

Einsatz und Durchführung von Referenden in Irland – Eine Analyse

Gavin Barrett¹

A. Einführung

Angesichts der gegenwärtig steigenden Relevanz von Referenden scheint dies ein geeigneter Moment für eine Untersuchung eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, der bereits über sehr umfangreiche Erfahrungen mit Referenden als Werkzeug zur Entscheidungsfindung in Fragen der Staatstätigkeit verfügt. Bei diesem Land handelt es sich um die Republik Irland, die zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Texts bereits 42 nationale Referenden zu einer Vielzahl von Themen abgehalten hat. Mit dieser Zahl zählt Irland zu den vier westeuropäischen Ländern mit den meisten durchgeführten Referenden, gemeinsam mit der Schweiz, Liechtenstein und Italien.²

Dieser Artikel hat zum Ziel, die Geschichte der Referenden in Irland als Werkzeug zur Entscheidungsfindung zu untersuchen und die Frage zu beantworten, weshalb sie eine so zentrale Rolle spielen. Es soll untersucht werden, welche Fragen in Irland Gegenstand von Referenden gewesen sind, welche Themen die Zustimmung der Wählenden erhalten haben und welchen dies nicht gelungen ist. Zudem zielt diese Untersuchung darauf ab, die Faktoren zu beleuchten, die die Abstimmungsbeteiligung beeinflussen, sowie die Art und Weise der Durchführung von Referenden in Irland und die

1 Der Beitrag wurde auf Englisch eingereicht. Die Übersetzung ins Deutsche wurde durch die Schriftleitung veranlasst. Dies betrifft auch englische Originalzitate, die hier auf Deutsch übersetzt wiedergegeben werden. Auf sämtliche in diesem Beitrag angegebenen Internetadressen wurde zuletzt am 30.6.2019 zugegriffen.

2 Auf Grundlage der von Serdült angegebenen Zahlen kann berechnet werden, dass die Schweiz im 20. Jahrhundert 416 nationale Referenden hatte und im Zeitraum zwischen 1848 und 2013 insgesamt 584 Referenden abgehalten hat. (U. Serdült, „Referendums in Switzerland“ in M. Qvortrup (Hrsg.), *Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy* (Palgrave Macmillan, London, 2014), 65 Rn. 79). Den Angaben Qvortrups zufolge, dessen Zahlen auf durch das Zentrum für Demokratie Aarau zur Verfügung gestellten Informationen basieren, fanden im 20. Jahrhundert in Liechtenstein 99 Referenden statt sowie 76 in Italien (*loc. cit.*, n. 6 Rn. 45.). In diesem Zeitraum fanden in Irland 23 Referenden statt.

justiziellen Ursprünge der entsprechenden Regeln im Richterrecht näher zu betrachten. Schließlich soll eine Frage von erheblicher Relevanz für Irlands Partnerländer in der Europäischen Union untersucht werden, nämlich die Frage, weshalb so viele Referenden in Irland Themen betreffen, die mit der Europäischen Union zu tun haben.

B. Referenden in Irland – ungleichmäßige, aber zunehmende Nutzung

Abgesehen von der Tatsache, dass irische Referenden ausschließlich auf nationaler Ebene stattfinden, zeichnen sie sich auch dadurch aus, dass sie bis dato *immer* Verfassungsänderungen betroffen haben. Die treibende Kraft für Referenden ist in Irland also die rechtliche Notwendigkeit, nicht etwa ein politischer Entschluss für die Nutzung des Referendums. Gesetze – und Juristen – spielen daher eine Schlüsselrolle bei der Entscheidung, in welchen Fällen in Irland Referenden durchgeführt werden. Ob ein Referendum stattfindet, entscheidet sich im Allgemeinen durch eine Stellungnahme des Generalstaatsanwalts der Regierung, wonach dieser Schritt verfassungsrechtlich geboten sei. Der Kompromiss zwischen direkter und repräsentativer Demokratie scheint hinsichtlich seiner Angemessenheit breite öffentliche Akzeptanz zu erfahren. So etwa, als die Regierung 2012 im Vorfeld des Ratifizierungsverfahrens für den Fiskalpakt deutlich machte, dass ein Referendum nur dann zur Ermöglichung der Ratifizierung des Vertrags abgehalten werden würde, wenn dies vorgeschrieben werde.³

1. Warum Referenden die wichtigste Voraussetzung für Verfassungsänderungen in Irland sind

Referenden sind in Irland ein Phänomen, das erst nach der Erlangung der Unabhängigkeit Einzug hielt. Beachtenswert ist, dass der Anglo-Irische Vertrag von 1921, der zur Unabhängigkeit des Landes im Jahre 1922 führte, durch ein Votum des Dáil (Parlament) gebilligt wurde und nicht durch ein

3 Siehe hierzu die Art und Weise, wie die nationalen Rundfunkmedien am 2. März 2012 über die Bekanntmachung des irischen Taoiseach (Premierminister) Enda Kenny, wonach Irland ein Referendum über den Fiskalpakt abhalten würde, berichteten: <http://www.rte.ie/news/2012/0228/314020-referendum/>.

Referendum.⁴ In der Praxis wurden Referenden erst Jahre später Realität, als die Verfassung von 1937 per Referendum angenommen wurde.

Die Referendenkultur, die 1937 aufzublühen begann, hatte ihren Ursprung jedoch bereits lange vor diesem Datum. Die Bestimmungen zu Referenden in der Verfassung von 1937 (die zweite Verfassung Irlands seit der Unabhängigkeit) waren tatsächlich eine Wiederkehr des Referendumsprozesses. Ein früheres Referendumsverfahren war Teil der ersten Verfassung Irlands (1922), jedoch kam dieses (wie wir sehen werden) nie über den Status eines toten Buchstaben hinaus. Eine ebenso interessante Frage wie jene, warum das Referendumsverfahren *jetzt* Teil des irischen Rechts ist, ist die Frage danach, warum es 1937 in seiner neuen Form wiederbelebt wurde und nicht das Schicksal seines Vorgängers in der Verfassung von 1922 erlitt.⁵

Das erste Auftreten des Referendums als Methode der Verfassungsänderung im irischen Recht im Zuge der Annahme der Verfassung von 1922 kann im Kontext einer Flut von Gesetzesreformen betrachtet werden (die ironischerweise später eine nach der anderen wieder rückgängig gemacht wurden). Diese waren dazu gedacht, die irische Demokratie vom im Vereinigten Königreich herrschenden Westminster-Modell zu unterscheiden. Irland hatte gerade erst seine Unabhängigkeit errungen und wollte sich entsprechend abgrenzen.⁶ Die Verfassung von 1922 erlaubte, ebenso wie ihre Nachfolgeverfassung von 1937, die Verabschiedung vorgeschlagener Verfassungsänderungen durch beide Kammern des Oireachtas, denen das Volk danach in einem Referendum zustimmte. Interessanterweise beinhaltete die Fassung von 1922 jedoch die zusätzliche Bestimmung, dass in diesem Referendum „entweder die Stimmen einer Mehrzahl der registrierten Wähler oder zwei Drittel der abgegebenen Stimmen“ gewonnen werden mussten – eine Voraussetzung, die viele der später folgenden Referenden zum Schei-

4 1949 wurde Irland schließlich zur Republik, als der „Republic of Ireland Act“ von 1948 in Kraft trat. Zu diesem Gesetz gab es ebenfalls kein Referendum.

5 Siehe dazu allgemein G. Hogan, *The Origins of the Irish Constitution 1928-1941* (Royal Irish Academy, Dublin, 2012).

6 Zur Verfassung von 1922 siehe allgemein Leo Kohn, *The Constitution of the Irish Free State* (G. Allen & Unwin, London, 1932), G. Barrett, *The Oireachtas and the European Union: the Evolving Role of a National Parliament in European Affairs* (Houses of the Oireachtas, Dublin, 2013).

tern verurteilt hätte, die gemäß der Verfassung von 1937 als erfolgreich bewertet wurden.⁷ Die Verfassung von 1922 ging noch weiter. Anders als ihre

-
- 7 Siehe Artikel 50 der Verfassung. Artikel 47 der Verfassung von 1937 senkte im Gegensatz dazu ausdrücklich die Schwelle, die ein Referendum für den Erfolg erreichen musste, auf eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Wäre die Herangehensweise von 1922 in der Verfassung von 1937 beibehalten worden, so hätte diese Voraussetzung knapp die Hälfte (14, um genau zu sein) der 30 Verfassungsreferenden zum Scheitern verurteilt, einschließlich über zwei Drittel der 13 Referenden mit positivem Ausgang seit 2000. Dadurch wären die Schaffung des Court of Appeal, die Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam, der Vertrag von Nizza, der Europäische Fiskalpakt und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs gestoppt worden. Ebenfalls wäre die Annahme der beiden erfolgreichen Referenden in Verbindung mit der Liberalisierung der Abtreibungspolitik im Jahre 1992 blockiert worden (welche die Information und das Reiserecht betrafen), ebenso wie die unterschiedlichen Referenden zur Legalisierung von Scheidungen, zur Abschaffung der Todesstrafe, zur Abschaffung der verfassungsmäßigen Pflicht zur Kriminalisierung der Blasphemie, zur Streichung des Abtreibungsverbots aus der Verfassung, zur verfassungsmäßigen Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Ehe sowie zur Aufnahme der Kinderrechte in die irische Verfassung. Tatsächlich hätte dies sogar die Annahme der Verfassung von 1937 selbst verhindert: diese wurde mit einem positiven Votum von 56,5% bei einer Rekord-Wahlbeteiligung von 75,8% angenommen. Dies entspricht nicht einer Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sondern nur 42,8% der Wahlberechtigten, was mithin nicht die Anforderungen der Verfassung von 1922 für ein erfolgreiches, verfassungsgemäßes Votum erfüllt hätte. Interessanterweise findet sich das Erfordernis einer Mindeststimmenanzahl jedoch an einer anderen Stelle in der irischen Verfassung. Das Veto mittels Referendum gegen einen Gesetzesvorschlag - ein bis zu diesem Zeitpunkt ungenutztes Verfahren - ist in Artikel 27 der Verfassung vorgesehen (Artikel 27 regelt die ‚Annahme‘ von Gesetzen). Artikel 47(2) sieht vor, dass ein solches Veto nur dann eingelegt werden darf, wenn nicht nur eine Mehrheit der im Referendum abgegebenen Stimmen gegen die Inkraftsetzung des Gesetzesvorschlags ist, sondern *zugleich* auch die Stimmen, die gegen seine Inkraftsetzung abgegeben worden sind, sich auf nicht weniger als 33,3 % der registrierten Wähler belaufen. Dies ist eine viel niedrigere Hürde für eine Regierung als jene, die in der Verfassung von 1922 für die Annahme von Referenden vorgesehen war - und sie ist so konzipiert, dass sie die Arbeit der Exekutive erleichtert, anstatt sie einzuschränken (im Gegensatz zur Mindeststimmenvoraussetzung der Verfassung von 1922, die die Regierung jedes Referendum hätte verlieren lassen, das nicht als Ergebnis einer Volksinitiative abgehalten wurde). Nach der Verfassung von 1922 hätte eine Regierung, die für ein Gesetz oder eine Verfassungsänderung warb und dieses einem Referendum unterzog, stets verloren, wenn sie nicht die Mehrheit der registrierten Wähler oder zwei Drittel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen konnte. Nach der Verfassung von 1937 gewinnt eine Regierung, die für ein Gesetz wirbt, dieses jedoch einem Referendum nach Artikel 27 unterzieht, dann, wenn sie beim Referendum eine beliebige Mehrheit erzielt *oder* wenn sie nur eine Minderheit der Stimmen im Referendum erzielt, die Gegner des Referendums jedoch we-

Nachfolgerin von 1937 berücksichtigte sie ebenfalls *Initiativen*, die auf Verfassungsänderungen abzielten – nämlich „die Initiierung von Gesetzes- oder Verfassungsänderungsvorschlägen durch das Volk“. Allgemein gesagt, konnte gemäß Artikel 48 eine Petition von 75.000 Stimmberechtigten⁸ ein Referendum erzwingen.

Artikel 50 der Verfassung von 1922 enthielt allerdings bereits den Keim der Vernichtung seines eigenen, ehrgeizig wirkenden Experiments in direkter Demokratie – und letztlich auch den Keim der Vernichtung der Verfassung von 1922 selbst. Dies lag daran, dass Artikel 50 der Verfassung von 1922 – als Resultat einer vorsichtigen Änderung, die in letzter Minute während der Dáil-Debatten im Vorfeld der Verabschiedung der Verfassung von 1922 vorgenommen worden war⁹ – für die ersten acht Jahre der Existenz der Verfassung Änderungen des Verfassungstexts auch durch gewöhnliche Gesetze erlaubte. Die Regierung des neuen Staats, der sich gerade von einem zerstörerischen Bürgerkrieg nach der Unabhängigkeit erholte, sah sich mit der Notwendigkeit von unpopulären Maßnahmen und der wachsenden Beliebtheit politischer Gegner konfrontiert, die fest entschlossen waren, Initiativen und Referenden zu nutzen, um ihre Ziele zu erreichen, und betrachtete die Existenz dieser radikalen neuen politischen Mittel daher schon bald als eine unwillkommene Störung. Daher wurde bereits 1928 der „Constitution (Amendment No. 10) Act“ verabschiedet, der das Initiativverfahren aus der Verfassung strich. Bald folgte der „Constitution (Amendment No. 16) Act“ von 1929, der die anfängliche Übergangsphase von acht Jahren, während der die Verfassung durch gewöhnliche Gesetze geändert werden durfte, um weitere acht Jahre verlängerte. Dieses Gesetz erstickte effektiv jede Hoffnung – wenn auch nicht die technische, rechtliche Möglichkeit – auf eine Durchführung von Referenden.

Im Endeffekt wurden die zu diesem Zeitpunkt existierenden Vorkehrungen für Referenden dadurch völlig unwirksam gemacht. Letztendlich stellte dies aber auch das Todesurteil für die Verfassung von 1922 selbst dar: diese war nun ein Dokument, das durch jede Regierung mit parlamentarischer Mehrheit im Rücken nach Lust und Laune abgeändert werden konnte. Die

niger als ein Drittel aller registrierten Wähler für sich gewinnen. Die einzige Mindeststimmenregelung in der Verfassung von 1937 ist daher eindeutig pro-hegemonisch, während von der Mindeststimmenregelung in der Verfassung von 1922 erwartet werden konnte, dass sie im Normalfall die Macht der Regierung beschränkte.

8 Von diesen durften nicht mehr als 15.000 Personen zu einem einzigen Wahlbezirk gehören.

9 *Dáil Debates*, cols. 1748-9 (19. Oktober 1922). Siehe Hogan, *op. cit.*, n. 21, S. 25.

Haltung der Gerichte zu dieser Angelegenheit begünstigte diese Situation. In *Attorney General v. McBride*¹⁰ wurde entschieden, dass jedes Gesetz des Oireachtas, das mit der Verfassung kollidierte, als verfassungsändernd zu betrachten sei – temporär oder gegebenenfalls auch permanent. Im späteren Fall *State (Ryan) v. Lennon*¹¹ entschied der Supreme Court mehrheitlich, dass der Oireachtas während der Übergangsphase eine Befugnis zur Verfassungsänderung innehatte, die nur durch die Verpflichtung zur Befolgung der Bestimmungen des Anglo-Irischen Vertrags von 1921 eingeschränkt wurde. Richter *Fitzgibbon*, der mit der Mehrheit votierte, kommentierte beibend:

„Die Gestalter unserer Verfassung mögen beabsichtigt haben, ‚den Menschen durch die Ketten der Verfassung von Missetaten abzuhalten‘, doch falls dies ihre Absicht war, so haben sie diese selbst vereitelt, indem sie ihm mit Artikel 50 den Schlüssel zum Schloss überreicht haben.“¹²

Im Fall *Moore v. the Attorney General of the Irish Free State*¹³ öffnete der Privy Council in der Folge die Tür noch weiter für Verfassungsänderungen durch den irischen Gesetzgeber, indem er die Ansicht vertrat, dass selbst die Verpflichtung zur Einhaltung der Bestimmungen des Anglo-Irischen Vertrags von 1921, die in der Novelle der Verfassung von 1922 enthalten war, durch die Verabschiedung des Statuts von Westminster 1931 durch das Parlament in Westminster beseitigt worden war (genauer gesagt durch die in diesem Statut enthaltene Regelung, die besagte, dass ein Dominion-Parlament befugt war, eine Bestimmung des imperialen Parlaments zu verwerfen).¹⁴

Die Erkenntnis, dass derartig weitgehende Befugnisse zur Verfassungsänderung durch gewöhnliche Gesetzgebung existierten, stellte keine bloße technisch-juristische Feinheit dar. Der Einsatz analoger, übermäßig einfach zu nutzender Machtbefugnisse zur Änderung der deutschen Verfassung im

10 [1928] IR 451, [1928] 62 I.L.T.R 145, High-Court-Urteil von Richter Hanna.

11 [1935] IR 170, [1935] 69 ILTR 125 Rn. 149. Siehe die Besprechung in den Kapiteln I und III von Hogan, *op. cit.*, n. 21.

12 [1935] 69 ILTR 125 Rn. 149.

13 [1935] IR 472; 69 ILTR 159.

14 Hogan kommentierte dies wie folgt: „Insoweit, wie der Fall *Ryan* effektiv den Kollaps der Verfassung von 1922 einläutete, indem klargestellt wurde, dass mit Ausnahme der Bestimmungen des Scheduled Treaty keine legislativen Barrieren für Änderungen dieser Verfassung existierten, so wurde dieser Vorgang schließlich durch den Fall *Moore* vollendet. Infolge der Interpretation des Statuts von Westminster durch den Privy Council in diesem Fall hatte der Oireachtas nun freie Hand, um auch den Scheduled Treaty aufzulösen.“ *Op. cit.*, n. 21 Rn. 112-113.

Rahmen der Ermächtigungsgesetze würde bereits in naher Zukunft tragische Folgen für Deutschland und die ganze Welt nach sich ziehen. Der Wunsch jegliche Wiederholung dessen zu vermeiden inspirierte später unter anderem die Aufnahme der Ewigkeitsklausel in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949, welche bestimmte Änderungen an dieser Verfassung für unzulässig erklärte.¹⁵ Im Vergleich mit den verhängnisvollen Ereignissen, die auf die Abschaffung der Weimarer Verfassung Deutschlands folgten, war die irische Erfahrung zugegebenermaßen eher harmlos. Die oben dargestellten Ereignisse zogen nichtsdestotrotz eine unschöne Spur der Verwüstung durch die erste Verfassungsordnung des Irischen Freistaats. Die bitteren Lektionen, die daraus gezogen wurden, behielten die Gestalter der nächsten Verfassung im Gedächtnis. In der neuen Verfassung von 1937 stellte der Artikel 51.1 eine eng gefasste irische Ewigkeitsklausel dar, die jede Revision der änderungsfesten Bestimmungen¹⁶ der Verfassung von 1937 während der Übergangsphase, während welcher *andere* Bestimmungen der neuen Verfassung durch Beschluss des Oireachtas abgeändert werden konnten, ausschloss.¹⁷ Es heißt, dass Generäle oft ihre letzte Schlacht erneut schlagen.¹⁸ Die relative Rigidität der gegenwärtigen irischen Verfassung von 1937 – und die Präsenz von Referenden im Politik- und Verfassungssystem Irlands ist vielleicht ein gutes Beispiel dafür – und eine direkte Folge der gefährlich übertriebenen Flexibilität ihres Vorgängerdokuments von 1922.

Aus dem Schicksal der Verfassung von 1922 wurden auch weitere Lektionen gezogen: Die politischen Schwierigkeiten, in die frühere irische Regierungen durch die Existenz des Initiativverfahrens gerieten (d.h. durch die

15 Siehe Artikel 79(3) des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland von 1949, der besagt, dass „eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“ Artikel 1 bezieht sich auf die Grundrechte, während Artikel 20 grundlegende Prinzipien der Staatsordnung und das Recht auf Widerstand schützt.

16 Genauer gesagt, Artikel 46 und 51 der Verfassung von 1937.

17 Angesichts seiner kurzen Anwendungsdauer könnte Artikel 51.1 vielleicht etwas präziser als Vorläufigkeitsklausel bezeichnet werden. Hier ist auch zu beachten, dass Artikel 51.1 Änderungen an den Artikeln 46 und 51 durch das *gewöhnliche* Änderungsverfahren erlaubte und daher nicht nur im Hinblick auf den Umfang der durch ihn geschützten Verfassungsbestimmungen und seine nur zeitweilige Anwendung enger gefasst war als die entsprechenden deutschen Bestimmungen, sondern auch hinsichtlich der Art der Handlungen, die er einschränkte.

18 Ein Kommentar, dessen Anwendbarkeit in diesem Kontext ich meinem ehemaligen Lehrer verdanke, Generalanwalt *Gerard Hogan*.

in der Verfassung von 1922 enthaltenen Bestimmungen zur Initiierung von Gesetzes- und Verfassungsänderungsvorschlägen durch das Volk), hinterließen deutliche Spuren. Daher wurde, obwohl Referenden mit der Verfassung von 1937 wiedereingeführt wurden, kein Versuch unternommen, auch das Initiativverfahren wieder einzuführen. Dies hauptsächlich, wenn auch nicht nur aus dem Bestreben, die Integrität des neuen Dokuments zu gewährleisten.¹⁹ Stattdessen sollte eine effektive Kontrolle des Referendumsprozesses durch Artikel 46 der neuen Verfassung garantiert werden, in dem es heißt, dass „jeder Vorschlag für eine Änderung dieser Verfassung im Dáil Éireann als Gesetz einzureichen ist und, nachdem er durch beide Kammern des Oireachtas verabschiedet worden ist oder als verabschiedet gilt, dem Volk in einem Referendum zur Entscheidung vorzulegen ist...“ Der Referendumsprozess wurde also, um mit *Lijphart* zu sprechen, so entworfen, dass er „sowohl kontrolliert als auch pro-hegemonisch“ sei²⁰ – obgleich, wie wir nun sehen werden, in der Zwischenzeit ein gewisser Grad an juristischem Aktivismus dafür gesorgt hat, dass dies nun in deutlich geringerem Umfang der Fall ist, als es 1937 zunächst vorgesehen zu sein schien.²¹

II. Eine Übergangsphase

Aus den vorstehenden Darstellungen geht hervor, dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verfassung von 1937 zumindest eine kurze Übergangsphase geplant war, bevor der Einsatz von Referenden beginnen würde. Die Verfassung von 1937 sah selbst eine – vergleichsweise kurze – Übergangsphase von drei Jahren vor, während welcher der Oireachtas das Recht hatte (wenn auch nur ein qualifiziertes), dieses Dokument ohne Referendum abzuändern.²² Dieses Verfahren zur Verfassungsänderung durch

19 Hier ist zu beachten, dass Artikel 27 der neuen Verfassung dem Präsidenten die Möglichkeit einräumte, dem Volk eine Frage vorzulegen (auf die gemeinsame Petition einer Mehrheit der Mitglieder des Seanad [Oberhaus] und mindestens eines Drittels der Mitglieder des Dáil [Unterhaus] hin.) Diese Regelung wurde im Gegensatz zu Artikel 46, der Verfassungsreferenden betrifft, nie angewandt.

20 A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (1984, Yale University Press, New Haven) Rn. 203.

21 Siehe dazu auch untenstehenden Abschnitt B. V.

22 Deshalb sah Artikel 51(1) der Verfassung vor: „Ungeachtet der Bestimmungen in Artikel 46 dieser Verfassung dürfen alle Bestimmungen dieser Verfassung, mit Ausnahme der Bestimmungen des genannten Artikels 46 und dieses Artikels, unter

das Parlament wurde zweimal genutzt. Die erste Änderung, die 1939 vorgenommen wurde, erweiterte (aus offensichtlichen Gründen) die Definition von „Kriegszeiten“, um auch Kriege einzuschließen, an denen der Staat selbst kein Teilnehmer war. Dies ermöglichte die Verabschiedung von Notstandsgesetzen im neutralen Irland während des 2. Weltkriegs (welcher interessanterweise als direkte Folge dessen im allgemeinen irischen Sprachgebrauch als „the Emergency“ bezeichnet wurde). Der Notstand (oder eher die Notstände) überdauerte(n) den Krieg um mehrere Jahrzehnte und wurde von der Regierung ab den späten 1960er Jahren als Grundlage für die Gesetze zur Eindämmung von IRA-Gewaltausbrüchen und Vermeidung des Überschwappens schwerer Konflikte aus Nordirland genutzt.²³ Die zweite Verfassungsänderung – 1941 ebenfalls ohne Referendum verabschiedet und wahrscheinlich eine Änderung, die eher den Kriterien entsprach, aufgrund derer die einfache Änderung der Verfassung während einer Übergangsphase erlaubt worden war – wurde genutzt, um eine Vielzahl von Verfassungsänderungen von unterschiedlicher Bedeutsamkeit vorzunehmen und somit bestehende Probleme auszubügeln, solange diese einfache Änderungsmethode noch existierte.

den nachstehend genannten Bedingungen durch den Oireachtas abgeändert werden, ob durch Änderung, Hinzufügung oder Aufhebung, und zwar innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren ab dem Datum des Amtsantritts des ersten Präsidenten.“ *Dr. Douglas Hyde*, der erste Präsident von Irland, trat sein Amt am 25. Juni 1938 an. Die dreijährige Übergangsphase dauerte daher bis zum 25. Juni 1941.

Artikel 51(1) kann allerdings als bloßes qualifiziertes Recht bezeichnet werden, da Artikel 51(2) umgehend festlegte, dass „ein Vorschlag zur Verfassungsänderung nach diesem Artikel nicht in Gesetzesform in Kraft gesetzt werden darf, wenn der Präsident vor dieser Inkraftsetzung und nach Beratschlagung mit dem Staatsrat eine mit seinem Siegel versehene Botschaft an die Vorsitzenden beider Kammern des Oireachtas übermittelt hat, aus der hervorgeht, dass dieser Verfassungsänderungsvorschlag seiner Meinung nach eine Verfassungsänderung solcher Art und Wichtigkeit vorschlägt, dass der diesbezügliche Wille des Volks per Referendum ermittelt werden sollte, bevor die Änderung in Kraft gesetzt wird.“

Das in Artikel 51(1) gewährte Recht auf Verfassungsänderung durch gewöhnliche Gesetzgebung wurde auch auf andere Weise eingeschränkt. Implizite Verfassungsänderungen jener Art, die unter der Verfassung von 1922 durch die Gerichte erlaubt worden waren, wurden kraft des Artikels 46 ausgeschlossen. Das starre Referendumssystem würde temporäre oder bedingte Änderungen jener Art, die unter der Verfassung von 1922 erlaubt waren, faktisch ausschließen. (Für mehr Details siehe Hogan, *op. cit.*, n. 21 oben, S. 16-17.)

- 23 Tatsächlich befand sich Irland von September 1939 bis Februar 1995 dauerhaft in Ausnahmezuständen im Sinne dieser Bestimmungen. Siehe G. Hogan und G. Whyte, J.M. Kelly: *The Irish Constitution* (Vierte Auflage, Tottel, Haywards Heath, 2006) S. 442-443.

Mit dem Ablauf der dreijährigen Übergangsphase schloss sich das Zeitfenster für die Änderung der Verfassung von 1937 ohne Referendum. Nun konnten Änderungen nur durch die Verabschiedung eines Gesetzes durch den Oireachtas und die darauffolgende Zustimmung des Volks in einer Volksabstimmung vorgenommen werden.²⁴ Auch aus diesem Grund wurde die Verfassung für die nächsten 31 Jahre nicht mehr geändert, auch nicht durch ein Referendum. Sie wurde dann im Jahre 1972 geändert, um Irland den Beitritt zu den drei damaligen europäischen Gemeinschaften zu erlauben: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Atomgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Dies stellte sich als die erste von 30 Einzeländerungen an der Verfassung heraus, die in den 47 Jahren seit 1972 vorgenommen wurden.

Einschließlich des Verfahrens zur Verabschiedung der gegenwärtigen Verfassung durch Referendum im Jahre 1937 hat Irland nun insgesamt 42 Verfassungsreferenden abgehalten. Von diesen haben 31 den Text des Dokuments von 1937 erfolgreich abgeändert (bzw. im Falle des Referendums von 1937 den Text eingeführt). Diese erfolgreichen Referenden sind jedoch nicht gleichmäßig über die 82-jährige Geschichte der Verfassung verteilt. Tatsächlich vergingen nach der erfolgreichen Verabschiedung der Verfassung selbst im Jahre 1937 (also noch vor dem 2. Weltkrieg) zunächst fast 35 Jahre bis zu ihrer ersten erfolgreichen Änderung (nach Apollo XVI und den Beatles) durch das Referendum im Jahre 1972. Letzteres war erst der vierte Versuch überhaupt, die Verfassung per Referendum abzuändern. Die irische Verfassung hat also zwei lange Phasen von 35 Jahren bzw. fast fünf Jahrzehnten Dauer erlebt, wobei in ersterer Phase *kein einziges* verfassungsänderndes Referendum erfolgreich war und in letzterer, der gegenwärtig andauernden Phase eine sehr hohe Zahl von Verfassungsänderungen Gegenstand von Referenden war (bis heute 30, wobei weitere folgen werden).

24 Gemäß Artikel 46(2) der Verfassung ist „jeder Vorschlag für eine Änderung dieser Verfassung im Dáil Éireann [Unterhaus] als Gesetz einzureichen und, nachdem er durch beide Kammern des Oireachtas [Parlament] verabschiedet worden ist oder als verabschiedet gilt, dem Volk in einem Referendum zur Entscheidung vorzulegen, unter Einhaltung der zu diesem Zeitpunkt für ein Referendum maßgeblichen Gesetze.“

III. Der jüngste und gegenwärtig andauernde Einfluss von Bürgerversammlungen

Eine Diskussion der Referenden in Irland wäre heutzutage ohne Erwähnung der irischen Bürgerversammlungen nicht vollständig.

Die Geschichte dieser Versammlungen in Irland ist kurz, doch betrachtet man die Anzahl der Verfassungsreferenden, die aus ihnen hervorgegangen sind, so ist ihr Einfluss dennoch als außergewöhnlich groß zu bezeichnen.²⁵

Die erste Bürgerversammlung, ein „Verfassungskonvent“, wurde durch Beschlüsse beider Parlamentskammern nach den Parlamentswahlen 2011 eingerichtet (welche die Regierungsbildung durch eine Koalition aus Fine Gael und Labour zum Ergebnis hatten). Obwohl der Konvent als Reaktion auf die weitverbreitete Ansicht eingerichtet wurde, dass die existierenden verfassungsmäßigen Strukturen sich für die Bewältigung der irischen Wirtschaftskrise ab 2008 als unzulänglich erwiesen hatten, wurde er nichtsdestotrotz konservativ gestaltet, sowohl was seine Zusammensetzung (mit einem hohen Anteil an Politikerinnen und Politikern) betraf, als auch hinsichtlich des eng gefassten Spektrums an Themen, die er behandeln durfte. Der Konvent hatte 100 Mitglieder, darunter einen Vorsitzenden, 29 Mitglieder des Oireachtas, vier Mitglieder des nordirischen Parlaments und 66 zufällig ausgewählte irische Bürgerinnen und Bürger.

Der Konvent sprach mehrere Empfehlungen aus, die Verfassungsreferenden erforderten, darunter die Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur von 35 auf 21 Jahre (in der Folge Gegenstand eines erfolglosen Referendums im Jahre 2015), die Senkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre, Änderungen in Bezug auf Artikel 41.2.1 (die Rolle der Frau im Haushalt betreffend), die Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe (ein Vorschlag, der Gegenstand eines erfolgreichen Referendums im Jahre 2015 wurde), die Erteilung des Wahlrechts bei Präsidentschaftswahlen an nicht in Irland wohnhafte Bürgerinnen und Bürger, die Abschaffung der verpflichtenden Kriminalisierung von Blasphemie gemäß Artikel 40.6.1 (ein Vorschlag, der 2018 in einem Referendum angenommen wurde), sowie die Stärkung der verfassungsrechtlichen Rolle wirtschaftlicher, sozialer und

25 Siehe dazu allgemein: E. Carolan, „*Ireland's Constitutional Convention: Behind the Hype About Citizen-Led Constitutional Change*“ (2015) 13 *International Journal of Constitutional Law* 733 sowie die jüngere Veröffentlichung D. Farrell, J. Suiter und C. Harris, „*Systematizing Constitutional Deliberation: the 2016–18 Citizens' Assembly in Ireland*“ (2019) 34 *Irish Political Studies* 113. Zwei der Autoren des letztgenannten Artikels spielten eine wichtige Rolle bei der Einführung von Bürgerversammlungen in Irland.

kultureller Rechte.²⁶ Im Beschluss zur Einrichtung des Konvents war allerdings sorgfältig darauf geachtet worden, eine Verpflichtung der Regierung zur Abhaltung von Referenden in Folge der Empfehlungen zu vermeiden. Die Regierung von 2011–16 führte denn auch nur zwei solche Abstimmungen durch (beide am gleichen Tag im Mai 2015²⁷): das erfolgreiche Referendum zur Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe,²⁸ sowie das andere Referendum betreffend die Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur, das mit einer Rekordmehrheit abgelehnt wurde (recht bemerkenswert für eine Maßnahme, die ebenfalls die Bekämpfung einer Form der Diskriminierung zum Ziel hatte).²⁹ Alle Vorschläge des Konvents bis auf jenen, der wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betrifft, sind nach der Wahl einer neuen Regierung 2016 jedoch wieder auf die Tagesordnung gesetzt worden und eine Abstimmung darüber hat entweder bereits stattgefunden oder erscheint in Zukunft wahrscheinlich.

Das *Programm für eine Partnerschaftsregierung*, das auf die Parlamentswahlen im Februar 2016 folgte (dieses hatte die Bildung einer Minderheitsregierung durch Fine Gael zum Ergebnis), enthielt ein Bekenntnis zur Einrichtung einer Bürgerversammlung (diesmal ohne die Teilnahme von Politikerinnen und Politikern). Die Schaffung einer hundertköpfigen Versammlung wurde in der Folge durch Beschlüsse beider Kammern genehmigt. Ihr wurde ein Mandat zur Behandlung mehrerer Themen erteilt, darunter *inter alia* der achte Verfassungszusatz (Abtreibung betreffend) und die Art und Weise der Abhaltung von Referenden. Im Juni 2017 veröffentlichte die Versammlung einen Abschlussbericht, in dem sie empfahl, den achten Verfassungszusatz durch eine Regelung zu ersetzen, die dem Oireachtas das Recht gibt, über die Abtreibungsgesetzgebung zu entscheiden. Ein gemeinsamer Parlamentsausschuss empfahl dann ebenfalls die Streichung dieses Verfassungszusatzes. Ein entsprechender Vorschlag wurde in einem Referendum am 25. Mai 2018 mit einer Mehrheit von 66,4% angenommen.

26 Für eine ausführlichere Liste siehe H. McGee, „*Only Two Proposals for Constitutional Referendum*“, Irish Times, 26. Januar 2015.

27 Ibid.

28 „Thirty-Fourth Amendment of the Constitution (Marriage Equality) Act 2015“, per Referendum angenommen am 22. Mai 2015 und zum Gesetz gemacht am 29. August 2015.

29 „Thirty-fifth Amendment of the Constitution (Age of Eligibility for Election to the Office of President) Bill 2015“.

Bezüglich der Frage, wie Referenden durchgeführt werden, veröffentlichte die Versammlung ihren Abschlussbericht im Juni 2018. Darin empfahl sie *inter alia* (a) die Einrichtung einer permanenten Wahlkommission; (b) die Beibehaltung des gegenwärtigen Verbots der finanziellen Unterstützung der Referendumskampagne einer teilnehmenden Seite durch die Regierung; (c) wirksame Ausgabenbegrenzungen für politische Parteien, Kampagnengruppen und Einzelpersonen in Referendumskampagnen; sowie (d) die Einführung von Bürgerinitiativen, die dem Volk sowohl Vorschläge für Verfassungsänderungen als auch für Gesetzesänderungen machen und zudem Angelegenheiten zur Entscheidung durch den Oireachtas auf dessen Tagesordnung setzen dürfen.³⁰ Die Annahme derartiger Vorschläge im Hinblick auf Bürgerinitiativen wäre eine radikale Veränderung für die irische Demokratie.

Bereits zuvor, im September 2017, hatte die (Minderheits-)Regierung einem vorläufigen Zeitplan für sieben Referenden zugestimmt, die in der Arbeit der Bürgerversammlung, des vorherigen Verfassungskonvents und im *Programm für eine Partnerschaftsregierung* wurzelten.³¹ Ein Referendum über die Streichung des Abtreibungsverbots aus der Verfassung (welches wie bereits erwähnt im Mai 2018 abgehalten wurde); ein Referendum über die Abschaffung der verfassungsmäßigen Pflicht zur Kriminalisierung von Blasphemie (welches den Stimmberechtigten im Oktober 2018 unterbreitet wurde und erfolgreich war)³² sowie ein Referendum über „die Rolle der Frau im häuslichen Leben“³³ und lokale Plebiszite über direkt gewählte

30 Siehe Report and Recommendations of the Citizens' Assembly on the Fourth and Fifth Topics: The Manner in Which Referenda Are Held & Fixed Term Parliaments (Juni 2018), Kapitel 1.

31 K. Doyle, „*Revealed: Timeline For The Seven Referendums You'll Be Voting In Over The Next Two Years*“, Irish Independent, 26. September 2017.

32 Artikel 40.6.1. Das Referendum über die Abschaffung der verfassungsmäßigen Pflicht zur Kriminalisierung der Blasphemie wurde am 26. Oktober 2018 abgehalten. Bei einer relativ dürrftigen Wahlbeteiligung von nur 1.489.694 Wählern (43,9% der Wahlberechtigten), die darauf hinweist, dass hinsichtlich des Themas eine gewisse Apathie herrscht, stimmten 951.650 Wähler (64,9%) für die Abschaffung, während 515.808 (35,1%) dagegen stimmten.

33 Artikel 41.2.1. Eine Kontroverse darüber, ob dieser Abschnitt einfach gestrichen oder aber umformuliert werden sollte, um in geschlechtsneutralerer Sprache die Wichtigkeit der häuslichen Pflege anzuerkennen, war in Kombination mit dem (damit verknüpften) Beharren eines Oireachtas-Ausschusses auf gründliche prälegislative Prüfung ausreichend, um die Absichten der Regierung zur Abhaltung eines diesbezüglichen Referendums im Oktober 2018 zu durchkreuzen. (Siehe C. Gleeson und P. Logue, „*Referendum on 'Sexist' Reference to Women's Place*

Bürgermeister (im Mai 2019 in Limerick, Cork und Waterford abgehalten, jedoch nur in ersterer Stadt erfolgreich³⁴); ein Referendum über die Liberalisierung der Scheidungsbedingungen (mit sehr großer Mehrheit von 82,1% im Mai 2019 angenommen³⁵) und Referenden über die Ausdehnung des Wahlrechts bei Präsidentschaftswahlen auf irische Staatsbürgerinnen und -bürger, die ihren Wohnsitz im Ausland haben³⁶ sowie über die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre.³⁷ Wie die Regierung auf die im Juni 2018 ausgesprochenen Empfehlungen der Bürgerversammlung in Bezug auf die Durchführung von Referenden reagieren wird, bleibt abzuwarten.

in the Home Postponed“, Irish Times, 5. September 2018). Vermutlich ist diese Verzögerung jedoch nur temporär.

- 34 Die Wählerinnen und Wähler in jeder Stadt wurden gefragt, ob sie für die Einführung von direkt gewählten Bürgermeistern mit einigen exekutiven Befugnissen waren. Das Plebiszit in Limerick war mit 52% der Stimmen erfolgreich. Die Plebiszite in Waterford und Cork hatten eine Ablehnung durch die Wählerschaft zum Ergebnis. In beiden Städten stimmten nur 49% der Stimmenden dafür (Siehe Anon., „*Mayoral Plebiscites: Results*“, Irish Times, 28. Mai 2019), wobei es beträchtliche Kritik sowohl am Versagen seitens der Politikerinnen und Politiker gab, für die Vorschläge zu werben, als auch an der Inadäquatheit der Vorkehrungen, die für die Information der Wählerinnen und Wähler über die Plebiszite getroffen worden waren. (Siehe E. Dalton, „*Questions Raised Over Delivery of Plebiscite Booklets*“, Irish Times, 29. Mai 2019 und Anon., „*Imbalance of Power*“, Irish Times, 30. Mai 2019.) (Siehe auch diesen früheren Artikel zu diesen Plebisziten: H. McGee, „*Directly Elected Mayors for Dublin, Cork at Least Six Years Away*“, Irish Times, 23. Januar 2018.) Berichten zufolge soll in der zweiten Jahreshälfte 2019 eine Bürgerversammlung zum Thema „angemessene Rahmenbedingungen für ein gleichartiges Plebiszit in Dublin“ einberufen werden (siehe Anon., „*Imbalance of Power*“, Irish Times, 30. Mai 2019).
- 35 Siehe J. Horgan-Jones, „*Referendum for Changes to Divorce Passes Easily*“, Irish Times, 27. Mai 2019. Der Vorschlag wurde in jedem einzelnen Wahlbezirk des Landes angenommen, wurde im Vergleich zu früheren Referenden zum Thema Scheidung jedoch nur von sehr wenigen Kontroversen, Debatten oder Kampagnen begleitet und spielte nur eine untergeordnete Rolle im Vergleich zu den lokalen und Europawahlen, die am selben Tag stattfanden.
- 36 Beide Referenden sollten am 24. Mai 2019 abgehalten werden, am gleichen Tag, an dem in Irland die Wahlen zum Europaparlament und Kommunalwahlen stattfinden. Siehe M. FitzGerald, „*Referendums on divorce and voting proposed for May 2019*“, RTE News-Webseite, 5. Dezember 2018. Für allgemeinere Informationen zur erwarteten Planung dieser und weiterer Referenden siehe N. Ryan, „*These are the Referendums Coming Up In 2019 - And A Few After That*“, Journal.ie, 1. Januar 2019.
- 37 Jetzt jedoch auf ein unbestimmtes Datum nach 2019 verschoben (siehe Ryan, *loc. cit.*).

C. Kategorisierung der irischen Referenden

I. Überblick über die thematische Kategorisierung der Referenden
(angenommene und abgelehnte Vorschläge) in Irland

Die bis dato in Irland abgehaltenen Verfassungsreferenden können nach Themen kategorisiert werden. Diese Kategorisierung findet sich in untenstehender Tabelle 1, wobei ein durch den Verfasser entworfenes Kategorisierungssystem verwendet wurde. In der linken Spalte wurde versucht, jedem Referendum ein einzelnes Hauptziel oder Thema zuzuordnen, soweit dies möglich ist.

Tabelle 1: Themenanalyse aller 41 erfolgreichen und gescheiterten Versuche, die irische Verfassung per Referendum abzuändern

Kategorie	Anzahl Referenden – exklusive Kategorien	Anzahl Referenden – überlappende Kategorien
Mit sozialem/gesellschaftlichem Wandel verknüpft	14	19 ³⁸
EU-bezogen	9	9
Veränderungen des nationalen Wahl- oder Parlamentssystems	9 ³⁹	9
Aufhebung der Auswirkungen gerichtlicher Entscheidungen	3	6 ⁴⁰
Unterstützung internationaler Vereinbarungen	2	2
Verbrechensbekämpfung/Einwanderungsgesetze	2	2
Justizverwaltung	1	2 ⁴¹
Wirtschaftliche Fragen mit Ausnahme von EU-Verträgen	1	1

38 Bei Einbeziehung von Referenden in Bezug auf EU-Verträge.
39 Das Referendum über die Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur im Jahre 2015 wurde dieser Überschrift zugeordnet.
40 Einschließlich des (erfolgreichen) Kautionsreferendums von 1996 und der (gescheiterten) Referenden der Jahre 1992 und 2002, bei denen eine restriktivere Gestaltung der irischen Abtreibungsgesetzgebung, wie sie im Fall *X* interpretiert worden war, zur Abstimmung stand.
41 Das Referendum über Reduzierungen der Justizvergütung könnte plausiblerweise unter dieser Überschrift aufgeführt werden, obwohl es in Wirklichkeit hauptsächlich wirtschaftlich motiviert war und weniger auf Gründe zurückzuführen war, die mit der Rechtsprechung zu tun haben.

In der rechten Spalte wurde ein alternativer Ansatz mit überlappenden Kategorisierungen genutzt – mit anderen Worten werden hier Referenden, die mehr oder weniger ausgeprägt mit den identifizierten Themen oder Zielen zu tun haben, als unter die jeweils relevanten Themenüberschriften fallend kategorisiert. Die Kombination beider Ansätze vermittelt einen Eindruck davon, zu welchen Zwecken verfassungsändernde Referenden im Laufe des 82-jährigen Bestehens der Verfassung in Irland eingesetzt worden sind.

Kurz gesagt befasste sich die größte Anzahl an Referenden mit der Ausgestaltung und Widerspiegelung dessen, was sich unter dem Oberbegriff des gesellschaftlichen Wandels Irlands insbesondere während letzten 40 Jahre zusammenfassen lässt (auch wenn der Veränderungsprozess, der in diese Referenden mündete, natürlich bereits deutlich früher seinen Ursprung nahm). 14 Referenden haben sich mit solchen Themen befasst – 19, wenn man auch die Referenden bezüglich der EU-Verträge in diese Kategorie aufnimmt. Auf dieses Thema wird weiter unten in Abschnitt C. II. näher eingegangen.

Die Referenden in Bezug auf die EU-Verträge erreichen einen geteilten zweiten Platz, wenn man sie als eigene Kategorie betrachtet. Die Menge der Referenden zu diesem Thema spiegelt eher die sich seit 1972 stetig weiterentwickelnde Natur der Europäischen Union selbst wieder, als die Entwicklung des irischen Verhältnisses zur Union, ist jedoch auch ein Ergebnis sowohl der Unschärfe als auch der Strenge der Rechtsprechung des Supreme Court bezüglich der Frage, wann ein Referendum über europäische Verträge in Irland abgehalten werden muss. Die Entscheidung des Supreme Court im Fall *Crotty* 1987⁴² hat mehrere irische Regierungen in Folge dazu genötigt, Referenden abzuhalten, die sie andernfalls schlicht nicht durchgeführt hätten. Beispiele dafür sind die Referenden zur Einheitlichen Europäischen Akte und dem Fiskalpakt. Auf dieses Thema wird weiter unten in Abschnitt D. III. näher eingegangen.

Versuche, das Wahlsystem zu verändern, stehen ebenfalls auf Platz 2 in der Rangliste der Referendumsgründe in Irland⁴³ – was zumindest teilweise Irlands anhaltende Bemühungen widerspiegelt, ein Parlamentssystem zu finden, das vollkommen seinen Zweck erfüllt. Wie wir jedoch in untenstehendem Abschnitt C. III. sehen werden, sind mehrere Referenden dieser Kategorie gescheitert.

42 [1987] IESC 4, [1987] IR 713, [1987] ILMR 400, [1987] 2 CMLR 666.

43 Zumindest dann, wenn man das Referendum zur Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaft als dieser Kategorie zugehörig betrachtet.

Die Aufhebung der Auswirkungen gerichtlicher Entscheidungen – was man auch als Kampf zwischen politischem Konstitutionalismus und rechtlichem Konstitutionalismus bezeichnen könnte⁴⁴ – bildet die nächstgrößte Kategorie. Der Einsatz von Referenden zu diesem Zweck demonstriert, dass wenngleich die Befugnisse des irischen Supreme Court zur Überprüfung von Gesetzen analog zu jenen des US-amerikanischen Supreme Court sind, Ersterer aufgrund der um einiges einfacheren Veränderbarkeit des Texts der irischen Verfassung letztlich doch eine schwächere Stellung innehat. Auf dieses Thema werden wir im Folgenden zurückkommen.

II. Kategorisierung des Erfolgs: Verfassungsänderungen, die per Referendum angenommen wurden

Wie weiter oben bereits festgestellt wurde, lässt sich die Geschichte der irischen Verfassung von 1937 in zwei aufeinanderfolgende Phasen einteilen, wobei in der ersten überhaupt keine erfolgreichen Referenden stattfanden und in der zweiten eine sehr große Zahl von Referenden erfolgreich war. Warum hat es in den letzten fünf Jahrzehnten so viele Verfassungsänderungen gegeben (im krassen Gegensatz zu den vorherigen 35 Jahren)? Eine Betrachtung der Gründe, aus denen die einzelnen Referenden für notwendig befunden wurden, könnte die Ursachen dieser Veränderung beleuchten. Es sind verschiedenste Kategorisierungen der Überlegungen möglich, die den per Referendum angenommenen Veränderungsvorschlägen zugrunde lagen, wobei unvermeidlich ist, dass einige Kategorien sich zu einem gewissen Grad überlappen.

In der untenstehenden Tabelle 2 werden die erfolgreichen Referenden nach Themen oder Zielen kategorisiert. Auch hier wurde wieder in der linken Spalte eine Kategorisierung auf Grundlage eines einzelnen dominanten Themas oder Ziels jedes erfolgreichen Referendums getroffen, während in der rechten Spalte der alternative Ansatz der überlappenden Kategorien gegenübergestellt wird.

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass elf Verfassungsänderungen mit dem gesellschaftlichen Wandel in Irland verknüpft sind, die meisten davon mit dem langsamen aber unzweifelhaften Übergang Irlands von einem monolithischen, sozialkonservativen und überwiegend katholischen Land hin zu einer sehr viel weniger religiösen, dafür aber säkulareren und liberaleren

44 Siehe dazu R. Bellamy, *Political Constitutionalism* (Cambridge University Press, Cambridge, 2007).

Gesellschaft. Es wäre nebenbei bemerkt alles andere als undenkbar, auch die Referenden mit Europa-Bezug in diese Kategorie aufzunehmen.

Tabelle 2: Thematische Kategorisierung der 30 per Referendum in Irland angenommenen Verfassungsänderungen

Kategorie	Anzahl bei Verwendung exklusiver Kategorien	Anzahl bei Verwendung überlappender Kategorien
Mit sozialem/gesellschaftlichem Wandel verknüpft	11	18 ⁴⁵
Bezug zur Ratifizierung von EU-Verträgen	7	7
Änderungen am Wahlsystem	4	4
Aufhebung der Auswirkungen gerichtlicher Entscheidungen	2 ⁴⁶	4 ⁴⁷
Verbrechensbekämpfung/Einwanderungsgesetze	2	2
Unterstützung internationaler Vereinbarungen	2	2
Wirtschaftliche Fragen mit Ausnahme von EU-Verträgen	1	1
Justizverwaltung	1	1

Noch naheliegender ist es aber, das Referendum von 1973 in diese Liste aufzunehmen, welches die Sonderstellung der katholischen Kirche in der Verfassung aufhob (und ebenfalls die verfassungsmäßige Anerkennung

45 Bei Einbeziehung von EU-bezogenen Referenden.

46 Hier ist zu beachten, dass das Referendum von 1984, welches die Ausweitung des Wahlrechts bei Dáil-Wahlen ermöglichte, die Auswirkungen des Gesetzes „*Re Article 26 and the Electoral (Amendment) Bill*“ [1984] IR 268, [1984] ILM 539 aufhob. In der Spalte „Exklusive Kategorien“ wurde dieses Referendum allerdings dem Thema „Änderungen am Wahlsystem“ zugeordnet, da das Urteil nicht den Initialimpuls zur Änderung des betroffenen Gesetzes gab, auch wenn es zweifelsohne ein Schlüsselfaktor für die Einberufung eines Referendums zu diesem Thema war.

47 Bei Einbeziehung des Kautionsreferendums von 1996 und des Referendums im Jahre 1984 zur Ausweitung des Wahlrechts bei Dáil-Wahlen.

mehrerer anderer Religionen beendete), sowie das Referendum von 1996, welches das Scheidungsverbot aus der Verfassung strich.

Der Verfassungszusatz, mit welchem das Abtreibungsverbot in die Verfassung aufgenommen wurde (1983), stellte eine Kehrtwende dieses allgemeinen Trends zur Liberalisierung dar. Allerdings folgten darauf die beiden Referenden von 1992, die das Recht zur Aus- und Wiedereinreise sowie das Recht auf Verbreitung von Informationen zu Abtreibungsmöglichkeiten in anderen Ländern einführten (zugleich wurde außerdem eine Verfassungsänderung abgelehnt, die eine liberale gerichtliche Interpretation des ursprünglichen Verfassungszusatzes von 1983 wieder verworfen hätte). Vier der fünf jüngsten Referenden – die Abstimmung von 2015 über die Aufnahme der gleichgeschlechtlichen Ehe in die Verfassung, die beiden Referenden von 2018 zur Abschaffung des 1983 eingeführten Abtreibungsverbots und der verfassungsmäßigen Vorschrift zur Kriminalisierung der Blasphemie sowie das Referendum von 2019, mit welchem die vorgeschriebene vierjährige Trennungsdauer als Voraussetzung für eine Scheidungserlaubnis abgeschafft wurde – passen eindeutig in diese Kategorie.

Die Entstehung eines Staates mit einer liberaleren Identität – und größerer Ähnlichkeit zu den meisten seiner europäischen Nachbarn – war bereits in der Aufnahme des Verbots der Todesstrafe in die Verfassung 2002 zu erkennen, selbst wenn die Auswirkungen dieser Verfassungsänderung rein präventiver Natur waren. (Die Todesstrafe war zuletzt 1954 vollzogen worden und alle darauffolgenden Todesurteile waren umgewandelt worden, bis im Jahre 1990 jede Rechtsvorschrift zur Todesstrafe per Gesetz abgeschafft wurde.⁴⁸)

Der Verfassungszusatz zu Kinderrechten von 2012 erhielt durch das Bekanntwerden der massiven Verletzungen der Rechte von Kindern in kirchlichen Waisenhäusern einige Jahrzehnte zuvor sicherlich zusätzliche politische Dynamik, auch wenn die praktischen Auswirkungen dieses Verfassungszusatzes (außerhalb des Bereichs der Adoption) sehr begrenzt waren.⁴⁹

48 Siehe „Criminal Justice Act 1990“.

49 Dieser Zusatz wurde als 31. Verfassungszusatz bezeichnet und der darauffolgende Zusatz von 2013, der die Schaffung des Court of Appeal ermöglichte, wurde als 32. Verfassungszusatz gezählt. Zu dieser Zeit wurde die Verfassung jedoch nur 28 Mal geändert (einschließlich der beiden ersten Male, wo sie durch den Oireachtas ohne Referendum geändert wurde). Der Grund für diese Abweichung war die offizielle Sichtweise, der zufolge es keine 12., 22., 24. oder 25. Verfassungsänderung gegeben hat. Dies wird dadurch begründet, dass diese Ziffern Referendumsvorschlägen zugeordnet sind, die vorgeschlagen wurden, letztlich jedoch nicht in

Einige dieser Referenden positionierten den Staat gegen den sinkenden Einfluss der katholischen Kirche und wurden Gegenstand intensiver öffentlicher Debatten – insbesondere jene, die Scheidungen und Abtreibungen betrafen. Infolge des im Laufe der Zeit schwindenden Einflusses der Kirche – ein Prozess, der durch eine Reihe von Skandalen beschleunigt wurde – ist der Erfolg liberalisierender Verfassungsänderungen zunehmend sicherer geworden. Die Annahme des Referendums von 2019, das die Vorschriften zu Scheidungsvoraussetzungen mit einer überwältigenden Mehrheit von 82% liberalisierte, ohne dass überhaupt eine richtige Kampagne dafür geworben hätte, ist ein starker Beleg für den Wandel und die zunehmende Säkularität der irischen Gesellschaft. Schon vor dieser jüngsten Phase waren einige liberalisierende Verfassungsänderungen (z.B. jene zur Abschaffung der Todesstrafe und der Sonderstellung der katholischen Kirche) weitestgehend unumstritten gewesen und zeigten einen gewissen Konsens hinsichtlich des gesellschaftlichen Wandels in Irland an.

Referenden, welche die Entwicklung Irlands hin zu einer liberaleren Gesellschaft widerspiegeln, sind auch in Zukunft weiterhin zu erwarten. Der Verfassungskonvent 2012–2014 sprach sich dafür aus, Artikel 41.2.1 abzuändern (die Rolle der Frau im häuslichen Leben betreffend). Das Regierungsprogramm der im September 2017 gewählten Minderheitsregierung enthielt einen Vorschlag zu seiner Abschaffung. Jedoch war eine Kontroverse darüber, ob dieser Abschnitt einfach gestrichen oder aber umformuliert werden sollte, um in geschlechtsneutralerer Sprache die Wichtigkeit der häuslichen Pflege anzuerkennen, in Kombination mit dem (damit verknüpften) Beharren eines Oireachtas-Ausschusses auf gründliche prälegislative Prüfung ausreichend, um die Absichten der Regierung zur Abhaltung eines diesbezüglichen Referendums im Oktober 2018 zeitweilig zu durchkreuzen.⁵⁰

Sieben der 30 erfolgreichen Referenden seit 1972 waren mit der Mitgliedschaft Irlands in der heutigen Europäischen Union verknüpft, nämlich zunächst das Beitrittsreferendum (1972), gefolgt von erfolgreichen

Kraft getreten sind – entweder, weil sie nicht durch den Oireachtas angenommen wurden oder weil sie im Referendum abgelehnt wurden. Auch wenn die Ziffer einer abgelehnten Verfassungsänderung normalerweise für das nächste darauffolgende Referendum genutzt wird, ist das nicht immer geschehen. Aus ähnlichen Gründen wurde das jüngste Referendum (über die Erleichterung der Scheidungsvoraussetzungen) als 38. Verfassungszusatz ausgestaltet, auch wenn es sich erst um die 32. Verfassungsänderung handelte.

50 Siehe dazu Anon., „*Why is the ‘women’s place’ referendum so controversial?*“, Irish Times, 5. September 2018.

Referenden über die Einheitliche Europäische Akte (1987), den Maastrichter Vertrag (1992), den Vertrag von Amsterdam, den Vertrag von Nizza, den Lissabon-Vertrag und zuletzt das Referendum über den Fiskalpakt (streng genommen handelt es sich dabei nicht um einen Vertrag der Europäischen Union, er ist aber eng mit der Europäischen Union und der Eurozone verknüpft, welche Teil der EU ist).

Man *könnte* die Referenden in Bezug auf die Europäische Union vereinfacht gesagt als mit dem wirtschaftlichen Schicksal des Landes verknüpft bezeichnen, da die Aktivitäten der Europäischen Union im Kern größtenteils wirtschaftlicher Natur sind. In Wirklichkeit sind die EU-bezogenen Referendumskampagnen in Irland jedoch keine größtenteils oder gar vollständig wirtschaftsbezogenen Debatten. Im Gegenteil scheinen sie weit davon entfernt zu sein, denn in Referendumskampagnen stehen immer wieder Themen wie Neutralität, Abtreibung und das starke Bedürfnis nach Beibehaltung des Unternehmenssteuerniveaus Irlands auf der Tagesordnung – oft in einem Maß, das die tatsächliche Relevanz des Themas für den jeweiligen Vertrag weit übersteigt.

Ein weiteres Referendum, das klar mit wirtschaftlichen Fragen verbunden war – was mit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise in Irland 2008, die etwa fünf Jahre andauerte,⁵¹ leider zu einem recht dringlichen Thema wurde – war das Referendum von 2011 über die Einschränkung des Verbots der Senkung von Richtergehältern. Dies ermöglichte es, Richter an den generellen Gehaltssenkungen im öffentlichen Dienst zu beteiligen. Grob gesagt können wir daher sagen, dass acht der 31 Verfassungsänderungen per Referendum einen wirtschaftlichen Bezug hatten.

Vier Verfassungsänderungen per Referendum zielten auf die Änderung des Wahlsystems ab – genauer gesagt, auf die Ausweitung, Modernisierung und vernunftbasierte Gestaltung der Wahlrechte. Dazu zählt die Verfassungsänderung von 1973, welche das Wahlalter von 21 auf 18 senkte, das Referendum von 1979, welches dem Staat eine gerechtere Regulierung der Wählerschaft für das Oberhaus (Senat) erlaubte (genauer gesagt, wurden die Kategorien der Hochschulabsolventen weiter gefasst, die für die sogenannten Universitätssitze abstimmen konnten), das Referendum von 1984

51 Siehe z.B. A. Martin, „Ireland Exits Bailout in Better Shape“, BBC News-Webseite, 13. Dezember 2013. Siehe dazu allgemeiner P. Honohan, *Currency, Credit and Crisis: Central Banking in Ireland and Europe* (Cambridge University Press, Cambridge, 2019) sowie A. Murphy und D. Donovan, *The Fall of the Celtic Tiger: Ireland and the Euro Debt Crisis* (Oxford University Press, Oxford, 2013).

zur Ausweitung des Wahlrechts auf bestimmte Nicht-Staatsbürger (hauptsächlich Briten und andere EU-Bürger) sowie die Einführung der Vorschrift zur Abhaltung von lokalen Wahlen im Fünfjahresrhythmus (Referendum 1999).

Zwei Verfassungsänderungen per Referendum können dem primären Ziel der Aufhebung von Entscheidungen irischer Gerichte bezüglich der Bedeutung von Verfassungsbestimmungen zugeordnet werden (die gerichtliche Überprüfung von Gesetzen ist ein Schlüsselement des irischen Verfassungssystems). Solche Referenden können als Teil einer Art des indirekten Dialogs zwischen den Gerichten und der Exekutive betrachtet werden. Ein solches Referendum von 1979 bestimmte, dass Adoptionsbeschlüsse nicht deshalb für verfassungswidrig erklärt werden konnten, weil sie nicht durch ein Gericht gefasst worden waren. Eine andere Verfassungsänderung 1997 schränkte eine außerordentlich restriktive Verfassungsinterpretation durch die Gerichte ein, indem festgelegt wurde, dass der High Court unter bestimmten Umständen die Offenlegung von Kabinettsdiskussionen veranlassen darf. Zudem waren aber auch die Referenden zur Verschärfung der verfassungsmäßigen Abtreibungsrestriktionen, zum Recht auf Informationen über Abtreibungen im Ausland und zum Recht auf Ein- und Ausreise zum Zweck der Abtreibung im Ausland – 1992 alle am selben Tag abgehalten – allesamt Reaktionen auf die Entscheidungen des Supreme Court im Fall *X*,⁵² ebenso wie das spätere Abtreibungsreferendum im Jahre 2002 und das Referendum von 1984, das die Ausweitung des Wahlrechts für Wahlen zum Dáil (dem Unterhaus des Parlaments) ermöglichte.⁵³ All diese erfolgreichen Abstimmungen können daher ebenfalls zur Kategorie „Referenden zur Aufhebung von Gerichtsentscheidungen“ gezählt werden. Die direkte Aufhebung der Auswirkungen einer Gerichtsentscheidung bezüglich der Interpretation einer Verfassungsbestimmung ist einer der offensichtlicheren Aspekte des indirekten Dialogs, welcher zwischen den Gerichten und der Exekutive entstehen kann, doch es gibt noch andere: Im Folgenden werden wir sehen, dass die Gerichte im Gegenzug großen Einfluss auf die Beantwortung der Frage ausgeübt haben, ob ein Referendum über europäische Verträge abgehalten werden sollte, ebenso wie auf die Art und Weise, wie Referendumskampagnen durchgeführt werden.

Bei zwei Referenden ging es um die Verbrechensbekämpfung oder die Verschärfung der Einwanderungskontrolle. So erlaubte ein Referendum im

52 *Attorney General v. X* [1992] IESC 1; [1992] 1 IR 1.

53 Siehe dazu Fn. 46.

Jahre 1996 den Gerichten erstmals, einer Person die Freilassung auf Kaution zu verweigern, wenn sie im Verdacht stand, dass sie anderenfalls ein schweres Verbrechen begehen würde.⁵⁴ Ein Referendum im Jahre 2004 schaffte das liberale Territorialitätsprinzip für das Recht auf Staatsbürgerschaft ab, dessen Anwendung im Vorfeld sehr stark angestiegen war.

Zwei Referenden wurden angenommen, um den Abschluss internationaler Verträge zu ermöglichen, nämlich das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (2002) und das Karfreitagsabkommen, welche das – hoffentlich dauerhafte – Ende des dreißigjährigen gewalttätigen Konflikts in Nordirland darstellte (1998).⁵⁵ Die jüngste angenommene Verfassungsänderung bezog sich auf die Effizienz der Rechtsprechung und forderte die Schaffung eines Court of Appeal per Gesetz sowie die Abschaffung der Ein-Urteil-Regel, die den Supreme Court bis zu diesem Zeitpunkt in Fällen gebunden hatte, die die Verfassungsmäßigkeit von Statuten betrafen (letzterer Aspekt spielte in den öffentlichen Debatten zu dieser Verfassungsänderungen allerdings kaum eine Rolle).

III. Kategorisierung der Fehlschläge: Verfassungsänderungen, die per Referendum abgelehnt wurden

Natürlich gab es auch einige vorgeschlagene Verfassungsänderungen, die durch die Stimmberechtigten abgelehnt wurden – seit 1937 wurden insgesamt 11 Vorschläge verworfen. Sieben dieser Referenden fanden in den Jahren ab 2001 statt. Solche Fälle spiegeln offensichtlich die Unzufriedenheit der Wählerschaft mit den ihnen vorgesetzten Vorschlägen wider und zeigen insofern normalerweise auch eine Diskrepanz zwischen den Ansichten der gewählten Vertreterinnen und Vertreter und den unmittelbar ausgedrückten Standpunkten der vertretenen Wählerschaft auf. In Tabelle 3 werden die gescheiterten Referenden nach Themen kategorisiert. Auch hier wird wieder in der linken Spalte eine einzelne, dominante Kategorie für jedes Referendum aufgeführt, soweit dies möglich ist. In der rechten Spalte wurden überlappende Kategorien verwendet.

54 Dies könnte ebenfalls als Verfassungsänderung kategorisiert werden, die Gerichtsentscheidungen aufhebt, da sie die Aufhebung von Gerichtsentscheidungen in diesem Bereich als Auswirkung hatte.

55 Diese Verfassungsänderung änderte auch die umstrittenen Artikel 2 und 3 der irischen Verfassung, welche den Anspruch der Republik auf das Territorium Nordirlands beinhalteten.

Tabelle 3: Thematische Kategorisierung der 11 per Referendum abgelehnten Verfassungsänderungen

Kategorie	Anzahl bei Verwendung exklusiver Kategorien	Anzahl bei Verwendung überlappender Kategorien
Veränderungen des nationalen Wahl-/Parlamentssystems	5	6
Mit sozialem/gesellschaftlichem Wandel verknüpft	3	5 ⁵⁶
EU-bezogen	2	2
Aufhebung der Auswirkungen gerichtlicher Entscheidungen	1	3

Fünf der elf gescheiterten Verfassungsänderungen betrafen Versuche der Reform des Wahl- oder Parlamentssystems Irlands. Drei dieser Änderungsvorschläge erfolgten vor der Ära (hauptsächlich) erfolgreicher Referenden, die 1972 begann. So wurde 1958 ein Vorschlag abgelehnt, der *inter alia* darauf abzielte, das Wahlsystem vom Verhältniswahlrecht auf ein Mehrheitswahlrecht britischer Art umzustellen – auch ein zweiter Versuch im Jahre 1968 scheiterte. Ein weiteres Referendum bezüglich der Ziehung von Wahlkreisgrenzen scheiterte 1968 ebenfalls. Der anscheinend inhärente Konservatismus der irischen Wählerinnen und Wähler in Bezug auf Veränderungen des demokratischen Systems trat im Oktober 2013 erneut zu Tage, als ein Vorschlag der Regierung zur Abschaffung des Seanad (das Oberhaus des irischen Parlaments) im Referendum abgelehnt wurde. Zwei Jahre später wurde sogar ein Vorschlag zur Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur von 35 auf 21 Jahre abgelehnt – was bedeutete, dass die Stimmberechtigten ironischerweise mit großer Mehrheit für die Beibehaltung einer altersdiskriminierenden Vorschrift stimmten, während sie gleichzeitig mit sehr großer Mehrheit für die Gleichbehandlung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften in Bezug auf das Eherecht votierten.

Drei gescheiterte Referenden bezogen sich auf Aspekte des gesellschaftlichen Wandels: Die Ablehnung des ersten Scheidungsreferendums 1986 (im Jahre 1996 wiederum rückgängig gemacht) und das Scheitern von zwei aufeinanderfolgenden Versuchen der Stärkung des verfassungsmäßigen

56 Bei Einbeziehung von Referenden mit Europa-Bezug.

Abtreibungsverbots in den Jahren 1992 und 2002. Wenn man jedoch gescheiterte Referenden mit Europa-Bezug hinzuzählt, steigt diese Zahl auf fünf.

Zwei gescheiterte Referenden hatten Verträge der Europäischen Union zum Thema. Beim ersten im Jahre 2001 ging es um eine Verfassungsänderung zur Ermöglichung der Ratifizierung des Vertrags von Nizza. Das zweite war 2008 das Referendum zur Ermöglichung der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags. Beide Ablehnungen per Referendum wurden später als Ergebnis einer Form des Dialogs zwischen Exekutive und Wählerschaft rückgängig gemacht. So wurde die Verfassungsänderung für den Vertrag von Nizza erst im zweiten Versuch akzeptiert, nachdem die Regierung legislative und exekutive Maßnahmen zur Erhöhung der Rechenschaftspflicht der irischen Regierung gegenüber dem irischen Parlament in europäischen Angelegenheiten ergriffen hatte und zudem die irische Neutralität in EU-Zusammenhängen ausdrücklich durch die Verfassung schützen ließ. Die Verfassungsänderung zum Lissabon-Vertrag war erst in einem zweiten Referendum erfolgreich, nachdem die irische Regierung (i) Zusicherungen nach dänischem Muster hinsichtlich der Bedeutung einiger Bestimmungen des Lissabon-Vertrags und (ii) eine politische Zusage des Europäischen Rats erhalten hatte, derzufolge die Mitgliederzahl der Kommission nicht auf eine niedrigere Zahl als die Anzahl der Mitgliedstaaten reduziert werden würde.

Die Tatsache, dass zwei gescheiterte Referenden die Europäische Union betrafen, ist von besonderem Interesse, weil dies darauf hinweist, dass die irische Ratifizierung von EU-Verträgen (sogar von Verträgen, die durch die irische Regierung verhandelt und unterzeichnet wurden) nicht mehr unbedingt als selbstverständlich betrachtet werden kann. Dies ist außerhalb Irlands ein Punkt von erheblichem Interesse, da eine einstimmige Annahme von Änderungen an EU-Verträgen durch alle Mitgliedstaaten gesetzlich vorgeschrieben ist.⁵⁷ Es könnte den Druck dahingehend erhöhen, zukünftige Schritte in Richtung einer verstärkten europäischen Integration auf gleiche Weise wie den Fiskalpakt zu verabschieden (d.h. wie Nicht-EU-Verträge) und für diese zudem ein Inkrafttreten für ratifizierende Staaten zu ermöglichen, selbst wenn die Menge der ratifizierenden Staaten nicht alle Unterzeichnerstaaten des jeweiligen Vertrags umfasst.

Ein gescheitertes Referendum im Jahre 2011 betraf den Versuch, den Oireachtas von den andauernden Auswirkungen einer gerichtlichen Ent-

57 Siehe Artikel 48 EUV.

scheidung zu befreien, welche seine Macht zur Durchführung von Untersuchungen beschränkte. Zwei erfolglose Referenden, durch welche die Abtreibungsregeln restriktiver gestaltet werden sollten (1992 und 2002) waren Versuche der Aufhebung gerichtlicher Entscheidungen.

IV. Abstimmungsbeteiligung und relative Anteile von Ja- und Nein-Stimmen in irischen Referenden

Die Daten, Themen, Abstimmungsbeteiligungen (sowohl in absoluten Zahlen als auch als prozentualer Anteil der Wahlberechtigten) sowie die Anzahl der für und gegen jeden Vorschlag abgegebenen Stimmen (wiederum in absoluten Zahlen und als prozentualer Anteil der Wahlberechtigten) in allen bis dato abgehaltenen irischen Referenden sind von Interesse. Sie werden unten in Tabelle 4 aufgelistet. Dies scheint unter anderem deshalb nützlich, weil es einen chronologischen Eindruck der Nutzung von Referenden in Irland vermittelt und zudem bereits im obigen Text diskutierte Aspekte beleuchtet, wie etwa die Themen der verschiedenen Referenden. Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass aus den Stimmbeteiligungen und den relativen Verteilungen der Ja- und Nein-Stimmen in den 42 bisher in Irland abgehaltenen Referenden nützliche Erkenntnisse gezogen werden können.

Tabelle 4: Tabellarische Darstellung der Ergebnisse, Wahlbeteiligungen und abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen in allen irischen Referenden bis heute⁵⁸

Datum	Thema	Gesamtstimmenzahl	(%)	Dafür	(%)	Dagegen	(%)
1. Juli 1937	Annahme der Verfassung	1.346.207	75,8	685.105	56,5	526.945	43,5
17. Juni 1959	Abschaffung des Verhältniswahlsystems	979.531	58,4	453.322	48,2	486.989	51,8
16. Oktober 1968	Änderung des Systems der Fixierung von Wahlkreisgrenzen	1.129.477	65,8	424.185	39,2	656.803	60,8

58 Alle relevanten Informationen sind hier zu finden: <http://www.referendum.ie/archive.php>. Eine ausführlichere Tabelle dieser Art ist hier zu finden: https://en.wikipedia.org/wiki/Amendments_to_the_Constitution_of_Ireland.

Datum	Thema	Gesamtstimmenzahl	(%)	Dafür	(%)	Dagegen	(%)
16. Oktober 1968	Abschaffung des Verhältniswahlsystems	1.129.606	65,8	423.496	39,2	657.898	60,8
10. Mai 1972	Beitritt zu europäischen Gemeinschaften	1.264.278	70,9	1.041.890	83,1	211.891	16,9
7. Dezember 1972	Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre	903.439	50,7	724.836	84,6	131.514	15,4
7. Dezember 1972	Abschaffung der Sonderstellung der katholischen Kirche	903.659	50,7	721.003	84,4	133.430	15,6
5. Juli 1979	Erleichterung von Entscheidungen des Adoptionsausschusses	623.476	28,6	601.694	99,0	6.265	1,0
5. Juli 1979	Wahlrechtsreform (Stimmrechte für Hochschulabsolventen bei Wahlen zum Seanad)	622.646	28,6	552.600	92,4	45.484	7,6
7. September 1983	Abtreibungsverbot/Anerkennung des Lebensrechts der Ungeborenen	1.265.994	53,7	841.233	66,9	416.136	33,1
14. Juni 1984	Bestimmungen zum Wahlrecht für Nicht-Staatsbürger	1.138.895	47,5	828.483	75,4	270.250	24,6
26. Juni 1986	Streichung des Scheidungsverbots aus der Verfassung	1.482.644	60,8	538.279	36,5	935.843	63,5
26. Mai 1987	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte	1.085.304	44,1	755.423	69,9	324.977	30,1
18. Juni 1992	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags	1.457.219	57,3	1.001.076	69,1	448.655	30,9

Datum	Thema	Gesamtstimmenzahl	(%)	Dafür	(%)	Dagegen	(%)
25. November 1992	Einschränkung des Abtreibungsrechts nach Fall <i>X</i>	1.733.309	68,2	572.177	34,6	1.079.297	65,4
25. November 1992	Ermöglichung des Rechts auf Auslandsreisen	1.733.821	68,2	1.035.308	62,4	624.059	37,6
25. November 1992	Ermöglichung des Rechts auf Information und Verbreitung von Informationen über Abtreibungsmöglichkeiten im Ausland	1.732.433	68,1	992.833	59,9	665.106	40,1
24. November 1995	Streichung des Scheidungsverbots aus der Verfassung	1.633.942	62,2	818.842	50,3	809.728	49,7
28. November 1996	Ermöglichung der erleichterten Verweigerung von Kautionen	777.586	29,2	579.740	74,8	194.968	25,2
30. Oktober 1997	Einschränkung der Vertraulichkeitsregeln des Kabinetts	1.268.043	47,2	632.777	52,6	569.175	47,4
22. Mai 1998	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam	1.543.930	56,2	932.632	61,7	578.070	38,3
22. Mai 1998	Annahme des Karfreitagsabkommens und bedingte Streichung der Artikel 2 und 3 der irischen Verfassung	1.545.395	56,3	1.442.583	94,4	85.728	5,6
11. Juni 1999	Vorschrift über regelmäßige Kommunalwahlen	1.425.881	51,1	1.024.850	77,8	291.965	22,2
7. Juni 2001	Aufnahme des Verbots der Todesstrafe in die Verfassung	997.885	34,8	610.455	62,1	372.950	37,9

Datum	Thema	Gesamtstimmenzahl	(%)	Dafür	(%)	Dagegen	(%)
7. Juni 2001	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs	997.565	34,8	629.234	64,2	350.512	35,8
7. Juni 2001	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Vertrags von Nizza	997.826	34,8	453.461	46,1	529.478	53,9
6. März 2002	Einschränkung des Abtreibungsrechts nach Fall <i>X</i>	1.254.175	42,9	618.485	49,6	629.041	50,4
19. Oktober 2002	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Vertrags von Nizza	1.446.588	49,5	906.317	62,9	534.887	37,1
11. Juni 2004	Abschaffung des Territorialitätsprinzips für den Zugang zur Staatsbürgerschaft	1.823.434	59,9	1.427.520	79,2	375.695	20,8
12. Juni 2008	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags	1.621.037	53,1	752.451	46,6	862.415	53,4
2. Oktober 2009	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags	1.816.098	58,0	1.214.268	67,1	594.606	32,9
27. Oktober 2011	Ermöglichung der Reduzierung von Richtergehältern	1.785.707	55,9	1.393.877	79,7	354.134	20,3
27. Oktober 2011	Ermöglichung von Untersuchungen durch den Oireachtas	1.785.208	55,9	812.008	46,7	928.175	53,3
31. Mai 2012	Verfassungsmäßige Ermöglichung der Ratifizierung des Fiskalpakts	1.591.385	50,6	955.091	60,3	629.088	39,7

Datum	Thema	Gesamtstimmenzahl	(%)	Dafür	(%)	Dagegen	(%)
10. November 2012	Aufnahme von Bestimmungen zu Kinderrechten in die Verfassung	1.066.239	33,5	615.731	58,0	445.863	42,0
4. Oktober 2013	Abschaffung des Seanad	1.240.729	39,2	591.937	48,3	634.437	51,7
4. Oktober 2013	Schaffung eines Court of Appeal	1.240.135	39,2	795.008	65,2	425.047	34,8
22. Mai 2015	Erweiterung der Ehedefinition auf gleichgeschlechtliche Ehen	1.949.725	60,5	1.201.607	62,1	734.300	37,9
22. Mai 2015	Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur von 35 auf 21	1.949.438	60,5	520.898	26,9	1.412.602	73,1
25. Mai 2018	Abschaffung der verfassungsmäßigen Anerkennung des Lebensrechts der Ungeborenen (Abtreibungsverbot)	2.159.655	64,1	1.429.981	66,4	723.632	33,6
26. Oktober 2018	Abschaffung der verfassungsmäßigen Pflicht zur Kriminalisierung der Blasphemie	1.489.694	43,9	951.650	64,9	515.808	35,1
24. Mai 2019	Abschaffung der verpflichtenden vierjährigen Trennungsphase als Voraussetzung für eine Scheidungserlaubnis und Streichung von Verfassungsbestimmungen über die Anerkennung von ausländischen Scheidungen	1.727.056	50,8	1.384.192	82,1	302.319	17,9

Abstimmungsbeteiligung

Die Abstimmungsbeteiligung an irischen Referenden unterliegt starken Schwankungen. Wenn Referenden eine Frage großer politischer Bedeutung betreffen, können hohe Beteiligungen erreicht werden, was allerdings eher die Ausnahme als die Regel zu sein scheint. Höhepunkte waren diesbezüglich das Referendum über die Annahme der Verfassung 1937 mit einer Wahlbeteiligung von 75,8% sowie die Abstimmung über den Beitritt Irlands zu den europäischen Gemeinschaften 1972 mit einer Wahlbeteiligung von 68%. Im Kontrast dazu kann die Beteiligungen bei Referenden, die als rein technische Modifizierungen der Verfassung, als von größtenteils symbolischer Natur oder allgemein von geringer politischer Bedeutung betrachtet werden, zum Teil auf so niedrige Werte fallen, dass die Repräsentativität des gesamten Referendumsprozesses in Frage gestellt wird. Im Kautionsreferendum 1996 stimmten nur 29,2% der Stimmberechtigten ab. Nur wenig mehr als ein Drittel der Stimmberechtigten stimmten über das verfassungsmäßige Verbot der Todesstrafe, die Ermöglichung der Ratifizierung des Internationalen Strafgerichtshofs und den Vertrag von Nizza ab – obwohl alle drei Referenden am gleichen Tag im Jahre 2001 stattfanden. Das Referendum über Kinderrechte 2012 – weitestgehend, wenn auch keineswegs ausschließlich symbolischer Natur – erfuhr lediglich eine Stimmbeteiligung von 33,5%.

Von den 42 seit 1937 abgehaltenen Referenden haben 15 – oder mehr als ein Drittel – weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten an die Urnen gelockt. In 29 davon – d.h. über zwei Drittel, einschließlich aller Referenden seit 1996 – haben weniger als 60% der Stimmberechtigten abgestimmt.⁵⁹ Im Gegensatz dazu ist die Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen in der Regel deutlich höher. Keine Parlamentswahl zwischen 1948 und 1987 hatte eine Wahlbeteiligung von unter 70%.⁶⁰ Eine (1968) wies eine Wahlbeteiligung von 76,9% auf. Obgleich die Wahlbeteiligungen seit 1989 abgenommen haben (einzige Ausnahme ist hier die Wahl 2011) und die Wahl 2016 nur 65,1% der Wahlberechtigten an die Urnen lockte, war die

59 Das Referendum zur gleichgeschlechtlichen Ehe und das am gleichen Tag abgehaltene Referendum zur Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur übertrafen diesen Wert allerdings nur knapp, die Stimmbeteiligung betrug 60,5%.

60 Siehe allgemein R. López Pintor und M. Gratschew, Voter Turnout in Western Europe since 1945: A Regional Report (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2004), S. 64 ff. Siehe auch <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=IE>.

niedrigste Wahlbeteiligung in der Geschichte der irischen Parlamentswahlen seit 1948 im Jahre 2002 zu verzeichnen, als 62,6% der Wahlberechtigten ihre Stimme abgaben – eine Wahlbeteiligung, die in vier Fünftel der seit 1937 in Irland abgehaltenen Referenden nicht erreicht wurde.

Die Strategie, Referenden an Wahltagen abzuhalten, wurde bei neun einzelnen Gelegenheiten angewandt⁶¹ und korreliert in der Regel mit überdurchschnittlicher Wahlbeteiligung. Referenden, die am Tag von Parlamentswahlen abgehalten wurden, wiesen die höchsten Abstimmungsbeteiligungen auf. Das Referendum über die Annahme der Verfassung am 1. Juli 1937 (der Tag der Parlamentswahl, bei der Eamon de Valeras Fianna Fáil in die Regierung gewählt wurde) hatte eine Stimmbeteiligung von 75,8%, was bis heute der Rekordwert für irische Referenden ist. Die Wahl im November 1992, aus der schließlich die von Albert Reynolds angeführte Koalition aus Fianna Fáil und Labour hervorging, fand am gleichen Tag statt wie drei abtreibungsbezogene Referenden. Die Stimmbeteiligung betrug knapp über 68% – die dritthöchste Stimmbeteiligung aller Zeiten bei einem Referendum. Die Kombination von Referenden mit Kommunal- und Europawahlen (die beide seit 1999 am selben Tag abgehalten werden) hat ebenfalls beachtliche Abstimmungsbeteiligungen gezeitigt. So betrug die Beteiligung am Referendum über die Liberalisierung der Scheidungsbedingungen im Mai 2019 50,8%, das Referendum im Juni 1999 über regelmäßige Kommunalwahlen erzielte eine ähnliche bemerkenswerte Beteiligung von 51,1% und das Referendum am 11. Juni 2004 über die Abschaffung des Territorialitätsprinzips für die Staatsbürgerschaft lockte 59,9% der Stimmberechtigten an die Urnen (die dreizehnthöchste Stimmbeteiligung aller Zeiten). Selbst die Kombination von Referenden mit der Wahl des irischen Präsidenten (wenn diese umkämpft ist, was nicht immer der Fall ist), einem weitestgehend zeremoniellen Amt, hat zu beachtlichen Stimmbeteiligungen geführt. Am Tag der Wahl Eamon de Valeras zum Präsidenten im Juni 1959 fand auch ein Referendum über die Abschaffung des Verhältniswahlsystems statt. 58,4% der Stimmberechtigten gaben dabei ihre Stimme ab. Am Tag der Wahl von Michael D. Higgins im Oktober 2011 fanden auch Referenden über Richtergehälter und parlamentarische Untersuchungen statt. 55,9% der Stimmberechtigten machten von ihrem Recht Gebrauch. Am Tag der Wahl seiner Vorgängerin Mary McAleese im Oktober 1997 dagegen beteiligten sich nur 47,2% der Stimmberechtigten an einem gleichzeitig abgehaltenen Referendum zum politisch nicht gerade mitreißenden Thema der

61 Dies schließt nicht die Gelegenheiten mit ein, zu denen am gleichen Tag Nachwahlen abgehalten wurden.

Einschränkung der Vertraulichkeitsregeln des Kabinetts. Die deutlich niedrigeren Beteiligungen an Referenden über ähnlich trockene Themen, die an Tagen ohne gleichzeitige Wahlen abgehalten wurden, lassen es wahrscheinlich erscheinen, dass die zeitgleiche Ansetzung der Präsidentschaftswahlen und des Referendums eine noch niedrigere Beteiligung verhindert haben. Das Blasphemiereferendum, das im Oktober 2018 am gleichen Tag abgehalten wurde wie die Wiederwahl von Michael D. Higgins zum Präsidenten Irlands, erzielte eine noch niedrigere Stimmbeteiligung (sowohl dieses Referendum, als auch sein Gegenstück im Jahre 1997 liegen mit ihren Stimmbeteiligungen im unteren Drittel aller Referenden): nur 43,9% der Stimmberechtigten machten sich die Mühe an die Urnen zu gehen.

Die Durchführung von zwei oder mehr Referenden am gleichen Tag ist eine Maßnahme, zu der in der Geschichte der irischen Referenden bisher neun Mal gegriffen wurde. Die Auswirkungen auf die Stimmbeteiligung variierten allerdings. Abgesehen von den beiden Gelegenheiten, zu denen solche Mehrfachreferenden an Wahltagen abgehalten wurden (was den zu erwartenden Zuwachs der Stimmbeteiligung nach sich zog),⁶² hat dieser Ansatz zu unterschiedlichen Ergebnissen in Sachen Motivation der Stimmberechtigten geführt. Änderungen am Wahlsystem und Wahlkreisgrenzen zogen im Oktober 1968 ganze 65,8% der Stimmberechtigten an die Urnen. Im Gegensatz dazu stimmten beim doppelten Referendum über das Adoptionsrecht und das Seanad-Wahlrecht für Hochschulabsolventen im Juli 1979 nur dürftige 28,6% der Stimmberechtigten ab. Die zeitgleiche Durchführung von zwei oder mehr Referenden ist also bei weitem keine sichere Strategie zur Gewährleistung einer hohen Beteiligung. Vieles scheint von den jeweiligen Themen abzuhängen. Das doppelte Verfassungsreferendum über Vorschläge zur Abschaffung des Seanad und zur Schaffung eines Court of Appeal lockte im Oktober 2013 nur 39,2% der Stimmberechtigten an die Urnen. Das Referendum über die gleichgeschlechtliche Ehe am selben Tag abzuhalten wie die Abstimmung über die Senkung des Mindestalters für die irische Präsidentschaft bewegte dagegen 60,5% der Stimmberechtigten dazu, ihre Stimme abzugeben. Es scheint klar zu sein, dass es das erstgenannte Referendum war, das die meisten an die Urnen lockte, da die

62 Nämlich die drei abtreibungsbezogenen Referenden, die am Tag der Parlamentswahl im November 1992 abgehalten wurden, sowie das Referendum über Richtergehälter und die Erleichterung von Oireachtas-Untersuchungen im Oktober 2011, welches mit der Präsidentschaftswahl zusammenfiel, bei welchen Wahlbeteiligungen von über 68% bzw. über 55% verzeichnet wurden.

Debatten und das öffentliche Interesse im Vorfeld der Abstimmung fast vollständig auf dieses fokussiert waren.

Relative Anteile von Ja- und Nein-Stimmen

Die relativen Anteile von Ja- und Nein-Stimmen bei Referenden sind ebenfalls von Interesse. Der größte jemals in einem Referendum verzeichnete Anteil von Ja-Stimmen waren die erstaunlichen 99% der zugunsten der Erleichterung von Entscheidungen des Adoptionsausschusses abgegebenen Stimmen im Jahre 1979. 94,4% der Stimmenden stimmten für Verfassungsänderungen in Bezug auf das Karfreitagsabkommen (welches darauf abzielte, eine Lösung der Nordirlandfrage herbeizuführen). Der höchste Nein-Stimmenanteil entfiel auf die Senkung des Mindestalters für die Präsidentschaftskandidatur von 35 auf 21 Jahre, die 2015 durch (durchaus bemerkenswerte) 73,1% der Stimmenden abgelehnt wurde.

Einschließlich der elf gescheiterten Referenden wurden insgesamt bei 26 von 42 Referenden (62%) Nein-Stimmen von mehr als einem Drittel der Stimmberechtigten verzeichnet. Bei 31 von diesen (74%) entfielen mindestens 25% auf die Nein-Stimmen.

Ein irischer Kommentator hat die Beobachtung geäußert (im Kontext der europäischen Referenden), dass mindestens 25% der Stimmberechtigten unabhängig vom Thema niemals abstimmen werden, während mindestens 25% unabhängig vom Thema mit Nein stimmen und weitere 25% weitestgehend ohne Berücksichtigung des Vertragsinhalts mit Ja stimmen werden. Die verbleibenden 25% sind jene Personen, die in der Regel für eine Referendumskampagne entscheidend sein werden und daher überzeugt werden müssen.⁶³ Das ist natürlich eine grobe Vereinfachung, denn all diese Werte können von einem Referendum zum nächsten variieren und tun dies auch, doch ein Verzicht auf Vereinfachung kann dazu führen, dass wichtige Wahrheiten übersehen werden, und die oben genannten Statistiken deuten darauf hin, dass diese Analyse durchaus ein Körnchen Wahrheit in sich trägt.

63 B. Halligan, Ansprache an der Parnell Summer School, 13. August 2012.

D. Einige Beobachtungen zur Art und Weise der Durchführung von Referenden in Irland

I. Geld und Referenden

Es wurde oben bereits darauf hingewiesen, dass das Referendumsverfahren von 1937 so gestaltet wurde, dass die Kontrolle durch gewählte Regierungen gewährleistet war. Tierneys diesbezügliche Beobachtung hätte durchaus in den irischen Kontext gepasst:

„Referenden werden von Regierungen organisiert, um politische Ziele zu erreichen, und werden daher nur dann abgehalten, wenn die Aussichten auf einen erfolgreichen Ausgang (aus Sicht der Regierung) günstig erscheinen. Zu diesem Zweck ist eine Exekutive in der Lage, die vielfältigen Elemente der Verfahrensgestaltung zu formen – ja, zu manipulieren –, um das gewünschte Resultat zu erzielen. Den Eliten steht eine Reihe von exklusiven Machtbefugnissen zur Verfügung, so etwa die Entscheidung, überhaupt ein Referendum zu initiieren, die Formulierung der Frage sowie die Festlegung der Verfahrensregeln, nach welchen das Referendum durchgeführt und die Frage entschieden wird. Dies erlaubt es ihnen, ein Referendum nur dann abzuhalten, wenn sie sich ihres Sieges sicher sind.“⁶⁴

Seit Mitte der 1990er Jahre stellt diese Beobachtung jedoch nicht länger eine zutreffende Beschreibung der irischen Referendumsgesetzgebung dar. Die Regierung hat seitdem sehr viel weniger freie Hand bei der Festlegung der Verfahrensregeln, nach denen Referenden durchgeführt werden. Des Weiteren hat die Macht der irischen Regierung zur Initiierung eines Referendumsverfahrens seit Mitte der 1980er Jahre auch im Fall einer Unterkategorie von Referenden stark abgenommen: nämlich bei den Referenden, die Verträge der Europäischen Union und einige andere internationale Vereinbarungen betreffen. Diese Abweichungen von den Zielen der Gestalter der Verfassung von 1937 kamen als Ergebnis gerichtlicher Entscheidungen zustande. Juristischer Aktivismus hat hauptsächlich zwei wesentliche Konsequenzen gezeitigt. Eine steht in Verbindung mit dem Thema dieses Abschnitts – die Verfahrensregeln, nach denen Referenden durchgeführt werden. Die andere entscheidende Art der Einflussnahme durch juristischen Aktivismus bezieht sich auf das Recht der Regierung, nach eigenem Ermessen über eine Initiierung eines Referendumsverfahrens zu entscheiden. Dies ist das Thema des nächsten Abschnitts.

In Bezug auf die erste Veränderung ist festzuhalten, dass Irland extrem strenge Verfahrensregeln für Referenden hat – sie wurden schon als die

64 S. Tierney, *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation* (Oxford University Press, Oxford, 2012), n. 5 Rn. 1.

strengsten der Welt bezeichnet. Wie wir allerdings sehen werden, gilt dies nicht völlig uneingeschränkt. Diese Regeln betreffen (a) die Finanzierung von Referendumskampagnen und (b) die Verteilung von Radio- und Fernsehsendezeit auf die beiden Parteien eines jeden Referendums.

Den verzerrenden Effekt, den der Zufluss von großen Geldsummen in die Politik hat, zu kontrollieren, ist natürlich eine Herausforderung, die weder auf Irland noch auf Referenden beschränkt ist. Es ist auch nicht immer offensichtlich, was die angemessene Herangehensweise an diese spezielle Herausforderung ist. So hat zum Beispiel die Frage des Geldes in der Politik eine äußerst umstrittene Rechtsprechungslinie des Supreme Court der Vereinigten Staaten hervorgebracht.⁶⁵ Die Durchsetzung von Regeln in diesem Bereich kann ebenfalls eine Herausforderung darstellen. Der Einsatz von großen Geldsummen zur Beeinflussung von Referenden hat in Großbritannien im Kontext des Brexit-Referendums besondere Aufmerksamkeit erfahren. Die Schwierigkeiten, mit denen das Vereinigte Königreich in jüngerer Zeit bei der Durchsetzung der Rechenschaftspflichten hinsichtlich der Ausgaben für die Brexit-Kampagne konfrontiert ist, sind gut dokumentiert: die Wahlkommission hat festgestellt, dass *Vote Leave* gegen das Gesetz über Wahlkampfkosten verstoßen und die Ausgabenobergrenze von 7 Mio. GBP überschritten hat, indem 675.315 GBP über die Pro-Brexit-Jugendorganisation *BeLeave* flossen.⁶⁶ Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Texts ermittelt die *National Crime Agency* nach einem Hinweis der Wahlkommission wegen mutmaßlicher während des EU-Referendums 2016 begangener Straftaten gegen Arron Banks und seine *Leave.EU*-Kampagne.⁶⁷

65 Für akademische Diskussionen der US-Gesetze in diesem Bereich siehe z.B. R. Mutch, *Buying the Vote* (Oxford University Press, Oxford, 2014); J. Attanasio, *Politics and Capital: Auctioning the American Dream* (Oxford University Press, Oxford, 2018). US-Präsident Jimmy Carter hat die Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court in Fällen wie der historischen Entscheidung im Fall *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010) als Erlaubnis zur ‚legalen Bestechung‘ bezeichnet (Siehe Anon., „Jimmy Carter - US Politics Corrupted by Money“, The Guardian, 3. Februar 2016 (Audioartikel unter <https://www.theguardian.com/us-news/video/2016/feb/03/jimmy-carter-us-politics-corrupted-by-money-audio>) und erklärte, dass die Vereinigten Staaten nun eine „Oligarchie“ seien, in der „unbeschränkte politische Bestechung“ zur „vollständigen Untergrabung unseres politischen Systems zugunsten von Großspendern“ geführt habe. Für eine vergleichende Perspektive auf die Auswirkungen von Geld auf die Politik siehe I. McMenamin, *If Money Talks, What Does It Say?* (Oxford University Press).

66 <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-44856992>.

67 <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-46056337>.

Auch wenn die Ausgabenregulierung bei Referenden schwierig ist, ja sogar als inhärent unkontrollierbar bezeichnet werden kann, so ist die Regulierung von Ausgaben durch politische Parteien oder den Staat wahrscheinlich dennoch der einfachste Aspekt dieser Angelegenheit, weil

- große politische Parteien normalerweise deutlich länger existieren als nur für die Dauer einer Referendumskampagne und außerdem auch nach einem Referendum weiterhin wählbar sein wollen, weshalb sie ein Interesse an der Einhaltung der Gesetze haben;
- in jedem Rechtsstaat der Staat solche gesetzlichen Verpflichtungen normalerweise ebenfalls einhalten wird.

Im Gegensatz dazu haben zweckbezogene Gruppen im Referendumswahlkampf womöglich kein solch langfristiges Interesse. Ihr Interesse gilt dem Gewinn des Referendums. Sie können unzulänglich gestaltete oder durchgesetzte Wahlkampffinanzierungsgesetze ausnutzen und sich hinter komplexen Unternehmensstrukturen verbergen. Des Weiteren kann das Internet, wie das Brexit-Referendum gezeigt hat, ein äußerst effektives Vehikel für umfangreiche Wahlkampfausgaben im Vorfeld von Referenden sein.

Die irischen Vorschriften zum Einsatz von Geld bei Referenden sind in Abhängigkeit davon unterteilbar, ob diese Gelder vom Staat oder aus privaten Quellen stammen. Ersterer Fall unterliegt strengen gesetzlichen Regeln in Form des höchstrichterlichen Präzedenzrechts. Letzterer Fall ist jedoch bemerkenswerterweise fast völlig unreguliert.

In Bezug auf die staatliche Finanzierung von Referendumskampagnen ist *McKenna v. An Taoiseach (No. 2)* der *locus classicus*. In diesem Fall entschied der Supreme Court mehrheitlich, dass die Bereitstellung öffentlicher Gelder zur Unterstützung einer der Parteien im Referendumswahlkampf verfassungswidrig war, wobei die einzelnen Richter diese Unterstützung unterschiedlich einordneten: als Beeinträchtigung des demokratischen Prozesses, als Verletzung der Gleichbehandlungsgebote, genauer gesagt der Gleichbehandlungsgebote im politischen Prozess, sowie ein Verstoß gegen die Verfahrensgerechtigkeit.⁶⁸ Die Vorschriften zur Verfahrensgerechtigkeit wurden im späteren Fallrecht klarer formuliert und unterbanden nur die Verwendung öffentlicher Gelder durch die Regierung zugunsten einer beliebigen Referendumpartei, anstelle individuelle oder kollektive Kabinettsneutralität in Referendumsdebatten zu verlangen.⁶⁹

68 *McKenna v. An Taoiseach (No. 2)* [1995] 2 IR 10.

69 Siehe das Urteil von Richter Barrington in *Hanafin v. Minister for the Environment* [1996] 2 IR 321 Rn. 455 und die diesbezüglichen Bemerkungen von Richter Keane

In *McCrystal v. Minister for Children and Youth Affairs*⁷⁰ entschied der Supreme Court einstimmig, dass die im Fall *McKenna* etablierten Prinzipien durch eine mit 1,1 Mio. EUR finanzierte Informationskampagne der Regierung verletzt worden waren, welche im Vorfeld des Kinderrechtsreferendums von 2012 durch das Ministerium für Kinder und Jugendangelegenheiten durchgeführt worden war. Die Kampagne umfasste Werbung in Rundfunk und Druckmedien sowie die Auslieferung einer Broschüre an jeden Haushalt des Landes. Der Antragsteller hatte allerdings argumentiert, dass diese vorgeblich neutrale Kampagne (die Slogans wie „Kinder schützen“ und „Familien unterstützen“ genutzt hatte) zugunsten des Referendums voreingenommen war, da die Gegner der Meinung waren, dass die Verfassungsänderung diesen Interessen in Wirklichkeit nicht förderlich sein würde. Der wichtigste Aspekt dieses Falls ist wohl die erneute Bestätigung der *McKenna*-Prinzipien. Auch diesmal waren die Richter allerdings wieder geteilter Meinung über die rechtliche Grundlage dieser Prinzipien und zitierten Quellen wie „die Struktur und grundlegende Theorie der Verfassung“ sowie die Notwendigkeit, jede Bevorzugung des Wahlrechts einiger Staatsbürger gegenüber dem Wahlrecht anderer zu vermeiden.⁷¹ Letzteres Argument – das sich nicht auf Referenden beschränkt – ist kritisiert worden. Wie Hogan *et al.* beobachtet haben,

„würde, wenn die Regierung außerhalb des spezifischen Kontexts von Referenden niemals öffentliche Gelder zur Förderung eines Anliegens verwenden dürfte, dem ein Teil der Staatsbürger feindlich gegenübersteht, dies die Fähigkeit der Regierung zur Bewerbung oder Förderung jedes Anliegens, das auf irgendeine Weise öffentlich umstritten ist, drastisch einschränken. Beinahe jede Botschaft und jedes Ziel ist irgendjemandem ein Gräuelf. Es wird nicht deutlich, warum dieses Prinzip auf den Kontext von Referenden beschränkt ist...“⁷²

Selbst im Kontext eines Referendums wird das Verbot der Nutzung öffentlicher Gelder durch die Gerichte nicht einheitlich angewandt, da es aus unklaren Gründen keine Einwände dagegen gibt, dass ein Regierungsminister

im Supreme-Court-Fall *Coughlan v. Broadcasting Complaints Commission* [2000] 3 IR 1 Rn. 54.

70 [2012] IESC 53, [2012] 2 IR 726.

71 Diese Ansichten wurden von Richter O'Donnell bzw. dem vorsitzenden Richter Denham vorgebracht. Eine knappe Analyse findet sich bei G. Hogan, G. Whyte, D. Kenny und R. Walsh, *Kelly: The Irish Constitution* (Fünfte Auflage, Bloomsbury Professional, 2018) auf S. 2546.

72 Ibid., S. 2547.

sich staatlicher Beförderungsmittel („transport“) bedient, um in einem Referendum eine bestimmte Position zu kommunizieren.⁷³

Es ist noch nie wahrscheinlich erschienen, dass die Gerichte jemals ein Referendumsresultat aufgrund von Verstößen gegen Wahlkampfkostenregeln für ungültig erklären würden. Dazu ergab sich infolge des Falls *McKenna* (No. 2) eine Gelegenheit, wie sie geeigneter kaum hätte sein können, wenn man bedenkt, dass das Referendum, bei welchem illegales Verhalten seitens der Regierung (das bis eine Woche vor dem Referendum andauerte) in diesem Fall verurteilt worden war, letztlich mit einer Mehrheit von weniger als 10.000 Stimmen gewonnen wurde. Dennoch lehnte der Supreme Court es im Fall *Hanafin v. Minister for the Environment*⁷⁴ ab, sich mit dem ‚gewaltigen Unterfangen‘ einer Anfechtung des Wahlergebnisses zu befassen und erklärte, es habe keine Belege dafür gegeben, dass die verfassungswidrigen Handlungen des Staates das Resultat tatsächlich beeinflusst hätten (ein Schluss, der mit dem gesunden Menschenverstand kaum vereinbar zu sein scheint) und die Menschen in voller Kenntnis der Handlungen der Regierung abgestimmt hätten.⁷⁵ Die Gelegenheit zur Formulierung eines Prüfkriteriums, das es eindeutig nicht verunmöglichte, ein durch illegales Regierungsverhalten beflecktes Referendumsergebnis anzufechten, wurde im Fall *Jordan v. Minister for Children and Youth Affairs*⁷⁶ ergriffen, in welchem es um die im Fall *McCrystal* verurteilte Gesetzeswidrigkeit ging. Richter *O'Donnell*, dessen Urteil sich die Richtermehrheit des Supreme Court anschloss, etablierte als Prüfkriterium den Umstand, dass das Referendum als Ganzes wesentlich durch die betreffende Gesetzeswidrigkeit beeinträchtigt werden muss, um für ungültig erklärt werden zu können, und formulierte „fünf einfache Regeln des gesunden Menschenverstands“ als Orientierungsleitfaden zur Identifikation eines solchen Falles.

„Erstens müssen bis zu dem Zeitpunkt, an dem das Gericht sich mit der Frage nach der wesentlichen Beeinträchtigung befasst, Unregelmäßigkeiten oder Beeinflussungen bei der Durchführung des Referendums festgestellt worden sein. Zweitens

73 Richter O'Flaherty merkte daher im Fall *McKenna* (No. 2) an: „Es wurde vor uns das Schreckgespenst bemüht, Regierungsminister verlören das Recht auf Nutzung ihrer staatlichen Beförderungsmittel im Zusammenhang mit dem Referendum... Ich bin der Ansicht, dass [dieser Fall] nicht so dargestellt werden sollte, als hätte er einen solchen Effekt.“ [1995] 2 IR 10 Rn. 46.

74 [1996] 2 IR 321.

75 Siehe dazu insbesondere die Urteile der Richter Barrington und O'Flaherty (in diesem Text zitiert).

76 [2015] IESC 33, [2015] 4 IR 232.

sollte im Sinn behalten werden, dass der Grund für das Verbot solcher Unregelmäßigkeiten und Beeinflussungen genau jener ist, dass diese das Potenzial zur Beeinträchtigung und Verzerrung des Abstimmungsergebnisses und dessen öffentlicher Akzeptanz haben. Im spezifischen Kontext dieses Falls war die Begründung der *McKenna*-Entscheidung nicht die, dass die Verwendung öffentlicher Gelder *per se* falsch sei, sondern jene, dass diese falsch ist, weil sie das Ergebnis eines Referendums potenziell verzerren, verändern und beeinflussen kann. Wenn solche Umstände festgestellt werden, ist ein Kläger bereits auf bestem Wege zu einer Geltendmachung seiner Klagegründe, insbesondere bei Einbezug des oben in Abschnitt 85 dargestellten Prüfkriteriums. Drittens sind Beweise in Form von Meinungsumfragen, Wahlrends und die Meinungsäußerungen von sachkundigen Politikwissenschaftlern und Kommentatoren, sowohl zum Fortschritt einer Kampagne als auch zum Einfluss von Unregelmäßigkeiten und Gerichtsentscheidungen, allesamt relevante Aspekte, die berücksichtigt werden müssen. Viertens allerdings sollte nicht aus dem Blick verloren werden, dass es bei einem Referendum, wie bei jeder Wahl, um die Stimmen der einzelnen Bürger geht. Während diese nicht dazu verpflichtet werden können, ihre Wahlentscheidung oder die Gründe dafür offenzulegen, ist es nicht verboten, diese Angaben freiwillig zu machen. Wenn gemutmaßt wird, dass eine nennenswerte Anzahl von Bürgern durch irreführende Aussagen, Werbungen oder andere Beeinflussungen in solcher Weise irreführt worden seien, dass sie darum anders abgestimmt haben, als es eigentlich ihren Ansichten entspräche, so kann nach Enthüllung der irreführenden Natur dieser Aussagen natürlich davon ausgegangen werden, dass ein nennenswerter Anteil dieser Menschen willens wäre entsprechende Aussagen zu der Tatsache zu machen, dass sie der Meinung sind, ihre Wahlentscheidung sei ungebührlich beeinflusst worden und wäre ohne diese Beeinflussung eine andere gewesen. Zuletzt ist es in diesem Zusammenhang wichtig, dem Stimmenabstand besondere Beachtung zu schenken. Jedes Gericht, bei dem darum ersucht wird, das Ergebnis eines Referendums aufgrund einer vernünftigerweise anzunehmenden Beeinträchtigung durch Unregelmäßigkeiten oder Gesetzeswidrigkeiten für ungültig zu erklären, sollte sich der Anzahl von Wahlteilnehmern als auch der Stimmenabstände stets bewusst sein. Zuletzt ist es ebenfalls wichtig, die Art und Weise zu berücksichtigen, auf welche die Durchführung des Referendums beeinträchtigt wurde.⁷⁷

Auch wenn es im Gegensatz zu dem im *Hanafin*-Urteil vermittelten Eindruck nicht unmöglich erscheint, dass eine Prozesspartei das *Jordan*-Kriterium erfüllt,⁷⁸ so bleibt damit dennoch eine sehr hohe Schwelle zu überschreiten – die Bedingung, dass eine erhebliche Menge von Personen eine eindeutig unangemessene Beeinflussung bezeugen muss, erscheint dabei besonders schwer zu erfüllen. Im Fall *Jordan* selbst wurde diese jedenfalls

77 Siehe Absatz 87 des Urteils.

78 Vgl. die Ansichten von Richter O'Donnell in [2015] IESC 33, wobei diese sich auf seine (korrekte) Interpretation von Aussagen des Gerichts im Fall *Hanafin* beziehen.

keineswegs erfüllt, und es sei daran erinnert, dass dieser Fall ein Referendumsergebnis betraf, bei dem der Stimmenabstand zwischen beiden Seiten sehr viel größer war, als es bei *Hanafin* der Fall war. Die Schwierigkeiten bei der Einhaltung des geforderten Standards hat nicht verhindert, dass solche Anfechtungen weiterhin nach Referenden vorgebracht werden, und zwar nach dem (verpflichtenden⁷⁹) Verfahren, das für diese nach Abschnitt 42 des „Referendum Act 1994“ vorgesehen ist. Solche Anfechtungen verzögern oft die Umsetzung des Referendumsergebnisses für geraume Zeit,⁸⁰ wobei längst nicht alle derartigen Anfechtungen durch ihre Begründetheit aufgefallen sind.

Während von der Regierung finanzierte Informationskampagnen nicht inhärent rechtswidrig sind, zeigen Fälle wie *McCrystal* doch die Schwierigkeit auf, innerhalb des durch *McKenna* eingeräumten Ermessensspielraums zu bleiben, und die bevorzugte Lehre aus *McKenna* ist für mehrere Regierungen in Folge wenig überraschend jene gewesen, sich für die sicherere Option zu entscheiden, für die Informationsvermittlung bezüglich anstehender Referenden allein auf Referendumskommissionen zu vertrauen, obgleich die Kampagnen der Kommission zu einer mangelhaften Kontextualisierung der Informationen neigen.

Referendumskommissionen haben ihre rechtliche Grundlage in Abschnitt 2 des „Referendum Act 1998“.⁸¹ Vor jedem Referendum wird eine Kommission eingerichtet, die zunächst Stellungnahmen kompiliert, welche das Thema des Referendums erläutern. Diese werden dann durch die Kommission veröffentlicht und über die Medien verbreitet, während gleichzeitig die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Referendum gelenkt wird und die Wahlberechtigten zur Stimmabgabe ermuntert werden.⁸² Auf diese Weise werden der Öffentlichkeit neutrale und unvoreingenommene Informationen zur Verfügung gestellt. Eine frühere, von 1998 bis 2001 aufgestellte Bedingung, die besagte, dass eine solche Kommission Argumente für und gegen

79 Siehe *Rea v. Ireland* [2016] IESC 19.

80 In den folgenden Fällen kam es in jüngster Zeit zu Anfechtungen: *Walshe v Ireland, the Attorney General, the Referendum Returning Officer and the Referendum Commission* [2015] IESCDET 37; *Walshe v Ireland and Others* [2016] IESCDET 59 and *Byrne v Ireland* [2018] IEHC 437. Zu beachten ist zudem *Jordan v Ireland, the Attorney General and the Referendum Returning Officer* [2018] IESCDET 124.

81 Die Idee scheint von einer Empfehlung der Verfassungsprüfungsgruppe inspiriert worden zu sein (siehe Pn 2632 (1996) und Hogan *et al*, *op. cit.*, Rn. 2554.).

82 Siehe die Beschreibung der Hauptfunktionen der Kommission in Abschnitt 3(1) des Gesetzes von 1998, der durch Abschnitt 1 des „Referendum Act 2001“ ersetzt wurde.

den zur Abstimmung stehenden Vorschlag vorstellen müsse, erwies sich in der Praxis als unpopulär und wurde allgemein als Verwirrung stiftend empfunden. Sie wurde 2001 zugunsten eines anderen Ansatzes aufgegeben, nach welchem die Kommission die Veränderungen erklären sollte, die sich aus der vorgeschlagenen Verfassungsänderung ergeben würden.⁸³ In *Doherty v. Referendum Commission*⁸⁴ wies Richter *Hogan* eine Anfechtung des Ergebnisses des Fiskalpaktreferendums zurück, die auf Grundlage von mutmaßlich unzutreffenden Aussagen durch die Referendumskommission vorgebracht worden war. *Hogan* war der Meinung, dass der Kommission ein gewisser Spielraum hinsichtlich der Art ihrer Kommunikation mit der Öffentlichkeit zugestanden werden musste:

„Die Aussagen der Kommission sollten nicht auf die absolute Präzision und vollständige Genauigkeit der Diskussion oder Analyse hin analysiert werden, die beispielsweise von einem maßgeblichen Lehrbuch zum Verfassungsrecht erwartet werden dürfte. Die meisten Bürger hätten weder die Zeit, noch die Neigung oder die Ausbildung, um einen Kommentar dieser Art zu prüfen oder vollständig zu erfassen. Sie würden verständlicherweise vom Gedanken daran abgeschreckt, jenes durchzukauen, was sie (zurecht) als lapidaren und beinahe völlig unverständlichen Wortschwall eines Anwalts betrachten würden. Das heißt in der Praxis, dass die Kommission einen weiteren Spielraum erhalten muss, um ihre Botschaft in die breitere Öffentlichkeit zu bringen.“

Die kurzlebige Natur der Referendumskommissionen hat zu Forderungen nach der Schaffung einer permanenten Wahlkommission geführt, welche alle Wahlen im Staat regulieren würde.⁸⁵ Eine solche Kommission wurde bereits 2006 im zweiten Bericht der Kommission über die elektronische Stimmabgabe empfohlen, sowie in etwas jüngerer Zeit im Bericht des Verfassungskonvents 2013 über das Wahlsystem für die Wahlen zum Dáil Éireann. Der Vorschlag dürfte nun eine unaufhaltsame Dynamik entfaltet haben. Das gemeinsame Oireachtas-Komitee für Umwelt, Kultur und die Gaeltacht veröffentlichte im Januar 2016 einen Bericht über die Einrichtung einer Wahlkommission. Ein Vorschlag einer solchen Kommission bildete dann im Mai 2016 einen Teil des *Programms für eine Partnerschaftsregierung*, das durch die in diesem Jahr gebildete Regierung implementiert

83 Durch die Aufhebung des Abschnitts 6 des Gesetzes von 1998 mittels Abschnitt 1(b) des „Referendum Act 2001“.

84 [2012] IEHC 211, [2012] 2 IR 594.

85 Ein akademischer Aufruf zugunsten einer solchen Kommission findet sich bei D. Farrell, „Ireland needs an Electoral Commission now!“ Irish Politics Forum, 5. Juli 2013.

wurde.⁸⁶ Im September 2018 wurde ein öffentliches Konsultationsverfahren initiiert, im November 2018 wurde ein sogenanntes Open Policy Forum für wichtige Interessenvertreter veranstaltet⁸⁷ und eine öffentliche Konsultation bezüglich einer Folgenabschätzung für die Einrichtung einer Kommission fand zwischen Ende Dezember 2018 und Mitte März 2019 statt.⁸⁸

Die gesetzlichen Schranken für die staatliche Finanzierung von Referendumskampagnen haben allerdings bislang kein Gegenstück in Form von ernsthaften Bemühungen erhalten, auch den Einsatz privater Gelder zu kontrollieren. Nach dem „Electoral Act 1997“ gibt es

„Grenzen für den Wert der Spenden, die durch politische Parteien, dritte Parteien, Kandidaten und gewählte Volksvertreter angenommen werden dürfen bzw. diesen von Unternehmen übergeben werden dürfen. Das Gesetz verbietet Auslandsspenden, die von Personen oder Organisation außerhalb Irlands getätigt werden, mit Ausnahme irischer Staatsbürger. Es fordert von den Empfängern politischer Spenden außerdem die Eröffnung und den Unterhalt von speziellen Konten für politische Spenden.“⁸⁹

Bemerkenswerterweise gelten für Referendumskampagnen jedoch keine Ausgabengrenzen,⁹⁰ was das offensichtliche Risiko einer übermäßigen Beeinflussung von Referenden durch solche finanziellen Beiträge mit sich bringt.

Direkte oder indirekte Finanzierung einer oder beider Seiten durch vermögende Privatpersonen ist tatsächlich bei mehreren Referenden nach der *McKenna*-Entscheidung vorgekommen: so etwa im Vorfeld des Kinderrechtsreferendums 2012, als vom irisch-amerikanischen Milliardär und Philanthropen Chick Feeney und dem Ryanair-Erben Declan Ryan gegründete

86 Siehe [https://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_Commission_\(Ireland\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_Commission_(Ireland)).

87 Siehe die Pressemitteilung des Department of the Taoiseach: Public Consultation launched on Regulation of Online Political Advertising in Ireland, 21. September 2018.

88 Siehe Department of Housing, Planning and Local Government, *Public Consultation on a Regulatory Impact Analysis on the Establishment of an Electoral Commission*, 27 December 2018, und siehe C. Finn, „*Future Irish Elections and Referendums Will be Overseen by a New Electoral Commission*“, *Journal.ie*, 27. Dezember 2018; sowie H. McGee, „*New Electoral Commission Could Be in Place Within Two Years*“, *Irish Times*, 27. Dezember 2018.

89 Standards in Public Office Commission, *Proposal to Create an Electoral Commission* (Vorlage Nr. EC19.006 für die öffentliche Konsultation zum Vorschlag der Schaffung einer Wahlkommission), S. 5.

90 Noch gelten diese - merkwürdigerweise - bei Wahlen zum *Seanad*. Siehe dazu allgemein: Standards in Public Office Commission, *loc. cit.*, S. 8.

Gruppen umfangreiche Spenden tätigten.⁹¹ Libertas, die Unternehmensplattform des Multimillionärs Declan Ganley, gab im Zuge der Referenden zum Lissabon-Vertrag 2008 und 2009 beträchtliche Beträge aus.⁹² Auch im Vorfeld des Abtreibungsreferendums 2018 spielten private Großspenden eine Rolle, wobei Kontroversen hier erstens im Hinblick auf die Angemessenheit von Spenden an eine zivilgesellschaftliche Gruppe aufkamen, die für ein Referendum zu diesem Thema Wahlkampf betreibt,⁹³ und zweitens in Bezug auf die Rolle bezahlter Internetwerbung (ein Aspekt, der weiter unten im Text untersucht wird).

Abgesehen vom Versäumnis des Staates, für Referenden keinerlei Ausgabenobergrenzen festzulegen, hat die Kommission zu Standards in öffentlichen Ämtern die Aufmerksamkeit auch auf diverse andere Regulierungslücken gelenkt, darunter ihr eigener Mangel an Unabhängigkeit von der Regierung und begrenzte zur Verfügung stehende Mittel, der belastende Regelungsrahmen für die Berichterstattung, die uneinheitlichen Erklärungs- und Offenlegungspflichten für unterschiedliche Entitäten, die mangelhaften Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse der Kommission, die mangelnde Verfolgung von Fällen, die von ihr an die DPP oder die Gardaí weitergeleitet wurden, sowie das gesetzgeberische Versagen im Hinblick auf politische Werbung und Wahlkampf im Internet und die Nutzung digitaler

91 Siehe C. O'Brien, „*Children's group given €1.5m for referendum campaign*“, Irish Times, 17. Februar 2012.

92 Siehe G. Reilly, „*Libertas Spent €5.6m in Year of Second Lisbon Vote*“, 22. Dezember 2011; M. Hennessy, „*Libertas 'Simply not Truthful' on Spending, Says Roche*“, Irish Times, 31. Juli 2008; Anon., „*Probe into Libertas Referendum Funding Draws a Blank*“, Irish Examiner, 14. März 2009.

93 Im November 2017 ordnete die Kommission zu Standards in öffentlichen Ämtern (SIPO) an, dass Amnesty eine im August 2015 (d.h. vor der Einberufung des darauffolgenden Referendums über die Abschaffung von Artikel 40.3.3° der Verfassung) getätigte Spende der in der Schweiz ansässigen und durch den Geschäftsmann George Soros gegründeten Open Society Foundation zurückzahlen musste, nachdem festgestellt worden war, dass die Spende gemäß Abschnitt 23A(2) des „Electoral Act 1997“ (in der aktuellsten Fassung) als Spende zu politischen Zwecken untersagt war. Die darauffolgende Anfechtung dieser Entscheidung durch Amnesty vor dem High Court endete in einem Vergleich, wobei SIPO als Teil der Vergleichsvereinbarung zugab, dass Mängel am Verfahren vorlagen, das in der Entscheidung im November 2017 mündete (d.h., dass die Spende politischen Zwecken diene und zurückerstattet werden musste), und einer gerichtlichen Anordnung zur Aufhebung dieser Entscheidung zustimmte. (Siehe z.B. S. Bardon „*Amnesty International ordered to return donation from billionaire George Soros*“, Irish Times, 8. Dezember 2017; A O Faoláin, „*SIPO's Order that Amnesty Should Return €137,000 Grant is Quashed After High Court Appeal*“ Journal.ie, 31. Juli 2019).

Technologien sowie die Notwendigkeit, die häufig modifizierte Gesetzgebung in diesem Bereich zu konsolidieren.

Die irische Rechtslage ist angesichts dessen, dass jegliche Finanzierungsrolle des Staats in Referendumskampagnen durch das *McKenna*-Urteil des Supreme Court ausgeschlossen wird, es zugleich aber keinerlei Bemühungen gibt, auch die Finanzierung durch Privatpersonen zu kontrollieren, als äußerst problematisch anzusehen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich daran in absehbarer Zeit nichts ändern wird. Die Ansichten des Gerichts lassen nur wenige Anzeichen von Bewegung erkennen – und die *McKenna*-Regel hat sich nicht nur im Fallrecht etabliert, sondern ist nun (wie weiter unten im Text erwähnt) auch zu einer Empfehlung der Bürgerversammlung geworden.

Das Verbot der staatlichen Finanzierung einer Partei in einer Referendumskampagne ist mit den Richtlinien kompatibel, die durch die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (die „Venedig-Kommission“) des Europarates veröffentlicht wurden, wird darin aber nicht als unbedingt notwendig bezeichnet.⁹⁴ Und doch kann davon ausgegangen werden, dass eine solche Herangehensweise eine inhärente Voreingenommenheit beinhaltet, da die meisten Bürgerinnen und Bürger nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um politische Spenden zu tätigen. Die Art und Weise, wie sie den politischen Diskurs beeinflussen, ist die Wahl ihrer Regierung. Es kann durchaus gerechtfertigt sein, den finanziellen Einfluss der Regierung zu begrenzen. Die Regierung vollständig von jeglicher Einflussnahme abzuhalten, erscheint weniger gerechtfertigt und scheint das Gleichgewicht zugunsten der Reichen zu verschieben. Dies zu tun, wenn zugleich noch keine adäquaten Versuche unternommen werden, um Privatspenden zu kontrollieren oder zu begrenzen, erscheint sogar noch weniger gerechtfertigt.

Der im Juni 2018 vorgestellte Abschlussbericht der Bürgerversammlung sprach zwei Empfehlungen aus, die für die Frage der Finanzierung von Referendumskampagnen relevant waren. Eine davon war – trotz der obenstehenden Kritikpunkte – die Empfehlung, das gegenwärtige Verbot der Ausgabe von öffentlichen Geldern durch die Regierung für die Unterstützung einer Referendumskampagne beizubehalten. Das Votum der Versammlung war jedoch in keiner Weise als vollständige Unterstützung der gegenwärtigen Rechtslage zu verstehen: Ihre zweite Empfehlung betraf die Einführung

94 Siehe Artikel I.2.2. Diese Richtlinien fordern Neutralität, jedoch nicht notwendigerweise einen vollständigen Verzicht beider Referendumsseiten auf finanzielle Unterstützung durch die Regierung.

wirksamer Ausgabenobergrenzen in Referendumskampagnen für politische Parteien, Kampagnengruppen und Privatpersonen.⁹⁵ Es bleibt zu hoffen, dass zumindest diese zweite Empfehlung beherzigt werden wird.

II. Die Rolle des Internets in den irischen Referenden

Aufgrund der zunehmenden Rolle des Internets in der modernen Gesellschaft besteht nun eine große Herausforderung darin zu verhindern, dass das Internet zur Verbreitung von Unwahrheiten genutzt wird, die den gesamten Verlauf einer Referendumskampagne ändern können. Es gilt ebenfalls zu verhindern, dass vermögende Privatpersonen oder Gruppierungen ungebührlich hohen Einfluss ausüben, ohne dass die Empfänger ihrer Botschaften sich unbedingt bewusst sind, von wem diese kommen.

Diese Herausforderungen sind im Zuge der Kampagne zum Abtreibungsreferendum 2018 endgültig zutage getreten. Im Laufe dieser Kampagne behaupteten Transparenz-Aktivist:innen, die eine Stichprobe von politischen Werbeinhalten auf Facebook untersucht hatten, dass

„317 verschiedene Gruppen identifiziert wurden, die für Werbung bezahlten, von denen 21 nicht zurückverfolgbar waren. [Die Transparenzgruppe] stellte fest, dass Werbung von nicht zurückverfolgbaren Gruppen genutzt wurde, um Wähler irrezuführen, politische Vertreter und Gruppen zu diskreditieren, offizielle oder neutrale Nachrichtenquellen zu imitieren, Wählerdaten zu sammeln und verstörende Bilder zu teilen.“⁹⁶

Auf beiden Seiten des Atlantiks war bereits zuvor eine Kontroverse um die Beeinflussung der US-Präsidentschaftswahlen und des britischen Brexit-Referendums 2016 durch Cambridge Analytica aufgekommen, in deren Folge die großen Internetkonzerne wie Google und Facebook ein Bewusstsein dafür entwickelten, dass man ihnen wegen ihrer Bereitstellung bezahlter Werbeinhalte einen Versuch der Beeinflussung des Referendums vorwerfen könnte. In den letzten vierzehn Tagen der Kampagne zum Abtrei-

95 Siehe *Report and Recommendations of the Citizens' Assembly on the Fourth and Fifth Topics: The Manner in Which Referenda Are Held & Fixed Term Parliaments* (Juni 2018), Kapitel 1.

96 Siehe Department of the Taoiseach, *First Report of the Interdepartmental Group on Security of Ireland's Electoral Process and Disinformation* (Juni 2018), S. 8 (mit Hinweis auf die „Initiative für ein transparentes Referendum“).

bungsreferendum ergriff Google die Maßnahme, alle Werbeinhalte mit Bezug zum Referendum abzuschalten,⁹⁷ während Facebook ankündigte, man werde alle ausländischen Werbeinhalte dieser Art blockieren.⁹⁸ Ironischerweise hat sich also gezeigt, dass die kommerziellen Befindlichkeiten von Großkonzernen eine stärkere regulatorische Wirkung auf das Online-Verhalten in Referendumskampagnen hatten als jegliche Maßnahmen des irischen Staats.

Diese unbefriedigende Situation und auch die Risiken für Referendums- und Wahlverfahren haben in Irland zu einer Phase der Reflektion geführt, die wahrscheinlich früher oder später in gesetzgeberische Maßnahmen münden wird. Im Juni 2018 traf sich daher die sogenannte „Ministerien-übergreifende Gruppe zur Sicherheit des irischen Wahlverfahrens und Desinformation“ und erstellte einen Bericht.⁹⁹ Im September 2018 wurde eine öffentliche Konsultation hinsichtlich der Regulierung der Transparenz von politischer Online-Werbung in Gang gesetzt und ein zugehöriges Diskussionspapier veröffentlicht,¹⁰⁰ was im darauffolgenden November in ein Open Policy Forum der wichtigsten Interessenvertreter mündete.

Es herrscht derzeit ein deutlicher Mangel an Regulierungen, die in diesem Bereich für Transparenz und Offenlegung – z.B. der Finanzen – sorgen würden. Der Verhaltenskodex zur Selbstregulierung der Werbeaufsichtsbehörde Irlands deckt keine politische Werbung ab (was bedeutet, dass Beschwerden über derartige Werbung nicht angenommen werden). Auch die Wahlgesetze enthalten weder Bestimmungen zum Inhalt politischer Werbung während oder außerhalb von Referendumskampagnen, noch stellen sie irgendwelche spezifischen Anforderungen an Online-Werbung auf. Im laufenden Konsultationsverfahren wird wahrscheinlich eine Reihe von Aspekten berücksichtigt werden, so etwa die Notwendigkeit, die Erfordernisse für den Schutz von Referenden und die Bekämpfung von Desinformation gegen die Forderungen nach freier Meinungsäußerung und der Notwendig-

97 J. Waterson, „Google bans Irish abortion referendum adverts“ The Guardian, 9. Mai 2018. Siehe dazu allgemeiner P. Duncan und J. Holder, „How Facebook is influencing the Irish abortion referendum“, The Guardian, 24. Mai 2018.

98 A. Hern, „Facebook to Block Foreign Spending on Irish Abortion Vote Ads“, 8. Mai 2018.

99 Siehe Department of the Taoiseach, *First Report of the Interdepartmental Group on Security of Ireland's Electoral Process and Disinformation* (Juni 2018), S. 8 (mit Hinweis auf die „Initiative für ein transparentes Referendum“).

100 Siehe Government of Ireland, *Discussion Paper – Regulation of Online Political Advertising in Ireland* (September 2018).

keit der Vermeidung übermäßiger negativer Effekte auf die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen abzuwägen, sowie die Notwendigkeit, den Umfang der Regulierung zu definieren (soll diese nur die Themen potenzieller Referenden abdecken und sollten die Kontrollen auf definierte Zeiträume im Vorfeld von Referenden beschränkt werden).¹⁰¹ Die Einführung diesbezüglicher Gesetzgebung scheint wahrscheinlich.

III. Warum so viele Referenden in Irland Themen mit Europa-Bezug betreffen

Im obigen Abschnitt ist deutlich geworden, dass ein Großteil der Eigentümlichkeiten des irischen Referendumsrechts weder aus offensichtlichen Implikationen von Verfassungsbestimmungen, noch aus vom irischen Parlament verabschiedeten Gesetzen stammt, sondern vielmehr in einem starken juristischen Aktivismus seitens der irischen Gerichte wurzelt. Der vorstehende Abschnitt nahm den Aktivismus in Bezug auf das Referendumsverfahren in den Fokus. Entscheidungen der irischen Gerichte haben jedoch den Spielraum der Regierung für den Entschluss, wann überhaupt ein Referendumsverfahren initiiert wird, deutlich reduziert. Das hat direkte Auswirkungen auf die Frequenz, in der Irland Referenden über die Ratifizierung von europäischen Verträgen abhält (bis dato sind neun Referenden zu sieben verschiedenen Verträgen abgehalten worden; beinahe ein Viertel aller Referenden, die jemals in Irland stattgefunden haben). Daher gilt im Allgemeinen, dass „die politischen Parteien Irlands schlicht keine Wahl haben“, wenn es um größere Vertragsänderungen geht, wie Qvortrup festgestellt hat.¹⁰² Das wichtigste Urteil ist hier jenes im berühmten Fall *Crotty*.

Im ersten Teil seines Urteils im Fall *Crotty* (der sich auf die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung bezog, mit welcher die Bestimmungen der Einheitlichen Europäischen Akte in das irische Recht aufgenommen werden sollten¹⁰³) hat der Supreme Court ein Einzelurteil gesprochen, wie es

101 Ibid. Siehe dazu insbesondere: Standards in Public Office Commission, *Regulation of Online Political Advertising in Ireland – Observations of the Standards in Public Office Commission* (Oktober 2018); sowie Broadcasting Authority of Ireland, *Response from the Broadcasting Authority of Ireland – Consultation on the Transparency of Online Political Advertising* (2018).

102 M. Qvortrup, *Referendums and Ethnic Conflict* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014) Rn. 119. Für eine vergleichende Perspektive auf Referenden mit Bezug zur Europäischen Union, siehe allgemein Kapitel 7, *ibid*.

103 Gemeint ist der „European Communities (Amendment) Act“ von 1986.

die Verfassung verlangt.¹⁰⁴ Das Gericht befand, dass an der Verabschiedung dieser integrierenden Gesetzgebung nichts Verfassungswidriges war, und zwar unter anderem deshalb, weil die durch die Einheitliche Europäische Akte verursachten Änderungen nicht über den wesentlichen Umfang und die Ziele der ursprünglichen Verträge hinausgingen.

Die klassische Formulierung dieses recht vagen Kriteriums wurde durch den vorsitzenden Richter *Finley* für das Gericht in folgende Worte gefasst:

„Es ist die Ansicht des Gerichts, dass der erste Satz in Artikel 29, Abschnitt 4, Unterabschnitt 3 der Verfassung als Ermächtigung des Staates gedeutet werden muss, nicht nur den Gemeinschaften in ihrer Form, wie sie im Jahre 1973 bestand, beizutreten, sondern auch Änderungen der Verträge anzunehmen, *sofern diese Änderungen nicht den wesentlichen Umfang oder die Ziele der Gemeinschaften verändern*. Die Ansicht zu vertreten, dass der erste Satz des Artikel 29, Abschnitt 4, Unterabschnitt 3 keinerlei Form von Vertragsänderungen nach 1973 ohne eine weitere Verfassungsänderung gestattet, wäre eine zu eng gefasste Deutung; ihn als offene Ermächtigung zur Zustimmung zu jeder Änderung der Verträge ohne zusätzliche Verfassungsänderung zu deuten, wäre dagegen eine zu weit gefasste Interpretation.“¹⁰⁵

Der in *Crotty* gewählte Ansatz hängt daher im Wesentlichen von der Frage ab, ob ein neuer Vertrag (wie der Lissabon-Vertrag) den wesentlichen Umfang oder die Ziele der bestehenden Verträge verändert. Für den Fall, dass dem so ist, wird durch *Crotty* festgelegt, dass die bestehenden verfassungsmäßigen Ermächtigungen zum Beitritt zur Gemeinschaft und zur Union laut den Artikeln 29.4.3 und 5 der irischen Verfassung (sowie die in der Verfas-

104 Artikel 34.4.5 der irischen Verfassung bestimmt, dass „die Entscheidung des Supreme Court hinsichtlich einer Frage nach der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes soll durch denjenigen Richter dieses Gerichts verkündet werden, dem diese Aufgabe durch das Gericht zugewiesen wird, und es soll keine abweichende Meinung zu einer solchen Frage verkündet werden, gleich ob zustimmend oder ablehnend, noch soll die Existenz einer solchen abweichenden Meinung offengelegt werden.“

105 [1987] I.R. 713 Rn. 767. Hervorhebung hinzugefügt. Die letzten Absätze des durch den vorsitzenden Richter Finlay verkündeten Einzelurteils des Gerichts gingen etwas näher auf dieses Prüfkriterium ein, indem darauf hingewiesen wurde, dass bestimmte in der Einheitlichen Europäischen Akte enthaltene Vorschläge nicht über die Grenzen der bestehenden verfassungsmäßigen Ermächtigung hinausgingen, da nicht gezeigt worden war, dass sie „den wesentlichen *Charakter* der Gemeinschaften veränderten. Noch ist gezeigt worden, dass sie eine *Bedrohung grundlegender verfassungsmäßiger Rechte schufen*.“ ([1987] I.R. 713 Rn. 770. Hervorhebung hinzugefügt.) Die klare Implikation war hier, dass, wenn dies der Fall gewesen wäre, die Ermächtigung zum Beitritt zu den Gemeinschaften laut Artikel 29.4.3 für diese nicht gegolten hätte.

sung enthaltenen Ermächtigungen zur Ratifizierung von Änderungsverträgen¹⁰⁶) sich nicht auf eine Erlaubnis der Ratifizierung des betroffenen Vertrags erstrecken, falls eine solche Ratifizierung irgendeine Verfassungswidrigkeit gemäß den Bestimmungen der *Bunreacht* mit sich führt. *Crotty* resultiert daher darin, dass eine Verfassungsänderung in Irland notwendig wird, wenn die Regierung den Staat einen Vertrag ratifizieren lassen möchte, der nach Ansicht der irischen Gerichte über den wesentlichen Umfang oder die Ziele der existierenden Verträge hinausgehen würde.¹⁰⁷

Die zweite Hälfte des *Crotty*-Urteils war beachtenswert, da darin die Bestimmung in Artikel 5 der Verfassung, die besagt, dass Irland ein ‚souveräner‘ Staat ist, auf bemerkenswert restriktive Weise interpretiert wurde. So erklärte zum Beispiel Richter *Henchy*, dass

„das Recht des Staates zur Pflege seiner Außenbeziehungen ist unveräußerlicher Teil dessen, was in Artikel 5 als ‚ein souveräner, unabhängiger, demokratischer Staat‘ beschrieben wird. Daraus folgt, dass jeder Versuch seitens der Regierung, eine bindende Verpflichtung zur vollständigen oder teilweisen Abschreckung anderer Staaten von der Pflege auswärtiger Beziehungen einzugehen, mit der verfassungsmäßigen Pflicht der Regierung zur Pflege dieser Beziehungen unvereinbar wäre.“¹⁰⁸

Dieser praxisferne und heftig kritisierte¹⁰⁹ Aspekt des Falls *Crotty*, der der Herangehensweise der englischen Gerichte diametral entgegengesetzt ist¹¹⁰ und in späterem Fallrecht ohne EU-Bezug durch den Supreme Court (auf wenig überzeugende Weise) hervorgehoben wurde,¹¹¹ hat Jahrzehnte lang als Präzedenzfall im Kontext des EU-Rechts sein Unwesen getrieben – wie ein allgegenwärtiger Geist auf einem Fest.¹¹² Es ist beinahe sicher, dass er der Hauptgrund dafür ist, dass Irland sich dazu verpflichtet fühlte, ein Re-

106 Gegenwärtig sind das die in den Artikeln 29.4.5 und 7 enthaltenen Ermächtigungen zur Ratifizierung der Verträge von Amsterdam und Nizza.

107 Sollte eine solche Ermächtigung verfassungsmäßig aufgrund einer Tatsache notwendig werden, die anderenfalls eine in der Ratifizierung inhärente Verfassungswidrigkeit darstellen würde.

108 [1987] IR 713 Rn. 787.

109 J. Temple Lang & E. Gallagher, *Essential Steps for the European Union after the "No" Votes in France, the Netherlands & Ireland* CEPS Policy Brief No. 166 (August 2008) 1 Rn. 7, G. Hogan und G. Whyte *op. cit.*, n. 38 oben, Rn. 97.

110 Siehe das Urteil des Queen's Bench Divisional Court in *R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Rees-Mogg* [1993] 3 CMLR 101.

111 *McGimpsey v. Ireland* [1990] 1 IR 110, [1991] IRLR 400.

112 Anmerkung der Schriftleitung: Es handelt sich hier um eine Metapher in Anspielung auf den Geist von Hamlets Vater, der an einem Fest im königlichen Palast erscheint.

ferendum zum Fiskalpakt abzuhalten (obwohl dies nie öffentlich eingeräumt wurde, da die Begründung des Rates, mit dem der Generalstaatsanwalt der Regierung gegenüber die Abhaltung eines Referendums zu diesem Vertrag (und allen anderen) befürwortete, nicht veröffentlicht wurden).

In jüngerer Zeit wurde im Fall *Pringle* eine Neuinterpretation von *Crotty* durch den Supreme Court angewandt.¹¹³ Das Urteil des Richters *Clarke* kann als deutlichste Stellungnahme für die gegenwärtigen Zwecke des Mehrheitsansatzes betrachtet werden.¹¹⁴ Richter *Clarke* bevorzugte eine restriktive Lesart des Wortlautes im früheren Fall und machte folgende Beobachtung:

„mit einem engen Verständnis einiger der zitierten Passagen könnte gesagt werden, dass dieses Gericht im Fall *Crotty* zu der Schlussfolgerung gelangte, dass die allgemeine Struktur der irischen Verfassung es der Regierung nicht gestattet, in Ausübung ihrer Macht zur Durchführung der Außenpolitik gemäß Artikel 29.4.1 der Verfassung verbindende Vereinbarungen mit anderen Ländern einzugehen, die auf irgendeine Weise den Effekt hätten, die Handlungsfreiheit Irlands im Feld der Außenpolitik einzuschränken (...) meiner Ansicht nach ist eine solche Schlussfolgerung in den Entscheidungen dieses Gerichts im Fall *Crotty* nicht auffindbar.“¹¹⁵

Richter *Clarke* formulierte dann effektiv ein neues, liberaleres Prüfkriterium für das, was der Regierung gestattet war, wobei er jede Idee zurückwies, die besagte, dass die Regierung „in Ausübung ihrer Souveränität nicht die meistverbreitete Methode zur Ausübung von Souveränität durch souveräne Staaten nutzen dürfe, d.h. durch Vereinbarungen mit anderen souveränen Staaten eine spezifizierte Politik auf eine spezifizierte Weise zu verfolgen“.¹¹⁶

„die Einschränkung des der Regierung zur Verfügung stehenden Spielraums kommt dann zum Tragen, wenn der jeweilige Vertrag dazu führt, dass Irland sich zu einer *undefinierten, im Vertrag nicht spezifizierten Politik verpflichtet, und dies unter dergestaltigen Umständen, dass diese Politik, zu deren Unterstützung Irland verpflichtet sein wird, nicht durch die Regierung bestimmt werden wird, sondern durch im Vertrag spezifizierte Institutionen oder Körperschaften*. Dies ist ein Machtverzicht, eine Störung oder Unterordnung der Gestaltung und Verabschiedung von po-

113 [2012] IESC 47.

114 Die einzige Gegenstimme beim Supreme Court-Urteil des vorsitzenden Richters Denham und der Richter Murray, Hardiman, Fennelly, O'Donnell, McKechnie und Clarke war die von Richter Hardiman. Die Analyse von Richter Clarke wurde sowohl von Richter O'Donnell als auch von Richter McKechnie akzeptiert und ist mit der Analyse des vorsitzenden Richters Denham kompatibel.

115 Absatz 4.16 des Urteils von Richter Clarke.

116 Absatz 4.22 des Urteils von Richter Clarke.

litischen Maßnahmen und ist nicht gestattet. Eine Übertragung der Mittel zur Implementierung einer Politik, der die Regierung zugestimmt hat und die im betroffenen Vertrag spezifiziert wird, an eine geeignete Implementierungsinstitution oder -körperschaft kann unter der Voraussetzung gestattet sein, dass dies in der Substanz nicht einem Machtverzicht, einer Störung oder einer Unterordnung der Rolle der Regierung gleichkommt.“¹¹⁷

Richter *Clarke* betrachtete den in *Pringle* angefochtenen Vertrag zum europäischen Stabilitätsmechanismus also als *Übung* in Souveränität, nicht als Verzicht auf diese oder als Übertragung dieser.¹¹⁸ Daher war die Ratifizierung des Vertrags nicht verfassungswidrig (weshalb kein Referendum für ihre Ermöglichung notwendig war).

Das Urteil im Fall *Pringle* hat bereits insoweit zu einer Reduzierung der Anzahl von Referenden in Irland geführt, dass es als Folge des Urteils nicht notwendig war, über den ESM-Vertrag selbst ein Referendum abzuhalten. Die gesamte Tragweite der Reduzierung der Referendenzahl, die das *Crotty*-Urteil nach dem ursprünglichen (und für die Mindermeinung des Richters *Hardiman* im Fall *Pringle* maßgeblichen) Verständnis anderenfalls verursacht hätte, wird sich erst noch zeigen. Ob ein Referendum über einen beliebigen Vertrag abgehalten werden muss, wird nun von verschiedenen Faktoren abhängen, einschließlich der Frage, ob der betreffende Vertrag undefinierte politische Maßnahmen ins Auge fasst; ob die Entscheidungsmacht für die Unterstützung dieser Politik der Regierung durch diesen Vertrag genommen wird; und ob dieser Vertrag imstande ist, nach der „Europäischen Klausel“ der Verfassung in Artikel 29.4 Immunität gegen verfassungsrechtliche Angriffe zu erlangen.

E. Abschließende Überlegungen – wird der Einsatz von Referenden in Irland zukünftig zunehmen oder abnehmen?

Das *Pringle*-Urteil gibt uns einen Grund, in Zukunft eine Reduzierung der Referendenzahl zu erwarten. Es gibt noch andere. Ein weiterer Faktor, der auf eine mögliche Abnahme der Referendenzahl hindeutet, ist jener, dass so viele Referenden (insbesondere in jüngster Zeit) – 18 insgesamt – mit dem gesellschaftlichen Wandel oder der Ratifizierung von EU-Verträgen verknüpft waren. Der gesellschaftliche Wandel Irlands hin zu einer weniger religiös basierten Gesellschaft ist jedoch ein einmaliges Ereignis, dessen

117 Absatz 4.25 des Urteils von Richter Clarke. Hervorhebung hinzugefügt.

118 Absatz 8.13 des Urteils von Richter Clarke.

Widerspiegelung im Verfassungstext allmählich an ihre Grenzen stößt. Zugleich ist die Entwicklung von Verträgen in der Europäischen Union weitestgehend zum Stillstand gekommen. Daher kann es durchaus sein, dass die Welle von Modernisierungsschritten, die für einen Großteil der Dynamik der fünf Jahrzehnte langen Phase mit häufigen Referenden in Irland gesorgt hat, nun ihr Ende erreicht.

Ein weiterer Grund, einen Rückgang der Referendenzahl zu erwarten, ist jener, dass manche Referenden paradoxerweise und insbesondere in jüngster Zeit bewusst darauf abgezielt haben, Themen aus der Verfassung zu entfernen und sie in die Sphäre jener Angelegenheiten zu bringen, für deren Behandlung das Parlament als der geeignete Ort betrachtet wird. Beispiele dafür sind

- *die Scheidungsreferenden von 1996 und 2019.* Um den Erfolg des Referendums von 1996 zu sichern, mit dem das Scheidungsverbot aus der Verfassung gestrichen werden sollte, wurde mit der (erfolgreichen) Änderung des Artikels 41.3.2 eine relativ restriktive Scheidungsregelung in die Verfassung aufgenommen. Diese Verfassungsänderung erlaubte dem Oireachtas zum ersten Mal, eine präzise eingegrenzte Rolle in der Verabschiedung von Scheidungsgesetzen einzunehmen. Dieser Prozess der Ermächtigung des Gesetzgebers im Bereich des Scheidungsrechts wurde im Mai 2019 weiter vorangetrieben, als durch eine Verfassungsänderung die Voraussetzung einer Trennungsphase von mindestens vier Jahren innerhalb der letzten fünf Jahre vor Beginn des Scheidungsverfahrens aus der Verfassung gestrichen wurde, welche bis dahin eine Voraussetzung für die Gewährung der Scheidung gewesen war. Die vorherige Regelung, die zur Gewährleistung der Annahme des die Scheidung erlaubenden Referendums von 1996 etabliert worden war, setzte eine Trennungsphase von insgesamt vier Jahren innerhalb der letzten fünf Jahre voraus, damit eine Scheidung gewährt werden konnte (siehe den früheren Verfassungsartikel 41.3.2). Die Verfassungsänderung strich diese Bestimmung vollständig und überließ diese Angelegenheit der Gesetzgebung durch den Oireachtas. Im Zuge der Verfassungsänderung wurde dem Oireachtas auch eine Regulierungsrolle für die Anerkennung von ausländischen Scheidungen zugewiesen, anstelle dies (zumindest in Teilen) in der Verfassung zu regeln. Paradoxerweise stellten diese per Referendum angenommenen Verfassungsänderungen daher eine bedeutsame Verschiebung von der Regulierung durch direkte Demokratie hin zu einer auf parlamentarischem Wege erfolgenden Gesetzgebung dar. In Zukunft wird der Zeitraum, den ein Paar vor der Scheidung getrennt verbringen muss, durch

das Parlament festgelegt werden und wird per Statut auf zwei Jahre reduziert (durch eine Änderung des Familienrechts („Divorce Act 1996“)), anstelle wie bislang durch den Artikel 41.3.2 der Verfassung begrenzt zu werden.¹¹⁹

- *das Abtreibungsreferendum 2018*, das dem Oireachtas explizit die Macht zur Gesetzgebung in diesem Bereich zuwies. So können laut dem neuen Artikel 40.3.3, der infolge des Referendums in die Verfassung aufgenommen wurde,¹²⁰ „gesetzliche Vorkehrungen für die Regulierung von Schwangerschaftsabbrüchen getroffen werden“. Diese Bestimmung stellt eine wirksame Garantie dafür dar, dass es in diesem Rechtsgebiet keine Referenden mehr geben wird. Dies war eine bewusste politische Entscheidung der Regierung, die das Risiko einging, den Ansatz des Referendums von 1996 nicht zu wiederholen, der darauf basierte, sensible Aspekte durch die Bestimmungen der Verfassung selbst zu regulieren. Dieser Ansatz zog den Bedarf nach weiteren Referenden für den Fall nach sich, dass zukünftig weitere Liberalisierungen der Rechtslage angestrebt werden würden – eine Situation, die im Mai 2019 eintrat.
- *das Referendum zur Staatsbürgerschaft von 2004*, durch welches das vorherige auf dem Territorialitätsprinzip nach amerikanischem Stil basierende Staatsbürgerschaftsrecht abgeschafft wurde und die Regulierung dieses Bereichs dem Oireachtas überließ. Das geschah durch die Einfügung eines neuen Artikels 9.2.1 in die Verfassung, in welchem festgelegt wurde, dass eine in Irland geborene Person, die zum Zeitpunkt ihrer Geburt nicht wenigstens einen Elternteil mit irischer Staatsbürgerschaft oder Anspruch auf die irische Staatsbürgerschaft hat, keinen Anspruch auf die irische Staatsbürgerschaft oder Nationalität hat, *wenn nichts anderes gesetzlich festgelegt ist*. Jüngste Kontroversen hinsichtlich der Deportation von Kindern ohne irische Staatsbürgerschaft, die dennoch ihr ganzes Leben im Land verbracht haben, werden wahrscheinlich – falls es überhaupt eine gesetzgeberische Reaktion darauf geben wird – durch parlamentarische Gesetzgebung behandelt werden, nicht durch verfassungsrechtliche Lösungen.¹²¹

119 J. Bray und F. Kelly, „*Referendum to be Held in May to Remove Divorce Restrictions*“, Irish Times, 29. Januar 2019.

120 Siehe Thirty-Sixth Amendment of the Constitution Act 2018.

121 Siehe S. Burns, „*Case of Bray Boy Facing Deportation 'Not Tenable, Just or Fair'*“, Irish Times, 20. Oktober 2018, wo berichtet wurde, dass die Labour Party

Das Ergebnis dieser drei Änderungen ist also die Gewährleistung dessen gewesen, dass es nun inhärent unwahrscheinlich ist, dass zu diesen Themengebieten zukünftig weitere Referenden stattfinden. Welche Auswirkungen dies auf die Gesamtzahl der Referenden haben wird, bleibt abzuwarten.

Es gibt jedoch auch Gegenargumente, die darauf hindeuten, dass die hohe Referendenzahl ein dauerhaftes Phänomen sein wird. So waren, selbst wenn die Hypothese des reduzierten Modernisierungsbedarfs korrekt wäre, ganze 12 der 30 Verfassungsänderungen seit 1972 keinem solchen Modernisierungsprozess zuzuschreiben. Selbst diese zwölf Verfassungsänderungen für sich genommen wären eine ausreichend solide Grundlage für die Behauptung, dass Referenden mittlerweile so stark im politischen Leben Irlands verwurzelt sind, wie es in den ersten paar Jahrzehnten des Bestehens der Verfassung nicht der Fall war. Zudem haben die modernisierenden Referenden, auch wenn sie Teil eines Prozesses waren, den man nicht wiederholen müssen wird, die Wählerschaft wahrscheinlich an ein gewisses Maß direkter Demokratie gewöhnt. Es sollte außerdem auch nicht vergessen werden, dass die Empfehlungen der irischen Bürgerversammlungen – die unmittelbare Ursache so vieler Referenden in jüngster Zeit – sich noch nicht vollständig durch das System gearbeitet haben. Dies wird in Zukunft zumindest für ein paar Referenden sorgen.

Zu guter Letzt kann auch die Tatsache, dass Plebiszite nun auch in Fällen eingesetzt werden, in denen dies rechtlich nicht erforderlich ist – z.B. zur Legitimation einer neuen Form der Kommunalregierung (direkt gewählte Bürgermeister), wo es absolut keinen rechtlichen Imperativ für den Bezug auf verfassungsrechtliche Bestimmungen gibt, um dieses Ziel zu verwirklichen – als weiterer Beleg für die erweiterte Rolle der Referenden betrachtet werden. Analog zu der Art und Weise, wie die militärische Neutralität Irlands als taktisches Manöver ins Leben gerufen wurde, nun aber im Ansehen der Öffentlichkeit gestiegen ist und aus anderen Gründen als berechtigt betrachtet wird, begannen auch Referenden ihre Existenz im irischen Staat aus einem Grund und bestehen nun aus einem anderen weiter. Während sie als Mittel zum Schutz der Verfassung von 1937 vor übermäßig einfacher Veränderung erdacht wurden, wird ihr Einsatz nun auch in Situationen erwogen, die mit dieser Gefahr in keiner Verbindung stehen.

plante, einen Gesetzesentwurf zur Regelung der Staatsbürgerschaftsfrage in solchen Fällen vorzulegen. In der Folge haben vier Parteimitglieder das Gesetz „Irish Nationality and Citizenship (Naturalisation of Minors Born in Ireland) Bill 2018“ dem Seanad vorgelegt, wo ihm allerdings die Unterstützung der Regierung versagt wurde (siehe die Debatte im Seanad Éireann am Mittwoch, 21. November 2018).