegehren“³⁵ wurde von Katharina Rogenhofer, einer Klimaaktivistin und Mitbegründerin von Fridays for Future in Österreich, initiiert und hatte den Wortlaut:

„Wir spüren die Auswirkungen der Klimakrise schon jetzt! Unsere Gletscher verschwinden, unsere Äcker und Wälder vertrocknen, die Hitze belastet uns alle. Wir müssen Österreich vor drohenden Milliardenkosten, Artensterben und Gesundheitsgefahren bewahren. Unsere Kinder verdienen eine lebenswerte Heimat. Darum fordern wir (verfassungs-)gesetzliche Änderungen, die Klimaschutz auf allen Ebenen ermöglichen und leistbar machen.“

32 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

33 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00346/index.shtml (Zugriff 18.9.2022).

34 Änderung des Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetzes (TNRSG), BGBl. I 2019/66.

35 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Klimavolksbegehren/start.aspx (Zugriff 21.6.2022).

Eingebracht wurde das Volksbegehren mit 114.703 Unterstützungserklärungen. Nach der Eintragungswoche im Juni 2020 wurde das Volksbegehren von insgesamt 380.590 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 5,96% entsprach. Damit liegt dieses Volksbegehren auf Platz 20 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren in Österreich und war auch das erfolgreichste Volksbegehren im Jahr 2020.³⁶

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen Oktober 2020 und März 2021 statt³⁷ und führten am 26. März 2021 zu einem Entschließungsantrag, mit dem die Bundesregierung ersucht wurde, neben anderen Forderungen des Volksbegehrens auch einen „Klimarat der Bürgerinnen und Bürger“ einzurichten.³⁸ Ein solcher repräsentativ per Zufallsprinzip zusammengesetzter Bürgerrat sollte in weiterer Folge konkrete Vorschläge für Klimaschutzmaßnahmen erarbeiten.

Der in diesem Sinne eingesetzte „Klimarat“ tagte mehrfach im ersten Halbjahr 2022 und legte im Juni 2022 Empfehlungen bezüglich notwendiger Klimaschutzmaßnahmen zur Erreichung des Ziels „Klimaneutralität 2040“ an die Bundesregierung vor.³⁹ Empfehlungen wurden in den Handlungsfeldern Energie, Konsum und Produktion, Ernährung und Landnutzung, Wohnen sowie im Handlungsfeld Mobilität ausgesprochen. Exemplarisch können das bundesweite Ausbauen der emissionsfreien Energie, das Einführen von Refill-Stationen in Supermärkten und Drogerien, die Vermeidung von Lebensmittelabfällen, das Stoppen der Bodenversiegelung, das Reduzieren der Geschwindigkeit auf den Straßen sowie das Einführen eines autofreien Tages in Großstädten genannt werden.⁴⁰ Die Durchführung dieses Klimarates kann jedenfalls als nennenswerter Erfolg des zugrundeliegenden Volksbegehrens angesehen werden.

36 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

37 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00348/index.shtml#tab-Uebersicht (Zugriff 18.9.2022).

38 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2021/PK0259/ (Zugriff 18.9.2022).

39 Siehe den Endbericht auf der Website des Klimarats, abrufbar unter <https://klimarat.org/wp-content/uploads/Klimarat-Endbericht-WEB.pdf> (Zugriff 18.9.2022).

40 Siehe den Endbericht auf der Website des Klimarats (Fn. 39).

VI. Volksbegehren „weniger Fluglärm“

Neben den fünf genannten Volksbegehren hätte auch das Volksbegehren „weniger Fluglärm“⁴¹ im Jahr 2020 auf Bundesebene durchgeführt werden sollen. Dieses wurde ebenfalls von Robert Marschall initiiert und hätte folgenden Wortlaut gehabt:

„Der Flugverkehr ist die umweltschädlichste Verkehrsart. Wir regen daher an, der Bundes(verfassungs-)gesetzgeber möge Maßnahmen zur Senkung des Fluglärms und der Luftverschmutzung setzen. Wir fordern ein generelles Nachtflugverbot für Österreich von 22 bis 6 Uhr, die Einführung der Mineralölsteuerpflicht auf Luftfahrtbetriebsstoffe (Flugbenzin), sowie eine Umsatzsteuerpflicht auf Flugtickets und Flugbenzin. Die Halbierung der Flugabgabe seit 1.1.2018 sollte rückgängig gemacht werden.“

Auch für dieses Volksbegehren sollte die Eintragungswoche im Juni 2020 stattfinden. Im Februar 2020 wurden die Initiatoren jedoch vom Innenministerium über die Nicht-Durchführung des Volksbegehrens wegen der fehlenden Bezahlung des Kostenbeitrags in der Höhe von 2.250 Euro (§ 9 Abs. 2 VoBeG)⁴² benachrichtigt.⁴³ Laut eigenen Aussagen der Initiatoren auf der Homepage konnten die nötigen finanziellen Mittel dafür nicht aufgebracht werden.⁴⁴

D. Praxis auf Landesebene im Jahr 2020

Auf Landesebene wurde in Österreich im Jahr 2020 nur ein Volksbegehren durchgeführt, Volksabstimmungen und Volksbefragungen fanden sich keine.

Das in Kärnten durchgeführte landesweite „Seen-Volksbegehren“, welches von den Privatpersonen Walter Polesnik und Gerhard Godescha initiiert wurde, erlangte allerdings beachtliches Aufsehen.⁴⁵

Das Volksbegehren hatte folgenden Wortlaut:⁴⁶

41 Siehe die Informationen auf der Homepage des Volksbegehrens, abrufbar unter www.wfoe.at/volksbegehren/weniger-fluglaerm.html (Zugriff 21.6.2022).

42 Volksbegehrengesetz 2018 (VoBeG), BGBl. I 2016/106.

43 Siehe die Informationen auf der Homepage des Volksbegehrens (Fn. 41).

44 Siehe die Informationen auf der Homepage des Volksbegehrens (Fn. 41).

45 Siehe die Informationen auf der Homepage des Volksbegehrens, abrufbar unter www.seenvolksbegehren.at (Zugriff 9.10.2022).

46 Amtsblatt des Landes Kärnten, Nr. 2, 70. Jahrgang, 16. Jänner 2020, S. 3.

„Wir fordern die Erlassung von Landes- (Verfassungs-)gesetzen betreffend den Schutz der letzten im Besitz des Landes Kärnten und seiner Gemeinden befindlichen Seeufergrundstücke.

1. Für ein Verkaufsverbot und Neubebauungsverbot für die im Besitz des Landes Kärnten und seiner Gemeinden befindlichen Seeufergrundstücke.
2. Für die elektronische Erfassung aller im Besitz des Landes Kärnten und seiner Gemeinden befindlichen Seeufergrundstücke.
3. Für die Schaffung eines Fonds und die Widmung der Motorbootabgabe zum Ankauf von Seeufergrundstücken.
4. Für die Wegfreiheit an den in öffentlicher Hand befindlichen Ufern der Kärntner Seen.“

Eingebracht wurde das Volksbegehren im Dezember 2019 mit 7.548 Unterstützungserklärungen. Die Eintragungswoche fand von 7. Juli 2020 bis 13. Juli 2020 statt und das Volksbegehren wurde von insgesamt 11.700 Stimmberechtigten unterstützt.⁴⁷

Für die Behandlung im Kärntner Landtag waren 7.500 Unterschriften notwendig.⁴⁸ Da diese Hürde überschritten wurde, kam ein gültiges Volksbegehren zustande. Der Kärntner Landtag befasste sich in weiterer Folge von September 2020 bis Mai 2021 mit dem Volksbegehren. Abschließend wurde das Volksbegehren im Landtag einstimmig zur Kenntnis genommen und auch der Beschluss gefasst, dass die Kärntner Landesregierung Maßnahmen im Sinne des Volksbegehrens zu treffen habe.⁴⁹

In diesem Sinne wurde von der Landesregierung im Mai 2022 ein Begutachtungsentwurf für eine Sammelnovelle samt Erläuterungen vorgelegt, mit dem die Kärntner Landesverfassung, das Gesetz über die Kärntner Beteiligungsverwaltung und das Kärntner Motorbootabgabengesetz 1992 geändert werden sollen.⁵⁰ Am 21. Juli 2022 wurde diese Novelle dann vom Kärntner Landtag mit verfassungsmäßiger Mehrheit angenommen.⁵¹ Mit der Novelle wurden in der Kärntner Landesverfassung die Sicherung des Zugangs der Allgemeinheit zu Bergen, Seen, Flüssen und sonstigen Naturschönheiten – unter Achtung des Eigentumsrechts – als neues Staatsziel sowie das ausdrückliche Bekenntnis zur „möglichsten Erhaltung“ der sich im

47 Amtsblatt des Landes Kärnten, Nr. 42, 70. Jahrgang, 30. Juli 2020, S. 42. – Diese Beteiligung entspricht etwa 2,7% der in Kärnten Wahlberechtigten.

48 Art. 31 Abs. 2 der Kärntner Landesverfassung (K-LVG).

49 Beschluss des Kärntner Landtages vom 27. Mai 2021, Sten. Prot. Krnt. Lt., 32. GP., 39. Sitzung, Ldtgs. Zl. 127-3/32.

50 Begutachtungsentwurf zu Zl. 01-VD-LG-1369/2021-29.

51 LGBl. 83/2022.

Besitz des Landes oder landeseigener Gesellschaften befindlichen Seengrundstücke verankert.⁵²

E. Praxis auf Bundesebene im Jahr 2021

Auf Bundesebene wurden im Jahr 2021 insgesamt sieben Volksbegehren durchgeführt, der Rekordwert von fünf Volksbegehren aus dem Vorjahr wurde damit erneut übertroffen.

Für drei dieser Volksbegehren wurde von 18. Jänner 2021 bis 25. Jänner 2021 eine gemeinsame Eintragungswoche festgelegt, für die weiteren vier Volksbegehren wurde die gemeinsame Eintragungswoche von 20. September 2021 bis 27. September 2021 festgelegt. Von den sieben durchgeführten Volksbegehren konnten fünf die rechtliche Hürde von 100.000 Unterstützungserklärungen⁵³ erreichen, welche für eine verpflichtende parlamentarische Behandlung des Volksbegehrens notwendig sind.

I. Tierschutzvolksbegehren

Das Tierschutzvolksbegehren⁵⁴ wurde von Sebastian Bohrn Mena, der als Berater, Kommentator, Aktivist und Politiker (diverser Parteien) in Erscheinung trat, initiiert und hatte folgenden Wortlaut:

„Tiere sind fühlende Wesen. Sie sind von uns zu respektieren und zu schützen. Doch Millionen Tiere erhalten diesen Schutz nicht und leiden unermessliche Qualen. Wir wollen ihnen in Österreich eine starke Stimme geben. Um Tierleid zu beenden und Alternativen zu fördern, verlangen wir (verfassungs-)gesetzliche Änderungen vom Bundesgesetzgeber. Diese sollen heimische BäuerInnen stärken und sich positiv auf die Gesundheit, Umwelt und Klima und auf die Zukunft unserer Kinder und Enkelkinder auswirken.“

Das Volksbegehren wurde im August 2020 mit 210.431 Unterstützungserklärungen eingebracht. Nach der Eintragungswoche im Jänner 2021 wurde das Volksbegehren von insgesamt 416.229 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 6,52% entsprach. Damit liegt dieses

52 Art. 7a Abs. 2 Z 5 bzw. Art. 7b Kärntner Landesverfassung (K-LVG).

53 Vgl. Art. 41 Abs. 2 B-VG.

54 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/TIERSCHUTZVOLKSBEGEHREN/start.aspx (Zugriff 9.10.2022).

Volksbegehren auf Platz 18 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren in Österreich und war insofern auch das erfolgreichste Volksbegehren im Jahr 2021.⁵⁵

Die parlamentarischen Beratungen über das Tierschutzvolksbegehren fanden zwischen Mai 2021 und Dezember 2021 statt. Auf Grundlage des Volksbegehrens wurden vom Gesundheitsausschuss Empfehlungen betreffend Maßnahmen zur Umsetzung des Tierschutzvolksbegehrens formuliert und in weiterer Folge vom Nationalrat an die Bundesregierung herangetragen.⁵⁶ Mehrere Forderungen des Volksbegehrens fanden schließlich Niederschlag im sogenannten „Tierschutzpaket“, welches im Juli 2022 vom Nationalrat beschlossen wurde.⁵⁷

II. Volksbegehren „FÜR IMPF-FREIHEIT“

Das Volksbegehren „FÜR IMPF-FREIHEIT“⁵⁸ wurde von Rudolf Gehring, Parteiobmann der Kleinpartei „Christliche Partei Österreichs“ (CPÖ), initiiert und richtete sich gegen die verpflichtende COVID-Impfung sowie gegen alle Formen der Benachteiligung ungeimpfter Personen.

Das Volksbegehren hatte folgenden Wortlaut:

„Der Art. 7 (1) der Österreichischen Bundesverfassung ist wie folgt zu ergänzen: Staatsbürger, die an ihrem Körper keine chemische, biologische oder hormonelle Veränderung durchführen haben lassen und keine mechanischen oder elektronischen Implantate tragen, dürfen in keiner Weise gegenüber anderen Personen benachteiligt werden. Es ist unzulässig, solche Veränderungen zwangsweise an Personen vorzunehmen.“

Das Volksbegehren wurde im Oktober 2020 mit 62.386 Unterstützungserklärungen eingebracht. Nach der Eintragungswoche im Jänner 2021 wurde das Volksbegehren von insgesamt 259.149 Stimmberechtigten unterstützt,

55 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

56 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/_00771/index.shtml#tab-Parlamentarisches-Verfahren (Zugriff 21.6.2022).

57 Siehe zur Änderung des Tierschutzgesetzes (TschG) und des Tiertransportgesetzes (TGG 2007) BGBl. 2022/130 sowie zur diesbezüglichen Information des Sozialministeriums nähere Informationen abrufbar unter: <https://www.sozialministerium.at/Services/Neuigkeiten-und-Termine/Archiv-2022/Mai-2022/verbesserungen-tierschutz.html> (Zugriff 21.11.2022).

58 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/FUER_IMPF_FREIHEIT/start.aspx (Zugriff 9.10.2022).

was einer Stimmbeteiligung von 4,06% entsprach. Damit liegt dieses Volksbegehren auf Platz 28 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren in Österreich.⁵⁹

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen September 2021 und Dezember 2021 statt. Der Ausschussbericht über das Volksbegehren wurde abschließend vom Nationalrat zur Kenntnis genommen.⁶⁰ Wie unten (Kapitel E.VI.) erläutert, wurde in Österreich entgegen den Intentionen des Volksbegehrens 2022 eine – vorübergehend geltende – COVID-19-Impflicht eingeführt.

III. Volksbegehren „Ethik für ALLE“

Das Volksbegehren „Ethik für ALLE“⁶¹ wurde von Eytan Reif, einem Aktivist und Unterstützer der ehemaligen Partei „JETZT-Liste Pilz“, initiiert und hatte folgenden Wortlaut:

„Zur Erfüllung des Wertevermittlungsauftrages der Schule (§1(2) SchOG, Art 14(5a) B-VG) fordern wir die Einführung eines vom Religionsunterricht entkoppelten Ethikunterrichtes in jeder Schule mit Öffentlichkeitsrecht als Pflichtfach für alle SchülerInnen von der 1. bis zur 12./13. Schulstufe. Ferner fordern wir:

- Ein abgeschlossenes Ethik-Lehramtstudium als Mindestqualifikation für EthiklehrerInnen
- Unvereinbarkeitsregeln für Ethik- und zugleich ReligionslehrerInnen
- Ein Ethikfachinspektorat“

Das Volksbegehren wurde im Oktober 2020 mit 61.767 Unterstützungserklärungen eingebracht. Nach der Eintragungswoche im Jänner 2021 wurde das Volksbegehren von insgesamt 159.978 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 2,51% entsprach. Damit liegt dieses Volksbegehren auf Platz 44 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren in Österreich.⁶²

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden zwischen Mai 2021 und Dezember 2021 statt. Abschließend wurde die Bundesregierung mehrheitlich ersucht, eine zielgerichtete Qualitätssicherung

59 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

60 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_01037/index.shtml (Zugriff 21.6.2022).

61 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/ETHIK_FUER_ALLE/start.aspx (Zugriff 9.10.2022).

62 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

hinsichtlich der Lehrkräfte sowie des Ethikunterrichts sowie ein Lehramtstudium „Ethik“ zu etablieren.⁶³

IV. Volksbegehren „Notstandshilfe“

Das Volksbegehren „Notstandshilfe“⁶⁴ wurde von Thomas Eireiner als Privatperson mit der Zielsetzung initiiert, eine aus Sicht des Volksbegehrens unsoziale Reform des Systems zu verhindern.

Das Volksbegehren hatte den Wortlaut:

„Durch entsprechende Festlegung in der Bundesverfassung soll verhindert werden, dass die Notstandshilfe durch ‚Arbeitslosengeld Neu‘ ersetzt wird. Menschen, die lange in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben, sollen ein wenig ‚geschont‘ werden. Eine Abschaffung wäre Existenzbedrohung und es fördert die soziale Ausgrenzung.“

Eingebracht wurde das Volksbegehren im März 2021 mit 41.879 Unterstützungserklärungen. Nach der Eintragungswoche im September 2021 wurde das Volksbegehren von insgesamt 79.134 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 1,24% entsprach. Damit liegt dieses Volksbegehren auf Platz 58 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren in Österreich.⁶⁵

Da damit weniger als 100.000 gültige Eintragungen ermittelt wurden, stellte die Bundeswahlbehörde fest, dass kein (gültiges) Volksbegehren im Sinne des Art. 41 Abs. 2 B-VG vorlag, weshalb in weiterer Folge auch keine parlamentarischen Beratungen darüber stattfanden.⁶⁶

63 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00772/index.shtml (Zugriff 9.10.2022).

64 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Notstandshilfe/start.aspx (Zugriff 9.10.2022).

65 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

66 Siehe die Feststellung der Bundeswahlbehörde für das Volksbegehren „Notstandshilfe“, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Notstandshilfe/files/Volksbegehren_Notstandshilfe_20211019.pdf (Zugriff 9.10.2022).

V. Volksbegehren „Impfpflicht: Notfalls JA“

Das Volksbegehren „Impfpflicht: Notfalls JA“⁶⁷ wurde erneut von der „Initiative Gemeinsam Entscheiden“ (IGE) initiiert. Wie schon bei der Thematik des Rauchverbots im Jahr 2020 strebten die Initiatoren mit der parallelen Durchführung zweier Volksbegehren eine „Pseudo-Abstimmung“ nun über das umstrittene Thema einer Impfpflicht an.⁶⁸

Das Volksbegehren hatte den Wortlaut:

„Impfungen sind sinnvoll und notwendig. Vor allem bei Pandemien wie Corona (COVID-19) überwiegt der Schutz der gesamten Bevölkerung deutlich die Interessen Einzelner.

Der Bundesverfassungsgesetzgeber möge deshalb dafür sorgen, dass sich möglichst viele Menschen freiwillig impfen lassen, z.B. durch positive Anreize. Wenn dennoch eine Überlastung des Gesundheitssystems droht, soll eine Impfpflicht kommen.

Gesundheitssystem in Gefahr: Impfpflicht JA!“

Das Volksbegehren wurde im Juni 2021 mit 10.930 Unterstützungserklärungen eingebracht. Nach der Eintragungswoche im September 2021 wurde das Volksbegehren von insgesamt 65.729 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 1,03% entsprach. Damit liegt dieses Volksbegehren nur auf Platz 62 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren in Österreich.⁶⁹

Da damit weniger als 100.000 gültige Eintragungen ermittelt wurden, stellte die Bundeswahlbehörde fest, dass kein (gültiges) Volksbegehren im Sinne des Art. 41 Abs. 2 B-VG vorlag, weshalb in weiterer Folge auch keine parlamentarischen Beratungen darüber stattfanden.⁷⁰

67 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Impfpflicht_Notfalls_Ja/start.aspx (Zugriff 21.6.2022).

68 Siehe die Begründung der Einleitung des Verfahrens sowie auch die Informationen auf der Homepage, abrufbar unter http://www.impf-abstimmung.at/?page_id=124 (Zugriff 21.6.2022).

69 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

70 Siehe die Feststellung der Bundeswahlbehörde für das Volksbegehren „Impfpflicht: Notfalls JA“, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Impfpflicht_Notfalls_Ja/files/Volksbegehren_Impflicht_Notfalls_JA_20211019.pdf (Zugriff 9.10.2022).

VI. Volksbegehren „Impfpflicht: Striktes NEIN“

Das Volksbegehren „Impfpflicht: Striktes NEIN“⁷¹ wurde wie dargelegt parallel zum eben erwähnten Volksbegehren von der IGE initiiert.

Das Volksbegehren hatte folgenden Wortlaut:

„Impfen ist ein Eingriff in die körperliche Unversehrtheit und eine höchstpersönliche Entscheidung. Weder Corona (COVID-19) noch andere Ereignisse rechtfertigen einen Zwang zu Impfungen.

Der Bundesverfassungsgesetzgeber möge daher eine Impfpflicht verbieten und jegliche Art der Diskriminierung von Menschen ohne Impfung verhindern. Impfen muss freiwillig bleiben! Für Minderjährige entscheiden die Erziehungsberechtigten.

Meine Gesundheit, mein Recht: Impfpflicht NEIN!“

Das Volksbegehren „Impfpflicht: Striktes NEIN!“ wurde im Juni 2021 mit 65.418 Unterstützungserklärungen eingebracht. Nach der Eintragungswoche im September 2021 wurde das Volksbegehren von insgesamt 269.391 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 4,23% entsprach. Damit liegt dieses Volksbegehren auf Platz 26 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren in Österreich.⁷²

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden von Dezember 2021 bis Mai 2022 statt.⁷³ Damit endeten sie genau in dem – knappen – Zeitraum von Februar bis Juli 2022, in dem es in Österreich tatsächlich eine COVID-19-Impfpflicht gab.⁷⁴

VII. Volksbegehren „Kauf Regional“

Das Volksbegehren „Kauf Regional“⁷⁵ wurde vom Lungauer (Salzburg) FPÖ-Bezirkschef Eduard Egger initiiert, um die Einführung einer

71 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Impfpflicht_Striktes_Nein/start.aspx (Zugriff 9.10.2022).

72 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

73 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/1_01179/index.shtml (Zugriff 21.6.2022).

74 Bundesgesetz über die Pflicht zur Impfung gegen COVID-19 (COVID-19-Impfpflichtgesetz – COVID-19-IG), BGBl. I 4/2022; aufgehoben mit BGBl. I 131/2022.

75 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Kauf_Regional/start.aspx (Zugriff 9.10.2022).

Regionaltransferabgabe für den Online-Handel oder die Senkung der Mehrwertsteuer des stationären Handels, zu erwirken.

Das Volksbegehren hatte folgenden Wortlaut:

„Wir fordern, dass der Wettbewerbsnachteil unserer regionalen Wirtschaftsbetriebe, die das Rückgrat unserer Städte bilden, gegenüber dem „niederlassungslosen“ Online Handel durch (verfassungs-)gesetzliche Änderung ausgeglichen wird. Eine zweckgebundene Regionaltransferabgabe des Online Handels oder die Senkung der Mehrwertsteuer des stationären Handels sind Beispiele dafür. Von Online Handel wie Amazon sollte Solidarität eingefordert werden, regionale Arbeitsplätze müssen verteidigt werden!“

Eingebracht wurde das Volksbegehren im Juli 2021 mit 79.340 Unterstützungserklärungen. Nach der Eintragungswoche im September 2021 wurde das Volksbegehren von insgesamt 146.295 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 2,30% entsprach. Damit liegt dieses Volksbegehren auf Platz 46 aller 66 bis heute durchgeführten Volksbegehren in Österreich.⁷⁶

Die parlamentarischen Beratungen über das Volksbegehren fanden von Februar 2022 bis Juli 2022 statt. Der Ausschussbericht über das Volksbegehren wurde abschließend vom Nationalrat zur Kenntnis genommen, weitere Auswirkungen des Volksbegehrens sind hingegen nicht ersichtlich.⁷⁷

F. Praxis auf Landesebene im Jahr 2021

Auf Landesebene gab es im Jahr 2021 lediglich eine Volksbefragung, welche außerdem nur in einem Bezirk eines Bundeslandes durchgeführt wurde. Volksbegehren und Volksabstimmungen gab es keine.

Die einzige Volksbefragung auf Landesebene fand im Bezirk Güssing im Bundesland Burgenland statt. Sie wurde von der burgenländischen Landesregierung auf der Basis einer bereits erfolgten Ankündigung im Regierungsprogramm initiiert, mit dem Ziel, Güssing als Kulturstandort zu stärken.⁷⁸

Die genaue Fragestellung lautete:⁷⁹

76 Stand: September 2022. Siehe die Informationen des Innenministeriums (Fn. 16).

77 Siehe die parlamentarische Korrespondenz, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_01180/index.shtml (Zugriff 21.6.2022).

78 Vgl. Art. 67 der burgenländischen Landesverfassung (L-VG) sowie § 1 Abs. 1, 4 und 5 bgl. Volksbefragungsgesetz, LGBl. 1981/45.

79 Siehe § 2 der Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 7. April 2021 über die Anordnung einer Volksbefragung, LGBl. 2021/20.

„Die Burgenländische Landesregierung hat sich in ihrem Regierungsprogramm dazu bekannt, die kulturelle Nahversorgung der Burgenländerinnen und Burgenländer durch ein modernes, den heutigen Ansprüchen angepasstes Kulturzentrum in jedem Bezirk zu gewährleisten.

Zu diesem Zweck plant die Landesregierung eine umfassende Kulturinvestition in Güssing, wobei als Standort entweder die Burg Güssing oder das Kulturzentrum Güssing in Frage kommt.

Soll das Land Burgenland in der Stadtgemeinde Güssing

- a) in einen Ausbau der Burg Güssing zu einem Kultur- und Veranstaltungszentrum investieren
oder
- b) in die Modernisierung des bestehenden Kulturzentrums investieren?“

Die Volksbefragung fand am 27. Juni 2021 statt. Stimmberechtigt waren 23.037 Personen. Mit insgesamt 5.936 abgegebenen Stimmen wurde eine Stimmbeteiligung von 25,77% erreicht. Von den 5.428 gültigen Stimmen sprach sich mit 3.198 Stimmen die Mehrheit (58,92%) für die Modernisierung des bestehenden Kulturzentrums aus, 2.230 Personen (41,08%) stimmten für einen Ausbau der Burg Güssing zu einem Kultur- und Veranstaltungszentrum.⁸⁰

G. Resümee

Als Resümee lässt sich festhalten, dass die Corona-Pandemie die Praxis der direkten Demokratie in Österreich keinesfalls lahmlegte, im Gegenteil: Zumindest auf den ersten Blick erscheint es sogar, dass die Bereitschaft, Volksbegehren zu lancieren, vielmehr pandemisch befeuert wurde. Gab es von 2000 bis 2009 in Summe neun Volksbegehren und von 2010 bis 2019 in Summe zwölf Volksbegehren, waren es – wie dargestellt – allein in den Jahren 2020 fünf und 2021 sieben Volksbegehren. Jeweils ein neuer Rekord, und – als Vorblick auf den nächsten Landesbericht – 2022 wird dieser erneut übertroffen werden.

Die zweifelsohne durch die Pandemie verschärfte Polarisierung in der Gesellschaft mag – hier als Hypothese formuliert – eine Erklärung für die verstärkte Inanspruchnahme des Instruments des Volksbegehrens in Österreich sein. Übersehen darf man dabei allerdings nicht, dass die

80 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage der Burgenländischen Landesregierung, abrufbar unter https://wahl.bglld.gv.at/wahlen/vb20210627x.nsf/index.xsp?key=WE_10400 (Zugriff 21.6.2022).

Frequenz an Volksbegehren bereits 2018 mit drei – überdurchschnittlich erfolgreichen –⁸¹ und 2019 mit ebenso drei – weniger erfolgreichen – Volksbegehren⁸² zugenommen hatte. An der Corona-Pandemie allein dürfte die verstärkte Inanspruchnahme daher möglicherweise nicht liegen. Einen entscheidenden Vorteil bei der Organisation gegenüber früher hat jedenfalls auch die seit wenigen Jahren mögliche elektronische Unterstützung von Volksbegehren gebracht.⁸³

Interessant ist, dass 2021 zwar die Impfpflicht mehrfach Thema von Volksbegehren war, ansonsten Corona-Maßnahmen, die den öffentlichen (und privaten) Diskurs und das Leben der Menschen in dieser Zeit massiv prägten, keine inhaltliche Zielrichtung der direkten Demokratie in Österreich auf Bundes- und Landesebene darstellten. Die Schwäche der direkten Demokratie in der Praxis auf Landesebene in Österreich setzte sich im Übrigen – ganz im Gegensatz zur Bundesebene – auch in den Berichtsjahren dieses Beitrages fort.

Schließlich können die sowohl 2020 wie 2021 versuchten „Pseudo-Abstimmungen“ mit jeweils zwei gekoppelten Volksbegehren als interessanter Versuch angesehen werden. Die Initiatoren ließen sich durch die eher geringe Beteiligung 2020 auch nicht entmutigen und starteten 2021 einen neuen Anlauf, der zwar eine höhere Beteiligung als im Jahr zuvor mit sich brachte, trotz der großen Brisanz des Themas Impfpflicht allerdings dennoch wohl eher unter den Erwartungen blieb. Man wird sehen, ob in Zukunft weitere derartige Versuche unternommen werden.

81 Vgl. K. Poier, Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2018, in: N. Braun Binder/L. P. Feld/P. M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 165.

82 Vgl. Poier (Fn. 11).

83 Diese Möglichkeit wurde auf Grundlage von Art. 41 Abs. 2 letzter Satz B-VG durch das Volksbegehrensgesetz 2018 (VoBeG), BGBl. I 2016/106, und das Wählervidenzgesetz 2018 (WEviG), BGBl. I 2016/106, die beide am 1. Jänner 2018 in Kraft traten, geschaffen.

Das Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ in Hamburg – Einschränkung der zulässigen Gegenstände „anderer Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV? – Landesbericht Deutschland 2021

Arne Pautsch

A. Einführung

Das bereits 2019 gestartete Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ in Hamburg zielte darauf, die auf der Ebene der Bezirke eingeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verbindlich zu machen. Dass solche direktdemokratischen Verfahren auf kommunaler Ebene zumindest in allen Flächenländern verbindlich sind, indem dem Bürgerentscheid die Rechtswirkung eines abschließenden Beschlusses der kommunalen Vertretung – etwa des Gemeinderats – zukommt, ist weithin unbestritten und in den Kommunalgesetzen der Länder zudem einfachgesetzlich niedergelegt.¹ Selbst in den Stadtstaaten Berlin und Bremen kommt den bezirklichen Bürgerentscheiden im Wesentlichen überwiegend eine solche Wirkung zu. Demgegenüber unterstehen im Stadtstaat Hamburg – der Freien und Hansestadt Hamburg – die direkte Demokratie auf der Bezirksebene ebenso wie die Entscheidungen der Bezirksversammlungen dem sog. Weisungs- und Evokationsrecht des Senats, das verfassungsrechtlich aus Art. 33 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (nachfolgend: HV) abgeleitet wird.² Einfachgesetzlich bestimmt § 5 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes

-
- 1 Die Zielsetzung der Initiative richtet sich auf eine Angleichung an die kommunalrechtlichen Bindungswirkungen von Bürgerentscheiden in den Flächenländern, vgl. insoweit nur die Bestimmungen der Kommunalgesetze der Länder. Exemplarisch sei auf § 21 Abs. 8 GemO BW verwiesen, der wie folgt lautet: „Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.“
 - 2 K. David, in: ders. (Hrsg.), Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 33 Rn. 26 f.

(nachfolgend: BezVG), dass der Senat die Aufsicht über die Bezirksämter führt und berechtigt ist, allgemein und im Einzelfall Weisungen zu erteilen, Angelegenheiten selbst zu erledigen oder die Erledigung der Angelegenheiten auf die Fachbehörden oder die Senatsämter zu übertragen.³ Das Evokations- und Weisungsrecht ist in dieser weit gefassten Ausprägung ein Spezifikum des hamburgischen Verfassungsrechts, welches auch die dekonzentrierte Verwaltung auf Bezirksebene umfasst, der freilich nur partiell der Charakter einer Selbstverwaltungsebene innerhalb der Einheitsgemeinde Hamburg zukommt, in der staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt werden.⁴ Gleichwohl sind die Bezirke ihrerseits verfassungsrechtlich über Art. 4 Abs. 2 HV ebenso abgesichert wie die Wahlen zu den Bezirksversammlungen nach Art. 4 Abs. 3 HV.⁵ Trotz dieser mit den Bezirken bestehenden dekonzentrierten Verwaltungsstruktur und der Existenz der 1998 auf Bezirksebene einfachgesetzlich eingeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide⁶ bleibt mit dem Evokations- und Weisungsrecht des Senats, der nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 2 Satz 2 HV die (gesamte) Verwaltung führt und beaufsichtigt, ein starkes Ingerenzrecht, das auch die Möglichkeit einschließt, Bürgerentscheide zu evozieren und damit den in ihnen zum Ausdruck gebrachten Volkswillen letztlich aufzuheben. Bemerkenswert ist dabei, dass diese Möglichkeit trotz der in § 8a BezVG ausdrücklich vorgesehenen Gleichstellung von Bürgerentscheiden mit Beschlüssen der Bezirksversammlung hinsichtlich ihrer Wirkung besteht. Das bedeutet, dass auch Bürgerentscheide nur in den Fällen verbindlich sein können, in denen die Bezirksversammlung ihrerseits verbindliche Beschlüsse fassen kann. Und bei alledem bleibt zusätzlich das Evokationsrecht des Senats bestehen, das häufig im Hinblick auf bezirkliche Bürgerentscheide mit der Begründung zum Einsatz gekommen ist, der Bürgerentscheid stehe gesamtstädtischen Interessen entgegen. Das Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ zielte darauf,

3 Dazu *H. P. Bull*, Recht der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns, in: W. Hoffmann-Riem/H.-J. Koch (Hrsg.), *Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 2006, S. 94 f.

4 Dazu näher *U. Karpen*, Verfassungsrecht, in: W. Hoffmann-Riem/H.-J. Koch (Hrsg.), *Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 2006, S. 36.

5 Vgl. dazu wiederum *Karpen*, Verfassungsrecht (Fn. 4), S. 36.

6 Durch das Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (BezVG) vom 6. Oktober 1998 (HmbGVBl. S. 207). Ausführlich hierzu, v.a. zur Entstehungsgeschichte, *A. Dressel*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken, Ein Beitrag zur direkten Demokratie in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen, 2003, S. 27 ff.

diese Einflussnahmemöglichkeiten des Senats auf durchgeführte Bürgerentscheide, die letztlich zu einer Aushöhlung der bezirklichen Direktdemokratie führen, zu beschränken, indem Bürgerentscheide im Rechtssinne – wie in allen Flächenländern auch – durch entsprechende Regelungen de lege ferenda für verbindlich und vorläufig nicht abänderbar erklärt werden.

B. Das Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht und die Problematik der „anderen Vorlage“

Das hier im Mittelpunkt stehende Volksbegehren geht bereits auf eine Initiative des Jahres 2019 zurück. Im August 2019 hatten die Initiatoren eine Gesetzesvorlage bei der Hamburgischen Bürgerschaft mit dem Ziel eingereicht, eine umfassende Bindungswirkung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Bezirks- und Senatsebene zu erreichen. Da die Bürgerschaft die Vorlage nicht verabschiedete, beantragten die Vertrauenspersonen der Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ im Juni 2020 die Durchführung eines Volksbegehrens nach dem Hamburgischen Volksabstimmungsgesetz. Daraufhin hat der Hamburgische Senat im Juli 2020 das HVerfG angerufen und die Feststellung beantragt, dass das Volksbegehren nicht durchzuführen sei. Auf den erfolgreichen Antrag hat das HVerfG mit Urteil vom 21. Dezember 2021 entschieden, dass das Volksbegehren nicht durchzuführen ist.⁷

Der Text der Volksinitiative, die sodann zugleich Gegenstand des beantragten Volksbegehrens war, lautet wie folgt:

- „1. Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit in Bezirksangelegenheiten rechtlich für Bezirk und Senat Bürgerentscheide bindend sind.
2. Bürgerentscheide dürfen ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw. verhindert werden.

7 HVerfG, Urteil vom 21.12.2021 - HVerfG 6/20 -, BeckRS 2021, 45226 (Volltext). Ausdrücklich versteht sich dieser Beitrag nicht als Entscheidungsbesprechung, sondern als Analyse eines im Zusammenhang mit dem verfassungsgerichtlichen Verfahren stehenden Rechtsproblems, nämlich der Frage nach Reichweite und Begrenzungen der „anderen Vorlage“.

3. Erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden.“

Damit wird erkennbar, dass es sich um drei miteinander verbundene Elemente handelte, die darauf zielen, erstens eine Bindungswirkung für Bürgerbegehren und -entscheide in Bezirksangelegenheiten einzuführen, zweitens eine Sperrwirkung bei Anmeldung eines Bürgerbegehrens für alle Exekutivorgane des Bezirks und des Senats vorzusehen und drittens ein Abänderungsverbot von Bürgerentscheiden durch alle Exekutivorgane zu etablieren.

Die Besonderheit der Initiative – und in der Folge des auf ihrer Grundlage beantragten Volksbegehrens – besteht darin, dass sie nicht einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf zum Gegenstand hatte – und damit gerade nicht als Ausdruck der initiiierenden Volksgesetzgebung im engeren Sinne (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV) gewertet werden kann –, sondern bewusst die sog. „andere Vorlage“ verwandt wurde, um Bürgerschaft bzw. Senat dazu anzuhalten, durch das Ergreifen entsprechender gesetzgeberischer Maßnahmen den Zielen des Volksbegehrens nachzukommen. Wie noch darzustellen sein wird, hat dies gleichsam zu einem „Lackmustest“ der direkten Demokratie nach Art. 50 HV in Ansehung der „anderen Vorlage“ geführt.

I. Ausgangslage: Die „andere Vorlage“ in der Direktdemokratie nach Art. 50 HV

Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV bestimmt, dass das Volk den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes *oder* eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen kann. Der Begriff der „anderen Vorlage“ ist somit Verfassungsbegriff und solcherart definiert als die Möglichkeit, neben einem Gesetzentwurf – gerichtet auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes – auch einen Gegenstand der politischen Willensbildung im Rahmen der dreistufigen Volksgesetzgebung nach der HV dem Volksentscheid zuzuführen. Streng genommen handelt es sich bei den „anderen Vorlagen“ nicht um Volksgesetzgebung, da der Gegenstand – daher auch die Bezeichnung als „andere Vorlage“ – gerade nicht auf einem ausgearbeiteten Gesetzentwurf beruht, sondern sich auf einen „bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung“ – außerhalb der (Volks-)Gesetzgebung i.e.S. – bezieht.

Die Möglichkeit, mittels Volksinitiative dem Parlament einen sonstigen Gegenstand der politischen Willensbildung zu unterbreiten, ist keineswegs eine Besonderheit des Hamburgischen Verfassungsrechts. Eine solche „Befassungsinitiative“ als Ausdruck plebiszitärer Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung existiert in zahlreichen Bundesländern, allerdings mit der Einschränkung, dass sie dort zumeist lediglich auf die Befassung des Landesparlaments mit dem jeweiligen Gegenstand im Rahmen des verfassungsrechtlich vorgesehen parlamentarischen Verfahrens beschränkt ist.⁸ Sie stellt sich insofern als eine Art qualifizierte (Massen-)Petition dar.⁹ Neben Hamburg ist in wenigen Bundesländern darüber hinaus die Möglichkeit geschaffen, eine solche Befassungsinitiative zusätzlich dem Volksentscheid zuzuführen und damit mit einem Volksvotum zu unterlegen.¹⁰

II. Bisheriges Verständnis der zulässigen Gegenstände der „anderen Vorlage“

Anerkanntermaßen war trotz der Andersartigkeit der „anderen Vorlage“ gegenüber dem „Erlass, der Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes“ für den Verfassungsraum Hamburgs unter Geltung von Art. 50 HV bisher stets unbestritten, dass es der politischen Willensbildung des Volkes im Rahmen

8 So mit dem Volksantrag in Baden-Württemberg (Art. 59 Abs. 2 LV BW) und Sachsen (Art. 71 SächsV) sowie dem Bürgerantrag in Thüringen (Art. 68 ThürV); siehe auch die vergleichbaren verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Berlin (Art. 61 Abs. 1 Satz 1 VvB), Brandenburg (Art. 76 Abs. 1 Satz 1 BrbV), Bremen (Art. 70 Abs. 1 lit. b BremV), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 59 Abs. 1 Satz 1 MV-V), Niedersachsen (Art. 47 Abs. 1 NV), Nordrhein-Westfalen (Art. 67 Abs. 1 Satz 1 NW-V), Rheinland-Pfalz (Art. 108a Abs. 1 Satz 1 RhPf-V), Sachsen-Anhalt (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 LSA-V) und Schleswig-Holstein (Art. 48 Abs. 1 Satz 1 SH-V).

9 In Hamburg ist sie freilich als „echte“ Volksinitiative über eine „andere Vorlage“ – d.h. mit der Unterstellung eines Gegenstands der politischen Willensbildung unter das Verfahren nach Art. 50 HV – eindeutig der direkten Demokratie zugeordnet. Dies folgt bereits daraus, dass als nachrangige Partizipationsmöglichkeit die Volkspetition gemäß Art. 29 HV besteht.

10 So etwa in Berlin und Brandenburg. Zu den rechtlichen Problemen einer mangelnden Bindungskraft entsprechender Volksentscheide über „andere“ bzw. „sonstige“ Vorlagen am Beispiel des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ aus dem Jahr 2017 siehe A. Pautsch, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ – Direkte Demokratie ohne Bindungskraft? Landesbericht Deutschland 2017, in: N. Braun Binder et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, 2018, S. 183 ff.

der „anderen Vorlage“ auch unterliegen kann, an die anderen Verfassungsorgane – insbesondere der Bürgerschaft – anstelle eines Gesetzentwurfs die schlichte Aufforderung zu richten, ein Gesetz bestimmten Inhalts zu initiieren bzw. zu beschließen.¹¹ Die Problematik bestand allerdings seit jeher darin, dass vor allem der solcherart adressierte Senat – als Exekutive und „zweite Gewalt“ – lediglich einen Gesetzesvorschlag einbringen konnte, über den abschließend aber nur die Bürgerschaft befinden konnte bzw. kann. Das galt stets auch unter der Maßgabe, dass die Aufforderung zur Gesetzgebung durch einen entsprechenden Volksentscheid abschließend unterlegt war. Problematisch ist – wie sogleich zu zeigen ist – dies allerdings seit der 2008 erfolgten Einführung der rechtlichen Bindungswirkung auch für „andere Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 4a HV.

III. Neubewertung des Verständnisses der zulässigen Gegenstände der „anderen Vorlage“?

1. Anlass

Zu einer Neubewertung gibt – auch und gerade im Kontext mit dem Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ – die Verfassungsänderung aus dem Jahre 2008 Anlass, mit der der nachfolgende Absatz 4a in Art. 50 HV eingeführt wurde, der auch Volksentscheide über „andere Vorlagen“ für Bürgerschaft und Senat im Rechtssinne verbindlich erklärt. Art. 50 Abs. 4a HV lautet:

(4a) Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. Er wird nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam. Absatz 4 Sätze 2 bis 5 ist sinngemäß anzuwenden.

2. Neubewertungen

a) Schrifttum

Nach einer im Schrifttum vertretenen Auffassung soll nach Einführung der Bindungswirkung in Art. 50 Abs. 4a HV je nach Inhalt der Vorlage und

11 Siehe so noch David (Fn. 2), Art. 50 Rn. 40 f.

unabhängig vom Wortlaut der Verfassungsnorm die Bindungswirkung gelockert sein.¹² Dies beruht zunächst auf der zutreffenden Erkenntnis, dass vor allem der Senat, der in Art. 50 Abs. 4a HV gleichwohl in die Bindungswirkung von Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ einbezogen ist, von dieser Wirkung allenfalls in dem Sinne betroffen sein kann, einen Gesetzentwurf im Sinne des Volksentscheids auszuarbeiten und der Bürgerschaft zu unterbreiten. Ebenfalls zutreffend ist die Einschätzung im Schrifttum, es widerspräche dem an sich unverbindlichen Charakter einer mit der „anderen Vorlage“ verfolgten Anregung oder Aufforderung, daraus eine Pflicht des Senats herzuleiten.¹³ Richtig daran ist, dass jedenfalls die Bindungswirkung keine „Folgepflicht“ des Senats dergestalt begründen kann, dass dieser verpflichtet wäre, in einem bestimmten Sinne von seinem Initiativrecht zur Gesetzgebung nach Art. 48 Abs. 1 HV Gebrauch zu machen.¹⁴ Problematisch erscheint allerdings die offenbar hieraus abgeleitete Konsequenz, dann je nach Formulierung der Volksinitiative über eine „andere Vorlage“ von einer abgestuften Bindungswirkung auszugehen. Wie auch das HVerfG zu Recht herausstellt¹⁵, ist eine solche Auslegung, die die Rechtsfolgende in den Blick nimmt, jedenfalls weder im Einklang mit dem Wortlaut des Art. 50 Abs. 4a HV noch den Intentionen der Verfassungsänderung aus dem Jahre 2008.

b) Hamburgisches Verfassungsgericht (2021)

Der Ansatz, dass die Initiative des Volksbegehrens „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ gleichsam eine Gesetzesänderung „im Gewande“ der „anderen Vorlage“ anstrebte, stand auch im Mittelpunkt des Urteils des HVerfG vom 21. Dezember 2021.¹⁶ Freilich hat das Gericht das Volksbegehren vorwiegend aus Gründen für nicht durchzuführen erklärt, die sich aus den Begründungsanforderungen ergeben, die dem Demokratieprinzip nach Art. 3 Abs. 1 HV entspringen. Ausdrücklich judiziert das HVerfG nämlich, dass diese Anforderungen an

12 K. David, in: ders./S. Stüber (Hrsg.), *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar zum Wahl- und Volkswillensbildungsrecht, zum Haushaltsrecht und zum Recht des Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit*, 2020, Art. 50 Rn. 69.

13 David (Fn. 12), Art. 50 Rn. 69.

14 David (Fn. 12), Art. 50 Rn. 69.

15 HVerfG, Urteil vom 21.12.2021 – HVerfG 6/20 -, BeckRS 2021, 45226 Rn. 61.

16 HVerfG, Urteil vom 21.12.2021 – HVerfG 6/20 -, BeckRS 2021, 45226 (Volltext).

die Begründung eines Volksbegehrens auch bei solchen Volksbegehren gelten, die eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. HV zum Gegenstand haben. Es ist gleichwohl nicht zu verhehlen, dass die besondere Problematik der Entscheidung auch und gerade in der Einkleidung des Begehrensgegenstandes in eine „andere Vorlage“ liegt.

Denn in der Tat hat sich das HVerfG in der hier gegenständlichen Entscheidung in einem vergleichsweise breit geratenen obiter dictum auch zu der aufgeworfenen Frage geäußert, ob vor dem Hintergrund der mit der Verfassungsnovelle 2008 eingeführten Bindungswirkung für Volksentscheide über „andere Vorlagen“ in Art. 50 Abs. 4a HV nicht eine Neubewertung der zulässigen Gegenstände solcher Vorlagen einhergehen müsse.¹⁷ Ungeachtet dessen, dass eine abschließende Entscheidung naturgemäß nicht erforderlich war, erscheint es sinnvoll, an dieser Stelle die maßgeblichen Ausführungen des HVerfG wiederzugeben¹⁸:

„(...) 3. Offenbleiben kann die von den Beteiligten kontrovers diskutierte Frage, ob die mit der Volksinitiative angestrebten Handlungspflichten für Bürgerschaft und Senat nach der Einführung des Art. 50 Abs. 4a HV noch zulässige Gegenstände einer anderen Vorlage nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV darstellen können. (Rn. 56)

Nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV kann das Volk den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. (Rn. 57)

Art. 50 HV unterscheidet damit grundsätzlich zwischen zwei verschiedenen Strängen der plebiszitären Beteiligung. Zum einen ist eine unmittelbare Änderung der geltenden Rechtslage z.B. durch Änderung von Gesetzen oder der Verfassung im Volksgesetzgebungsverfahren möglich. Zum anderen erlaubt der Weg der anderen Vorlage grundsätzlich auch jegliche andere politische Einflussnahme. (Rn. 58)

Es bestehen starke Bedenken, ob sich die bisherige Rechtsauffassung zum Gegenstandsbereich anderer Vorlagen nach Einführung der Bindungswirkung des Art. 50 Abs. 4a HV auf die derzeit geltende Rechtslage übertragen lässt. Zweifelhaft ist insbesondere, ob unter Annahme einer autoritativen, mit Gesetzen vergleichbaren Bindungswirkung (so im Ansatz HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 132) weiterhin gelten kann, dass andere Vorlagen zulässigerweise immer dort in Betracht kommen, wo die Bürgerschaft aus ihrer Zuständigkeit heraus sonstige, einfache Beschlüsse fassen kann (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, 3/06, LVerfGE 18, 211, juris Rn. 87). Denn durch die Einführung von Art. 50 Abs. 4a HV wurde die bislang geltende Parallelität von Parlaments- und Volksentscheidungen im Bereich der anderen Vorlagen (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE

17 HVerfG, Urteil vom 21.12.2021 – HVerfG 6/20 -, BeckRS 2021, 45226 Rn. 56 ff. (Abdruck nachfolgend).

18 HVerfG, Urteil vom 21.12.2021 – HVerfG 6/20 -, BeckRS 2021, 45226 Rn. 56 ff.

15, 221, juris Rn. 50, 58 - 61; Urt. v. 15.12.2003, 4/03, LVerfGE 14, 246, juris Rn. 36) mit dem Ergebnis durchbrochen, dass einer im plebiszitären Verfahren zustande gekommenen Entscheidung, die einen einfachen Parlamentsbeschluss ersetzt, aus der Verfassung selbst heraus eine verbindliche rechtliche Wirkung beigemessen wird, die dem einfachen Parlamentsbeschluss, der durch das Parlament verabschiedet wird, gerade nicht zukommt. (Rn. 59)

Die bindende Wirkung einer anderen Vorlage, die in Form eines Ersuchens der Bürgerschaft an den Senat ausgestaltet ist, auf unmittelbare Rechtsänderungen gerichtet ist und dabei nur das Ziel der gesetzgeberischen Aktivitäten verbindlich vorschreibt, die weitere politische Umsetzung und inhaltliche Ausgestaltung aber dem Senat überlässt, dürfte nicht verfassungskonform sein. Sie dürfte einen unzulässigen Eingriff in den Kernbereich der Exekutive darstellen und damit den Grundsatz der Verfassungsorganentreue (hierzu: Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG, Art. 20 Rn. 225; HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 132; Urt. v. 27.4.2007, 4/06, LVerfGE 18, 232, juris Rn. 95; Urt. v. 6.7.1973, 1/73, HmbJVBl. 1973, 286 ff., UA S. 23; VerfGH Bayern, Urt. v. 6.6.2011, Vf. 49-IVa-10, VerfGHE BY 64, 70, juris Rn. 69) verletzen. Gesetzgebungsaufträge des Parlaments an die Regierung werden grundsätzlich als zulässig und politisch wichtig, aber rechtlich unverbindlich angesehen (Butzer, AöR 1994, S. 61, 90 f.; Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 10 Rn. 14; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 743). Deren Notwendigkeit ergibt sich daraus, dass das Parlament sich an die Regierung als Spitze der Verwaltung wegen der bei dieser vorhandenen Sachkompetenz zur Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen wenden dürfen soll (Butzer, aaO, S. 93; Schenke, Die Verfassungsorganentreue, 1977, S. 107 ff.). Würde durch einen erfolgreichen Volksentscheid mit einer anderen Vorlage ein Ersuchen an den Senat gerichtet, ein Gesetz auszuarbeiten, verbliebe diesem bei einer nach dem Wortlaut von Art. 50 Abs. 4a HV verpflichtend gebotenen Umsetzung des Anliegens nicht die Möglichkeit, im Zuge des internen Entscheidungs- und Abstimmungsprozesses zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die vorzunehmende Gesetzesänderung oder einzelne Teile hiervon aus übergeordneten politischen, rechtspraktischen oder sachlichen Gründen nicht zweckdienlich oder in ihrer unveränderten Umsetzung rechtlich unzulässig sind. Das Volk – handelnd in der Kompetenz der Bürgerschaft – würde damit Einfluss auf den internen Entscheidungsprozess der Exekutive nehmen und dessen Ergebnis vorgeben. Sodann müsste dieses vorgegebene Ergebnis – auch wenn es dem eigentlichen Willen nicht entspräche – vom Senat in eigener Verantwortlichkeit im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens in die Bürgerschaft eingebracht werden. Eine solche Verpflichtung dürfte mit dem Grundsatz der Verfassungsorganentreue nicht zu vereinbaren sein. (Rn. 60)

In der Folge könnte die Einführung der Bindungswirkung in verfassungskonformer Auslegung eine Begrenzung des Gegenstandsbereichs der anderen Vorlage im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV gebieten. Bereits der Wortlaut des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV, der die Änderung von Gesetzen sonstiger politischer Willensbildung gegenübergestellt, legt eine stärkere Abgrenzung der Gegenstandsbereiche nahe. Sofern das Ziel einer Volksinitiative unmittelbar auf Änderung der geltenden Rechtslage gerichtet ist, sollte diese im Rahmen der Volksgesetzgebung erfolgen.

Zwar war nach dem erklärten gesetzgeberischen Willen mit der Einführung der Bindungswirkung von Volksentscheiden über andere Vorlagen durch Art. 50 Abs. 4a HV eine Stärkung der plebiszitären Beteiligung beabsichtigt (Bü-Drs. 19/1476, S. 3; sowie die grundlegenden Erwägungen zur Einführung der „anderen Vorlage“ Bü-Drs. 16/1212, s. insb. S. 110 ff., S. 131). Die alternative Auslegung, die auf der Rechtsfolgenreise – je nach Inhalt der Vorlage, aber unabhängig von deren Wortlaut – von einer lediglich begrenzten Bindungswirkung ausgeht (vgl. David in: David/Stüber, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2020, Art. 50 Rn. 69), dürfte jedoch keine zulässige Auflösung darstellen. Zum einen lassen sich weder dem Wortlaut des Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV noch der Gesetzesbegründung Anhaltspunkte für eine einschränkende Auslegung entnehmen. Nach der Gesetzesbegründung soll die Bindungswirkung von anderen Vorlagen „insoweit der von Gesetzen“ entsprechen (vgl. Bü-Drs. 19/1476, S. 5). Zum anderen dürften die bereits dargelegten Auslegungsgrundsätze gegen eine gegenstandsbezogene Einschränkung der Bindungswirkung sprechen. Denn die Stimmberechtigten müssen aus dem Wortlaut einer anderen Vorlage eindeutig auch den Umfang der Bindungswirkung für die benannten Adressaten erkennen können. (Rn. 61). (...)“

c) Eigene Bewertung

Die im obiter dictum geäußerten Bedenken des HVerfG zur Frage der zulässigen Gegenstände von „anderen Vorlagen“ deutet verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch in die richtige Richtung. Das Unbehagen, das sich vor allem im Hinblick auf die Bindungswirkung von Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ bezüglich des Senats als Verfassungsorgan ergibt, erscheint kaum auflösbar. Die „andere Vorlage“ – gegenständlich häufig auch als Spiegelbild schlichter Parlamentsbeschlüsse verstanden – wird mit der an die Exekutive (den Senat) gerichteten und mit verbindlicher Wirkung ausgestatteten Anregung oder gar Aufforderung, im Sinne des Volkswillens einen bestimmten Gesetzentwurf zu unterbreiten, in ihr Gegenteil verkehrt. Denn das Volk ersparte sich den – zuweilen mühsamen – Weg der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs im Sinne von Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV und würde dennoch die Verfassungsorgane – vor allem Senat, aber auch Bürgerschaft – mit einem durch Volksentscheid mit Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV versehenen und verbindlich umzusetzenden Auftrag gleichsam „vor sich herzutreiben“, ohne sich selbst den Mühen der echten Volksgesetzgebung aussetzen zu müssen. Die mit der Verfassungsnovelle 2008 verbundene Erwartung an eine Steigerung des Mehrwertes plebiszitärer Entscheidungen lässt sich im Hinblick auf die Bindungswirkung von Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 4a HV kaum einlösen. Da auch Versuchen einer einschränkenden Auslegung bezüglich

der zulässigen Gegenstände, wie sie im Schrifttum angedeutet wurde, eine Absage zu erteilen ist (s.o.), verbleibt bei Lichte besehen nur die Möglichkeit einer Korrektur des Art. 50 Abs. 4a HV durch den verfassungsändernden Gesetzgeber selbst. Dass dies nicht zugleich die vollständige Herausnahme der 2008 eingeführten Bindungswirkung für Volksentscheide über „andere Vorlagen“ bedeuten muss, liegt auf der Hand. Nicht alle Gegenstände sind solche, die eine Anregung oder Aufforderung zur Gesetzgebung betreffen. Letztere aber sollten – schon zur Abgrenzung zur initiiierenden Volksgesetzgebung im Verständnis von Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV – der Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV entzogen sein. Dies erscheint auch eine Konsequenz aus der Entscheidung des HVerfG zum Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen - Mehr Demokratie vor Ort“ in Hamburg und zur direkten Demokratie nach der HV.

C. Fazit

Das Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ und ihre Initiatoren haben – ob gewollt oder nicht – die zulässigen Gegenstände sog. „anderer Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV unter der Geltung der Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV gleichsam ausgetestet. Indem der Vorstoß, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Bezirksebene in Hamburg verbindlich zu machen, in eine Initiative über eine „andere Vorlage“ gekleidet wurde und solcherart das Volksbegehren beantragt wurde, blieb für die unausweichlich erscheinende Auseinandersetzung vor dem HVerfG an sich keine andere Ausrichtung als die, für den Verfassungsraum der Freien und Hansestadt Hamburg mit seiner ausdifferenzierten direkten Demokratie nach Art. 50 HV das Verhältnis der „anderen Vorlage“ (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 HV) zur initiiierenden Volksgesetzgebung (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV) zu klären, und zwar im Hinblick auf die gerade bei der „anderen Vorlage“ bestehenden Restriktionen bezüglich der Bindung der Verfassungsorgane Bürgerschaft und – vor allem – Senat. Die Auseinandersetzung zeigt, dass die „andere Vorlage“ vor allem dann, wenn sie – wie in Hamburg – über eine bloße Befassungsinitiative gegenüber dem Parlament hinausgeht, mit einem Volksentscheid unterlegbar und zudem (als Besonderheit Hamburgs) mit einer Bindungswirkung für die übrigen Verfassungsorgane belegt ist, zu mehr Friktionen als direktdemokratischer Befriedung führen kann. Der verfassungsändernde Gesetzgeber in Hamburg wäre daher gut beraten, die

Bestimmung in Art. 50 Abs. 4a HV einer Korrektur insofern zuzuführen, als zumindest „andere Vorlagen“, die auf ein Gesetzgebungsverfahren außerhalb der „echten“ Volksgesetzgebung zielen, de constitutione ferenda von der Bindungswirkung auszunehmen sind.

4.

Rechtsprechung

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2021

Fabian Wittreck

I. Bundesverfassungsgericht

1. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 23. September 2021 – 2 BvR 1144/21 – Bürgerbegehren als Organ der Gemeinde

Tenor

1. Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.
2. Mit der Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos (§ 40 Abs. 3 GOBVerfG).

Gründe

I.

[1] Die Beschwerdeführer, Vertretungsberechtigte zweier kommunaler Bürgerbegehren im Sinne von § 16g Abs. 3 Satz 3 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO SH), wenden sich gegen die Versagung von Rechtsschutz im Abstimmungsprüfungsverfahren nach Durchführung der Bürgerentscheide.

[2] 1. Den Bürgerbegehren liegen die Planungen der schleswig-holsteinischen Gemeinde [...] über die Nutzung der gemeindlichen Flächen „(01)“ und „(02)“ zugrunde. Am 15. Juni 2020 reichten die Beschwerdeführer als Vertretungsberechtigte der Bürgerbegehren diese samt Antragslisten bei dem Amt [...] und dem Landrat des Kreises [...] als Kommunalaufsichtsbehörde ein. Am 18. Juni 2020 beschloss die Vertretung der Gemeinde [...], eigene Bürgerentscheide in diesen Angelegenheiten durchzuführen, um die Gelände einer anderweitigen Nutzung zuzuführen. Mit Schreiben vom

13. Juli 2020 erklärte der Landrat des Kreises [...] die beiden von den Beschwerdeführern initiierten Bürgerbegehren für zulässig.

[3] Am 27. September 2020 fand die Abstimmung über die insgesamt vier Bürgerentscheide statt. Die Bürgerentscheide 1 und 3 entsprachen jeweils den Bürgerbegehren, die Bürgerentscheide 2 und 4 den Begehren der Gemeindevertretung. Zudem war auf den Stimmzetteln jeweils eine Stichfrage für den Fall nicht miteinander zu vereinbarender Abstimmungsergebnisse enthalten. Der Bürgerentscheid 1 erhielt wie der Bürgerentscheid 2 eine Mehrheit, die zugehörige Stichfrage ging zugunsten des Bürgerentscheids 2 aus. Der Bürgerentscheid 3 fand keine Zustimmung, der Bürgerentscheid 4 erhielt eine Mehrheit.

[4] Mit Schriftsatz vom 3. November 2020 legten die Beschwerdeführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Abstimmung zu den Bürgerentscheiden ein, den die Gemeinde [...] als unbegründet zurückwies. Hiergegen erhoben die Beschwerdeführer Klage, die beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht anhängig ist. Die Beschwerdeführer beantragten darüber hinaus in verschiedenen Stadien der Abstimmungsprüfung einstweiligen Rechtsschutz.

[5] Nach Abschluss der kommunalen Abstimmungsprüfung beantragten die Beschwerdeführer erneut die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes, die das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 29. Januar 2021 ablehnte. Die hiergegen gerichtete Beschwerde vom 8. Februar 2021 wies das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 7. Juni 2021 zurück.

[6] 2. Hiergegen richtet sich die Verfassungsbeschwerde.

[7] Zudem beantragen die Beschwerdeführer den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG, mit der der Gemeinde [...] auferlegt werden soll, den Bürgerentscheid 2 sowie den Bürgerentscheid 4 vom 27. September 2020 nicht zu vollziehen und den beiden Begehren der Bürgerentscheide 1 und 3 entgegenstehende Entscheidungen bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache nicht zu treffen und mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht zu beginnen.

II.

[8] Die Beschwerdeführer machen eine Verletzung ihrer Rechte als Vertretungsberechtigte des Bürgerbegehrens, als abstimmungsberechtigte Bürger und als Beteiligte im Abstimmungsprüfungsverfahren geltend; sie sehen

sich durch die Versagung der begehrten einstweiligen Anordnung in ihrem Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG verletzt.

[9] Nach § 7 und § 16g Abs. 3 Satz 5 GO SH stünden die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens nicht in einer Art organschaftlichem, sondern in einem Außenrechtsverhältnis zur Gemeinde, sodass sie sich auf Art. 19 Abs. 4 GG berufen könnten. Zudem stünden ihnen nach der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung subjektive Rechte als abstimmungsberechtigte Bürger zu. Dies gelte nach § 16g Abs. 3 Satz 1 GO SH sowohl für ein für zulässig erklärtes, noch nicht durchgeführtes Bürgerbegehren als auch nach § 16a Abs. 8 Satz 2 GO SH für einen erfolgreichen Bürgerentscheid. Schließlich stünden ihnen auch subjektive Rechte als Beteiligte im Abstimmungsprüfungsverfahren nach § 38 Abs. 1, § 40 Abs. 1 Gemeinde- und Kreiswahlgesetz Schleswig-Holstein (GKWG SH) zu.

[10] Das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht habe die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verletzt, indem es den Beschwerdeführern als Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens eine Stellung als Organ der Gemeinde zugewiesen und eine Berufung auf Art. 19 Abs. 4 GG damit verwehrt habe. Zudem verneine es zu Unrecht die – an Art. 41 GG angelehnte – Doppelfunktion des Abstimmungsprüfungsverfahrens, das auch dem Schutz des subjektiven aktiven und passiven Wahlrechts diene. Gleiches gelte, soweit es den Beschwerdeführern als abstimmungsberechtigten Bürgern ein subjektives Recht auf ordnungsgemäße Durchführung des Bürgerbegehrens abspreche. Schließlich prüfe das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht in Verkennung des Art. 19 Abs. 4 GG die Voraussetzungen für die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes nach § 123 VwGO nicht hinreichend.

III.

[11] Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Annahmenvoraussetzungen (§ 93a Abs. 2 BVerfGG) nicht vorliegen. Der Verfassungsbeschwerde kommt weder grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu, noch ist ihre Annahme zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt (vgl. BVerfGE 90, 22 [24 ff.]; 96, 245 [248 ff.]). Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. Soweit sich die Beschwerdeführer als Vertretungsberechtigte der Streitgegenständlichen Bürgerbegehren gegen den Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts wenden, können sie sich nicht auf Art. 19

Abs. 4 GG berufen (1.); soweit sie als natürliche Personen gegen den Beschluss vorgehen, fehlt es an einem entsprechenden subjektiven öffentlichen Recht (2.).

[12] 1. Soweit die Beschwerdeführer als Vertretungsberechtigte der streitgegenständlichen Bürgerbegehren sich gegen den Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts wenden, kommt eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG nicht in Betracht, weil sie in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur betreffenden Gemeinde stehen und insoweit auch deren „Amtswalter“ sind.

[13] a) Art. 19 Abs. 4 GG garantiert dem Einzelnen bei Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt effektiven Rechtsschutz als Grundrecht (vgl. BVerfGE 129, 1 [20]; BVerfGK 18, 74 [80]) und damit einen Anspruch auf eine auch tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle (vgl. BVerfGE 35, 263 [274]; 40, 272 [275]; 84, 34 [49]), ohne den gerichtlichen Kontrollauftrag zu verabsolutieren (vgl. BVerfGE 116, 1 [18 ff.]).

[14] Als Grundrecht findet Art. 19 Abs. 4 GG auf Gebietskörperschaften und deren Organe jedoch grundsätzlich keine Anwendung (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 29. Mai 2007 – 2 BvR 695/07 –, Rn. 22 f.; Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, Rn. 19).

[15] Zwar gelten die Grundrechte nach Art. 19 Abs. 3 GG auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Dies gilt jedoch grundsätzlich nicht für inländische juristische Personen des öffentlichen Rechts (vgl. BVerfGE 21, 362 [368 f.]; 68, 193 [205 ff.]; 85, 360 [385]; BVerfGK 13, 276 [276]; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 9. Januar 2007 – 1 BvR 1949/05 –, Rn. 15; Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, Rn. 20), weil es mit dem Wesen der Grundrechte nicht vereinbar wäre, wenn der Staat über Art. 19 Abs. 3 GG selbst zum Teilhaber oder Nutznießer der Grundrechte würde (sog. Konfusionsargument; vgl. BVerfGE 39, 302 [314]; BVerfGK 13, 276 [277]). Sein Handeln dient der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und vollzieht sich nicht in Wahrnehmung unabgeleiteter ursprünglicher Freiheit, sondern aufgrund von Kompetenzen, die vom positiven Recht zugeordnet und inhaltlich bemessen und begrenzt werden. Kompetenzzuweisungen und die Entscheidung aus ihnen resultierender Konflikte sind nicht Gegenstand der Grundrechte. Sie fallen daher auch nicht in den Schutzbereich der Rechtsschutzgarantie des Art. 19

Abs. 4 GG (vgl. BVerfGE 39, 302 [312 ff.]; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Februar 2006 – 2 BvR 575/05 –, Rn. 12; Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, Rn. 20).

[16] Das gilt auch für Gemeinden und ihre Organe (vgl. BVerfGE 129, 108 [118]; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 6. September 2016 – 1 BvR 1305/13 –, Rn. 20; Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, Rn. 21). Sie sind lediglich besondere Erscheinungsformen einer einheitlich verstandenen Staatsgewalt. Soweit sie eine Verletzung ihnen zugewiesener Rechte geltend machen, handelt es sich um Streitigkeiten über die funktionale Zuständigkeitsordnung, denen es an dem notwendigen Bezug zur individuellen – in der Regel grundrechtlich radizierten – Selbstbestimmung fehlt (vgl. BVerfGE 21, 362 [370 f.]; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, Rn. 21).

[17] b) Das gilt auch für die Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens. Die ihnen durch das jeweilige Kommunalrecht zugewiesenen Rechte sind Teil des kommunalen Organisationsrechts. Sie betreffen die politische Willensbildung in der Gemeinde und begrenzen zugleich die Rechte der Gemeindevertretung. Ein zugelassenes Bürgerbegehren ist Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat. Seine Vertretungsberechtigten nehmen insoweit eine organschaftliche Funktion wahr (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, Rn. 22 m.w.N.). Als – wenn auch nur temporäres und in seiner funktionalen Zuständigkeit begrenztes – „Organ“ der Gemeinde fallen sie nicht in den Schutzbereich von Art. 19 Abs. 4 GG. Insoweit handelt es sich um eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, Rn. 24).

[18] 2. Soweit die Beschwerdeführer (auch) eine Beeinträchtigung der ihnen als natürliche Personen oder als Beteiligte des Abstimmungsprüfungsverfahrens zustehenden Rechte geltend machen, kommt eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG nicht in Betracht, weil ihnen das schleswig-holsteinische Kommunalrecht keine subjektiven öffentlichen Rechte einräumt, die im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes geltend gemacht werden könnten.

[19] a) Soweit sich aus dem Grundgesetz oder Vorgaben des Unionsrechts nichts anderes ergibt, befindet der Gesetzgeber darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen er dem Einzelnen ein subjektives öffentliches Recht zuweist und welchen Inhalt dieses haben soll (vgl. BVerfGE 78, 214 [226]; 83, 182 [195]; BVerfGK 18, 74 [80]). Existenz und Umfang eines subjektiven öffentlichen Rechts sind daher grundsätzlich Fragen der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts, dessen Auslegung zuvörderst den Fachgerichten obliegt. Das Bundesverfassungsgericht überprüft Entscheidungen der Fachgerichte lediglich daraufhin, ob sie bei der Auslegung des einfachen Rechts Bedeutung und Tragweite der berührten Grundrechte verkannt oder die Grenzen des Willkürverbots überschritten haben.

[20] b) Das ist hier nicht der Fall. Das Schleswig-Holsteinische Obergerverwaltungsgericht ist in seinem Beschluss vom 7. Juni 2021 aufgrund einer umfassenden und detaillierten Auslegung zu dem Ergebnis gelangt, dass § 40 Abs. 1 in Verbindung mit § 54 Nr. 1 und Nr. 2 GKWG SH, der wegen § 10 Abs. 3 Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, der Kreis- und der Amtsordnung Schleswig-Holstein (GKAVO SH) entsprechend auch für die Durchführung von Bürgerentscheiden gelte, die Klagemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger insoweit speziell und abschließend regle und dass es ihnen danach an der Antragsbefugnis für eine einstweilige Anordnung fehle. Nach Durchführung eines Bürgerentscheids bestehe regelmäßig kein Bedürfnis für ein Fortwirken des Suspensiveffekts (vgl. § 16g Abs. 5 Satz 2 GO SH) beziehungsweise für die Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes. Wie bei der Wahlprüfung gehe es auch bei der gerichtlichen Überprüfung der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht um die Geltendmachung subjektiver Rechte der Bürgerinnen und Bürger; die ordnungsgemäße Durchführung eines Bürgerentscheids sei vielmehr im öffentlichen Interesse gewährleistet und müsse notfalls im Wege der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden (vgl. § 16g Abs. 8 Satz 1 i.V.m. §§ 120 ff. GO SH). Bürgerentscheide stünden als Instrumente unmittelbarer Demokratie neben den repräsentativen Entscheidungsformen der Gemeinde. Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger erschöpften sich vor diesem Hintergrund in der unmittelbaren Mitwirkung und Abstimmung. Auf das Sicherungsrecht des § 16g Abs. 8 Satz 2 GO SH könnten sie sich vorliegend nicht mehr berufen, da die von den Bürgerinnen und Bürgern initiierten Bürgerentscheide 1 und 3 erfolglos geblieben seien.

[21] Diese Erwägungen hielten sich auch innerhalb der verfassungsgerichtlichen Maßstäbe, die zu Art. 41 GG und nachfolgend zu Abstimmungsverfahren im Rahmen von Volksentscheiden beziehungsweise Volksbegehren

entwickelt worden seien. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könnten unmittelbar sich auf das Wahlverfahren beziehende Entscheidungen und Maßnahmen nur mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbefehlen und im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden. Sei Rechtsschutz im Wahlverfahren nach der gesetzlichen Konzeption erst nach der Durchführung der Wahl zu erlangen, schließe dies auch eine in das einstweilige Anordnungsverfahren vorverlegte Wahlprüfungsbeschwerde aus, die sich gegen Entscheidungen und Maßnahmen im Wahlverfahren richte. Bei Volksbegehren und Volksentscheid sei darüber hinaus die Gesamtheit der Abstimmungsvorgänge Prüfungsgegenstand und entscheidend, ob bei dem Volksentscheid das objektive Recht eingehalten worden sei oder im Falle seiner Verletzung nicht ausgeschlossen werden könne, dass es ohne die „Wahlfehler“ zu einem (anderen) Abstimmungsergebnis gekommen wäre. Sei das nicht der Fall, könne es nach Durchführung des Volksentscheids keine derart unzumutbaren Nachteile geben, die den Erlass einer einstweiligen Anordnung dringend geboten erscheinen ließen.

[22] In der Verwaltungsgerichtsordnung gebe es ferner keine dem § 32 BVerfGG vergleichbare Regelung, sondern nur die dem subjektiven Rechtsschutz dienenden Regelungen der § 123, § 80 Abs. 5 und § 47 Abs. 6 VwGO. Auch existiere keine Vorschrift, nach der einstweiliger Rechtsschutz im Wahlprüfungsverfahren vorgesehen wäre. Da es vorliegend nicht um die Gewährung subjektiven Rechtsschutzes, sondern um eine objektive Rechtsprüfung gehe, sei es auch vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu beanstanden, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber Schleswig-Holsteins neben der Klagemöglichkeit in § 40 GKWG SH beziehungsweise § 10 Abs. 3 GKAVO SH nicht auch die Möglichkeit einstweiligen Rechtsschutzes vorgesehen habe. Zudem sei es den Beschwerdeführern zumutbar, das Ergebnis einer Entscheidung in der Hauptsache abzuwarten. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus dem beabsichtigten Vollzug der den Bürgerentscheiden 1 und 3 widersprechenden Bürgerentscheide 2 und 4.

[23] Das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht hat somit ausführlich und nachvollziehbar dargelegt, dass und aus welchen Gründen § 40 Abs. 1 in Verbindung mit § 54 Nr. 1 und Nr. 2 GKWG SH und § 10 Abs. 3 GKAVO SH seiner Ansicht nach subjektive öffentliche Rechte einzelner Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise von am Abstimmungsprüfungsverfahren Beteiligten ausschließen. Es hat dabei Art. 19 Abs. 4 GG ausführlich behandelt. Dass seine Auslegung willkürlich wäre, ist nicht ersichtlich.

[24] Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

[25] Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Anmerkung

Die Entscheidung betrifft zum einen eine klassische Frage der direkten Demokratie: Sind die Träger einer direktdemokratischen Initiative Teil des Staates oder Teil der Gesellschaft? Das Bundesverfassungsgericht gibt eine klare Antwort: Jedenfalls nach der Qualifizierung für den Bürger- oder Volksentscheid sind sie Organe und damit nicht mehr grundrechtsberechtigt. Diese Antwort ist konsequent. Zum anderen legt die Entscheidung die Probleme offen, die sich angesichts der empirisch gut belegten Obstruktionstendenzen bei der anschließenden gerichtlichen Prüfung stellen. Die Anwendung des – ohnehin gelinde gesagt schwachbrüstigen – Wahl- oder hier präziser Abstimmungsprüfungsrechts führt in aller Regel nicht zur Revision von erkennbar fehlerbehafteten Entscheidungen, da deren „Stabilität“ über die Verfahrensrichtigkeit gestellt wird. Anders jetzt der Berliner Verfassungsgerichtshof in seiner Aufsehen erregenden Entscheidung zur „Chaos-Wahl“ von 2021.

2. *BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 21. Dezember 2021 – 2 BvR 1844/20 – „#6 Jahre Mietenstopp“*¹

Tenor

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Anmerkung

Eine durchaus differenzierte Entscheidung, die gleichwohl zum Widerspruch herausfordert. Zustimmung verdient die Kammer dahingehend, dass sich die Initiatoren eines Volksentscheids nicht auf Art. 3 Abs. 1 GG berufen können – sie sind nach Überwindung des Begehrensquorums Teil des

1 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in WuM 2022, S. 139–144.

Staates (vgl. die vorige Entscheidung unter 1.). In Übereinstimmung mit der übrigen Rechtsprechung zu Art. 19 Abs. 3 GG können sie sich hingegen auf die Justizgrundrechte und damit auch auf das Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG) berufen. Dass dieses Recht in Ansehung von Art. 100 Abs. 1 GG nicht verletzt sein soll, dürfte hingegen fragwürdig sein. Die Differenzierung zwischen bereits erlassenen Parlamentsgesetzen (die auch Landesverfassungsgerichte unstreitig dem Bundesverfassungsgericht vorlegen müssen, sofern sie einen Verstoß gegen das Grundgesetz ausmachen – was sie allerdings habituell nicht tun ...) und Gesetzesprojekten von Volksbegehren, die ihnen im Wege der Vorabkontrolle vorgelegt worden sind, leuchtet nun nicht wirklich ein: Warum sollen die Landesverfassungsgerichte im einen Fall etwa (angenommene) Verstöße gegen die Kompetenzordnung der Art. 70 ff. GG rügen dürfen, im anderen Fall nicht? In beiden Fällen weist Art. 100 Abs. 1 GG den Weg nach Karlsruhe.

II. Landesverfassungsgerichte

*1. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Entscheidung v. 20.1.2021, Az. 105/19 – Gesetz zur Verbesserung der Patient*innensicherheit im Krankenhaus²*

Leitsätze

1. Die strengen Voraussetzungen für die Annahme einer Unbeachtlichkeit des Fehlers im Umgang mit § 17 Abs. 3 Satz 1 a.F. AbstG liegen grundsätzlich dann vor, wenn für das Volksgesetzgebungsvorhaben insgesamt die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin im Zentrum des Streits steht.
2. Für das System zur Regelung der Mindestausstattung aller Krankenhausbereiche mit Personal steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zu. Insoweit hat der Bundesgesetzgeber eine abschließende Regelung getroffen.

2 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ 2021, S. 404–407.

Anmerkung

Um Wiederholungen zu vermeiden (vgl. die vorige Anmerkung): Eine klassische Kompetenzüberschreitung. Der Verfassungsgerichtshof von Berlin hat nicht über die Auslegung von Art. 70 ff. GG zu befinden.

2. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss v. 16.8.2021, Az. 96 A/21 – Volksentscheidung bzgl. der „Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen“

Tenor

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.
2. Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.
3. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

I.

Das Verfahren betrifft den Volksentscheid über „einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen“.

Im März 2019 teilte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport der Antragstellerin mit, für eine Vergesellschaftung von ca. 243.000 Wohnungen würden Entschädigungskosten von 28,8 bis 36 Mrd. EUR sowie Erwerbsnebenkosten von weiteren 180 Mio. EUR geschätzt. Im Juli 2021 beschloss der Senat Argumente zum Volksbegehren der Antragstellerin. In diesen Argumenten wird unter anderem ausgeführt, der Senat gehe in seiner Kosten-schätzung vom September 2020 von Entschädigungskosten von 29 bis 39 Mrd. EUR aus und nehme an, dass Berlin bei einer Kreditfinanzierung aus dem Landeshaushalt etwa 6 bis 9 Mrd. EUR bezuschussen müsse. Hinzu kämen voraussichtlich die Grunderwerbsteuer und andere einmalige Kosten. Außerdem wird unter Verweis auf die Anforderungen von Art. 14, 15 GG ausgeführt, dass sich je nach Ergebnis des angestrebten Gesetzgebungsverfahrens unterschiedliche Auswirkungen auf den Landeshaushalt ergeben können.

Die Antragstellerin hat Einspruch erhoben, der Gegenstand des Verfahrens VerfGH 96/21 ist, und begehrt darüber hinaus, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, es in der amtlichen Mitteilung nach § 32 Abs. 4 Nr. 4 AbstG zu unterlassen, wörtlich oder sinngemäß zu äußern,

- die Entschädigungskosten für 226.000 Wohnungen betragen 29 bis 39 Milliarden EUR und müssten aus dem Landeshaushalt 6 bis 9 Milliarden EUR bezuschusst werden,
- es falle zusätzlich die Grunderwerbsteuer an,

hilfsweise, den Einspruchsgegner zu verpflichten, zeitgleich zu den amtlichen Mitteilungen die folgende Richtigstellung zu veröffentlichen und zu verschicken:

- Es ist unzutreffend, dass die Entschädigungskosten für 226.000 Wohnungen 29 bis 39 Milliarden EUR betragen und dass aus dem Landeshaushalt 6 bis 9 Milliarden EUR bezuschusst werden müssen. Die Entschädigungskosten können auch niedriger sein.
- Es ist unzutreffend, dass die Grunderwerbssteuer [sic] voraussichtlich anfällt.

Dem Senat wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die Landesabstimmungsleiterin wurde über das Verfahren in Kenntnis gesetzt.

II.

Der Antrag ist zulässig (1.), bleibt in der Sache aber ohne Erfolg (2.).

1. Der Antrag ist zulässig und insbesondere statthaft, weil die Antragstellerin der Sache nach einen Rechtsverstoß rügt, der unter §§ 55 Abs. 3, 42a des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – fällt. Nach den genannten Vorschriften kann der Verfassungsgerichtshof schon vor der Durchführung eines Volksentscheids eine Entscheidung durch einstweilige Anordnungen treffen, wenn der Antragsteller einen Verstoß geltend macht, der erwarten lässt, dass der Volksentscheid ganz oder teilweise für ungültig erklärt wird und der Verstoß noch vor der Abstimmung beseitigt werden kann (vgl. VerfGH, Beschluss vom 8. September 2011 – VerfGH 77 A/11 – juris Rn. 16). Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach §§ 55 Abs.3, 42a VerfGHG ist mithin immer dann statthaft, wenn der Antragsteller einen Rechtsverstoß rügt, der einem späteren Einspruch nach § 14 Nr. 7 VerfGHG i.V.m. § 41 Abs. 1 AbstG zum Erfolg verhelfen und noch vor der Abstimmung beseitigt werden kann.

Das ist hier der Fall, weil die Antragstellerin der Sache nach einen Verstoß gegen das bei Volksentscheiden geltende Sachlichkeitsgebot (vgl. VerfGH, Beschluss vom 27. Oktober 2008 – VerfGH 86/08 – juris Rn. 62) rügt. Die Antragstellerin meint, ihr stehe ein öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch gegenüber dem Antragsgegner auf Unterlassung der in ihrem Antrag genannten Äußerungen bzw. auf deren Richtigstellung zu. Die Behauptung eines solchen Anspruchs vermag ihr den Rechtsbehelf der einstweiligen Anordnung nach §§ 55 Abs. 3, 42a VerfGHG zwar noch nicht zu eröffnen, weil ein solcher nicht im Rahmen eines Einspruchs nach § 14 Nr. 7 VerfGHG i.V.m. § 41 Abs. 1 AbstG geltend gemacht werden kann. Allerdings stützt die Antragstellerin den von ihr geltend gemachten öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch auf einen von ihr behaupteten Verstoß gegen das Gebot der Sachlichkeit und damit auf einen im Verfahren über den Volksentscheid zu beachtenden Rechtsgrundsatz. Das genügt, um ihr den Zugang zum einstweiligen Rechtsschutzverfahren nach §§ 55 Abs. 3, 42a VerfGHG zu eröffnen.

2. Der Antrag hat in der Sache keinen Erfolg. Es ist nicht ersichtlich, dass die von der Antragstellerin beanstandeten Äußerungen des Senats und deren Weiterleitung durch die Landeswahlleiterin gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen.

a) Das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien Meinungs- und Willensbildung verpflichtet die staatlichen Organe im Meinungskampf im Vorfeld einer Volksabstimmung durch Volksbegehren oder Volksentscheid zur Sachlichkeit (vgl. VerfGH, Beschluss vom 27. Oktober 2008 – VerfGH 86/08 – juris Rn. 62). Nach § 32 Abs. 4 Nr. 4 AbstG erhält jede stimmberechtigte Person im Vorfeld der Abstimmung eine amtliche Mitteilung in der unter anderem jeweils im gleichen Umfang die Argumente der Trägerin einerseits und des Senats und des Abgeordnetenhauses andererseits wiederzugeben sind. Bei der Darlegung ihrer Argumente sind das Abgeordnetenhaus und der Senat nicht verpflichtet, lediglich eine moderierende, sich eigener Wertungen enthaltende Haltung einzunehmen. Sie dürfen ihre Position auch als aus ihrer Sicht zwingend vertreten und werbend dafür eintreten (vgl. VerfGH, Beschluss vom 27. Oktober 2008, a.a.O., juris Rn. 63). Die Grenze zur unzulässigen Einflussnahme im Vorfeld der Abstimmung ist erst dann überschritten, wenn nicht mehr die sachliche Information der Bürger, sondern die Beeinflussung der Stimmberechtigten in einer die Entscheidungsfreiheit missachtenden und gefährdenden Weise im Vordergrund steht (vgl. VerfGH, Beschluss vom 27. Oktober 2008, a.a.O., Rn. 63). Solches ist insbesondere dann anzunehmen, wenn Staatsorgane in amtlicher

Funktion und damit unter Berufung auf ihre besondere Sachkompetenz über für die Meinungsbildung wesentliche Punkte falsch informieren. Die Bewertung der mit einer Entscheidung verbundenen Risiken, der Entscheidung zugrunde gelegte Prognosen und Einschätzungen der Rechtslage können einer Bewertung als objektiv falsch nur insoweit unterliegen, als sie offenkundig einer sachlichen Grundlage entbehren (vgl. VerfGH, Beschluss vom 27. Oktober 2008, a.a.O., Rn. 64). Dies ist vom Antragsteller im Rahmen des einstweiligen Anordnungsverfahrens gemäß §§ 55 Abs. 1, 21 Abs. 1 Satz 2 VerfGHG darzulegen (vgl. VerfGH, Beschluss vom 27. Oktober 2008, a.a.O., Rn. 59 zur gleichermaßen bestehenden Darlegungspflicht im Einspruchsverfahren).

b) Das leistet die Antragsbegründung nicht. Das gilt sowohl für ihre Angriffe gegen den vom Senat benannten unteren Spannenwert von 29 Mrd. € Entschädigungszahlung und den danach veranschlagten Zuschussbedarf aus dem Landeshaushalt, als auch für die von ihm voraussichtlich angenommene Grunderwerbsteuerpflicht.

aa) Den Ausführungen des Senats zum unteren Spannenwert fehlt zunächst nicht deswegen offenkundig eine sachliche Grundlage, weil es ihm grundsätzlich verwehrt ist, neben der amtlichen Kostenschätzung nach § 32 Abs. 4 Nr. 3 AbstG eigene Überlegungen zu den Kosten des von einem Volksbegehren angestrebten Gesetzes anzustellen. Nach § 32 Abs. 4 Nr. 4 AbstG sind der amtlichen Mitteilung der Landesabstimmungsleiterin die Argumente der Trägerin und des Senats und des Abgeordnetenhauses beizufügen. Schon dem Wortlaut lässt sich danach nicht entnehmen, dass eine von der amtlichen Kostenschätzung abweichende Beurteilung der Kosten des angestrebten Gesetzes nicht zulässig sein soll.

Soweit die Antragstellerin weiter meint, der juristische Ansatz des Senats sei nicht überzeugend, eine andere Herangehensweise sei plausibler und die Berechnung des Senats lasse sich nicht ansatzweise aus der öffentlichen Kostenschätzung herleiten, ist damit ebenfalls keine Argumentation des Senats dargetan, die offenkundig einer sachlichen Grundlage entbehrt. Ob die Herangehensweise des Senats überzeugt und ob eine andere Herangehensweise plausibler ist, obliegt der Beurteilung des mündigen und verantwortungsbewussten Bürgers bei der Entscheidung über seine Stimmabgabe (vgl. VerfGH, Beschluss vom 27. Oktober 2008, a.a.O., Rn. 64). Eine rechtliche Verpflichtung zur Herleitung einer eigenen Kostenschätzung aus der amtlichen Kostenschätzung kennt das Abstimmungsgesetz nicht.

Der Vorwurf, die Kostenschätzung des Senats widerspreche dessen eigenen gutachtlichen Erkenntnissen, führt ebenfalls nicht auf eine offenkundig fehlende sachliche Grundlage für die Kostenschätzung des Senats. Denn dieser ist nicht verpflichtet, den von ihm eingeholten gutachterlichen Äußerungen, so sie denn der veröffentlichten Kostenschätzung widersprechen sollten, zu folgen.

Schließlich fehlt der Entschädigungsberechnung des Senats nicht deswegen offenkundig eine sachliche Grundlage, weil dieser, wie die Antragstellerin meint, bei seiner Berechnung einen zu niedrigen Bodenwertanteil am Verkehrswert der bebauten Grundstücke angesetzt hat. Wie die Entschädigungszahlungen bei dem von der Antragstellerin angestrebten Gesetz – seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit unterstellt – zu berechnen wären, ist völlig ungeklärt. Die von der Antragstellerin auf die Rechtsprechung der Finanzgerichtsbarkeit gestützten Angriffe können daher nicht eine offenkundig fehlende sachliche Grundlage für die Entschädigungsberechnung des Senats begründen. Denn es ist offen, ob diese bei einer eventuellen Entschädigungsberechnung überhaupt heranzuziehen wäre. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass der Senat in seinen Argumenten ausdrücklich auf die Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit einer Entschädigung im Hinblick auf Art. 14, 15 GG hinweist. Das Gleiche gilt für die dem Senat von der Antragstellerin unterstellte Annahme, eine Entschädigung sei als Einmalzahlung zu leisten. Den Argumenten des Senats ist schon nicht zu entnehmen, dass der Senat von einer Einmalzahlung ausgeht. Es mag sein, dass andere Entschädigungsmodalitäten denkbar sind. Jedenfalls fehlt der dem Senat von der Antragstellerin unterstellten Annahme nicht offenkundig eine sachliche Grundlage.

bb) Dies gilt auch für die Einschätzung des Senats, es falle voraussichtlich Grunderwerbsteuer an. Die Antragstellerin hat nicht dargelegt, dass die Einschätzung des Senats, der von der Antragstellerin angestrebte Gesetzentwurf löse eine Grunderwerbsteuerpflicht aus, rechtlich völlig unvertretbar ist, sondern lediglich ihre abweichende Rechtsansicht hierzu formuliert. Sie hat auch nicht dargelegt, dass das Land Berlin völlig offensichtlich und unzweifelhaft in rechtlich zulässiger Weise, insbesondere unter Beachtung von Art. 3 Abs. 1 GG, von der Erhebung der Grunderwerbsteuer durch Festsetzung eines Steuersatzes von 0 % absehen kann und dies auch tun wird.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Anmerkung

„Abgeschlossen“ ist die *causa* „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“ nun ganz sicher nicht. Nach dem bundesweit beachteten Volksentscheid liegt der Ball nun zunächst bei Senat und Abgeordnetenhaus. Man mag darüber streiten, ob das Informationsmaterial nun tatsächlich schon den Tatbestand der Obstruktionspolitik erfüllt hat (nach Ansicht des Verfassers eher nicht). Eine Informationsbroschüre, die nach eidgenössischem Muster beide Seiten zu Wort kommen lässt, wäre aber wohl ein sachgerechter Beitrag zur Versachlichung.

3. Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil v. 24.9.2021, Az. LVerfG 1/18 – Volksinitiative „Für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind“³

Leitsätze

1. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG sieht keinen abweichungsfesten Kern vor. Auch aus der Natur der Sache ergibt sich keine Beschränkung der Abweichungskompetenz der Länder.
2. Soweit nach Art. 48 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 SH-LV der Gesetzentwurf einer Volksinitiative nicht gegen die Grundsätze des demokratischen und sozialen Rechtsstaats verstoßen darf, bedeutet das nicht, dass nur qualifizierte Verstöße gegen das Rechtsstaatsgebot zu berücksichtigen wären.
Ob eine vollumfängliche Prüfung auf Grundrechtsverstöße vorzunehmen ist, bleibt offen.
3. Das Rechtsstaatsprinzip verwehrt dem Landesgesetzgeber [sic] eine Regelung in das Raumordnungsrecht aufzunehmen, die windenergiekritische Gemeinden von der Ausweisung von Flächen zur Windenergienutzung ausnimmt, auch wenn der Vorgabe des substanzialen Raumgebens insgesamt entsprochen wird.

3 Die Entscheidung ist dokumentiert mit Leitsätzen und Gründen in ZNER 2021, S. 581–589.

4. Eine Rechtsnorm, derzufolge bei einem Negativvotum einer Gemeinde eine Bebauung im Gemeindegebiet mit einer Windkraftanlage unzulässig ist, ist als Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) einzuordnen und dem Bundesgesetzgeber vorbehalten.

Anmerkung:

Einmal mehr gilt kurz und bündig: Weder zu Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 noch zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG hat sich das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein jenseits der Begründung eines Normenkontrollantrags nach Art. 100 Abs. 1 GG berufen zu äußern.

4. *Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss v. 25.10.2021, Az. 17/21 eA – Volksbegehren „Sandpisten“*⁴

Tenor

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Anmerkung

Die Entscheidung betrifft das Volksbegehren zur Abschaffung der Erschließungsbeiträge für „Sandpisten“. Der Antrag zielte in der Sache auf eine coranabedingte Erleichterung der Eintragung für das Volksbegehren. Während das Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (JdD 2020, S. 183) hier einen angemessenen Erschwernisausgleich angeordnet hat, bleibt man in Brandenburg hart.

4 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in LKV 2021, S. 556–558.

5. *Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil v. 21.12.2021, Az. 6/20 – Volksbegehren „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“⁵*

Leitsätze

1. Die sich aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergebenden Begründungsanforderungen gelten auch bei Volksbegehren, die eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. HV zum Gegenstand haben.
2. Die Bezirke der Freien und Hansestadt Hamburg stellen weder Selbstverwaltungskörperschaften im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG dar noch besitzen sie Rechtsfähigkeit.
3. Eine Modifikation des umfänglichen Weisungs- und Evokationsrechts des Senats nach Art. 33 Abs. 2 Satz 2 HV ist nur im Wege einer Verfassungsänderung möglich.
4. Hier: Die Anforderungen an die Begründung der anderen Vorlage sind nicht gewahrt, da nicht offengelegt wird, welche weitreichenden Änderungen der Verfassung und der Verwaltungsorganisation der Freien und Hansestadt Hamburg zu ihrer Umsetzung notwendig sind.
5. Hier: Die andere Vorlage verstößt gegen Abstimmungsgrundsätze, da die gewählte Formulierung in Zusammenschau mit der Begründung geeignet ist, bei den Stimmberechtigten einen Irrtum darüber hervorzurufen, dass bei den Abgeordneten der Bürgerschaft eine Verpflichtung zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten entsteht.
6. Es bedarf keiner abschließenden Entscheidung, ob die Einführung der Bindungswirkung in Art. 50 Abs. 4a HV zu einer Einschränkung der zulässigen Gegenstände anderer Vorlagen im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz HV führt und damit Volksinitiativen, die einem Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat entsprechen, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, nicht mehr zulässig sind.

5 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2022, S. 281–286. Siehe auch A. Pautsch, Das Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ in Hamburg – Einschränkung der zulässigen Gegenstände „anderer Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV? – Landesbericht Deutschland 2021, in diesem Jahrbuch, S. 180–191.

Anmerkung

Das Hamburgische Verfassungsgericht bleibt sich treu. Allerdings haben die Verantwortlichen für das Volksbegehren es dem Gericht auch denkbar leicht gemacht: Die nach Art. 50 Abs. 1 S. 1, Abs. 4a LVerf. mögliche „andere Vorlage“ war von Anfang an denkbar schwammig formuliert (nicht zuletzt durch die Verknüpfung dreier direktdemokratischer Anliegen mit substantiellen Eingriffen in den Verwaltungsaufbau des Stadtstaates) und dürfte in der Tat die Abstimmenden überfordert oder zumindest verwirrt haben. Da schon unklar war, ob letztlich nur eine Gesetzes- oder eine Verfassungsänderung angestrebt bzw. notwendig war, ist hier auch die Berufung auf Art. 3 I LVerf. methodisch nicht anfechtbar.

III. Verwaltungsgerichte

1. *Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 7. Juni 2021 – 3 MB 6/21*⁶ – *Vier Bürgerentscheide in Strande: Ankerplatz/Auwiese*

1. Vertrauenspersonen im Sinne § 16g Abs. 3 Satz 3 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO) nehmen – als Vertreter des zugelassenen Bürgerbegehrens im institutionellen Gefüge der Gemeinde – eine organschaftliche Funktion wahr und unterfallen deshalb nicht dem Schutzbereich von Art. 19 Abs. 4 GG. Soweit das materielle Recht den Vertrauensleuten eines Bürgerbegehrens daher keine subjektive Rechtsstellung zuweist, kommt eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG von vornherein nicht in Betracht.

2. Die Frage, ob das Bürgerbegehren/der Bürgerentscheid ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, bleibt den für das Wahlprüfungsverfahren folgenden Grundsätzen entsprechend einem eigens dafür vorgesehenen verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren vorbehalten. Für einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung fehlt es an der Antragsbefugnis. Denn den an einem Bürgerbegehren/einem Bürgerentscheid teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern steht kein subjektives Recht auf ordnungsgemäße Durchführung des Bürgerbegehrens zu. Vielmehr ist die ordnungsgemäße

6 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NordÖR 2021, S. 479–482.

Durchführung eines Bürgerentscheids im öffentlichen Interesse zu gewährleisten und notfalls aufsichtsbehördlich im Wege der Kommunalaufsicht durchzusetzen (vgl. § 16g Abs. 8 Satz 1 in Verbindung mit §§ 120 ff., insbesondere § 123 Abs. 1 GO).

3. Ein Streit um Kompetenzen und Rechte innerhalb der Gemeinde kommt für Bürgerinnen und Bürger sowie für Vertreterinnen und Vertreter von Bürgerbegehren bei Bürgerentscheiden nicht in Betracht. Das Instrument des Bürgerentscheids erschöpft sich nämlich in der unmittelbaren Mitwirkung und Abstimmung in der Wahrnehmung des Stimmrechts.

4. Da der Verweis in § 10 Abs. 3 Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, der Kreis- und der Amtsordnung (GKAVO) auf die Klagemöglichkeit nach § 40 GKWG die Bürgerinnen und Bürger nicht in ihren Grundrechten tangiert, ist es nicht zu beanstanden, dass der Verweis nicht in einem Parlamentsgesetz, sondern in einer Landesverordnung geregelt ist.

Anmerkung

Die Entscheidung ist Gegenstand des eingangs dokumentierten Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts (oben I.1) und wird von diesem letztlich bestätigt.

2. *Verwaltungsgericht München, Urteil vom 16. März 2021 – M 7 K 20.3203 – Bezeichnung als „Verantwortliche“*

Tenor

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

[1] Die Klägerin begehrt als Initiatorin des Bürgerbegehrens „...“ dessen Zulassung durch den Beklagten.

[2] Die Klägerin reichte beim Beklagten am 19. Mai 2020 die gesammelten Unterschriften zur Beantragung eines Bürgerentscheids gegen die Errichtung eines Baumarkts im Gemeindegebiet des Beklagten ein. Auf den jeweils einseitigen Unterschriftenlisten wird ausgeführt:

[3] „Bürgerbegehren – Antrag für einen Bürgerbescheid

Der ... Marktgemeinderat hat beschlossen, der ... GmbH (...) für die Errichtung eines ...Baumarktes ca. 28000 m² Gewerbegrund am ...weg in ... zu verkaufen.

Dadurch gibt es für kleinere und mittelständische Betriebe in ..., bis auf Weiteres, keine Möglichkeit einer Firmenerweiterung oder Neugründung.

Wir sammeln Ihre Unterschrift, um einen Bürgerentscheid zu erreichen.

Wenn Sie folgende Frage mit „Ja“ beantworten können, ist ihre Unterschrift hier wichtig!

Ich bin dafür, dass

der Gewerbegrund am ...weg neu ausgeschrieben wird

und an einen einzelnen Gewerbetreibenden max. die Hälfte der Gesamtfläche verkauft wird

und der Rest in kleineren Grundstücken verkauft wird.

Mit meiner Unterschrift unterstütze ich das Bürgerbegehren und beantworte die Frage mit Ja!

[Leerzeilen für Unterschriften]

Verantwortlich: [Vor-/Nachname, Adressdaten, Telefonnr. d. Klägerin]“

[4] In seiner Sitzung am 16. Juni 2020 befasste sich der Marktgemeinderat des Beklagten mit dem Bürgerbegehren unter dem (öffentlichen) Tagesordnungspunkt 4 „Vollzug der Gemeindeordnung (GO) sowie der Bürgerbescheidsatzung (BBS) des Marktes ...; Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „...“. Laut diesbezüglichem Wortprotokoll bat der erste Bürgermeister die Klägerin und ihren damals bereits Bevollmächtigten zu 2), das Bürgerbegehren nochmals vorzustellen. Nach Ausführungen des Bevollmächtigten zu 2) u.a. zu Umständen im Rahmen der Übergabe der Unterschriftenlisten und zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bürgerbegehrens wies der 1. Bürgermeister den Bevollmächtigten zu 2) darauf hin, dass das Rederecht bestehe, um den Antrag (auf Durchführung eines Bürgerbescheids) zu begründen. Wenn der Bevollmächtigte zu 2) den An-

trag nicht begründen wolle, sei sein Rederecht damit erloschen. Der Bevollmächtigte zu 2) erwiderte daraufhin u.a., dass man prüfen müsse, ob es seine Richtigkeit habe, wenn ihm dieses Rederecht nicht zugestanden werde. Er finde es bedauerlich, dass er zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nichts vorbringen könne.

[5] Mit Bescheid vom 18. Juni 2020 wies der Beklagte das Bürgerbegehren als unzulässig zurück. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Marktgemeinderat am 3. Dezember 2019 beschlossen habe, ein Gewerbegrundstück am ...weg mit einer Fläche von ca. 28.180 m² zu veräußern, mit dem Ziel der Ansiedlung eines Baumarktes durch den Erwerber. Zum notariell erstellten Kaufvertrag habe der Marktgemeinderat in der nichtöffentlichen Sitzung am 7. April 2020 im Hinblick auf die für den 20. April 2020 vorgesehene notarielle Beurkundung sein Einverständnis erklärt. Wie vorgesehen sei der Kaufvertrag dann am 20. April 2020 beurkundet worden. Im Rahmen des Kaufvertrags sei bezüglich eines vollständig verkauften Flurstücks die Auflassung und bzgl. zwei weiterer verkaufter Teilflächen eine Verpflichtung zur Auflassung unverzüglich nach Vorliegen des Fortführungsnachweises erklärt worden. Die Genehmigung des Kaufvertrags sei durch den coronabedingt eingesetzten Ferienausschuss in der nichtöffentlichen Sitzung am 21. April 2020 erfolgt. Die notarielle Messungsanerkennung und Auflassung der zwei Teilflächen sei am 15. Juni 2020 erfolgt. Nachdem die Gemeindeverwaltung zum Ergebnis gekommen sei, dass von den insgesamt 1.064 Eintragungen in den Unterschriftslisten 935 gültig seien, habe der Marktgemeinderat am 16. Juni 2020 mit mehrheitlichem Beschluss das Bürgerbegehren als unzulässig zurückgewiesen. Das Bürgerbegehren sei aus formellen und materiellen Gründen unzulässig. Die eingereichten Unterschriftslisten würden nicht gänzlich den formalen Vorgaben i.S.v. Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO bzw. § 7 Abs. 4 Nr. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 der Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Markt ... (Bürgerentscheidsatzung) – BBS – entsprechen. Gemäß diesen Regelungen müsse das Bürgerbegehren neben Fragestellung und Begründung bis zu drei Personen enthalten, die berechtigt seien, die Unterzeichnenden zu vertreten. Die eingereichten Unterschriftslisten würden lediglich die „verantwortliche Person“ benennen. Die Kommentarliteratur vertrete hierzu die Auffassung, dass die auf den Unterschriftslisten zu benennenden vertretungsberechtigten Personen als solche deutlich bezeichnet werden müssten und demzufolge Angaben von „Kontaktadressen“, „Initiatoren“ oder „Verantwortliche im Sinne des Presserechts“ nicht genügen würden, da die gesetzlich geforderte Bevollmächtigung nicht ausgesprochen werde. Dieser Rechtsauffassung schließe sich der Beklagte an. Aufgrund

ihrer weitreichenden Folgen wie etwa Antragsrücknahme, Befugnis gegen einen zurückweisenden Bescheid zu klagen etc. könne eine Bevollmächtigung grundsätzlich nur ausdrücklich erklärt werden. Auch fehle vorliegend der sonst übliche Zusatz, dass die Vertreter auch zur Vornahme von Änderungen oder Streichungen bezüglich der Fragestellung und Zurücknahme des Bürgerbegehrens ermächtigt seien. Somit würden sich aus den Unterschriftslisten keinerlei Anhaltspunkte ergeben, dass eine Bevollmächtigung im Rechtssinne erfolgen solle. Auch die Begründung des Begehrens entspreche nicht den geltenden Anforderungen, da hier abstimmungsrelevante bzw. unzutreffende und unvollständige Erläuterungen der geltenden Rechtslage wiedergegeben würden. Vorliegend verschweige das Bürgerbegehren vollständig, dass die Grundstücke von der Gemeinde bereits verkauft worden und vor dessen Einreichung ein Grundstück bereits aufgelassen worden sei. Ebenso werde durch die Begründung der Eindruck vermittelt, dass es in ... für kleinere mittelständische Betriebe überhaupt nicht mehr möglich sei, Firmen neu zu gründen oder zu erweitern. Dies sei jedoch nicht zutreffend. Ein solcher Betrieb sei lediglich gehalten, beispielsweise gewerblich nutzbare Grundstücke von Dritteigentümern zu erwerben, um Neugründungen oder Erweiterungen vornehmen zu können. Auch die Möglichkeit einer Anmietung sei vollständig unberücksichtigt gelassen. Weiter sei das Bürgerbegehren aufgrund Rechtsvorschrift bzw. vertraglicher Bindungen auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet. Das Bürgerbegehren, insbesondere die erste Teilfrage, verstoße gegen bereits rechtswirksam und verbindlich eingegangene zivilrechtliche Verpflichtungen des Beklagten. Mit der ersten Teilfrage solle der Beklagte zur Rückabwicklung des abgeschlossenen notariellen Grundstückskaufvertrages samt der darin erklärten Auflassungsverpflichtung verpflichtet werden. Zwischenzeitlich sei auch für die Restflächen die Auflassung wirksam erklärt worden. Ein vertragliches Rücktrittsrecht existiere nicht; ein Bürgerbegehren oder ein erfolgreicher Bürgerentscheid würden für sich genommen auch keinen hinreichenden Kündigungsgrund darstellen. Eine anderweitige „Vergabe“ der Grundstücke aus rechtlichen Gründen sei daher nicht möglich. Der Erwerber habe auf Rückfrage des Beklagten auch einer möglichen einvernehmlichen Auflösung des Kaufvertrages widersprochen.

[6] Am Juli 2020 erhob die Klägerin vertreten durch ihre Bevollmächtigten zu 1) und 2) Klage gegen den Bescheid vom 18. Juni 2020. Zur Begründung trug der Bevollmächtigte zu 1) mit Schriftsatz vom September 2020 vor, dass der Klägerin ein Anspruch auf Zulassung des verfahrensgegenständlichen Bürgerbegehrens zustehe. Die Benennung als verantwortliche Person sei nach dem Empfängerhorizont dahingehend auszulegen, dass

damit eine vertretungsberechtigte Person gemeint sei. Die von der Beklagten in derartigen Fällen bereitgestellte Musterliste stelle lediglich ein Angebot dar und sei nicht verpflichtend zu verwenden. Die Begründung des Bürgerbegehrens sei nicht defizitär. Darin werde nicht verschwiegen, dass die Grundstücke von der Beklagten bereits verkauft oder in einem Fall bereits aufgelassen worden seien. Dies sei zum Zeitpunkt der Abfassung des Bürgerbegehrens unter Einbringung der Unterschriften jedenfalls überhaupt nicht der Fall gewesen. Ebenso wenig werde der Eindruck vermittelt, dass es für kleinere und mittelständische Betriebe überhaupt nicht mehr möglich sei, Firmen neu zu gründen und zu erweitern. Es handle sich nicht um den Fall einer rechtlichen Unmöglichkeit bzw. eines rechtswidrigen Ziels. So könnte der Beklagte u.a. in ernsthafte Verhandlungen mit dem Ziel einer Rückabwicklung des Kaufvertrags treten. Zudem habe sich der Beklagte im Rahmen der bisherigen Kaufverträge sicher nicht dazu verpflichtet, eine bestimmte Bebauungsplanaufstellung für den bisherigen Erwerber zu betreiben. Ebenso wenig sei vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages mit dem Erwerber die Rede. Zudem sei dem Bevollmächtigten zu 2) vor der Beschlussfassung des Marktgemeinderats betreffend die Zurückweisung des Bürgerbegehrens nicht hinreichend rechtliches Gehör gewährt worden. Sinn der Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 3 BBS sei ja gerade, in der Sitzung des Marktgemeinderats, die allein die Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags zum Gegenstand habe, eine Erläuterung zur Zulässigkeit aus Sicht einer vertretungsberechtigten Person des Bürgerbegehrens abzugeben.

[7] Die Bevollmächtigten zu 1) und 2) der Klägerin beantragen:

Der Zurückweisungsbescheid des Marktes ... vom 18.06.2020 wird aufgehoben.

Der Beklagte wird verpflichtet, das am 19.05.2020 eingereichte „Bürgerbegehren „...“ zuzulassen und innerhalb von drei Monaten nach dieser Feststellung den beehrten Bürgerentscheid durchzuführen.

[8] Die Bevollmächtigten des Beklagten beantragen,

die Klage abzuweisen,

[9] und erwiderten auf die Klage mit Schriftsatz vom 17. Dezember 2020. Die Klage sei bereits unzulässig, da die Klägerin nicht zur Klageerhebung berechtigt sei. Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO enthalte ein ausdrückliches Klagerecht lediglich für vertretungsberechtigte Personen des Bürgerbegehrens. Nur solche ausdrücklich zur Vertretung ermächtigte Personen dürften Rechte des Bürgerbegehrens als Prozessstandschafter geltend machen. Angesichts der Bedeutung ihres Amtes dürfe es sich nicht um selbst ernannte

Vertreter handeln. Die Bezeichnung der Klägerin lediglich als „Verantwortliche“ genüge diesen Kriterien nicht. Insbesondere könne vorliegend keine konkludente Bevollmächtigung aus dem Bürgerbegehren abgeleitet werden. Zudem sei die Klage unbegründet. Das Bürgerbegehren sei aufgrund der fehlenden Benennung einer vertretungsberechtigten Person nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO bereits formell und überdies auch in materieller Hinsicht unzulässig. Denn die formulierte Frage sei auf ein rechtswidriges Handeln des Beklagten gerichtet und verstoße gegen bereits rechtswirksam und verbindlich eingegangene zivilrechtliche Verpflichtungen des Beklagten. Der notarielle Kaufvertrag sehe für den Beklagten keinerlei Rücktrittsrechte vor; ebenso wenig bestehe ein gesetzliches. Der Erwerber habe zudem mitgeteilt, dass er eine einvernehmliche Vertragsaufhebung kategorisch ablehne. Das mit dem Bürgerbegehren verfolgte Ziel habe sich in der Sache erledigt bzw. sei die Zielerreichung objektiv unmöglich geworden. Soweit von der Klägerin sinngemäß vorgetragen werde, dass das Ziel einer Verhinderung des Baumarktes im Rahmen der Bauleitplanung erreicht werden könne, müsse sich diese an der konkreten Fragestellung festhalten lassen. Weiter leide das Bürgerbegehren an einem erheblichen Begründungsmangel, indem es vollständig verschweige, dass die Grundstücke vom Beklagten bereits verkauft worden seien. Auf ein diesbezügliches Verschulden der Klägerin, welche laut Klagebegründung von der Veräußerung noch nicht gewusst habe, komme es insofern in rechtlicher Hinsicht nicht an. Soweit vorgetragen werde, dass der Klägerin bzw. ihrem Bevollmächtigten zu 2) im Rahmen der Marktgemeinderatsitzung am 16. Juni 2020 nicht ausreichend rechtliches Gehör eingeräumt worden sei, liege darin weder ein Verstoß gegen Art. 28 BayVwVfG, der i.E. nur auf Anfechtungsklagekonstellationen anwendbar sei, noch gegen § 7 Abs. 1 Satz 3 BBS, da dem Bevollmächtigten zu 2) ja gerade die Möglichkeit zur Antragsbegründung eingeräumt worden sei.

[10] Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, die Gerichtsakte im Verfahren M 7 K 20.6694, die vorgelegten Behördenakten sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

[11] Die Klage hat keine Aussicht auf Erfolg, weil sie zwar zulässig (dazu 1.), aber unbegründet (dazu 2.) ist.

[12] 1. Die Klage ist zulässig, insbesondere ist die Klägerin klagebefugt und kann als (alleinige) Vertreterin der Unterzeichner des Bürgerbegehrens gegen dessen Ablehnung im eigenen Namen unmittelbar Klage erheben (Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO).

[13] Die Klägerin wurde durch die Unterzeichner des Bürgerbegehrens als dessen (alleinige) Vertreterin entsprechend legitimiert bzw. ermächtigt. Dass die Klägerin auf den Unterschriftslisten dabei nicht als „vertretungsberechtigte Person“, sondern (nur) als „Verantwortliche“ bezeichnet wurde, ist dabei nach Rechtauffassung der Kammer und einer „wohlwollenden Auslegung“ folgend jedenfalls im vorliegenden Fall, d.h. wenn nur eine Einzelperson als Initiatorin und damit Vertreterin auftritt, ausnahmsweise unschädlich.

[14] Der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs folgend (vgl. dazu BayVGh, B.v. 28.1.2016 – 4 ZB 16.1610 – juris Rn. 10 unter Verweis auf BayVGh, U. v. 10.3.1999 – 4 B 98.1349 – juris Rn. 14) sind die Vertreterinnen oder Vertreter eines Bürgerbegehrens berechtigt, die Belange, die das Zustandekommen und die Zulassung des Bürgerbegehrens sowie die Durchführung des Bürgerentscheids erfordern, im eigenen Namen wahrzunehmen. Die Rechtswirkungen der hierzu von ihnen vorgenommenen Handlungen und abgegebenen Erklärungen treten nicht beim Bürgerbegehren oder bei den Unterzeichnenden ein. Letztere spielen nach ihrer Unterschriftsleistung für den Fortgang des Bürgerbegehrens keine Rolle mehr; sie haben keinen gesetzlich vorgesehenen Einfluss auf das Tätigwerden der von ihnen benannten Vertreterinnen oder Vertreter und können diese auch nicht abberufen. Das Bürgerbegehren wiederum ist kein rechts- oder beteiligungsfähiges Gebilde, für das die Vertreterinnen oder Vertreter handeln könnten; es ist vor allem keine (Personen-)Vereinigung i.S.d. Art. 11 Nr. 2 BayVwVfG oder des § 61 Nr. 2 VwGO, sondern bezeichnet lediglich die von allen Unterzeichnenden unterstützte Fragestellung, die durch den Bürgerentscheid beantwortet werden soll (Art. 18a Abs. 1 GO). Die Rechtsstellung der Vertreterinnen oder Vertreter des Bürgerbegehrens ist damit – jedenfalls im Ansatz – vergleichbar derjenigen des Vertrauensmannes eines Volksbegehrens nach § 23 des Ausführungsgesetzes zu Art. 29 Abs. 6 GG oder des Beauftragten eines Volksbegehrens nach Art. 64 LWG. Ähnlich einer Prozessstandschaft machen auch die Vertreterinnen oder Vertreter des Bürgerbegehrens die Interessen der Gesamtheit derjenigen Gemeindebürger im eigenen Namen geltend, die mit ihrer Unterschriftsleistung ihr durch Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV verbürgtes

Recht zur aktiven und unmittelbaren Regelung örtlicher Angelegenheiten wahrgenommen haben.

[15] Auf Grundlage dieser rechtsdogmatischen Überlegungen wird daher weiter gefordert, dass neben dem Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids (Bürgerbegehren), der mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und der Begründung auch die Vertreterinnen oder Vertreter auf jeder einzelnen Unterschriftsliste zu benennen sind. Denn die genannten vier Merkmale bilden in ihrer Summe den Gegenstand des Bürgerbegehrens im Sinn des Gesetzes, den die Gemeindebürger nach Art. 18a Abs. 5 Satz 1 GO unterzeichnen können. Auf alle vier Elemente muss sich der Wille der Unterzeichnenden nachweislich beziehen (vgl. BayVGh, B.v. 4.2.1997 – 4 CE 96.3435 – BayVBl. 1997, 375 unter Verweis auf BayVGh, B.v. 8.7.1996 – 4 CE 96.2182 – juris Rn. 11). Die Vertreter dürfen im Hinblick auf die Bedeutung ihres Amtes keine „selbsternannten“ Vertreter sein, sondern bedürfen der Ermächtigung durch die Unterzeichner. Die Legitimation der Vertreter muss von den Unterzeichnern ausgehen (vgl. BayVGh, B.v. 8.7.1996 – 4 CE 96.2182 – juris Rn. 11).

[16] Der Inhalt eines Bürgerbegehrens ist zudem – v.a. im Hinblick auf Fragestellung und Begründung – durch Auslegung zu ermitteln. So dürfen etwa an die sprachliche Abfassung der Fragestellung keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren/Bürgerentscheid ist so angelegt, dass die Fragestellung von Gemeindebürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können soll. Es kann deshalb notwendig sein und ist zulässig – wie bei Willenserklärungen und Gesetzen auch –, den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln. Bei der Auslegung hält die Rechtsprechung eine „wohlwollende Tendenz“ für gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut für die Bürger handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. Für die Auslegung gilt, dass nicht die subjektive, im Lauf des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren vom Sinn und Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens, sondern nur der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste, maßgeblich ist (vgl. dazu BayVGh, U.v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – juris Rn. 32 unter Verweis auf BayVGh, U.v. 21.3.2012 – 4 B 11.221 – juris Rn. 21 m.w.N.).

[17] Diesen Eckpunkten folgend erachtet es die Kammer vorliegend noch als ausreichend, dass die Klägerin auf den eingereichten Unterschriftslisten des Bürgerbegehrens (nur) als „Verantwortliche“ benannt wird. Denn dem Gebot der wohlwollenden Auslegung folgend – das auch insoweit (und

nicht allein bzgl. Fragestellung und Begründung) Geltung beanspruchen muss – können die Unterzeichnenden diese Formulierung jedenfalls bei einer einzigen im Bürgerbegehren benannten Person (wie vorliegend) nur dahingehend verstehen, dass diese Einzelperson das Bürgerbegehren auch nach außen, insbesondere gegenüber der Gemeinde und ggf. auch vor Gericht, vertreten will. Denn aus der Perspektive eines (objektiv betrachtenden) Bürgers kann diese Bezeichnung auch im Kontext mit dem übrigen Inhalt des Begehrens letztendlich (und auch „praxisnah“) nur dahingehend verstanden werden, dass die Klägerin quasi Initiatorin und „treibende Kraft“ – eben die Verantwortliche – hinter dem Bürgerbegehren ist und dementsprechend um eine Legitimation durch Unterschriftsleistung bittet. Aus Sicht des Bürgers, der zu einer derartigen Unterschrift gebeten wird, wäre es lebensfremd anzunehmen, dass die Klägerin zwar Unterschriften gegen ein bestimmtes Projekt sammelt, diese aber dann nicht weiter nutzen bzw. sie nicht bei der zuständigen Stelle/Gemeinde einreichen würde. Dass es sich nicht um eine bloße Eingabe, sondern spezifisch um ein Bürgerbegehren bzw. den Antrag auf Durchführung eines Bürgerbescheids handelt, wird dabei bereits aus der Überschrift der Unterschriftslisten und auch aus der Formulierung *„Wir sammeln Ihre Unterschrift, um einen Bürgerentscheid zu erreichen“* deutlich. Auch dass das Begehren insoweit von „Wir“, spricht, aber explizit nur eine Verantwortliche benennt, schadet insoweit nicht. Vielmehr kann dies nur so verstanden werden, dass sich zwar mehrere, dem Projekt „Baumarkt“ kritisch gegenüberstehende Bürger dagegen (u.a. durch die Sammlung der notwendigen Unterschriften) engagieren, die Klägerin aber die allein Verantwortliche speziell für das Bürgerbegehren ist.

[18] Anders als bei mehreren Initiatoren bzw. vertretungsberechtigten Personen stellt sich auch nicht die Frage, ob eine Gesamt- oder Einzelvertretungsmacht vorliegen soll. Vor dem Hintergrund der „Wahlfreiheit“ des Art. 18a Abs. 4 GO bzgl. der Benennung von bis zu drei vertretungsberechtigten Personen (vgl. dazu BayVGH, B.v. 28.11.2016 – 4 ZB 16.1610 – juris Rn. 10) mag es bei mehreren Vertretern eines Bürgerbegehrens nicht genügen, wenn sich diese bloß als „Verantwortliche“ bezeichnen. Vorliegend besteht eine solche Rechtsunsicherheit jedoch nicht; es kann schlicht nur eine Einzelvertretung vorliegen.

[19] Insgesamt wurde die Klägerin daher vorliegend durch die Unterzeichner ermächtigt bzw. legitimiert, das von ihr verantwortete Bürgerbegehren zu vertreten. Dass diese Vertretungsbefugnis auch eine Klageerhebung vor

Gericht mit umfasst, ergibt sich bereits aus dem Gesetz, arg. e. Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO, so dass die Klägerin im eigenen Namen klagebefugt ist.

[20] 2. Die Klage ist allerdings unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens „...“ (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

[21] Das Bürgerbegehren ist unzulässig, weil es (jedenfalls zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung, vgl. dazu BayVGh, U.v.18.3.1998 – 4 B 97.3249 – juris Rn. 21) auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist und seine Fragestellung bzw. jedenfalls seine Begründung irreführend sind.

[22] Bei der Entscheidung über die Zulassung eines Bürgerbegehrens sind nicht nur die in Art. 18a Abs. 1 bis 6 GO ausdrücklich aufgeführten Zulässigkeitsvoraussetzungen zu prüfen, vielmehr setzt die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens auch voraus, dass die mit dem Bürgerbegehren verfolgten Ziele mit der Rechtsordnung in Einklang stehen; denn eine möglichst frühzeitige Überprüfung der Vereinbarkeit des Bürgerbegehrens mit dem materiellen Recht dient dazu, unnötigen Verwaltungsaufwand und Kostenrisiken zu vermeiden (sog. materielles Prüfungsrecht, vgl. BayVGh, U.v. 8.5.2006 – 4 BV 05.756 – juris Rn. 21 unter Verweis auf BayVGh, B.v. 10.11.1997 – 4 CE 97.3392 – juris Rn. 18). Daher ist zu prüfen, ob die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme rechtlichen Vorschriften oder vertraglich eingegangenen Verpflichtungen widerspricht. Dies ergibt sich, auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung, bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip. Gemäß Art. 56 Abs. 1 GO muss die gesamte gemeindliche Verwaltungstätigkeit mit der Verfassung und den Gesetzen in Einklang stehen. Es wäre unbefriedigend und unökonomisch, einen Bürgerentscheid zuzulassen, der im Falle seiner Annahme rechtswidrig wäre und daher beanstandet und aufgehoben werden müsste. Dies gilt auch dann, wenn sich die Rechtswidrigkeit des kommunalen Handelns aus einem Verstoß gegen zivilrechtliche Verpflichtungen ergibt (vgl. VG Ansbach, U.v. 6.7. 2006 – AN 4 K 06.00437 – juris Rn. 39 mit Verweis auf BayVGh, U.v. 10.12.1997– 4 B 97.89-93 – BayVBl 1998, 243; vgl. auch VG Göttingen, U.v. 22.11.2019 – 1 A 394/17 – juris Rn. 33 m.w.N.).

[23] Vorliegend zielt aber die Fragestellung auf ein solches rechtswidriges Handeln des Beklagten ab, welches seinen eingegangenen (und auch bereits vollzogenen) zivilrechtlichen Verpflichtungen zuwiderlaufen würde. Denn falls sich die zur Abstimmung berufenen Bürger im Falle eines Bürgerbehalts mehrheitlich dafür entscheiden würden, dass – so die Fragestellung

– der „Gewerbegrund am ...weg neu ausgeschrieben“ und danach nur in Form von kleineren Grundstücken an mehrere Interessenten verkauft wird, wäre der Beklagte verpflichtet, Grundstücke „auszuschreiben“ und zu verkaufen, welche mittlerweile bereits auf den Erwerber übergegangen sind. Dies würde – unabhängig von der zivilrechtlichen Frage, ob es sich bei einer Verpflichtung zur Veräußerung fremden Eigentums um einen Fall der (subjektiven) Unmöglichkeit handelt – jedenfalls den im notariellen Grundstückskaufvertrag vom 20. April 2020 eingegangenen Verpflichtungen widersprechen. Der Beklagte hat infolge des vollzogenen Grundstückskaufvertrags keine Verfügungsgewalt mehr über die Grundstücke, zumal der Erwerber ihm gegenüber geäußert hat, einer Rückübertragung nicht zuzustimmen (s.o.). Dem Beklagten steht insoweit auch weder ein vertragliches Rücktritts- noch eine Art gesetzliches „Sonderkündigungsrecht“ aufgrund eines Bürgerentscheids zu (vgl. *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: September 2020, Nr. 13.08, 1 f) aa) (1); VG Ansbach, U.v. 6.7.2006 – AN 4 K 06.00437 – juris Rn. 41; VG Bayreuth, U.v. 27.9.2016 – B 5 K 15.982 – juris Rn. 39). Dass dem Beklagten möglicherweise noch Optionen in Form des Bauplanungsrechts verbleiben, die Realisierung des Baumarkts zu verhindern oder jedenfalls zu erschweren und auch die Möglichkeit besteht, in „ernsthafte Verhandlungen mit dem bisherigen Erwerber mit dem Ziel einer Rückabwicklung der Kaufverträge“ einzutreten, spielt dabei keine Rolle. Denn die formulierte Fragestellung und damit zugleich Zielsetzung ist insoweit eindeutig und auch keiner – auch wohlwollenden – Auslegung zugänglich. Das allgemeine Risiko, dass ein mit (möglicherweise) zulässigem Inhalt gestartetes Bürgerbegehren infolge veränderter Umstände noch vor der Durchführung des Bürgerentscheids rechtswidrig wird oder sich das angestrebte Ziel nicht mehr erreichen lässt, kann den Initiatoren aber niemand abnehmen (vgl. Zöllner, BayVBl 2013, 129/135)

[24] Aus diesem Grund sind die Fragestellung und Begründung des Bürgerbegehrens zugleich auch irreführend.

[25] Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss ein Bürgerbegehren eine (auf allen Unterschriftenlisten 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 BayVerfGH, 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 Stimmberechtigten können sowohl bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und diesem zur erforderlichen Mindestunterschriftenzahl verhelfen (Art. 18a Abs. 6 GO), als auch bei der nachfolgenden Abstimmung über den Bürgerentscheid nur dann sachgerecht entscheiden, wenn sie den Inhalt des Begehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn in der Fragestellung oder in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird (vgl. BayVGH, U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 33 m.w.N., B.v. 20.1.2012 – 4 CE 11.2771 – juris Rn. 31 m.w.N.). 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 (vgl. BayVGH, U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 35). Diese inhaltliche Kontrolle der Begründung dient dem Ziel, einer Verfälschung des Bürgerwillens vorzubeugen.

[26] Schon die Fragestellung, jedenfalls aber die Begründung des vorliegenden Bürgerbegehrens genügt diesen Vorgaben nicht und verstößt gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot. Entscheidungs- bzw. abstimmungsrelevante wesentliche Umstände werden objektiv irreführend bzw. unzutreffend und unvollständig dargestellt.

[27] Durch die Fragestellung wird – wie oben bereits dargelegt – der Eindruck erweckt, dass der Beklagte ohne weiteres noch über die betreffenden Grundstücke verfügen könne. Weder Fragestellung noch Begründung weisen auf die (objektiv feststehende) Tatsache hin, dass der Beklagte nicht Eigentümer und damit auch nicht mehr Verfügungsberechtigter über die Grundstücke ist. Dass dem Beklagten eine Veräußerung jedenfalls faktisch (derzeit) unmöglich sein dürfte, ist zudem für den Bürger eine wesentliche Tatsache und folglich auch eine abstimmungsrelevante Unvollständigkeit der Fragestellung und Begründung (vgl. dazu BayVGh, B.v. 14.10.2014 – 4 ZB 14.707 – juris Rn. 9). Ebenso wie bei der Zielsetzung ist auch hier eine wohlwollende Auslegung – etwa dahingehend, zunächst alle rechtlichen Möglichkeiten zu ergreifen, um den Grundstückskauf rückabzuwickeln und die Grundstücke dann „neu auszuschreiben“ – nicht möglich (s.o.). Ebenso kommt es nicht darauf an, ob der objektiv wahrheitswidrigen Aussage bzw. Unterlassung auch eine entsprechende Täuschungsabsicht zugrunde lag. Selbst wenn eine ursprünglich zutreffende Darstellung erst durch spätere Entwicklungen unrichtig geworden ist, muss die Begründung (bzw. Fragestellung) als (nunmehr) irreführend beanstandet werden. Wie bereits ausgeführt kann den Initiatoren auch dieses Risiko niemand abnehmen.

[28] Soweit der Bevollmächtigte zu 2) anführt, dass ihm bzw. der Klägerin vor der Beschlussfassung des Marktgemeinderats betreffend die Zurückweisung des Bürgerbegehrens (Gemeinderatssitzung am 16. Juni 2020) nicht hinreichend rechtliches Gehör gewährt worden sei, führt dies ebenfalls zu keiner anderen Bewertung. Bei der Zulassung eines Bürgerbegehrens (Durchführung eines Bürgerentscheids) handelt es sich um eine gebundene Entscheidung ohne dem Beklagten eingeräumtes Ermessen, sodass (etwaige) formelle Fehler während des Verwaltungsverfahrens im Rahmen einer auf Zulassung gerichteten Verpflichtungsklage ohnehin keine Rolle spielen (vgl. auch den Rechtsgedanken des Art. 46 BayVwVfG bezogen auf den Ablehnungsbescheid).

[29] 3. Daher war die Klage mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

[30] 4. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

Beschluss

[31] Der Streitwert wird auf EUR 15.000 festgesetzt. (§ 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz – GKG – i.V.m. Nr. 22.6 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Anmerkung

Ein halber Sieg, der für die Klägerin nicht wirklich hilfreich ist, anderen Bürgerbegehren aber noch zugute kommen mag. Das Gericht bringt im Kern gleich zwei lateinische Sentenzen zur Anwendung (die durchaus einige Weisheit in sich tragen). Zur Frage, ob die Bezeichnung als „Verantwortliche“ reicht oder wie im Gesetz eine „vertretungsberechtigte Person“ benannt werden muss, stützt sich das Gericht letztlich auf die Maxime *falsa demonstratio non nocet*. Und in der Tat dürfte den Unterzeichnenden klar gewesen sein, dass sie mit ihrer Unterschrift der „Verantwortlichen“ (wem sonst?) ein Mandat erteilt haben. In der Sache kommt dann die Maxime *pacta sunt servanda* zur Anwendung. Sofern die Kommune entweder schuldrechtliche Verpflichtungen eingegangen ist oder bereits sachenrechtliche Übereignungsakte vorgenommen hat, ist ein Bürgerentscheid nicht geeignet, im Sinne eines *treaty override* diese zivilrechtlichen Geschäfte für anfechtbar oder nichtig zu erklären. Konsequentermaßen ist es dann auch, missverständliche Formulierungen im Bürgerbegehren zu rügen (ob man gleich von „Täuschungsabsicht“ [Rn. 27] sprechen muss, ist eine andere Frage). Dem Bürgerentscheid aber eine Art von „demokratischer Urgewalt“ anzudichten, die sich über geltendes Recht hinwegzusetzen vermag, leitet das Wasser auf die Mühlen der dogmatischen Gegner der direkten Demokratie.

5.

Rezensionen

Hermann K. Heußner/Arne Pautsch/Fabian Wittreck (Hrsg.):
Direkte Demokratie. Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart:
Boorberg (2021), 814 S., ISBN 978-3-415-06871-1

Einen sehr schlichten Titel trägt dieser Sammelband, aber manchmal ist mit schlichten Worten alles gesagt: Über 30 Forscherinnen und Forscher aus fünf Ländern würdigen mit ihren Beiträgen *Otmar Jung*, der als Vorreiter der Forschung zur direkten Demokratie in Deutschland gelten kann. Dabei ist er nicht einfach Pionier, der die Grundlagen erarbeitete, sondern hat bis heute ein reiches Schrifttum zur Thematik vorgelegt und damit über den sprichwörtlichen Elfenbeinturm hinaus auch die politische Debatte maßgeblich beeinflusst. Der Clou an Jungs Schaffen: Er ist nicht nur examinierter Jurist, sondern auch Politologe und Historiker. Entsprechend disziplinenübergreifend, umfassend, methodisch versiert und differenziert arbeitete er.

Das stellt auch *Dian Schefold* in seiner Laudatio, mit der der Band beginnt, heraus (1-10). Schefolds Text regt an, Jungs Werke (erneut) zu lesen. Dabei hilft das ausführliche Werkverzeichnis des Gewürdigten am Ende des Buches (779-795).

Im weiteren Verlauf des Bandes bleibt es nicht bei Respektsbekundungen und Lobeshymnen, sondern es geht inhaltlich zur Sache. In insgesamt acht Sektionen wird eine Vielzahl von Grundsatz- und Detailfragen behandelt.

Dabei ist der erklärte Anspruch des Bandes, differenzierte Ansichten wiederzugeben und Kontroversen weiterzuführen. Das wird sogleich in der ersten Sektion klar, die mit einem Beitrag von *Frank Decker* eröffnet. Decker ist bekannt als Kritiker der Volksgesetzgebung, also „von unten“ initiiert direktdemokratischer Verfahren. Dies begründet er mit der Unverträglichkeit des Instrumentariums mit der bundesrepublikanischen Verfassungsordnung. Das kann nicht überzeugen: Was wäre denn an einer eher konkordanzdemokratischen Verfassungswirklichkeit verwerflich? Zumal die Gestalt des Bundestags als Arbeitsparlament, Zusammensetzung und Einfluss des Bundesrats sowie der in diesem Kontext stehende Vermittlungsausschuss – die berühmte „Dunkelkammer der Demokratie“ – die Frage aufwerfen, ob nicht schon erhebliche Merkmale einer spezifisch bundesrepublikanischen Konkordanzdemokratie ausgebildet sind und also

Volksgesetzgebung nicht ein schlüssiger Reformschritt wäre. Unabhängig davon wird nicht recht klar, inwiefern die von Decker favorisierten Verfahren des Plebiszits „von oben“ und eines mit hohen Hürden versehenen fakultativen Referendums eine Abhilfe für bestehende Probleme der Verfassungswirklichkeit darstellen können. Das arbeitet auch *Hermann K. Heußner* in seinem Plädoyer für eine halbdirekte Demokratie heraus, wenn er Plebiszite „von oben“ als „Prämie auf die Macht“ entlarvt und sich stattdessen für die dreistufige Volksgesetzgebung (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid) ausspricht. Ebenso deutlich widerspricht *Werner J. Patzelt* Deckers Ausführungen, vertritt im Detail aber andere Auffassungen als Heußner: Während dieser dem fakultativen Referendum nichts abgewinnen kann, sieht Patzelt auch darin ein sinnvolles Instrument – und wohlgemerkt: ein Instrument, kein Element. Darauf legt Patzelt Wert. Denn „Elemente“ klinge zu statisch und dekorativ, impliziere schlimmstenfalls also reine Geschmacksfragen. Demgegenüber seien Instrumente etwas „fein justierbare[s]“ (97). Damit werde das Augenmerk stärker auf die von bestimmten Rahmenbedingungen abhängige Nützlichkeit direkter Demokratie gelenkt – ein hilfreicher Beitrag zur Versachlichung der Debatte.

Ebenfalls ins Sektion I legen *Bernd Grzeszick* und *Arne Pautsch* zwei konträre Ansichten zur unverbindlichen Volksbefragung vor. Während Grzeszick mit Blick auf die bayerischen Regelungen zuversichtlich ist, eine verfassungsgemäße Lösung finden zu können, die die Oppositionsrechte nicht beschneidet, und das Risiko eines regelmäßigen Akklamationsinstruments für gering hält, sieht Pautsch die Sache ebenfalls mit Blick nach Bayern kritisch: Die von oben initiierte, nicht bindende Befragung erweist sich mit Pautsch als schädlicher Störfall der (direkten) Demokratie, da das Instrument nicht nur die Rechte der Opposition, sondern auch die bestehenden Volksrechte relativiere. Denn während die parlamentarische Mehrheit mittels Befragung ohne großen Aufwand Abstimmungen ansetzen könne, bleibe den Bürgerinnen und Bürgern kein Gegengewicht, da für das Einbringen einer entgegengesetzten Fragestellung eine langwierige Unterschriftensammlung nötig ist – die „Zeitsouveränität“ (159) liege bei der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit.

Auch die weiteren Aufsätze sind spannend und lehrreich. *Nadja Braun Binder* befasst sich mit der Verbindung von direkter Demokratie und Digitalisierung in der Schweiz. Dabei erweist sich die Zukunft des E-Voting als durchaus offen. Die Möglichkeit digital unterstützter Unterschriftensammlungen für Initiativ- wie Referendumsbegehren verschaffe aber auch wenig oder nicht organisierten Gruppen „die sog. ‚Referendumsmacht‘“ (176), womit die direkte Demokratie bürger- und anwendungsfreundlicher wird.

Theo Schiller kommt in seiner Analyse des Verhältnisses von Parteien und direkter Demokratie in Europa zu einem wichtigen Fazit: Gerade die AfD, die trotz des offensichtlichen Widerspruchs zu ihrer sonstigen Programmatik gern lauthals direkte Demokratie fordert, habe die altbekannte Sorge, Volksbegehren und Volksentscheid beförderten Populismus, neu angefacht. Dieselbe AfD aber eigne sich zur „Gegenprobe“ (228): Schließlich habe die AfD gerade als Partei und auf dem Weg von Wahlen Erfolg. Damit zeige sich: „auch Parlamentarismus, Parteiendemokratie und Wahlen eignen sich für Populismus und Demagogie“ (228).

Volker Haug konstatiert ein Beharren deutscher Verfassungsgerichte auf Relevanzfiltern wie Zustimmungsquoren, das er aber nicht vorbehaltlos zu teilen vermag. Denn unecht gescheiterte Volksentscheide führten zu Enttäuschung und Unzufriedenheit und damit nicht zur erhofften Befriedung oder zu einer gesteigerten Akzeptanz des konkreten oder allgemein des demokratischen Verfahrens. Vor diesen Befunden überrascht aber auch Haugs anderer wesentlicher Befund nicht: die Tendenz der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, Parlamente gegenüber der Volksgesetzgebung zu stärken, obwohl eine solche Auffassung juristisch vor dem Hintergrund von Art. 20 Abs. 2 GG nicht unumstritten ist. Insbesondere das Hamburger Verfassungsgericht lege freimütig ein eigenwilliges Souveränitätsverständnis an den Tag. Aus dem quantitativen Vorrang der Parlaments- vor der Volksgesetzgebung leite sich aber, so Haug überzeugend, keineswegs automatisch ein qualitativer ab.

Hans-Herbert von Arnims Beitrag überrascht zunächst, befasst er sich doch mit der Wahlrechtsproblematik wachsender Parlamente. Wie sich das in die Festschrift einfügt, wird aber schnell klar: Direkte Demokratie könne – zumal auf Länderebene, wo die Instrumente schon bestehen – Abhilfe schaffen, so von Arnims These.

„Der Zeitpunkt der Einführung der Instrumente von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bedeutet nicht zwangsläufig, dass diejenigen Bundesländer, die diese plebiszitären Elemente früher einführten als andere, auch heute noch eine Vorreiterrolle haben“, stellt *Jan Seybold* fest (353). Das möchte man insbesondere in Baden-Württemberg, wo es die Instrumente mit Abstand am längsten gibt, einer jeden Landesregierung gerne ins Stammbuch schreiben. Insgesamt liefert Seybold durch den – nicht abschließenden – Vergleich der Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bundesländern einen erhellenden Beitrag, an dessen Ende auch einige Überlegungen zu zukünftigen Entwicklungen angestellt werden. Insbesondere zeigt Seybold sich skeptisch bei Regelungen zu E-Voting, egal ob nun Wahlen oder Abstimmungen betroffen seien. Hingegen

wögen die Bedenken bei der digitalen Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren weniger schwer und böten die technischen Möglichkeiten sogar die Chance auf weniger Verwaltungsaufwand bei der Unterschriftenprüfung.

Frank Rehmet und *Tim Willy Weber* werfen einen vergleichenden Blick auf Volksinitiative und fakultatives Referendum in 43 europäischen Staaten. Daraus leiten sie ein hohes wechselseitiges Lernpotenzial ab: Man könne sich in anderen Ländern anschauen, was funktioniert und was nicht – ohne dabei spezifische Umstände wie verfassungsrechtliche Vorgaben aus den Augen zu verlieren. Zudem stellen Rehmet und Weber fest, dass mehr Abstimmungspraxis erwartungsgemäß zu mehr positiven Erfahrungen führt – direkte Demokratie als Bildungsveranstaltung. Zugleich aber komme mehr Praxis vor allem dann zustande, wenn Abstimmungen obligatorisch oder von unten initiiert werden.

Axel Tschentscher beobachtet in der Schweiz Debatten über Reformen, aber auch über Erschwerungen direkter Demokratie. Dass dabei eher unnötige Verschärfungen mehr Anklang in der Politik finden als dringend nötige Verbesserungen, wirft die Frage auf, ob der in Deutschland mantraartig vorgebrachte Einwand gegen direkte Demokratie, in der Schweiz habe man nun mal „andere Traditionen“ (die ja dort auch erst entstehen mussten), nicht ein Feigenblatt ist und es sich hier wie dort um eine Machtfrage handelt, die gewählte Vertreter gern in ihrem Sinne entschieden wüssten.

Einen Vergleich zwischen der Schweiz und Liechtenstein nimmt *Wilfried Marxer* vor. Dabei entpuppt sich Liechtenstein, das seine Regelungen wesentlich nach Schweizer Vorbild gestaltet hat, in Sachen Grundrechtsschutz restriktiver: Initiativen müssen zwingend mit Verfassung und bestehenden Staatsverträgen in Einklang stehen, im Konfliktfall kommt dem Verfassungsgericht eine Schlichtungsfunktion ein. Insgesamt zeigt der Vergleich eine hohe Akzeptanz von sowohl repräsentativ- als auch direktdemokratischen Verfahren in beiden Ländern, woraus Marxer den Rat an andere Staaten ableitet, mehr direkte Demokratie zu wagen.

Spannend ist der Versuch von *Hans-Joachim Lauth* und *Lukas Lemm*, direkte Demokratie und die Qualität von Demokratie in Beziehung zu setzen. Entgegen der Erwartung ist ein solcher Zusammenhang eher schwach ausgeprägt. Dies könne daran liegen, dass Konzepte zur Messung demokratischer Qualität fast ausnahmslos direkte Demokratie nicht berücksichtigen, hingegen Ansätze, nach denen direkte Demokratie die demokratische Qualität steigere, „ein spezifisches Verständnis von der Qualität der Demokratie“ voraussetzten. Hier seien dringend weitere, differenziertere Forschungen nötig.

„Direkte Demokratie aus ökonomischer Sicht“ (593) betrachtet *Reiner Eichenberger*. Wer Eichenbergers fachlichen Hintergrund nicht kennt, könnte geneigt sein, Vorurteilen zu verfallen und nun eine eher skeptische Haltung zu erwarten, die Sorge vor dem Bürger als großem Verhinderer. Weit gefehlt: Eichenberger betrachtet Politik als einen Markt politischer Dienstleistungen, der wie jeder andere Markt infolge unzureichender Informationen der Marktteilnehmer versagen könne. Direkte Demokratie leiste hier Abhilfe, weil in der Debatte, die Volksentscheide vorausgeht, Bürger und Politiker viel lernen, also Informationen gewinnen. Eichenberger geht sogar noch weiter: Nicht nur verweist er auf weit überwiegend positive empirische Befunde zur Wirkung direkter Demokratie, sondern er nimmt an, dieser Effekt werde wissenschaftlich eher unterschätzt, weil er statistisch schwer zu erfassen sei. Und er spricht sich klar gegen einen zu weitgehenden Haushaltsvorbehalt, der nur seinerseits hohe Kosten erzeuge, und gegen Teilnahme- und Zustimmungsquoren aus, die falsche Anreize setzten.

Angelika Vetter und *Jan A. Velimsky* untersuchen die soziale Selektivität von Bürgerentscheiden und Kommunalwahlen. Sie unterziehen die gängige Annahme, direkte Demokratie sei eine Exklusivveranstaltung der sozioökonomisch Bessergestellten, einer empirischen Überprüfung. Interessanterweise stellt sich heraus: Kommunale Bürgerentscheide sind sozial selektiv, aber nicht selektiver als Kommunalwahlen. Oft gilt sogar das Gegenteil. Vetter und Velimsky erklären das mit der Rational-Choice-Theorie: Es sei wesentlich leichter, sich über eine einzelne Sachfrage zu informieren sowie das Gewicht der eigenen Stimme und die Folgen der Abstimmung für das eigene Leben abzuschätzen als Parteiprogramme zu vergleichen, sich mit den zur Wahl stehenden Personen zu befassen und den Einfluss der eigenen Stimme zu bestimmen, von den Folgen für die eigene Lebenswirklichkeit zu schweigen. Dennoch können Vetter und Velimsky nicht leichthin direkte Demokratie als Heilmittel für soziale Selektivität anpreisen. Denn selektiv sind demokratische Prozesse immer. Ferner zeigen sich oft in derselben Stadt deutlich Abweichungen bei der Teilhabe an verschiedenen Bürgerentscheiden. Den Gründen für diese Schwankungen müsse stärker auf die Spur gegangen werden.

Am Ende bietet der Sammelband nicht nur Neues, dafür aber umso umfassender eine Bestandsaufnahme des Forschungsstandes. Zu kritisieren gibt es wenig. Bedauerlich ist etwa, dass in keinem Beitrag Chancen und Grenzen der Verzahnung von Volksabstimmungen mit gelosten Bürgerräten ausgelotet werden. Mit den irischen Erfahrungen zu den Themen Abtreibung und Ehe für alle hätte hier noch Diskussionsstoff bestanden, und

die kanadischen Fallbeispiele zum Thema Wahlrecht hätten eine interessante Ergänzung zu den Ausführungen von Arnims geboten.

Ganz besonders aber eine Facette vermisst man: Nicht ein genuin historischer Beitrag ist enthalten, was angesichts des Werdegangs des Jubilars Jung doch überrascht. Man hätte hier etwa an Jungs Forschungen zur Volksgesetzgebung in der Weimarer Republik, der Volksabstimmungspraxis der Nazis und zum Verzicht des Parlamentarischen Rats auf Volksgesetzgebung im Grundgesetz anknüpfen können. Denn in der heutigen Debatte wird der Verzicht von 1949 noch immer oft mit den „Weimarer Erfahrungen“ erklärt. Sachlich gibt es dafür keinen stichhaltigen Anhaltspunkt: Nicht nur waren Volksbegehren und Volksentscheid auf Reichsebene aufgrund hoher Hürden eher stumpfe Schwerter – der einzige Autor im Band, der auf Weimar etwas gründlicher eingeht, ist Werner J. Patzelt (105-107). Vielmehr wird auch nicht selten der Missbrauch des Instruments Volksentscheid im NS-Regime gern mit der Praxis der Weimarer Republik konfundiert. Vor allem aber stand die Entscheidung des Parlamentarischen Rates am Ende weder im Schatten Weimars noch im Schatten Hitlers, sondern ganz im Zeichen des entstehenden Ost-West-Konflikts, wie Jung 1995 in einer eingehenden Studie dargelegt hat; es gibt keinen Grund, seine Erkenntnisse grundlegend zu verwerfen.

Ebenfalls hätte der Weg, wie die Volksgesetzgebung überhaupt ihren Weg in die Weimarer Verfassung finden konnte, nachgezeichnet werden können, denn das Vorhandensein direkter Demokratie in der Reichsverfassung ist ja keineswegs selbstverständlich, gerade auf der Folie des demokratiehistorisch zumindest ambivalent einzuschätzenden Kaiserreichs.

In gleicher Weise wären die historischen Entstehungsbedingungen der Schweizer Konkordanzdemokratie aufschlussreich gewesen. Nicht zuletzt hätte mit Blick auf die Anwendung von Volksabstimmungen „von oben“ durch Napoleon und Napoleon III. Heußners Argument der „Prämie auf die Macht“ historisch erhärtet werden können.

Doch sind das angesichts des Umfangs und der dargebotenen Vielfalt nur geringfügige Einwände. Dass die Lektüre für Laien eher ermüdend sein dürfte, ist ebenfalls kein valides Argument gegen eine Festschrift. Wer sich künftig wissenschaftlich mit direkter Demokratie befasst, wird an diesem Sammelband als Hilfsmittel und Nachschlagewerk nicht vorbeikommen.

Philipp Deeg

6.

Neue Literatur

Neue Literatur (2021)

Nadja Braun Binder/Anna-Lia Käslin-Tanduo

- Alber, Elisabeth*: Italiens Regionen und deliberative Demokratie: Konzepte, Normenwerke, Anwendungsbeispiele, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden 2021, S. 187–218.
- Alemanno, Alberto*: Citizen Participation and the Future of Europe: A View from Academia, in: Alemanno, Alberto/Organ, James (Hrsg.): Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?, London/New York 2021, S. 13–24.
- Alemanno, Alberto/Organ, James*: The Case for Citizen Participation in the European Union: A Theoretical Perspective on EU Participatory Democracy, in: Alemanno, Alberto/Organ (Hrsg.): Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?, London/New York 2021, S. 1–12.
- Alvizatos, Nicos C.*: Revisions of the Code of Good Practice On Referendums, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 19–23.
- Altman, David*: Citizenship and contemporary direct democracy, Cambridge 2021.
- Ammann, Odile*: Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig? Zur Bedeutung von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2020, Baden-Baden 2021, S. 88–113.
- Ansel, Nicholas*: Advancing Criminal Reform through Ballot Initiatives, in: Arizona State Law Journal 53, 1/2021, S. 273–332.
- Arndt, Ulrich*: Das Gesetz über die Dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg: eine Wegmarke für die Bürgerbeteiligung, in: DVBl 11/2021, S. 705–711.
- Atikan, Ece Özlem*: The Shifting Will of the People: The Case of EU Referendums, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 109–135.
- Auer, Christoph*: Interventionen bei Wahlen und Abstimmungen: Auswege und neue Lösungsansätze, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 5/2021, S. 245–246.
- Baraník, Kamil*: Slovakia, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 176–194.
- Barberà, Oscar*: All fake? Information disorders and the 2017 referendum in Catalonia, in: Baume, Sandrine/Boillet, Véronique/Martenet, Vincent (Hrsg.): Misinformation in Referenda, London 2021, S. 281–298.
- Bartolucci, Mattéo*: Le référendum d'initiative partagée: tirer les leçons de l'expérience constitutionnelle française, in: Revue française de droit constitutionnel 128/2021, S. 3–19.

- Bätge, Frank*: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 387–410.
- Bätge, Frank*: Juristische Aspekte der politischen Partizipation, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 29–45.
- Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben*: Politische Partizipation (Einführung, Begriffsklärung, Einordnung), in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 3–27.
- Batory, Agnes*: Hungary's EU Refugee Relocation Quota Referendum: 'Let's Send a Message to Brussels', in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 649–693.
- Batthyány, Philipp*: Der Wert der liberalen Demokratie, in: Walterscheid, Heike/Petersen, Thomas (Hrsg.): Wie soll das Volk entscheiden? Chancen, Risiken und Voraussetzungen der direkten Demokratie, Wiesbaden 2021, S. 65–85.
- Baume Sandrine*: Why informed opinions matter for democracy and why misinformation should not be underestimated in referendum processes, in: Baume, Sandrine/Boillet, Véronique/Martenet, Vincent (Hrsg.): Misinformation in Referenda, London 2021, S. 38–54.
- Beach, Derek*: 'If You Can't Join Them...': Explaining No Votes in Danish EU Referendums, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 537–552.
- Belser, Eva Maria*: Direkte und deliberative Demokratien der Schweiz: Vom Volk, das nicht nur mitredet, sondern entscheidet – und dennoch nicht immer das letzte Wort haben sollte, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden 2021, S. 127–164.
- Beriger, Julian Ivan*: Russia, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 236–261.
- Bernardi, Luca/Johns, Robert*: Depression and attitudes to change in referendums: the case of Brexit, in: European Journal of Political Research 60/2, S. 339–358.
- Bernhard, Laurent*: Fact-checking direct democracy: When journalists set out to correct misinformation, in: Baume, Sandrine/Boillet, Véronique/Martenet, Vincent (Hrsg.): Misinformation in Referenda, London 2021, S. 77–90.
- Besson, Michel/Boillet, Véronique*: The guarantee of political rights in view of misinformation: Is new regulation needed for Swiss referenda?, in: Baume, Sandrine/Boillet, Véronique/Martenet, Vincent (Hrsg.): Misinformation in Referenda, London 2021, S. 235–256.
- Biaggini, Giovanni*: Die Volksabstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative vor Bundesgericht – Einblicke in die höchstrichterliche Innovationswerkstatt aus Anlass des Nichteintretensentscheids BGE 147 I 194 und der Abschreibungs-Verfügung vom 23. März 2021, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 11/2021, S. 614–628.
- Biaggini, Giovanni*: «Dieses Versprechen kann die Initiative nicht halten» – und was daraus für die Beurteilung der Gültigkeit folgt, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2/2021, S. 90–104.

- Birgelis, Martins*: Latvia, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 214–235.
- Blick, Andrew*: The United Kingdom Parliamentary Voting System Referendum of 2011, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 267–285.
- Boc, Mihaela*: Citizens' Direct Involvement in the Decision-Making Process of the Local Government – Participatory Budgeting. Case Study: Cluj-Napoca, Romania, in: Annals of the Constantin Brancusi University of Targu Jiu Juridical Sciences 1/2021, S. 67–80.
- Bourgeois, Isabelle/Lasserre René*: Voraussetzungen für die Entwicklung direkter Demokratie – Lehren aus dem deutsch-französischen Systemvergleich, in: Walterscheid, Heike/Petersen, Thomas (Hrsg.): Wie soll das Volk entscheiden? Chancen, Risiken und Voraussetzungen der direkten Demokratie, Wiesbaden 2021, S. 115–136.
- Braun Binder, Nadja*: Direkte Demokratie und Digitalisierung in der Schweiz, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 163–176.
- Braun Binder, Nadja/Glaser, Andreas*: Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 11/2021, S. 591–613.
- Brinkmann, Christopher M.*: Crossmediales Wissensmanagement auf kommunaler Ebene: Bürgerbeteiligung, Netzwerke, Kommunikation, Wiesbaden 2021.
- Brockmann, Nils Arne*: Wenn Parlamente vors Volk ziehen: Ratsreferenden in der kommunalen Demokratie, Bielefeld 2021.
- Büßigjäger, Peter/Schmarek, Christoph*: Die Praxis der direkten und deliberativen Demokratie in Österreich, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden 2021, S. 105–126.
- Burgi, Martin/Wolff, Daniel*: Repräsentative und plebiszitäre Demokratie auf Kommunal-ebene: Ordnungsbedarf im Konkurrenzverhältnis, in: NdsVBl 2, 3/2021, S. 65–70.
- Burkhardt, Fabian/Dollbaum, Jan Matti*: Belarus vor dem Referendum 2022: Verfassungsreform und Protestbereitschaft, in: Belarus-Analysen Nr. 58, S. 7–11.
- Cassidy, Jennifer*: How post-truth politics transformed and shaped the outcome of the 2016 Brexit referendum, in: Giusti, Serena/Piras, Elisa (Hrsg.): Democracy and fake news: information manipulation and post-truth politics, London 2021.
- Cengiz, Firat*: Bringing the Citizen Back into EU Democracy: What Can Deliberative Democracy Offer?, in: Alemanno, Alberto/Organ (Hrsg.): Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?, London/New York 2021, S. 117–132.
- Church, Clive H.*: Swiss Votes on Church, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 601–624.
- Curtice, John*: The Scottish Independence Referendum of 2014, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 287–306.
- Das, Abhiraj/Naik, Sarvotham*: India as a Participatory Democracy & the Central Vista Judgement: A Discussion, in: GNLU Law Review 8/2021, S. 1–21.
- Decker, Frank*: Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt?, in: ZParl 1/2021, S. 125–140.
- Decker, Frank*: Bürgerräte – ein Weg aus der Repräsentationskrise?, in: NG, FH 5/2021, S. 35–39.

- Decker, Frank:* Volksgesetzgebung im parlamentarisch-repräsentativen System: ein verfassungspolitischer Irrweg, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021, S. 13–44.
- Decker, Frank:* Mythos direkte Demokratie. Lässt sich das Repräsentativsystem durch plebiszitäre Verfahren verbessern?, in: Hering, Hendrik (Hrsg.): *Parlamentarische Demokratie heute und morgen: Erwartungen, Herausforderungen, Ideen*, Frankfurt am Main 2021, S. 33–40.
- Descamps, Carmen/Plotka, Julian:* Hohe Erwartungen und großes Potenzial – die Reform der Europäischen Bürgerinitiative kann Einiges erreichen, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): *Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen*, Baden-Baden 2021, S. 259–286.
- De Groot, Maarten:* Let Us Gain Control over the Future of Europe! The Case for Citizen-Driven EU Treaty Change, in: Alemanno, Alberto/Organ (Hrsg.): *Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?*, London/New York 2021, S. 187–200.
- De Jonge, Léonie/Petry, Ralph:* Luxembourg: The 2015 Referendum on Voting Rights for Foreign Residents, in: Smith, Julie (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of European Referendums*, Cham 2021, S. 385–403.
- De Vries, Catherine E./Hobolt, Sarah B./Proksch, Sven-Oliver/Slapin, Jonathan B.:* Electoral Systems and Direct Democracy, in: Dies.: *Foundations of European Politics: A Comparative Approach*, Oxford 2021, S. 89–111.
- Dörner, Christine/Ossowski Hanna:* Unterstützung politischer Partizipation durch Netzwerke – Die Allianz für vielfältige Demokratie, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): *Politische Partizipation*, Wiesbaden 2021, S. 317–335.
- Donovan, Todd/Smith, Daniel A.:* Direct Democracy and Political Speech in the United States, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021, S. 519–530.
- Drinkwater, Stephen/Jennings, Colin:* The Brexit referendum and three types of regret, Bonn 2021.
- Effing, Klaus:* Politische Partizipation im ländlichen Raum, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): *Politische Partizipation*, Wiesbaden 2021, S. 83–93.
- Eichenberger, Reiner:* Citius, altius, fortius: Direkte Demokratie aus ökonomischer Sicht, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021, S. 593–618.
- Eilders, Christiane/Niederelz, Christopher:* Diskurse im Rahmen politischer Partizipation, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): *Politische Partizipation*, Wiesbaden 2021, S. 373–392.
- Eppler, Annegret:* Direkte Demokratie im EU-Mehrebenensystem in Zeiten des Populismus, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): *Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen*, Baden-Baden 2021, S. 241–258.
- Emmanuel, Christopher S.:* A Critical Look at the First 50 Years of Florida's "Citizen" Initiative Process, in: *Stetson Law Review* 51, 1/2021, S. 1–28.
- Fässler, David:* Die Aufhebung eidgenössischer Volksabstimmungen, in: *AJP/PJA Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle* 4/2021, S. 486–494.

- Fatin-Rouge Stefanini, Marthe*: France, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 107–134.
- Finkenzeller, Xaver/Feuersinger, Andreas*: Die Begründung von Bürgerbegehren - Herzstück der plebiszitären Bürgerbeteiligung, in: KommunalPraxis BY 2021, S. 166–169.
- Flattet, Maxime*: Démocratie directe et aménagement du territoire: droits populaires en matière de planification du territoire, Genf u.a. 2021.
- Flattet, Maxime*: La stabilité des plans en cas d'initiative populaire, in: BR Baurecht 2021, S. 314–316.
- Forgács, Anna*: Hungary, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 195–213.
- Fossum, John Erik/Rosén, Guri*: Referendums: Norway 1972 and 1994, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 449–468.
- Frieß, Dennis*: Deliberation als anspruchsvolle Form von Öffentlichkeitsbeteiligung, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 113–129.
- Geschwind, Stephan/Rösel, Felix*: Bürger wollen niedrigere Steuern als Parlamente (manchmal zumindest), in: ifo Dresden berichtet 5/2021, S. 7–9.
- Gamper, Anna*: Anspruch und Wirklichkeit direkter Demokratie im Mehrebenensystem, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden 2021, S. 15–38.
- Garcia Canclini, Néstor*: Demokratie im digitalen Kapitalismus: wie Bürger*innen durch Algorithmen ersetzt werden, übersetzt von Ann-Kathrin Lauer, Bielefeld 2021.
- Garçon, François*: France, démocratie défailante: il est temps de s'inspirer de la Suisse, Paris 2021.
- Garrone, Pierre*: The Code of Good Practice on Referendums, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 11–18.
- Geißel, Brigitte/Guasti, Petra*: Claims of Representation: Between Representation and Democratic Innovations, in: Frontiers in Political Science 26. März 2021, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2021.591544/full> (Zugriff 20.05.2022).
- Geißel, Brigitte/Hoffmann, Felix/Dean, Rikki/Jung, Stefan*: Bürgerräte als Ergänzung der parlamentarischen Demokratie: Lehren vom "Bürgerrat Demokratie", in: Hering, Hendrik (Hrsg.): Parlamentarische Demokratie heute und morgen: Erwartungen, Herausforderungen, Ideen, Frankfurt am Main 2021, S. 53–69.
- Geißel, Brigitte/Krämling, Anna*: Direkte Demokratie kann gleichheitsfördernd sein, mdmagazin – Zeitschrift für direkte Demokratie 2, 2021, S. 42–43.
- Gesemann, Frank/Riede, Milena*: Potenziale der Gemeinwesenarbeit für lokale Demokratie: Abschlussbericht, in: vhw-Schriftenreihe Nr. 21, S. 7–129.
- Gfeller, Katja/Glaser, Andreas/Lehner, Irina*: E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtssetzungsbedarf, in: LeGes 32, 1/2021, Nr. 10.
- Glaab, Manuela*: Innovative Formen der Bürgerbeteiligung. Welche Potenziale und Grenzen beinhalten Bürgerräte?, in: Fischer-Bollin, Peter (Hrsg.): Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung, Berlin 2021, S. 8–26.

- Glaser, Andreas/Schäfer, Marianne: Die Gültigkeit von Volksinitiativen als Gegenstand kantonalen Verfassungsgerichtsbarkeit, ZSR Zeitschrift für Schweizerisches Recht 140, 1/2021, S. 69–99.
- Glencross, Andrew: History, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 49–66.
- Grzeszick, Bernd: Die Volksbefragung – Plebiszit von oben oder Belebung der Demokratie?, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 127–142.
- Hall, Joshua C./Horpedah, Jeremy/Stephenson, E. Frank: Collective action problems and direct democracy: an analysis of Georgia's 2010 trauma care funding amendment, in: Economies 9, 2/2021, 65, S. 1–9.
- Haug, Volker M.: Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie – auf welcher Seite steht die Verfassungsgerichtsbarkeit?, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 231–244.
- Hauenschild, Wolf-Dieter: Wir brauchen nicht mehr Demokratie, sondern mehr Demokraten: eine Streitschrift, Darmstadt 2021.
- Haunschild, Jasmin/Demuth, Kilian/Geiß, Henri-Jacques/Richter, Christian/Reuter, Christian: Nutzer, Sammler, Entscheidungsträger? Arten der Bürgerbeteiligung in Smart Cities, in: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik 58, S. 1129–1147.
- Hayward, Katy: The 1998 Good Friday (Belfast) Agreement Referendums in Northern Ireland and the Republic of Ireland, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 247–265.
- Heilsberger, Lars: Politische Partizipation an Hochschulen, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 275–293.
- Heimbach-Steins, Marianne: (Politische) Bildung als Grundvoraussetzung für Partizipation, in: Dabrowski, Martin/Radtke, Mark/Ehret, Patricia (Hrsg.): Demokratie – Gerechtigkeit – Partizipation, Paderborn 2021, S. 149–174.
- Hertzke, Achim: Online-Partizipation beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.: Förderung im innerverbandlichen Kontext nachhaltiger Entwicklung, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 295–316.
- Heußner, Hermann K.: Die Demokratie muss halbdirekt sein – Die Notwendigkeit der Volksgesetzgebung auf Bundesebene, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 45–96.
- Hieber, Thomas: Die Reform der Europäischen Bürgerinitiative: The Best Is Yet To Come?, in: ZG 36, 2/2021, S. 162–178.
- Holland-Cunz, Barbara: Weder minimalistische Repräsentation noch eine Versammlung von Freundinnen. Direkte Demokratie in der feministischen Politikwissenschaft, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 645–662.
- Holznagel, Bernd/Hemmer-Halswick, Maximilian: Securing rational discourse surrounding referenda in Germany, in: Baume, Sandrine/Boillet, Véronique/Martenet, Vincent (Hrsg.): Misinformation in Referenda, London 2021, S. 150–168.
- Hophan, Alfonso C.: Die Verfassungsrevolution an der Glarner Landsgemeinde von 1836: ein Beitrag zur Glarner Demokratie- und Verfassungsgeschichte, Zürich/St. Gallen 2021.

- Horn, Walter:* Democratic theory naturalized: the foundations of distilled populism, Lanham 2021.
- Hornig, Eike-Christian:* Direkte Demokratie in Italien –zwischen Reform und Beharrung, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 471–498.
- Hudson, Alexander:* The veil of participation: citizens and political parties in constitution-making processes, Cambridge u.a. 2021.
- Huke, Nikolai:* Ohnmacht in der Demokratie: Das gebrochene Versprechen politischer Teilhabe, Bielefeld 2021.
- Hummer, Waldemar:* Die Ablehnung der Schweizer Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)», in: EuZ Zeitschrift für Europarecht 2021, S. 42–56.
- Husein, Timur:* Scheitert „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ an ungültigen Stimmen?: Teilnahmerecht von Ausländern am Volksgesetzgebungsverfahren, in: Verfassungsblog 2021/6/26, <https://verfassungsblog.de/dw-stimmen/> (Zugriff 23.05.2022).
- Ibi, Henri:* Italy, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 65–85.
- Kalaycıoğlu, Ersin/Kocapınar, Gülnur:* Turkey's Constitutional Referendum: The 16 April 2017 Referendum in Historical Perspective, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 405–426.
- Karimi, Sirvan:* Public Administration and Democracy: The Virtue and Limit of Participatory Democracy as a Democratic Innovation, in: Technium Social Sciences Journal 15, 2021, S. 493–506.
- Kiefer, Andreas:* Gegenwart und Zukunft der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung: Die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen und des Europarates, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden 2021, S. 219–240.
- Kies, Raphael:* Reinforcing Citizens' Participation by Reforming European Commission Public Consultations, in: Alemanno, Alberto/Organ (Hrsg.): Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?, London/New York 2021, S. 133–144.
- Knauff, Matthias:* Die Europäische Bürgerinitiative: Modernisierung, Corona und praktische Erfahrungen, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2020, Baden-Baden 2021, S. 62–87.
- Kössler, Karl:* Demokratiemodelle in den Autonomen Gemeinschaften Spaniens: Zwischen verfassungsrechtlicher Prägung und Pluralismus durch autonome Gestaltung, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden 2021, S. 165–186.
- Kohler, Georg:* Volkssouveränität und Direkte Demokratie: über einen zweideutigen Begriff und das aktuelle Problem der Schweiz, in: Lindenau, Mathias/Meier Kressing, Marcel (Hrsg.): Herausforderungen für die Demokratie: Überlegungen zu Skepsis, Kohärenz, Macht und Repräsentation, Bielefeld 2021, S. 95–118.
- Kost, Andreas:* Die Entwicklung der direkten Demokratie in Nordrhein-Westfalen, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 331–348.

- Kranenpohl, Uwe*: «Rettet die Bienen!» – Das Volksbegehren ‘Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern’, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021, S. 305–330.
- Kreis, Georg*: Il paese dei plebisciti, in: *The Passenger* 15, 2021, S. 51–63.
- Krick, Eva*: Demokratisierung durch Partizipation? Die Mehrebenenbeteiligung an der Endlagersuche in Deutschland, in: *PVS* 62, 2/2021, S. 281–306.
- Kropp, Sabine*: Zur Einbettung von Foren deliberativer Demokratie in repräsentative Institutionen, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): *Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen*, Baden-Baden 2021, S. 39–58.
- Kruse, Jörn*: *Bürger an die Macht: wie unsere Demokratie besser funktioniert*, Stuttgart 2021.
- Kübler, Lukas/Leggewie, Claus/Nanz, Patrizia*: Demokratische Innovation durch Bürgerräte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 26-27/2021, Seite 47–53.
- Küppers, Anne*: *Urwahlen auf Landesebene: Ursachen und Konsequenzen der Demokratisierung innerparteilicher Willensbildung bei SPD und CDU*, Baden-Baden 2021.
- Laffan, Brigid*: Referendums on EU Treaty Reform: Revisiting the Result in Second Referendums, in: Smith, Julie (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of European Referendums*, Cham 2021, S. 563–581.
- Landemore, Hélène*: *Open democracy: reinventing popular rule for the twenty-first century*, Princeton 2021.
- Langer, Lorenz*: Demokratische Mitsprache im bilateralen Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union: mögliche Implikationen eines institutionellen Rahmenabkommens, in: *EuZ Zeitschrift für Europarecht* 2021, S. 147–167.
- Lauth, Hans-Joachim/Lemm, Lukas*: Direkte Demokratie und die Qualität der Demokratie, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021, S. 563–592.
- Legrand, Philipp*: Politische Partizipation im Bürgerbewusstsein von Bundesfreiwilligen: Perspektiven zur Gestaltung von Politischen Bildungsseminaren im Bundesfreiwilligendienst, Wiesbaden 2021.
- Levy, Ron/O’Flynn, Ian/Kong, Hoi L.*: *Deliberate peace referendums*, Oxford 2021.
- Lord, Christopher*: Referendums and Democratic Theory, in: Smith, Julie (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of European Referendums*, Cham 2021, S. 29–48.
- Maes, Christophe/Deseure, Brecht/ Van Combrugge, Ronald*: Pulling the Curtain on the National Sovereignty Myth. Sovereignty and Referendums in Belgian Constitutional Doctrine, in: Deseure, Brecht/Geenens, Raf/Sottiaux, Stefan (Hrsg.): *Sovereignty, civic participation, and constitutional law: the people versus the nation in Belgium*, New York u.a. 2021, S. 191–215.
- Malecka-Lyszczyk, Magdalena/Malysa-Sulinska, Katarzyna*: The Universal Right to File Petitions as a Contemporary Challenge for Legal Studies, in: *Bialostockie Studia Prawnicze* 26, 7/2021, S. 141–160.
- Marinica, Claudia Elena*: Achieving Better Citizen Participation in European Union Activity – Facts and Perspectives, in: *Academic Journal of Law and Governance* 9, 2021, S. 46–63.
- Marxer, Wilfried*: Zur Nachahmung empfohlen? Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021, S. 443–470.

- Marxer, Wilfried*: Liechtenstein, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 43–64.
- Mathias, Jörg*: The Scottish and Welsh Devolution Referendums of 1979 and 1997, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 225–245.
- Menabde, Vakhtang*: The Idea of Direct Democracy in the Constitution of the First Republic of Georgia, in: Journal of Constitutional Law 1-2/2021, S. 87–138.
- Mendez, Fernando/Mendez, Mario*: EU Accession Referendums, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 513–535.
- Merrick, Gordon/Newbury, Anderson*: Proactively Protecting Vermont's Participatory Democracy: Reforms to Election Structure, Campaign Finance, and Voter Engagement, in: Vermont Law Review 45, 3/2021, S. 481–562.
- Meyn, Stephan*: Bürgerbeteiligung an der Verwaltung am Beispiel der Hamburgischen Deputationen: Veraltete Beteiligungsform oder bewährtes Mitwirkungsinstrument, Wiesbaden 2021.
- Moeckli, Daniel*: Switzerland, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 24–42.
- Moeckli, Silvano*: Missverständnisse über direkte Demokratie, in: Walterscheid, Heike/Petersen, Thomas (Hrsg.): Wie soll das Volk entscheiden? Chancen, Risiken und Voraussetzungen der direkten Demokratie, Wiesbaden 2021, S. 1–28.
- Möltgen-Sicking, Katrin*: Zwischen Parteien und Protest: Politische Partizipation im Wandel, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 47–67.
- Montag, Tobias/Beribes, Alecander*: Ausgewählte Bürgerräte im europäischen Vergleich, in: Fischer-Bollin, Peter (Hrsg.): Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung, Berlin 2021, S. 27–42.
- Montag, Tobias/Beribes, Alecander*: Realismus statt Euphorie: Fünf Thesen zum Umgang mit Bürgerräten, in: Fischer-Bollin, Peter (Hrsg.): Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung, Berlin 2021, S. 43–45.
- Morel, Carlos/Sued, Alexandra*: Democracia, derechos humanos y la propuesta de la figura del referendo en la Rep. Dominicana, Santo Domingo 2021.
- Morel, Laurence*: The Referendum Experience in France, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 179–202.
- Mueller, Sean*: Federalism and Direct Democracy in Switzerland: Competing or Complementary?, in: Sonnicksen, Jared/Benz, Arthur (Hrsg.): Federal Democracies at Work. Varieties of Complex Government, Toronto 2021, S. 99.121.
- Najemnik, Nicole*: Frauen im Feld kommunaler Politik: Eine qualitative Studie zu Beteiligungsbarrieren bei Online-Bürgerbeteiligung, Wiesbaden 2021.
- Najemnik, Nicole*: Die politische Partizipation von Frauen in der Bundesrepublik Deutschland – Ein Überblick, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 149–169.
- Norton, Philip*: Referendums and Parliaments, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 91–108.

- Organ, James*: Direct Citizen Participation in the EU Democratic System, in: Alemanno, Alberto/Organ (Hrsg.): Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?, London/New York 2021, S. 43–58.
- Oscarsson, Henrik*: The 2003 Swedish Euro Referendum, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 553–662.
- Palano, Damiano*: L'era delle piazze. Il potere fragile delle nuove folle, in: Vita e Pensiero 3/2021, S. 53–60.
- Palici di Suni, Elisabetta*: Sistema dei partiti e democrazia diretta: la lezione di Weimar, in: Ferrari, Giuseppe Franco/Moraldo, Sandro M. (Hrsg.): Deutschland zwischen europäischer Integration und Souveränismus – La Germania tra integrazione europea e sovranismo, Berlin/Heidelberg 2021, S. 181–194.
- Pallaver, Günther*: Verfassungsreferendum zur Verkleinerung des italienischen Parlaments: Zur Wirkung eines Meinungsklimas aus tiefsitzendem Misstrauen und populistischem Groll, in: ZParl 52, 1/2021, S. 108–124.
- Pállinger, Zoltán Tibor*: Entwicklungslinien und Perspektiven der direkten Demokratie in Mittel- und Osteuropa, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 499–518.
- Paoletti, Marion/Morel, Laurence*: Le référendum: une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative, in: Blondiaux, Loïc/Manin, Bernard (Hrsg.): Le tournant délibératif de la démocratie, Paris 2021, S. 201–223.
- Papadopoulou, Lina*: The 2015 Greek Referendum on Bailouts, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 625–648.
- Parks, Louisa*: Social Movements and the Dilemma of EU Citizen Participation and Influence, in: Alemanno, Alberto/Organ (Hrsg.): Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?, London/New York 2021, S. 161–172.
- Patzelt, Werner J.*: Weshalb wird der Wert plebiszitärer Instrumente verkannt, und wie beugt man dem vor?, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 97–126.
- Pautsch, Arne*: Das «Plebiszit von oben» als Störfall der (direkten) Demokratie? – Warum Volksbefragungen verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch bedenklich sind, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 143–162.
- Pautsch, Arne*: Das vor dem Verfassungsgericht gescheiterte Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten in Baden-Württemberg – Landesbericht Deutschland 2020, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2020, Baden-Baden 2021, S. 161–174.
- Petersen, Thomas*: Was will das Volk? Der „Volkswille“ als Machtfaktor im Prozess der öffentlichen Meinung, in: Walterscheid, Heike/Petersen, Thomas (Hrsg.): Wie soll das Volk entscheiden? Chancen, Risiken und Voraussetzungen der direkten Demokratie, Wiesbaden 2021, S. 41–64.
- Pfeffer, Janosch/Sahl, Jan Christian*: Bürgerräte und die parlamentarische Demokratie, in: ZRP 5/2021, S. 137–164.
- Pfisterer, Thomas*: Ein Plus für die Demokratie: Minimalstandard für die Mitsprache von Parlament und Volk beim Rahmenabkommen oder bei weiteren Verträgen mit der EU, Zürich 2021.

- Plangger, Melanie*: »Alpen-Demokratie«? Die Herausforderung demokratischer Legitimität in der makroregionalen Strategie für den Alpenraum, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden 2021, S. 331–366.
- Podolnjak, Robert*: Croatia, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe, Cheltenham 2021, S. 155–175.
- Popp, Christoph*: Nachhaltigkeit und direkte Demokratie: Volksentscheid und Bürgerentscheid als Instrumente der Nachhaltigkeit?: eine empirische Analyse, Tübingen 2021.
- Qvortrup, Matt*: Democracy on demand: Holding power to account, Manchester 2021.
- Qvortrup, Matt*: Referendums, democracy and separatism, in: Review of Nationalities 10, 1/2021, S. 1–13.
- Qvortrup, Matt*: Two Hundred Years of Direct Democracy: The Referendum in Europe 1793–2018, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 137–161.
- Qvortrup, Matt*: The 2017 Catalan Referendum in Comparative Perspective, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 307–324.
- Qvortrup, Matt*: The Perils of Referendums: A review, in: Irish Studies in International Affairs 32, 2/2021, S. 166–178.
- Qvortrup, Matt/Trueblood, Leah*: Schmitt, Dicey, and the power and limits of referendums in the United Kingdom, in: Legal Studies, 09. Dezember 2021, <https://www.cambridge.org/core/journals/legal-studies/article/schmitt-dicey-and-the-power-and-limits-of-referendums-in-the-united-kingdom/B62731F03A3D7E834F05502EAA64621F> (Zugriff 20.5.2022).
- Ramirez Gabel, Rebecca*: Politische Partizipation auf Quartiersebene. Ein Praxisbericht am Heidelberger Beispiel Quartiersmanagement Rohrbach-Hasenleiser, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 337–354.
- Raschke, Marcel*: Politische Partizipation am Beispiel der Stadt Aachen, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 257–274.
- Reidy, Theresa/Suiter, Jane/Elkink, Johan A./Farrell, David*: The Irish Referendums on Marriage Equality and Abortion, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 325–342.
- Rennert, Klaus*: Überlegungen zum Verhältnis direkter zu repräsentativer Demokratie, in: DVBl 136, 6/2021, S. 345–352.
- Renwick, Alan/Palese, Micaela*: Tackling misinformation in referendums: Lessons from anglophone democracies, in: Baume, Sandrine/Boillet, Véronique/Martenet, Vincent (Hrsg.): Misinformation in Referenda, London 2021, S. 194–219.
- Renwick, Alan/Sargeant, Jess*: The Rules of Referendums, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 67–90.
- Rhyn, Larissa*: Covid-19-Gesetz: Darum geht es in der zweiten Volksabstimmung, in: SJZ Schweizerische Juristen-Zeitung 21/2021, S. 1034.
- Ritter, Franziska Paula*: Aktuelle Herausforderungen der kommunalen Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadt Heidelberg, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 235–256.

- Rölle, Daniel*: Public Service Motivation – Die Rolle der politischen Motivation bei der politischen Partizipation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in deutschen Kommunalverwaltungen, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 219–232.
- Roose, Jochen*: Herausgeforderte Demokratie in der partizipatorischen Revolution, in: Dabrowski, Martin/Radtke, Mark/Ehret, Patricia (Hrsg.): Demokratie – Gerechtigkeit – Partizipation, Paderborn 2021, S. 45–56.
- Rose, Richard/Weßels, Bernhard*: Do populist values or civic values drive support for referendums in Europe?, in: European Journal of Political Research 60/2, S. 359–375.
- Rossi, Matthias*: Direkte Demokratie im Detail: Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 177–200.
- Rye, Lise*: The EFTA Enlargement, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 495–511.
- Sadyrbek, Mahabat*: Präsidentschaftswahl und Referendum in Kirgistan. Zwei Schritte zurück im kirgisischen »Demokratie-Experiment«?, in: Zentralasien-Analysen Nr. 145, S. 2–5.
- Schaub, Lukas*: Behördliche Interventionen in Unterschriftensammlungen? – Eine Auslegung sowie Kritik am Urteil 1C_642/2019 vom 15. Mai 2020, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 122/2021, Nr. 5, S. 263–284.
- Schiller, Felix*: Die Volkswahl des Bundesrates seit 1848: ein staatsrechtliches Problem zwischen direkter Demokratie, Parlamentarismus, Föderalismus und dem Schutz von Minderheiten, Zürich 2021.
- Schiller, Theo*: Parteien und Direkte Demokratie – Erfahrungen in Europa, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 201–230.
- Schmahl, Stefanie*: Direkte Demokratie und internationale Beziehungen: Volksabstimmungen im Kontext des Europa- und Völkerrechts, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 245–266.
- Schmidt, Christopher*: Die Entwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Jahren 2018 und 2019, in: KommJur 4/2021, S. 121–160.
- Schmidt, Christopher/Neumann, Peter*: Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig, verfassungspolitisch sinnvoll, in: LKV 12/2021, S. 529–576.
- Schönberger, Arno*: Die Legislaturperiode als Demokratieproblem: Entwurf eines Demokratietmodells zur Verwirklichung demokratischer Legitimation durch permanente Wahlmöglichkeiten, Baden-Baden 2021.
- Schreiner, Christian*: Sozialwahlen online, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 413–436.
- Schünemann, Wolf J.*: Die Schattenseiten der Online-Partizipation: Veränderungen des demokratischen Diskurses in und durch die sozialen Medien, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden 2021, S. 81–104.
- Schwarz, Gerhard*: Die Schweiz hat Zukunft: von der positiven Kraft der Eigenart, Basel 2021.

- Scoseria Katz, Andrea*: La Suiza de América: Direct democracy, anti-presidentialism, and constitutional entrenchment in Uruguay's Constitution of 1918, in: *International Journal of Constitutional Law* 19, 3/2021, S. 997–1019.
- Seckelmann, Margrit*: Erkenntnisse aus der Evaluation von haushaltsspezifischen Partizipationsverfahren in Deutschland, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021, S. 697–710.
- Seferovic, Goran*: Die Lehren des Rechtsvergleichs der Volksinitiative in der Schweiz, in den USA und Deutschland am Beispiel gerichtlicher Kontrolle und parlamentarischer Alternativentwürfe, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021, S. 531–562.
- Seferovic, Goran/Schiess Rüttimann, Patricia M.*: Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen im Fürstentum Liechtenstein – Ein Vorbild für die Schweiz?, in: *ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 8/2021, S. 423–438.
- Seim, Jonathan*: Der Wert politischer Partizipation. Ein Überblick, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): *Politische Partizipation*, Wiesbaden 2021, S. 95–111.
- Serdült, Uwe*: The Referendum Experience in Switzerland, in: Smith, Julie (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of European Referendums*, Cham 2021, S. 203–224.
- Seybold, Jan*: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Kontext der Historie mit einem umfassenden Bundesländervergleich, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021, S. 349–386.
- Seybold, Jan*: Das Recht der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – Eine vergleichende Analyse auf der Basis der jüngsten Reformen des Kommunalrechts des Landes Brandenburg, in: *LKV* 10/2021, S. 433–480.
- Simancas, Daniel*: Spain, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): *The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe*, Cheltenham 2021, S. 86–106.
- Singh, Shane P.*: *Beyond turnout: how compulsory voting shapes citizens and political parties*, New York 2021.
- Smith, Graham*: The European Citizens' Assembly, in: Alemanno, Alberto/Organ (Hrsg.): *Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?*, London/New York 2021, S. 145–158.
- Smith, Julie*: In or Out of 'Europe'? The 1975 and 2016 UK Referendums on Membership, in: Smith, Julie (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of European Referendums*, Cham 2021, S. 469–494.
- Sommer, Andreas Urs*: Modernisierung, Individualisierung und die Zukunft der direkten Demokratie, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie 2020*, Baden-Baden 2021, S. 13–36.
- Steinbach, Malte*: Beschäftigte kommunaler Verwaltungen im Kontext politischer Partizipation: Anforderungen, Identitäten und Strategien, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): *Politische Partizipation*, Wiesbaden 2021, S. 193–217.
- Sternberg, Claudia*: The French and Dutch Block the Constitutional Treaty, in: Smith, Julie (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of European Referendums*, Cham 2021, S. 583–600.
- Stiftung Mitarbeit (Hrsg.)*: *Glaubwürdig beteiligen: Impulse für die partizipative Praxis, Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten* Nr. 30, Bonn 2021.

- Stiriz, Michael*: Ballot Initiatives and Direct Democracy – Amendment 100 to the Arkansas Constitution: Constitutional Issues Surrounding Ballot Initiatives and Local Legislation, University of Arkansas at Little Rock Law Review 43, 3/2021, S. 87–108.
- Stirn, Nora*: Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution, in: Revue française de droit constitutionnel 127/2021, S. 147–173.
- Stojanović, Nenad*: Multilingual democracy: Switzerland and beyond, London 2021.
- Stojanović, Nenad*: A Non-Populist Direct Democracy for Belgium, in: Deseure, Brecht/Geenens, Raf/Sottiaux, Stefan (Hrsg.): Sovereignty, civic participation, and constitutional law: the people versus the nation in Belgium, New York u.a. 2021, S. 236–251.
- Struic, Gordan*: The Question of Public Participation in the Procedure for Authentic Interpretation of Laws, Review of European and Comparative Law 44, 1/2021, S. 127–154.
- Sullivan, Laura/Pierri, Paola/ Dutoit, Xavier*: WeMove Europe: Connecting Online and Offline Citizen Participation through the Stop Glyphosate ECI and Mini Publics, in: Alemanno, Alberto/Organ (Hrsg.): Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?, London/New York 2021, S. 59–72.
- Svensson, Palle*: The Irish and Danish 1972 Referendums on EC Assession, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 429–447.
- Svensson, Palle*: Issue Voting in Danish EU Referendums, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 695–710.
- Taillon, Patrick*: From veracity to traceability: A new Canadian legal framework for deliberative referenda, in: Baume, Sandrine/Boillet, Véronique/Martenet, Vincent (Hrsg.): Misinformation in Referenda, London 2021, S. 257–280.
- Tiilikainen, Teija*: Der Konvent über die Zukunft der EU als verfassungsgebende Versammlung, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden 2021, S. 287–306.
- Tresch, Anke/Lauener, Lukas*: The (mis)use of statistics in referendum votes, in: Baume, Sandrine/Boillet, Véronique/Martenet, Vincent (Hrsg.): Misinformation in Referenda, London 2021, S. 55–76.
- Tschentscher, Axel*: Reform der eidgenössischen direkten Demokratie, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 425–442.
- Tschentscher, Axel/Marbach, Julian*: Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2020, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2020, Baden-Baden 2021, S. 131–160.
- Tyler, Amanda L.*: Direct democracy, misinformation, and judicial review in the United States, in: Baume, Sandrine/Boillet, Véronique/Martenet, Vincent (Hrsg.): Misinformation in Referenda, London 2021, S. 114–131.
- Uleri, P. V.*: Referenda and Constitutional Change in Italy – The Failed Change, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 343–384.
- Ulrich, Peter*: Participatory Governance in the Europe of Cross-Border Regions: Cooperation – Boundaries – Civil Society, Baden-Baden 2021.
- Van Combrugge, Ronald*: Laboratories for Democracy. Democratic Renewal in the Belgian Federation, in: Deseure, Brecht/Geenens, Raf/Sottiaux, Stefan (Hrsg.): Sovereignty, civic participation, and constitutional law: the people versus the nation in Belgium, New York u.a. 2021, S. 216–235.

- van den Akker, Joost: The Dutch Referendum on the EU-Ukraine Association Agreement, in: Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of European Referendums, Cham 2021, S. 671–693.
- van der Brug, Wouter/Popa, Sebastian Adrian/Hobolt, Sara B./Schmitt, Hermann: Illiberal democratic attitudes and support for the EU, in: Politics 41, 4/2021, S. 537–561.
- Vancic, Daniela/von Hartzfeldt, Sophie: How Can Citizens Have More Influence over EU Law and Policy-Making? A View from European Civil Society, in: Alemanno, Alberto/Organ (Hrsg.): Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?, London/New York 2021, S. 201–218.
- Veliu, Liridona: The sounds of silence: democracy and the referendum on (FYRO)/(North) Macedonia, in: New Perspectives 29/2, S. 165–186.
- Vetter, Angelika/Velinsky, Jan A.: Bürgerentscheide, Kommunalwahlen und soziale Selektivität, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 619–644.
- von Arnim, Hans Herbert: XXL-Parlamente: Gut für Abgeordnete und Parteien – schlecht für die Demokratie?, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 289–304.
- von Ondarza, Nicolai: Das schottische Unabhängigkeitsstreben und die EU: der lange Weg zum Referendum und die kritischen Fragen für die Europäische Union, in: SWP-Aktuell 2021/A 38, S. 1–8.
- von Schneidmesser, Dirk: Öffentliche Mobilität und neue Formen der Governance: das Beispiel Volksentscheid Fahrrad, in: Schwedes, Oliver (Hrsg.): Öffentliche Mobilität: Voraussetzungen für eine menschengerechte Verkehrsplanung, Wiesbaden 2021, S. 139–163.
- Wagenaar, Charlotte C. L./Hendriks, Frank: Setting the voting agenda for multi-option referendums: process variations and civic empowerment, in: Democratization 28, 2/2021, S. 372–395.
- Wagschal, Uwe: Repräsentative, direkte oder partizipative Demokratie? Die Einstellungen baden-württembergischer Kommunalpolitiker, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 663–696.
- Walbrühl, Ulrich: Politische Partizipation von Migrant*innen, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 133–147.
- Walterscheid, Heike: Geht Demokratie direkter? Die Bedeutung ökonomischer Anreize für die Entwicklung politisch mündiger Bürger, in: Walterscheid, Heike/Petersen, Thomas (Hrsg.): Wie soll das Volk entscheiden? Chancen, Risiken und Voraussetzungen der direkten Demokratie, Wiesbaden 2021, S. 87–113.
- Weber, Tim Willy/Rehmet, Frank: Volksinitiativen und fakultative Referenden in Europa – Ein Überblick, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 411–424.
- Weber, Tim Willy/Beck, Ralf-Uwe: Mehr Demokratie – Impulsgeber für die direkte Demokratie in Deutschland?, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021, S. 711–738.
- Weiler, Thomas: Wahlen und Abstimmungen online, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Politische Partizipation, Wiesbaden 2021, S. 357–372.

- Weipert, Axel*: "Den Fürsten keinen Pfennig!": der Volksentscheid zur Fürstenenteignung 1926, Berlin 2021.
- Weiß, Wolfgang*: Plebiszitäre Gesetzgebung zu völkerrechtlichen Abkommen der EU und direkte Demokratie in Bayern, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021, S. 267–288.
- Wilker, Nadja*: Beteiligung erwünscht? Online-Partizipation aus Sicht kommunaler Repräsentant*innen, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): *Politische Partizipation*, Wiesbaden 2021, S. 393–411.
- Winkler, Daniela*: Direktdemokratische Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben – Möglichkeiten und Grenzen, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie 2020*, Baden-Baden 2021, S. 37–61.
- Winter, Nadya*: Politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): *Politische Partizipation*, Wiesbaden 2021, S. 171–189.
- Winter, Thorben*: Politische Partizipation in Parteien, in: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): *Politische Partizipation*, Wiesbaden 2021, S. 69–82.
- Wittreck, Fabian*: Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2020, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie 2020*, Baden-Baden 2021, S. 175–274.
- Woelk, Jens*: Bürgerbeteiligung oder »Stimme des Volkes«? Deliberative Partizipationsformen in verfassungsändernden Prozessen auf gesamtstaatlicher Ebene, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): *Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen*, Baden-Baden 2021, S. 59–80.
- Wohlgemuth, Michael*: Vertrauen und direkte Demokratie im Kleinstaat: das Beispiel Liechtenstein, in: Walterscheid, Heike/Petersen, Thomas (Hrsg.): *Wie soll das Volk entscheiden? Chancen, Risiken und Voraussetzungen der direkten Demokratie*, Wiesbaden 2021, S. 137–158.
- Wouters, Jan/Andrione-Moylan, Alex*: The King Versus the People: Lessons from a Belgian Referendum, in: Smith, Julie (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of European Referendums*, Cham 2021, S. 165–178.
- Yanchuk, A.O./Mazur, T.V./Sayenko, O.O.*: Directions for Improving the Legislation on Local Referendums in the Context of Globalization, in: *Journal of Eastern European Law* 85, 2021, S. 50–58.
- Zacharzewski, Anthony*: Citizen Participation and the Future of Europe: A View from Civil Society, in: Alemanno, Alberto/Organ (Hrsg.): *Citizen participation in democratic Europe: what next for the EU?*, London/New York 2021, S. 25–40.
- Žuber, Bruna/Kaučič, Igor*: Slovenia, in: Moeckli, Daniel/Forgács, Anna/Ibi, Henri (Hrsg.): *The legal limits of direct democracy: a comparative analysis of referendums and initiatives across Europe*, Cheltenham 2021, S. 135–154.
- Zwilling, Carolin*: Transnationale Formen der Partizipation in grenzüberschreitenden Räumen, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hrsg.): *Von Government zu Governance: direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen*, Baden-Baden 2021, S. 367–376.

Die Herausgeber

Prof. Dr. Nadja Braun Binder (Schriftleitung) ist Professorin für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel. Forschungsschwerpunkte: Direkte Demokratie in der Schweiz und in Europa, Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Öffentliches Recht, Finanzverfassungs- und Steuerrecht (nadja.braunbinder@unibas.ch).

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld ist ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik, an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau und Direktor des dortigen Walter Eucken Instituts. Er ist zudem Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium und der Mindestlohnkommission. Forschungsschwerpunkte: Finanzwissenschaft, Wirtschaftspolitik, Neue Politische Ökonomie und Ökonomische Analyse des Rechts (feld@eucken.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 Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl-Franzens-Universität Graz. 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, Hochschulrecht und Hochschulgovernance (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. Daniel Bochsler ist ausserordentlicher Professor für Nationalismus und Politikwissenschaft an der Central European University (CEU) in Wien und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Belgrad (BochslerD@ceu.edu).

Prof. Dr. Nadja Braun Binder ist Mitherausgeberin des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

Dr. Philipp Deeg ist Redakteur der Zeitschrift Die Öffentliche Verwaltung und Mitglied im Vorstand von Mehr Demokratie e.V. Baden-Württemberg (philipp.deeg@doev.de).

Prof. Dr. iur. Hermann K. Heußner lehrt Öffentliches Recht und Recht der sozialen Arbeit an der Hochschule Osnabrück (h.heussner@hs-osnabrueck.de).

Dr. Eike-Christian Hornig ist Forschungsbeauftragter Politik am Liechtenstein-Institut im Fürstentum Liechtenstein sowie Direktor Navigator to Direct Democracy (eike-christian.hornig@liechtenstein-institut.li).

Anna-Lia Käslin-Tanduo, BA, ist administrative Assistentin an der Juristischen Fakultät der Universität Basel (annalia.kaeslin-tanduo@unibas.ch).

Julian Marbach, MLaw, ist Assistent am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern (julian.marbach@oefre.unibe.ch)

Prof. Dr. 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).

Prof. Dr. Axel Tschentscher, LL.M. (Cornell) ist Ordinarius für Staatsrecht, Rechtsphilosophie und Verfassungsgeschichte an der Universität Bern (axel.tschentscher@oefre.unibe.ch).

Martin Widmer, MLaw, ist Assistent am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern (martin.widmer@oefre.unibe.ch).

Prof. Dr. Fabian Wittreck ist Mitherausgeber des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

Sachverzeichnis

- Abstimmung
 - Abstimmungsbeteiligung 86, 90
 - Abstimmungsentscheid 17
 - Abstimmungserläuterung 37, 42, 46, 49
 - Abstimmungsforensik 20, 27
 - Abstimmungsfrage 17, 27, 60, 77, 85, 87 f.
 - Abstimmungskampagne 35 f., 43 ff., 47, 115, 139, 153
 - Abstimmungskampf 17, 39 f., 42 ff., 74, 101, 105, 149
 - Abstimmungsergebnis 13, 18, 21, 24 f., 30, 129
 - Abstimmungsverhalten 116, 211
 - Abstimmungsvorlage 17, 38, 42
 - Variantenabstimmung 22
- Abstimmungsfreiheit 42, 44, 51 ff., 224
 - freie Meinungsbildung 15, 34 ff., 54
 - freie Willensbildung 36, 38 ff., 43, 50, 51
 - freie Meinungs- und Willensbildung 36
- AfD 72, 231
- Agenda-Initiative 61
- Aktivbürgerschaft 16
- Alaska 140 ff., 154 f.
- Appenzell-Innerrhoden 116 f.
- Arizona 146, 148 f., 155
- Aserbaidschan 25, 31
- Ausländerwahlrecht 123, 145
- Auslösungsanforderungen 55, 57, 80
- Baden-Württemberg 77, 184, 231
- Basel-Stadt 98, 107, 124 f.
- Bayern 188, 223, 230
- Behördliche Interventionspflicht 45
- Beratungsphase 114
- Berlin 91 ff., 180 f., 184, 203 f., 208
 - Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin 203
- Bern 27 ff., 45, 68, 74, 98, 125 ff., 131
- Bezirksversammlung 181
- Bindungswirkung 182 f., 185, 187 ff., 211
- Bolivien 28 ff.
- Brandenburg 93 f., 184, 210
- Bremen 64 ff., 180 f., 184
- Bundesverfassungsgericht 195, 198 ff., 213
- Bürgerbegehren 180 ff., 185 f., 190, 195 ff., 211 ff., 217 ff., 226, 231
- Bürgerentscheid 180 f., 196 f., 212, 214, 216 f., 219 ff., 226, 231
- CDU 56 f., 244
- Citizen Initiative 68
- Colorado 137, 140 f., 144 ff., 152 ff.
- Corona 86, 89, 93, 101, 117 f., 153, 160, 175 f., 178 f.
 - COVID-Impfung 172
 - Covid-Zertifikat 101 f.
- Covid-19 *Siehe* Corona
- Covid-Pandemie *Siehe* Corona
- CPÖ 172

- Demokratieprinzip 186, 211
- Demokratische Partei 142, 144
- Deutscher Bundestag 67, 92
- Deutschland 56, 63, 70, 76, 78, 91, 180, 184, 229, 232
- digital 34 f., 47, 232
 - Digitaler Pass 100
 - Digitalisierung 230
- Digitalisierung 34 f., 37, 47 f., 50
- E-Government 100
- Diskriminierung 102, 109, 159, 176
- Einbürgerung 125
- EURATOM 164 f.
- E-Voting 104, 230 f.
- Fake News 35
- Falschinformation 34 ff., 43, 47 ff.
 - irreführende Information 43, 52
 - Irreführung 43, 45, 49 f., 52
- FDP 56
- Florida 140, 144 f., 156
- Gegenentwurf 58, 62, 67, 75, 80
- Gegenvorschlag 67 f., 75, 104 f., 115, 117
- Gemeindeselbstverwaltung 162
- Gemeindeversammlung 42
- General Elections 29, 135 f.
- Genf 98, 119, 121 f., 126
- Gesetzesentwurf 58, 70, 91, 142 f., 183, 185 f., 189, 204, 208 f., 211
 - alternativer Gesetzesentwurf 67
- Gesetzesinitiative 68, 72, 77, 80, 138 ff., 143 ff., 148 ff., 159
- Gewerkschaft 70, 144, 151
- Glarus 116 ff., 126 f.
- Graubünden 98, 125
- Grundrechte 41, 65, 198, 200
- Grundrechtsschutz 232
- Hamburg 64 ff., 180 f., 184, 186, 189 f., 211
 - Hamburger Bürgerschaft 67
- Hamburgische Landesverfassung 66
 - HVerfG 182, 186 ff.
- Impfpflicht 147, 175 f., 179
- Informationskanal 49 f.
- Informationsvermittlung 34 f.
- Initiative 17, 45, 55 f., 62, 68, 73 f., 76, 80, 91, 93, 98 ff., 105 ff., 109 ff., 117, 125, 128, 135 ff., 139, 141, 144 f., 148, 150 f., 153 f., 157 f., 163, 165 f., 175, 180, 182 f., 186, 190, 202
 - Burka-Verbotsinitiative 97
 - Gesetzesinitiative 90, 136, 155, 188
 - Gletscherinitiative 106
 - Initiativkomitee 37, 104
 - Pädophileninitiative 97
 - Verfassungsinitiative 136, 144, 146, 155
- Interessenpolitik 79
- Internationale Verträge 65
- Italien 71 f., 74, 78, 243
- Kalifornien 137 ff., 143, 154, 156 f.
- Kärntner Landtag 170
- Klimapolitik 109
- Klimaschutz 102, 106
- Kolumbien 63
- Kommunikationsgrundrechte 41, 49, 53
- Konsumentenschutz 137 f.
- Liechtenstein 68, 74, 232
- Maine 143, 145, 147, 157
- Massachusetts 138 ff., 143 f., 146, 157
- Meinungsäusserungsfreiheit 40 f., 54
 - freie Meinungsäusserung 39, 53
- Messgüte 21
- Mexiko 63, 67, 85 f.
- Microtargeting 35

- Mississippi 148, 150, 157
- Missouri 145 f., 154, 157
- Montana 148 f., 154, 158
- Navigator to Direct Democracy
 - 55 ff., 59, 63, 71
- Nebraska 158
- Neukaledonien 85 f.
- Nevada 158
- OAS 29 ff.
- ÖDP 72
- Offenlegungspflicht 44
- Oklahoma 145 f., 154, 158
- Oregon 148, 151 f., 158 f.
- Österreich 63, 78, 160, 162 ff.,
 - 167 ff., 171 ff.
- OSZE 31
- Partizipation 61, 75 f., 78
 - Partizipationsforschung 75
- Politikfinanzierung 38, 41, 44 f., 115
- Präsidentschaftswahl 29 ff., 140 f.
- Quorum 67, 78, 81
 - Abstimmungsquorum 88 f.
 - Beteiligungsquorum 17, 61, 71, 78
 - Volksbegehrensquorum 73
 - Zustimmungsquorum 58, 61 f., 67,
 - 89, 93, 231, 233
- Rechtsetzung 35, 48
- Rechtsgleichheit 46, 121
- Referendum 14 ff., 19 ff., 23, 25 f.,
 - 28 f., 31, 37, 59 ff., 65 ff., 71 f.,
 - 74 ff., 79, 85 f., 88 f., 99 ff., 105,
 - 108 f., 112, 118 ff., 129, 135 ff.,
 - 140 f., 145, 147, 155, 159, 230,
 - 232
 - abrogatives Referendum 71
 - Behördenreferenden 118 f., 121
 - Gesetzesreferendum 136
 - referendum propositivo 87
 - Referendumsbegehren 66
 - Referendumsfrist 44, 104
 - Referendumskomitee 101
 - Souveränitätsreferendum 17
 - Unabhängigkeitsreferendum 15 f.
 - Verfassungsreferendum 14, 16,
 - 18, 24, 29 f., 135 f.
- Reform 27, 55 ff., 89, 107 f., 142,
 - 174
 - AHV-Reform 108
 - Justizreform 14
 - Reform der Motorfahrzeugsteuer
 - 27
 - Unternehmenssteuerreform 46
- Republikanische Partei 142, 144,
 - 151 ff.
- Responsivität 55, 69, 73 ff., 80
- Russland 14 f., 18 f., 23
- Sachfragen 57, 154
- Sammelfrist 62, 64, 71
- Sammelstadium 112
- San Marino 85, 87 f.
- Schleswig-Holstein 184, 195, 197,
 - 200, 209 f., 212
- Schutzpflicht 53
- Schwangerschaftsabbruch 87, 111,
 - 137, 152 f., 233
- Schweiz 14, 29, 35, 41 f., 47, 54, 63,
 - 68, 74, 76, 78, 97 ff., 106, 108,
 - 110 f., 113, 122, 124, 126, 132,
 - 230, 232
 - Nationalratswahlen 44
 - Schweizer Bundesgericht 36,
 - 38 ff., 42, 44 ff., 51
 - Schweizer Bundesrat 38, 51
 - Schweizer Bundesversammlung 38
 - Schweizer Parlament 44
 - Schweizerische Post 104
- Slowenien 85, 88 f.
- Social Bots 35, 47, 52 f.
- Solothurn 120, 124 f.
- South Dakota 148, 150, 159

- Soziale Medien 34 f., 40 f., 47 ff.,
 101, 248
 Staatsfinanzen 17
 Ständemehr 97, 105 f.
 Stichfrage 29, 117, 196
 Stimmabgabe 17, 23 ff., 36, 39, 50,
 104, 207
 elektronische Stimmabgabe 23
 Stimmbeteiligung 14, 18, 26, 28, 31,
 33, 87, 101, 120, 164 ff., 171,
 173 ff.
 Stimmenkauf 24
 Stimmrechtsalter 120, 126 ff.
 Stimmrechtsausschluss 122
 Stimmvolk 57, 68, 70, 74, 132, 134
 SVP 99, 101 ff., 106
 Taiwan 59, 62, 85, 89
 Tessin 99, 124, 126
 Texas 21, 26
 Thüringen 55 ff., 59, 62 ff., 67, 70 ff.,
 77 f., 80, 184, 249
 Thüringer Landtag 56 ff., 70, 73,
 75, 77, 93
 Transparenz 31, 37 f., 41, 44 f., 48,
 115
 Türkei 24
 UNO 123 f.
 Unregelmässigkeit 13 f., 16, 21,
 26 ff., 33, 46 f.
 Unterschriftenliste 109, 214, 223
 Unterschriftensammlung 57, 63, 73,
 87, 91, 101, 109, 112, 146, 230,
 232
 Urheberschaft von Informationen
 34 ff., 45, 47 f., 51, 54
 Uri 118 ff., 122, 126, 128
 USA 13, 23, 63, 78, 135, 142, 144,
 151, 154, 249
 Massachusetts 67
 US-Supreme Court 142, 152, 154
 Venezuela 26
 Verfälschung des Willens 51
 Verfassungsausschuss 56
 Verfassungsbeschwerde 195 ff., 202
 Verfassungsinitiative 68, 140, 144 f.,
 148 ff., 159
 Verfassungswirklichkeit 229
 Vergesellschaftungsgesetz 91
 Verhältnismässigkeit 38
 Verhältnismässigkeit 38, 41, 48, 50,
 53 f.
 Versammlungsfreiheit 17
 Veto-Initiative 55 f., 60 ff., 67 ff.,
 77 f., 80
 VfGH 160 ff.
 Volksbefragung 14, 165, 177 f., 230,
 242
 Volksbegehren 66, 70, 73, 91, 93 f.,
 161 ff., 182, 185 f., 190, 200,
 203 f., 206 f., 210 ff., 230 f., 234,
 244, 246
 Volkseinwand 55 ff., 61, 69 f., 73,
 248
 Volksinitiative 45 f., 66, 85, 87, 93,
 98 ff., 104 f., 107, 109 ff., 117,
 124, 182, 184, 186 ff., 209, 230,
 232, 243, 249
 Volkswille 69 f., 79, 189
 Wahl- und Abstimmungsfreiheit
 Siehe Abstimmungsfreiheit
 Wahlbetrug 14, 24 f., 30, 123
 Wahlfälschung *Siehe* Wahlbetrug
 Wahlforensik 13 ff., 18 f., 21, 23, 29,
 31 ff.
 Wahlforschung 13, 18
 Wahlgeografie 25
 Wahlkommission 29 ff., 87
 Wahlmanipulation *Siehe* Wahlbetrug
 Wahlmänner 140 f., 156
 Wahlmaschine 26, 32

Wallis 124, 126

Washington 19, 141, 143, 146, 152,
159

Willensbildung 34 f., 42, 45, 48, 52,
54, 162, 183 f., 187 f., 199, 206,
211

Zürich 98, 122, 125 ff.